ANAIS DO
IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
Instituto Rui Barbosa
FORUM
IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

ANAIS DO IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Instituto Rui Barbosa
Coordenador

ANAIS DO IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Belo Horizonte
FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2019

© 2019 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho
Alexandre Coutinho Pagliarini
André Ramos Tavares
Carlos Ayres Britto
Carlos Mário da Silva Velloso
Cármen Lúcia Antunes Rocha
Cesar Augusto Guimarães Pereira
Clovis Beznos
Cristiana Fortini
Dinorá Adelaide Musetti Grotti
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*in memoriam*)
Egon Bockmann Moreira
Emerson Gabardo
Fabrício Motta
Fernando Rossi
Flávio Henrique Unes Pereira
Floriano de Azevedo Marques Neto
Gustavo Justino de Oliveira
Inês Virgínia Prado Soares
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Juarez Freitas
Luciano Ferraz
Lúcio Delfino
Marcia Carla Pereira Ribeiro
Márcio Cammarosano
Marcos Ehrhardt Jr.
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Ney José de Freitas
Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Paulo Modesto
Romeu Felipe Bacellar Filho
Sérgio Guerra
Walber de Moura Agra

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do *e-mail* editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

A532 Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas/Instituto Rui Barbosa (Coord.).– Belo Horizonte : Fórum, 2019.
636p. ; 17 cm x 24 cm
E-book

ISBN: 978-85-450-0648-0

1. Direito Administrativo 2. Direito à saúde. 3. Direito Financeiro. 4. Direito Constitucional. I. Instituto Rui Barbosa. III. Título.

CDD: 341.3
CDU: 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

INSTITUTO RUI BARBOSA (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 636p. ISBN 978-85-450-0648-0. E-book.

DIRETORIA DO 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 do Estado de Alagoas

EQUIPE TÉCNICA – IRB

Coordenadora Geral
Crislayne Cavalcante

Equipe Técnica
André Luiz Fernandes
Antonella Campos de Macedo
Arthur Cassemiro Bisco
Emílio Tamaki
Fernando Ferreira Matias
José Antonio Baggio Pereira
Mirian Beatriz Oliniski Konig Grupenmacher
Nelson Nei Granato Neto
Rosane de Fatima Pires Pereira
Sandra Regina Durau Rodrigues
Tiago Maler Fernandes

CORPO DE PARECERISTAS

Alexandre Porsse
Eduardo Schnorr
Fernando Motta
Gleison Mendonça Diniz
Rodrigo Kanayama
Ubirajara Custodio Filho
Francisco Wilson Ferreira da Silva

SUMÁRIO

PREFÁCIO 21

CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERMO DE REFERÊNCIA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS.... 23
Elizandro Brollo 23
Introdução..... 23
Conteúdos – Definição do objeto..... 28
Referências 33

LIMITES E PROPOSTAS PARA O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA SAÚDE 35
Oscar Valente Cardoso 35
1 Introdução..... 35
2 Judicialização individual de interesses coletivos..... 36
3 Limites e propostas para o cumprimento das decisões judiciais..... 38
3.1 Limitações orçamentárias: o direito à saúde no orçamento 38
3.2 Propostas: o direito à saúde no direito comparado e no Brasil 41
4 Conclusões..... 42
Referências 43

POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE 45
Tadahiro Tsubouchi..... 45
Introdução..... 45
A seguridade social na Constituição Federal de 1988..... 48
A saúde e a assistência social..... 48
Judicialização da saúde e condição econômica 50
Conclusão..... 52

EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – GOVERNANÇA PARA AQUISIÇÕES E PESQUISA DE PREÇO..... 55
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes..... 55
Introdução..... 55
Pesquisa de preço e capacitação 56
Evolução jurisprudencial sobre a estimativa de preços 57
Estimativa de preço no pregão e nas estatais 58
A estimativa de preços e o regime diferenciado de contratação 59
Novo paradigma para a estimativa de preços..... 60
Estimativa de preços para obras e serviços de engenharia..... 62
Estimativa de preços para áreas específicas 62
Prorrogação de contratos de serviço contínuo 63

Preço de fornecedor exclusivo e notórios especialistas 64
Conclusão: conselhos ao gestor 64

FINANCIAMENTO CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO PÚBLICA 67
Cristina Andrade Melo 67
1 Introdução 67
2 Financiamento da educação pública 69
2.1 Investimento sob a perspectiva do PIB e por aluno 69
2.2 Vinculação constitucional (art. 212) e o Fundeb 72
2.3 O padrão mínimo de qualidade e o CAQi/CAQ 74
3 Conclusão 75
Referências 76

CONTROLE SOCIAL DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 77
Bruno Alex Londero 77
1 Introdução 77
2 *Accountability* social e associativismo civil como mecanismos para o controle da Administração Pública 79
3 A problemática ambiental frente ao desenvolvimento e às compras públicas sustentáveis 81
4 O Observatório Social do Brasil e o controle social da sustentabilidade ambiental 82
4.1 Aspectos metodológicos 83
4.2 Síntese dos principais achados 84
5 Discussão e conclusões 86
Referências 89

O PARECER CNE/CEB Nº 8/2010 E SUA UTILIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO REFERÊNCIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL 93
Maria Aparecida Silva de Menezes 93
1 Introdução 93
2 Os padrões mínimos de qualidade da educação definidos pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010 94
3 O dever dos tribunais de contas de fazer recomendações, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos 99
4 As potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelos tribunais de contas como referência de padrão mínimo de qualidade para a educação básica 100
4.1 Na apreciação das contas de governo 100
4.2 Na análise das contas dos administradores e demais responsáveis 102
4.3 Na realização de auditorias operacionais 104
4.4 No acompanhamento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal 105
5 Conclusão 106
Referências 106

GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM MINAS GERAIS 109
Jacqueline Loures 109
1 Introdução 109
2 Metodologia 109
3 Resultados 111
3.1 Regularização ambiental 111
3.2 Fiscalização ambiental 112
3.3 Apoio financeiro, técnico e a capacitação dos municípios para a implantação e operação dos sistemas de RSU 113
3.4 Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS) 114
3.5 Consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos 115
3.6 Custos de implementação de aterros sanitários 118
3.7 Redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem, compostagem e programas de educação ambiental 120
3.8 Coleta seletiva 121
3.9 Compostagem 122
3.10 Educação ambiental 123
4 Conclusão 123
Referências 124

MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE CONTROLE SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO: O CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL 127
Daniel Bruno da Silva, Antonia Conceição dos Santos, André Galindo da Costa 127
1 Introdução 127
2 O desenvolvimento de instrumentos de democracia participativa no Brasil 128
3 As instituições participativas brasileiras 130
4 A gestão participativa como instrumento de processos de descentralização 131
5 O conselho participativo municipal da cidade de São Paulo 133
6 Entrevista com Jorge Kayano 134
7 Considerações finais 135
Referências 137

AUDITORIA DE RENÚNCIA DE RECEITAS: AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA ALÉM DA DESPESA PÚBLICA, COM BASE NO ESTUDO DE CASO DO TCM/SP 139
Jorge Pinto de Carvalho Júnior 139
1 Introdução 139
2 Auditoria de renúncia de receitas 142
2.1 Renúncia de receitas 142
2.2 Ambiente de controle: a supremacia do exame da despesa, em detrimento da receita pública, no controle praticado pelos tribunais de contas 143
2.3 Proposta de auditoria de renúncia de receitas com base no estudo de caso do TCM/SP 146
2.3.1 Planejamento dos trabalhos 146
2.3.2 Execução da auditoria 149
2.3.3 Achados de auditoria registrados em relatório 151
3 Conclusão 152
Referências 152

UTILIZANDO A INTELIGÊNCIA DE NEGÓCIOS PARA APRIMORAR A GESTÃO PÚBLICA: UM MODELO QUE ACELEROU OS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DO TCE/GO 155
Marcelo Augusto Pereira Xavier 155
1 Introdução 155
2 Referencial teórico 156
3 O impacto da visualização de dados 160
4 Gestão à vista nas licitações do TCE/GO 161
5 Resultados 164
6 Conclusão 166
Referências 167

CIDADANIA CONTEMPORÂNEA: UMA FERRAMENTA DA "ERA DA INFORMAÇÃO" PARA O MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM – MG 169
Luciano de Oliveira Egeno, Carolina Portugal Gonçalves da Motta 169
1 Introdução 170
2 Participação popular e o município de Manhumirim 170
2.1 Características do município 171
3 Evolução histórica da cidadania 173
3.1 Cidadania no Brasil 175
3.2 Cidadania em Manhumirim 176
4 Desenvolvimento do aplicativo Câmara Cidadã 178
4.1 Funções do aplicativo 179
5 Conclusão 188
Referências 188

O IMPACTO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) NO CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS DE SUA ÁREA DE ATUAÇÃO: UMA APLICAÇÃO DE PAINEL DINÂMICO 191
Jacqueline N. Cambota, Luiz Fernando Gonçalves Viana 191
1 Introdução 192
2 Breve histórico sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE 193
3 Modelo econométrico 198
4 Base de dados 201
5 Discussão dos resultados 201
6 Considerações finais 204
Referências 204

OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE FISCAIS COM GASTOS DE PESSOAL NA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO ACERCA DA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES EM UMA CÂMARA MUNICIPAL DO ESTADO DO CEARÁ 207
Leonardo Juelino da Silva, Sâmia Bessa de Moraes 207
1 Introdução 207
2 Plano de cargos, carreiras e remunerações (PCCR) no setor público 210
3 Os instrumentos de gestão e controle fiscal 211
4 Percurso metodológico 215

5 Observações sobre a implantação do PCCR e os instrumentos de controle fiscais com gasto de pessoal ... 216
6 Considerações finais ... 220
Referências ... 221

A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO NO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR PELA FECHADURA ... 225
Luis Filipe Vellozo Nogueira de Sá, Robert Luther Salviato Detoni ... 225
Introdução ... 226
1 Eficiência ... 230
2 Economicidade ... 232
3 Teoria dos custos de transação ... 233
4 Teoria da agência ... 235
5 Incentivos ... 237
6 Custo de oportunidade ... 238
7 Teoria da escolha pública ... 239
Conclusão ... 240
Referências ... 241

ANÁLISE DE CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA: O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PORTO ALEGRE ... 245
Eda Regina D. Schwartz, Lucas Lunardi Vieira ... 245
Introdução ... 245
Fundamentação teórica ... 246
Metodologia ... 247
Fundo Municipal da Criança e do Adolescente ... 247
Ingresso de recursos ... 248
Liberação de recursos ... 248
Visitas realizadas ... 249
Resultados ... 250
Considerações finais ... 251
Referências ... 252

FRAGILIDADES E INCONFORMIDADES DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE NO BAIXO SÃO FRANCISCO SERGIPANO: RESULTADOS PRELIMINARES ... 255
Lincoln Vitor Santos, Aline dos Santos Lima, Fernando Monteiro Marcelino, Michelli Jesus da Cruz Santana, Ricardo Santana, Vanessa Reis Seixas Resende de Oliveira ... 255
Introdução ... 255
Metodologia ... 256
Resultados preliminares e discussão ... 256
Gestão de pessoas ... 256
Gestão da estrutura física ... 258
Gestão das ações de saúde ... 264
Conclusões preliminares ... 265
Referências ... 265

A POLÍTICA ESTADUAL DE INCENTIVO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O CONTROLE SOBRE OS RESULTADOS APRESENTADOS NOS ÚLTIMOS 10 (DEZ) ANOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ 267
Liliana Costa de Oliveira 267
1 Uma breve contextualização 268
2 O referencial teórico 271
2.1 Conceitos introdutórios 271
2.2 Vinculação aos princípios constitucionais e a legislação aplicável às OS 272
3 O objetivo do estudo 274
4 O controle das organizações sociais 276
5 O problema 277
6 Conclusões 279
Referências 280

POLÍTICA NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE DOS DESAFIOS PARA O MUNICÍPIO DE MARACANAÚ 283
André de Souza Gomes, Samilla Ferreira Dantas, Thisciane Ferreira Pinto Gomes, Andrezza Abraham Ohana de Souza 283
1 Apresentação do tema – Problematização e justificativa 283
2 Objetivos 284
2.1 Objetivo geral 284
2.2 Objetivos específicos 284
3 Referencial teórico 285
4 Metodologia 287
5 Resultados preliminares 288
6 Conclusão 289
Referências 290

O ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E O GASTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS – CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E ODS 293
Walter Horta Motta Filho, Marcella Shinkawa Cassini, Felipe Lacerda Diniz Leroy 293
1 Introdução 293
2 Panorama histórico e evolução do gasto público 295
2.1 Revisão da literatura empírica 297
3 Panorama socioeconômico do estado de Minas Gerais 299
4 Metodologia 303
4.1 Base de dados e variáveis 304
4.2 Modelo econométrico 305
5 Análise de resultados 307
6 Conclusão 309
Referências 311

METODOLOGIA NÃO PARAMÉTRICA DE ANÁLISE DE FRONTEIRA PARA AUDITORIA DE GASTOS PÚBLICOS SOB A ÓTICA DAS NECESSIDADES 315
Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida, Hilton Martins de Brito Ramalho, Josedilton Alves Diniz 315

1 Introdução ... 315
2 Metodologia ... 317
2.1 Etapa I – Função inversa dos custos com a oferta de serviços ... 318
2.2 Etapa II – Análise recursiva ... 321
2.3 Etapa III – Probabilidade de desperdício de recursos ... 323
3 Estudo de caso: despesas com combustíveis das gestões municipais ... 325
3.1 Dados e seleção das variáveis ... 325
3.2 Estimação da taxa de desperdício dos gastos com combustíveis ... 327
3.3 Dominações e análise recursiva ... 330
3.4 Matriz de risco de unidades com maior potencial de má alocação de recursos ... 332
4 Considerações finais ... 334
Referências ... 334
Apêndice ... 336

TECENDO POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DA REDE TERRITÓRIO CRIATIVO DO GESSO, EM CRATO – CE ... 337

Geovane Gesteira Sales Torres, Joyce Maria Honório Rodrigues, Paulo Junior Alves Pereira ... 337
Introdução ... 337
Referencial teórico ... 338
Desenvolvimento ... 339
Território e poder ... 340
Metodologia ... 343
Resultados ... 343
Considerações finais ... 348
Referências ... 349

A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES: UM ESTUDO DE CASO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS ... 351

Juliana Gabriela Carvalho Santos, Leonardo Barbosa de Moraes ... 351
1 Introdução ... 352
2 Referencial teórico ... 353
2.1 O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ... 353
2.2 A gestão da informação ... 354
2.3 A cultura organizacional e o contexto de mudança ... 356
3 Metodologia geral da pesquisa ... 357
4 Resultados e discussões ... 358
4.1 Práticas, ferramentas, problemas e necessidades anteriores ao SEI ... 358
4.2 Fatores que influenciaram a decisão de adotar o SEI e o seu processo de implantação ... 360
4.3 Dificuldades na implantação do SEI ... 361
4.4 O significado do SEI na Sesp e no trabalho dos servidores e impressões gerais do sistema ... 363
5 Considerações finais ... 365
Referências ... 366

CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS NOS GOVERNOS ESTADUAIS SOB A ÓTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 369
Renata Luciana dos Reis Magalhães, Ana Carolina Vasconcelos Colares, Gabriela Cristina Gavioli Pinto 369
1 Introdução 369
2 Revisão de literatura 371
2.1 Poder discricionário e transparência 371
2.2 Renúncia de receitas e gastos tributários 372
2.3 Competência dos tribunais de contas 375
2.4 Reflexões sobre o sigilo fiscal 376
3 Método da pesquisa 378
4 Resultados da pesquisa 380
5 Considerações finais 388
Referências 390

USO DE EVIDÊNCIAS NA AUDITORIA DE REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 393
Cyro Carlos Garcez Pinto Junior, Vinícius Bara Leoni Lacerda 393
1 Introdução 393
2 Fatores que impactam o desempenho escolar dos alunos 395
3 Metodologia da auditoria das redes municipais de ensino 399
3.1 Definição de etapas 399
3.2 Seleção dos municípios auditados 400
3.3 Diagnóstico dos resultados educacionais 401
3.4 Análise dos insumos 404
3.5 Análise dos fatores internos de gestão 404
3.5.1 Quanto à qualidade do professor 405
3.5.2 Quanto à qualidade do diretor 406
3.5.3 Quanto ao clima escolar 406
4 Conclusão 406
Referências 407

MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES 409
Simone Franceschina, Lirane Elize Dafante Ferreto de Almeida 409
1 Introdução 410
2 Revisão de literatura 411
2.1 Alocação dos gastos públicos 411
2.2 Eficiência 411
2.3 Estudos correlatos 412
3 Métodos e procedimentos da pesquisa 414
3.1 Método de análise dos dados 415
4 Apresentação e análise dos resultados 416
4.1 Estatística descritiva das variáveis 416
4.2 Resultado da análise envoltória de dados (DEA) das variáveis 417
5 Considerações finais 422
Referências 422

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL 2018-2022 DA UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ – UVA: UMA CONSTRUÇÃO TÉCNICA E DEMOCRATIZADA ... 425
Kaliny Kélvia Pessoa Siqueira Lima ... 425
1 Introdução ... 425
2 Histórico, perfil institucional e estrutura organizacional ... 427
3 Metodologia de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 ... 428
3.1 Delineando os passos metodológicos ... 430
4 Resultados PDI 2013-2017 ... 433
5 Resultados acerca do desenvolvimento institucional – Propostas PDI 2018-2022 ... 440
5.1 Eixo planejamento e gestão ... 440
5.2 Eixo de ensino ... 441
5.3 Pesquisa e pós-graduação ... 441
5.4 Extensão ... 441
5.5 Educação continuada ... 442
5.6 Assistência estudantil ... 442
5.7 Gestão de pessoas ... 442
6 Considerações finais ... 442
Referências ... 443

UMA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO OBSERVATÓRIO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL. INSTRUMENTO DE DEFESA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL À LUZ DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ... 445
Francisco Wilson Ferreira da Silva ... 445
1 Introdução ... 446
2 Da fiscalização dos regimes próprios de previdência social pelos tribunais de contas brasileiros ... 449
3 Como os tribunais de contas poderão inovar no processo de fiscalização dos RPPS a partir da confecção de relatórios técnicos atuariais e confrontá-los com os contratados pelas prefeituras municipais ... 452
3.1 Os dados necessários para que os tribunais de contas emitam os seus próprios relatórios financeiros e atuariais dos regimes próprios de previdência social (RPPS) ... 452
3.2 Dos procedimentos metodológicos para a apuração do resultado atuarial dos regimes próprios de previdência social pelo TCE/CE ... 453
3.2.1 Valor presente atuarial dos salários ... 454
3.2.2 Valor presente atuarial das contribuições ... 455
3.2.3 Valor presente atuarial dos benefícios a conceder ... 455
3.2.3.1 Aposentadorias ... 455
3.2.3.2 Benefícios ... 456
3.2.3.2.1 Auxílio-doença ... 456
3.2.3.2.2 Salário-maternidade ... 456
3.2.3.2.3 Auxílio-reclusão ... 456
3.2.4 Despesas administrativas ... 456
3.2.5 Tábuas biométricas ... 456
3.2.6 Compensação financeira entre regimes de previdência ... 457
3.2.7 Demais hipóteses atuariais ... 457

4 Considerações finais ... 458
Referências ... 459

CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES EM TEMPO DE ESCASSEZ ... 461
Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho ... 461
Introdução ... 462
1 Atuais desafios do Estado pós-moderno ... 462
2 A escassez como uma das tônicas da contemporaneidade ... 464
3 Os dilemas da sociedade atual e a gestão da escassez ... 466
4 O princípio da eficiência na Administração Pública ... 469
5 Aspectos do controle das contratações públicas ... 472
5.1 A justificativa do modelo de contratação ... 473
5.2 O objeto da contratação e a remuneração do contratado ... 474
5.3 A exigência de padrões de sustentabilidade nos editais ... 476
Considerações finais ... 478
Referências ... 478

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO E O CONTROLE EXTERNO: A NOVEL EXPERIÊNCIA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ ... 483
Renata Brindaroli Zelinski ... 483
Introdução ... 483
1 A Administração Pública consensual ... 484
2 O controle externo a cargo dos tribunais de contas e o termo de ajustamento de gestão ... 488
3 Aplicação do TAG no Tribunal de Contas do Estado do Paraná ... 492
3.1 A previsão do TAG na Lei Orgânica do TCE/PR – LC nº 113/05 e sua regulamentação ... 492
3.2 O primeiro TAG firmado no âmbito do TCE/PR ... 494
3.3 A atuação do Ministério Público de Contas do Paraná – Posicionamento contrário à formalização da proposta de TAG ... 495
Considerações finais ... 498
Referências ... 498

O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO LEVANTAMENTO DA REALIDADE EDUCACIONAL FLUMINENSE: UMA EDUCAÇÃO INTEGRAL FRAGMENTADA EM MEIO A "RESQUÍCIOS" DE CENTROS INTEGRADOS DE EDUCAÇÃO PÚBLICA ... 501
Karine Tomaz Veiga ... 501
1 Introdução ... 502
2 O papel dos tribunais de contas e dos órgãos de cooperação técnica ... 503
3 A soma de esforços e a demanda pelo mapeamento da educação fluminense ... 506
4 A política de educação integral ... 507
5 A rede estadual de ensino ... 509
6 O atual Programa de Educação Integral fluminense ... 511
7 O triste tamanho da educação integral fluminense ... 517
8 Considerações finais ... 519
Referências ... 520

OS IMPACTOS DA UTILIZAÇÃO DOS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ... 523

Juliana Loss de Andrade, Maria Fernanda de Oliveira Dyma Martins, João Benício Vale de Aguiar ... 523

1 Introdução ... 524
2 O cenário das obras de infraestrutura no Brasil ... 525
3 O papel dos comitês de resolução de disputas no desenvolvimento da infraestrutura ... 527
4 O desafio cultural da Administração Pública brasileira em aplicar métodos alternativos de resolução de conflitos ... 529
5 As vantagens dos comitês de resolução de disputas para a Administração Pública ... 531
5.1 Para a Administração e para o administrador público ... 532
5.2 Para os órgãos de fiscalização ... 533
6 Conclusão ... 534
Referências ... 534

AÇÕES DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL REALIZADAS EM UM CENTRO EDUCACIONAL INFANTIL E SUAS REPERCUSSÕES: PERSPECTIVAS DOS PAIS E RESPONSÁVEIS ... 539

Nágila Nathaly Lima Ferreira, Márcia Maria Tavares Machado, Ana Cristina Oliveira Barreto, Ana Cristina Lindsay ... 539

1 Introdução ... 540
2 Percurso metodológico ... 541
3 Resultados e discussões ... 544
3.1 Das ações realizadas: como foram executadas? ... 544
3.2 Reflexos das ações: como foram percebidas, notadas? ... 545
4 Considerações finais ... 547
Referências ... 548

INDICADOR DE RISCO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (IRIS): UMA FERRAMENTA CONSTRUÍDA POR MEIO DE ANÁLISE DE DADOS VISANDO A AUXILIAR O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS ... 551

Alberto de Fontes Tavares Neto, Bruno Mattos Souza de Souza Melo, Marcos Ferreira da Silva, Talita Dourado Shwartz, Wellington de Souza Amaral ... 551

1 Introdução ... 551
2 Objetivo ... 553
3 Metodologia ... 553
3.1 Descrição do indicador ... 553
3.2 Etapas do projeto ... 558
4 Resultados ... 559
5 Conclusão ... 560
Referências ... 560

O CONTROLE EXTERNO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA GUINEENSE ... 563

Celso Gonçalves da Silva Cá, Alexandre Oliveira Lima ... 563

1 Introdução ... 563

2 Revisão bibliográfica ... 565
2.1 Conceituação do controle e suas classificações ... 565
2.1.1 Classificação do controle ... 565
2.1.1.1 Controle interno ... 566
2.1.1.2 Controle externo ... 566
3 Corrupção: definição, causas e consequências ... 566
3.1 Causas da corrupção ... 567
3.2 Consequências da corrupção ... 567
4 Guiné-Bissau ... 568
5 Metodologia de pesquisa ... 569
5.1 Abordagem e desenho de pesquisa ... 569
5.2 Coleta e tratamento de dados ... 569
5.3 Definição do universo e seleção da amostra ... 569
6 Instituição de controle externo na Guiné-Bissau ... 570
6.1 Controle legislativo – Assembleia Nacional Popular (ANP)/auxílio técnico do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau ... 571
6.2 Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB) ... 571
6.2.1 Decreto-Lei nº 7/1992 ... 572
7 Análise e discussões de resultados ... 572
8 Considerações finais ... 576
Referências ... 577

CONTRATOS DE GESTÃO EM SAÚDE COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO PARANÁ ... 581

César Augusto Scherer Sardeto, Flávia Geórgia Quaesner Toledo, Gabriela de Abreu Passos ... 581
1 Introdução ... 581
2 Os contratos de gestão com organizações sociais (OS) ... 583
3 A visão constitucional da saúde no Estado brasileiro ... 585
4 O Sistema Único de Saúde (SUS): regulamentação e disposição ... 587
5 Panorama dos contratos de gestão nos municípios e no estado do Paraná e a evidência da necessidade do controle ... 588
6 O controle externo no Brasil ... 590
7 Aspecto crucial de controle dos contratos de gestão envolvendo as OS pertencentes ao terceiro setor ... 592
8 Conclusão ... 594
Referências ... 595

CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALINHADAS AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) – METODOLOGIA DE VINCULAÇÃO E ANÁLISE DO ORÇAMENTO ANUAL ... 597

Adriana Lima Domingos ... 597
1 Introdução ... 597
2 Justificativa ... 599
3 Marcos conceituais da metodologia de vinculação e análise do orçamento anual para o controle das políticas públicas alinhadas aos ODS ... 599
4 Objetivos ... 601

5 Metodologia ... 601
6 Resultados parciais ... 601
7 Considerações finais ... 603
Referências ... 603

ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO NO TCE/MG DAS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO ... 605
Flávia de Araújo e Silva ... 605
1 Introdução ... 606
2 Referencial teórico ... 607
2.1 A Nova Gestão Pública e a questão da mudança na cultura organizacional ... 607
2.2 A convergência contábil brasileira aos padrões internacionais ... 608
2.3 O estágio atual da convergência e resultados de pesquisas recentes sobre o tema 610
3 Metodologia ... 612
4 Resultados ... 613
4.1 Descrição do órgão e da Coordenadoria de Contabilidade ... 613
4.2 Resultados da entrevista ... 614
4.2.1 O processo de mudança e seus reflexos no TCE/MG ... 614
4.2.2 Estratégias internas adotadas, dificuldades encontradas e êxitos obtidos ... 615
4.2.3 Impacto nos sistemas informatizados ... 616
4.3 A condução do processo de implementação das normas de contabilidade segundo a fonte documental ... 617
4.3.1 Estratégias adotadas e capacitações realizadas ... 617
4.3.2 Procedimentos implementados ... 618
4.3.3 Procedimentos em fase de implementação ... 619
4.3.4 Análise geral dos dados coletados: triangulação das evidências da entrevista com documentos e comparação com pesquisas relacionadas ao tema ... 619
5 Considerações finais ... 621
Referências ... 622

SOBRE OS AUTORES ... 627

SOBRE O CORPO DE PARECERISTAS ... 637

SOBRE O INSTITUTO RUI BARBOSA ... 639

O Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas é um programa de capacitação de grande porte promovido anualmente pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). O evento reúne palestrantes nacionais e internacionais, chamada de trabalhos, oficinas e cursos voltados à produção e difusão de conhecimento entre gestores e servidores públicos, integrantes de tribunais de contas, especialistas em governança e políticas públicas, professores e estudantes.

O objetivo do Congresso é a melhoria da Administração Pública, mediante a apresentação de estudos acerca da qualidade das políticas públicas, bem como a multiplicação e o intercâmbio de conhecimentos.

Nos dias 17, 18 e 19 de outubro de 2018, no Centro de Eventos, em Fortaleza/CE, foi realizada a quarta edição do Congresso, que já se tornou uma referência entre os integrantes e pesquisadores do sistema de contas. Promovido pelo IRB, juntamente com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, o IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas congregou painéis nas áreas de saúde, educação, contabilidade, segurança, licitações e controle, acolheu o IX Educontas, tradicional evento das Escolas de Contas do país, e viabilizou a apresentação de trabalhos e reuniões técnicas dos comitês e comissões do IRB.

Por 16 horas, 49 palestrantes se revezaram para discutir e trocar experiências com um público de 1.021 pessoas, provenientes de todos estados da Federação sobre temas atuais e relevantes. Para além da quantidade de participantes, o sucesso da quarta edição do Congresso se refletiu também no recorde de 33 trabalhos técnicos submetidos para apresentação.

Os trabalhos apresentados permitiram vislumbrar um panorama em transformação do controle externo e sua riqueza e diversidade colocaram em relevo abordagens frutíferas a serem exploradas, desde aquelas focadas no contexto internacional, até inovações em soluções de gestão e seus reflexos, participação do cidadão no processo de controle e inovações tecnológicas que incrementam a eficiência da fiscalização das atividades do Estado.

Como forma de registrar e compartilhar o conhecimento gerado durante este grande evento, o IRB disponibilizou a íntegra dos vídeos de apresentações dos painéis na internet e, agora, publica os trabalhos técnicos nestes anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas.

Equipe IRB

CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERMO DE REFERÊNCIA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

ELIZANDRO BROLLO

Introdução

É cediço que a licitação é um procedimento administrativo de crucial importância para a Administração Pública, envolvendo a prática de uma série de atos de natureza administrativa. Contudo, para atingir seu propósito e para possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, é necessário definir critérios objetivos e especificações do objeto em toda sua completude.

O termo de referência, então, vem para colaborar de forma significativa na construção e no desenvolvimento dos certames, de modo que, neste estudo, serão abordados o seu significado, a sua importância e, em especial, os aspectos de definição do objeto que corroboram a eficácia das contratações.

Importância e definição

Muito se tem tratado das licitações, seus princípios e regras norteadoras. Tal regramento jurídico pauta os mais diversos casos concretos envolvendo o processo licitatório.

A licitação pública é instrumento constitucional, consoante art. 37, inc. XXI da Carta Magna.[1] Para Hely Lopes Meirelles[2] a licitação é "procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse". Tal processo possui basicamente duas fases: a interna e a externa.[3] A atenção dos operadores do direito e dos agentes públicos tem se voltado

---

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".

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 398.

para a fase externa, que se inicia com a publicação do edital e vai até a homologação e a adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

No entanto, a experiência prática no enfrentamento do tema mostra que a fase interna é merecedora de atenção especial, senão maior que a fase externa. Isso porque na fase interna é o momento em que a Administração identificará as suas necessidades e definirá o objeto do certame, os critérios de qualidade e todos os demais parâmetros das compras, obras e serviços que deseja adquirir e contratar, com o fim de materializar programas e políticas públicas.

Pois bem. É na fase interna, em especial na definição do objeto que servirá de subsídio para o edital, em que se cometem erros insanáveis capazes de afetar todo o processo licitatório. É o que se extrai da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:[4] "A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários".

A importância da fase interna encontra guarida na doutrina de Marçal Justen Filho[5], para quem "grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna".

Com frequência ouvimos relatos do senso comum de que as compras da Administração são de baixa qualidade.

O mesmo juízo existe até mesmo entre agentes públicos e operadores do direito leigos no tocante a licitações e contratos, que, por vezes, apontam como causa a seleção das propostas se basear, principalmente, pelo critério do menor preço. Essa constatação decorre da falta ou da pouca importância que uma gama expressiva de órgãos da Administração Pública destina à fase interna, principalmente no tocante à especificação do objeto. Consoante ensina Marçal Justen Filho,[6] a proposta mais vantajosa, de modo geral, buscada pela Administração

> deriva da conjugação dos aspectos de qualidade e da onerosidade. Significa dizer que a Administração Pública busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública.

Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim,[7] ao responderem a questionamentos como "por que a licitação deu errada? Qual o motivo da má qualidade do bem ou serviço?", salientam que as respostas não estão radicadas propriamente na fase externa, mas na que antecede, ou seja, na interna, em que se

---

4 TCU, Plenário. Decisão nº 1.054/2001, sessão de 11.12.2001 e TCU, Plenário. Acórdão nº 219/2004.

5 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 133.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 337.

7 SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de referência*: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 12.

constrói o termo de referência ou o projeto básico, de forma que "o problema é endógeno, crônico e congênito".

Consoante *Manual de licitações e contratos* do Tribunal de Contas da União:[8]

> Durante a fase inicial da licitação, comumente chamada de interna, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplos: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas.

Tal correção, muitas vezes, não é possível de ser realizada na fase externa, de tal forma que não resta outra solução a não ser a anulação do certame diante de vícios de legalidade, gerando prejuízos à Administração.

A Lei nº 8.666/93 traz em seu bojo um destaque maior à fase externa, porém normatiza vários aspectos da fase preparatória do edital. No tocante a obras e serviços, já no seu art. 6º, inc. IX, trouxe a definição de projeto básico:

> conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Elencando em suas alíneas um rol de elementos necessários à caracterização do objeto. Tal instrumento é obrigatório para obras e serviços em geral, consoante disposições do art. 7º da Lei Geral de Licitações.

Todavia, quanto à aquisição de bens a Lei Geral não fixa um instrumento próprio, aduz que "nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto" (art. 14) e que devem ser observados, ainda, outros aspectos como (i) especificação completa do bem; (ii) definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; e (iii) condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material (art. 15, §7º, I a III). Bastava, para compras, que o processo contivesse uma descrição detalhada e técnica do objeto para atender ao disposto na Lei nº 8.666/93.

Não tratou a Lei Geral sobre o termo de referência. Este surgiu com o advento do Decreto Federal nº 3.555/00, que regulamentou o pregão,[9] para aquisição de bens e serviços comuns, de modo que em seu art. 8º, incs. I e II, assim dispõe:

> Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

---

8 TCU. *Manual de licitações e contratos*: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

9 Pregão como modalidade licitatória inserido no âmbito da União pela Medida Provisória nº 2.026/00, de acordo com o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, para aquisição de bens e serviços comuns. Tal medida provisória transformada na Medida Provisória nº 2.182/01, sendo esta reeditada várias vezes e posteriormente convertida na Lei nº 10.520/02.

> I – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;
> II – *o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato*; [...]. (Grifos nossos)

Já em 2002, a Lei nº 10.520 criou a modalidade de licitação denominada pregão (sexta modalidade), que trouxe mudanças significativas nos processos de contratação da Administração Pública, com destaque para a inversão de fases de julgamento, de modo a realizar a classificação das propostas antes da fase de habilitação. Cabe destacar que a Lei do Pregão não suplantou a aplicação da Lei nº 8.666/93, pelo contrário, esta continua aplicável, inclusive de forma subsidiária à própria Lei nº 10.520/02.

Em 2005, o Decreto Federal nº 5.450 regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Posteriormente, o Decreto nº 5.504/05:

> estabelece *a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica*, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

Insta destacar que a Lei nº 10.520/02 não traz a definição de termo de referência, porém traz aspectos de definição do objeto, consoante art. 3º, incs. I e II, *in verbis*:

> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
> I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e *definirá o objeto do certame*, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
> II – *a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição*; [...]. (Grifos nossos)

A Lei do Pregão não cria um instrumento para subsidiar a formulação do edital, a exemplo do projeto básico. Tal tarefa ficou a cargo dos decretos regulamentadores do pregão presencial e do eletrônico.

Com efeito, o §2º do art. 9º do Decreto Federal nº 5.450/05 conceitua o termo de referência:

> documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Do exposto, percebe-se que o termo de referência é o instrumento que servirá de subsídio para o certame da modalidade pregão, que abarca os bens e serviços comuns, caracterizados pelo parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02 como "aqueles cujos

padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

Ocorre que surgem dúvidas entre os operadores das contratações sobre sua aplicação, visto que para obras e serviços de engenharia a Lei Geral estabelece o projeto básico como instrumento obrigatório. O termo de referência deve ser usado para os certames de obras e serviços de engenharia? Bem, é importante destacar que as obras não podem ser licitadas na modalidade pregão. No tocante aos serviços de engenharia, somente pode-se utilizar o pregão naqueles considerados "serviços comuns de engenharia". É a jurisprudência do TCU, consoante Súmula nº 257, que dispõe: "O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n. 10.520/02".

Assim, a Lei Geral exige a elaboração do projeto básico para obras e serviços, porém somente terá aplicabilidade para as modalidades sob sua regência. Os serviços, ainda que de engenharia, se considerados comuns devem ser preferencialmente licitados utilizando-se o pregão, sendo o termo de referência o instrumento adequado para compor a fase interna. Ressalta-se que a Lei nº 8.666/93 possui aplicação subsidiária para o pregão, conforme art. 9º da Lei nº 10.520/02 e, ainda, consoante ensina Ferraz Jr.,[10] pelo princípio da especialidade a lei especial revoga a Lei Geral nas partes especificadas – *lex specialis derogat legi generali* –, de modo que o termo de referência é o instrumento adequado para serviços de engenharia considerados comuns e para demais compras e serviços considerados comuns nos termos da Lei nº 10.520/02.

Nessa esteira, Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim[11] ensinam:

> embora a lei o exija apenas para instruir a modalidade pregão, o Termo de Referência pode instruir qualquer outra modalidade, exceto quando o objeto da referida contratação se tratar de obra ou serviço de engenharia não comum, cujo detalhamento deverá ser efetivado mediante Projeto Básico (§2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93).

No tocante à obrigatoriedade, o termo de referência deve instruir todo o processo na fase interna das licitações na modalidade pregão e nas demais modalidades, com as exceções já tratadas. Ademais, nas contratações por dispensa ou inexigibilidade certamente é instrumento de grande valia ao gestor público, bem como aos órgãos de controle, que poderão aferir os elementos essenciais de uma contratação. No âmbito do estado do Paraná, por exemplo, a Lei Estadual nº 15.608/07 em seu art. 55 aduz que o processo licitatório, em sua instrução, conterá entre outros documentos o termo de referência. Nessa esteira, Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim[12] argumentam que o termo de referência é documento obrigatório, tanto

---

10 FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *A ciência do direito*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 96.

11 SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de referência*: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 27.

12 SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de referência*: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 38.

para o pregão, como para as demais modalidades, quando aplicável, bem como para as contratações diretas.

Conteúdos – Definição do objeto

De maneira simplificada, o termo de referência deve conter elementos essências como a definição do objeto, entre outros, sendo elaborado de maneira multidisciplinar, ou seja, pela área que pretende a aquisição, mas sob orientação da área de licitações (compras e contratações). Entre os principais aspectos estão: (i) elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado; (ii) definição dos métodos, estratégia de suprimento; (iii) valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado; (iv) cronograma físico financeiro, se for o caso; (v) critério de aceitação do objeto; (vi) deveres do contratado e do contratante; (vii) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato; (viii) prazo de execução e sanções, todos de forma de forma clara, concisa e objetiva.

Antes de qualquer passo na elaboração do termo de referência é fundamental justificar a necessidade da contratação. Há de se considerar que iniciar um procedimento de contratação é atividade que requererá da Administração um esforço conjugado de recursos humanos e materiais que, naturalmente, implicará despesas aos cofres públicos, que são financiados por todos nós. É de capital importância apresentar as razões que impõem a contratação, a fim de demonstrar o interesse público.

A legislação licitatória estabelece que qualquer compra ou contratação de obra ou de prestação de serviço deve ser precedida de uma correta definição do que pretende a Administração Pública. Tanto a Lei Geral como a Lei do Pregão preveem que "nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto". Como lecionam Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim,[13] a definição do objeto é um dos conteúdos mais polêmicos do termo de referência, porém de qualquer forma ele deve cumprir a sua finalidade, de modo a dar o suporte necessário ao processo licitatório.

Pelo exposto, é possível dizer que quando se tratar de pregão a definição do objeto deverá ser mediante o termo de referência. Pode-se, aliás, aduzir que a partir de então, já que a modalidade licitatória pregão tornou-se a mais utilizada na Administração, passou-se a utilizar tal instrumento como documento hábil para caracterização de qualquer objeto pretendido (obra, serviço ou compra), com as exceções já explicitadas.

Cabe destacar que ocorrem incorreções na definição do objeto, as quais podem gerar muitas consequências danosas à Administração Pública e, sendo o caso, acarretar a responsabilização do administrador que lhe deu causa, uma vez que podem influenciar negativamente a fase externa com: (i) solicitações de esclarecimentos; (ii) impugnações; (iii) suspensões pelos órgãos de controle; (iv) apresentação de propostas divergentes; (v) insucessos (licitação deserta ou fracassada); (vi) pagamentos superestimados; (vii)

[13] SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de referência*: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 38.

sujeição do procedimento a questionamentos judiciais; (viii) questionamentos pelos órgãos de controle internos e externos.

Acerca da necessidade de que o objeto da licitação seja bem definido, inclusive quantitativamente, *vide* Decisões nºs 69/96 – Plenário[14] e 13/96 – Plenário[15] do Tribunal de Contas da União. Nesses processos foi determinada a anulação da licitação ante a imprecisão na definição do objeto da licitação.

Estamos, então, diante do ponto mais delicado para o sucesso de qualquer aquisição na Administração Pública, qual seja: o detalhamento do objeto que se pretende contratar. Sem dúvidas, este é um dos aspectos mais cruciais de todo o processo licitatório.

Inicialmente é necessário ter sempre em mente que a definição do objeto deve obrigatoriamente ser:

a) precisa – "delimitando exatamente o que é necessário, não admitindo hesitação, mas possibilitando alternativa";
b) suficiente – "que não carece de explicações adicionais (explica-se por si só), esgotando as características de definição";
c) clara – "que por precisa e suficiente, não deixa dúvidas ou questionamentos";
d) sem especificações excessivas;
e) sem detalhamentos irrelevantes;
f) sem definições desnecessárias;
g) sem limitar a competição.

Tais elementos são necessários para balizar a definição do objeto, desde que alinhados ao bom senso. Contudo, diante de inúmeros equívocos que são verificados na prática, importante uma melhor explicação sobre o tema. Cabe aqui dizer que são recorrentes os enganos quanto ao momento de definição do objeto, já que a prática administrativa revela que não é incomum que se diga (erroneamente) que o local para tal definição é no edital. Também é comum ouvir que a qualidade das aquisições feitas pela Administração é baixa, uma vez que o menor preço é obrigatório no certame. Porém, com certeza é factível comprar com qualidade no setor público, desde que exista planejamento e efetiva dedicação dos agentes públicos.

Pois bem. Se a especificação for insuficiente, o licitante terá dificuldade de entender o edital e poderá trazer proposta incompatível com a necessidade da Administração. Se a especificação for demasiadamente detalhada, os órgãos de controle perquirirão a legalidade do procedimento, pois a competitividade poderá ter sido prejudicada.

Para bem especificar, é importante conhecer o objeto ou estabelecer contato com quem conhece. Devemos saber qual a serventia, onde será utilizado, quais as suas características intrínsecas, que defeitos costuma apresentar, se há variabilidade no material em que é produzido etc.

---

[14] Ata 7/96. *DOU*, 18 mar. 1996.

[15] Ata 3/96, *DOU*, 22 fev. 1996.

Neste momento do procedimento é de fundamental importância a participação dos interessados diretos no objeto da futura contratação, pois eles é que poderão, de fato, esclarecer se a especificação está de acordo com a expectativa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União traz importantes lições sobre os aspectos da definição do objeto. É o que se extrai da Súmula nº 177, *in verbis*:

> A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão

Os manuais especializados no tema sugerem responder a três perguntas para aferir se a especificação está correta. São elas: (i) há possibilidade de aquisição de objeto de baixa qualidade com a especificação dada? (ii) há possibilidade de competição entre fornecedores com a especificação dada ao objeto? (iii) há um nivelamento na pesquisa de preços, apontando uniformidade quanto ao produto pretendido e confiabilidade quanto ao valor praticado?

Pois bem. Para subsidiar a especificação precisa, suficiente e clara, que é uma tarefa árdua de difícil superação que se processa durante a fase interna, é possível utilizar-se de um paliativo legal para superar tal obstáculo. É por meio da indicação de marcas que deve ser medida tomada dentro de limites legais de modo a não incorrer em vício insanável.

A Lei nº 8.666/1993 tomou o cuidado de tratar da indicação de marca, e em até mais de uma oportunidade. Dispondo sobre as obras e serviços, a Lei de Licitações estabeleceu:

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: [...]
> §5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

No tocante às compras, por sua vez, estabeleceu o mesmo diploma legal:

> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...]
> §7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
> I – a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca.

O assunto tem sido amplamente estudado. E, como não poderia deixar de ser, já está consolidado o entendimento de que a indicação de marca nos editais é constitucional e legal, desde que observados certos requisitos. É à análise desses requisitos que ora se dedica, com base na doutrina e na jurisprudência, sobretudo dos Tribunais de Contas.

O Tribunal de Contas da União já decidiu reiteradas vezes pela possibilidade de indicação de marca no edital de licitação. Contudo, o TCU confere caráter de

excepcionalidade à citada conduta. Assim, a orientação é no sentido de que há necessidade de apresentação, em uma decisão prévia e fundamentada do gestor público, de elementos técnicos e/ou econômicos que justifiquem a indicação da marca. Senão vejamos:

> Esta Corte de Contas, em diversos julgados, *tem se manifestado pela possibilidade excepcional de indicação de marca em licitações, desde que fundadas em razões de ordem técnica ou econômica, devidamente justificadas pelo gestor, hipóteses nas quais não há ofensa ao princípio da isonomia, nem tampouco restrições ao caráter competitivo do certame* (Decisão n. 664/2001 – Plenário; Acórdão n. 1.010/2005 – Plenário e Acórdão n. 1.685/2004 – 2ª Câmara). (TCU, Primeira Câmara. Acórdão nº 1.122/2010. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. *DOU*, 12 mar. 2010) (Grifos nossos)

Ademais, ressalta a Corte que a indicação de marca deve, além das justificativas pertinentes, estar acompanhada das expressões "ou equivalente", "ou similar" e "ou de melhor qualidade". É o teor do Acórdão nº 2.300/2007:[16]

> Quando necessária a indicação de marca como referência de qualidade ou facilitação da descrição do objeto, deve esta ser seguida das expressões "ou equivalente", "ou similar" e "ou de melhor qualidade", devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração. Pode, ainda, a administração inserir em seus editais cláusula prevendo a necessidade de a empresa participante do certame demonstrar, por meio de laudo expedido por laboratório ou instituto idôneo, o desempenho, qualidade e produtividade compatível com o produto similar ou equivalente à marca referência mencionada no edital.

Essa também é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, *vide* Acórdão nº 2954/13 do Tribunal Pleno:

> a) é lícito ao Município de Maringá a adoção do procedimento de pré-qualificação do objeto, *facultando-se a eventual indicação de marca do objeto, desde que isso atenda* à *economicidade, eficiência e racionalização da atividade administrativa*;
> b) não há no âmbito desta Corte regulamentação acerca do procedimento de pré-qualificação do objeto, a ser cumprido pelo Município de Maringá, ou qualquer outra municipalidade submetida à jurisdição desta Corte de Contas; [...].

Cabe destacar que a indicação de marca é possível para melhor especificação do objeto que se pretende contratar, todavia é imprescindível que a Administração justifique tecnicamente, de modo a demonstrar claramente que a alternativa é mais vantajosa e singular, capaz de atender às necessidades da Administração. Ademais, a própria Lei Geral de Licitações (art. 15, I) adota o princípio da padronização, de modo que deverá ser indicada marca quando, por ordem técnica, for recomendável a adoção de tal procedimento. Segundo jurisprudência[17] do Tribunal de Contas da União, a indicação de marca é admitida para fins de padronização, devendo ser assegurado o caráter competitivo do certame.

---

[16] TCU, Plenário. Acórdão nº 2.300/2007. Rel. Min. Aroldo Cedraz. *DOU*, 5 nov. 2007.

[17] TCU, Plenário. Acórdão nº 322/2002.

Em suma, o termo de referência deverá trazer todas as informações pertinentes a respeito de determinada contratação, a fim de viabilizar a estimativa de custos e elaboração do edital. Para exemplificar, vamos a um caso hipotético de aquisição de papel para determinado órgão da Administração Pública.

O objeto a ser adquirido é papel, para isso devemos reunir as seguintes informações:

- Que papel é necessário? A4, couchê, pardo etc.?
- Quais as dimensões e gramatura?
- Qual o quantitativo? Será destinado somente a um setor ou outros setores poderão ser incluídos na licitação?
- Esta aquisição será suficiente por quanto tempo?
- Qual é o preço de mercado que está sendo praticado para este produto?
- A entrega será única ou parcelada? Há espaço para armazenar todo o material?
- A entrega será em único local ou em locais variados? Quais são os endereços dos locais de entrega?
- Em caso de entrega parcelada, quais são as quantidades e as datas da entrega (cronograma físico-financeiro)?
- Quem ficará responsável pela verificação de conformidade do material entregue (especificações, prazos, qualidade)?
- Como o material será recebido? Haverá testes prévios para aceitação?
- Quem é o responsável pelo recebimento?
- Quais são os deveres do contratante e do contratado? Em caso de inadimplemento, quais são as consequências?

As respostas a tais perguntas devem estar claras e concisas no termo de referência, de modo que servirá de baliza para a Administração, bem como para potenciais licitantes formularem suas propostas de forma adequada.

Considerações finais

As considerações sobre o termo de referência visam ao aprimoramento da fase interna do importante processo licitatório. Agentes públicos e operadores do direito estão dedicando, ainda que de forma incipiente, maior atenção quando da tratativa dos aspectos que permeiam a elaboração deste importantíssimo instrumento.

Com o advento da modalidade pregão e de seus decretos regulamentadores, considerando que maior parte das licitações realizadas são de bens e serviços comuns, o termo ganha destaque, tendo em vista os mais diversos aspectos do seu conteúdo para compor peça fundamental do processo de licitação.

A posição tanto da doutrina como da jurisprudência revela que a fase interna da licitação tem suma importância para o sucesso do procedimento licitatório. Outrossim, cabe destacar que o aprimoramento dessa fase fará com que a Administração consiga contratar bens e serviços de melhor qualidade, sempre alinhada aos aspectos da vantajosidade.

Desempenha, pois, o termo de referência o papel de abarcar aspectos de grande relevância para a contratação, como a definição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, de modo a garantir o caráter competitivo do certame.

Os agentes públicos que atuam na fase interna têm o desafio de proporcionar a melhor caracterização do objeto, de forma a conferir melhor qualidade e eficiência às contratações.

Referências

CARVALHO FILHO, José Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *A ciência do direito*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de referência*: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TCU. *Manual de licitações e contratos*: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BROLLO, Elizandro. Considerações sobre o termo de referência em licitações públicas. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 23-33. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

LIMITES E PROPOSTAS PARA O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA SAÚDE

OSCAR VALENTE CARDOSO

Resumo: O artigo analisa o fenômeno da judicialização das políticas públicas da saúde no direito brasileiro. Inicialmente, realiza uma crítica do tratamento individualizado de um direito de natureza coletiva e destaca a uniformização possível a partir dos precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Na sequência, examina os limites (especialmente financeiros) para a efetivação do direito à saúde e, a partir do direito comparado, formula propostas para a interpretação e aplicação das normas jurídicas pertinentes no Brasil.
Palavras-chave: Direito à saúde. Judicialização. Políticas públicas. Direito comparado. Constituição.

1 Introdução

A judicialização da saúde no Brasil produz diversas questões controversas nos processos judiciais. Além da responsabilidade da Administração Pública no fornecimento de medicamentos e na prestação de serviços médicos não abrangidos pelo SUS, é importante definir quais são os seus limites, ou seja, se esse dever é – ou não – irrestrito.

Por isso, além das dificuldades e obstáculos ao cumprimento de decisões judiciais sobre o fornecimento de medicamentos e de serviços de saúde, este artigo realiza uma comparação entre as formas de regulamentação e cumprimento no direito comparado, para apresentar propostas de resolução desses problemas no Brasil.

Este texto divide-se em duas partes: (a) na primeira, serão abordadas as dificuldades causadas pelo tratamento individualizado de interesses coletivos pelo Judiciário; (b) e a segunda destina-se à análise dos limites e das possibilidades no controle judicial das políticas públicas da saúde, a partir de um estudo comparado da regulamentação do assunto no Brasil e em outros países.

2 Judicialização individual de interesses coletivos

A principal dificuldade existente nos processos com pedido de fornecimento de medicamentos ou de outros serviços de saúde está na judicialização individual de interesses coletivos (*lato sensu*), ou seja, no tratamento individualizado de um direito que pertence a uma coletividade.

Por isso, se 5 mil pessoas em todo o país necessitarem de um mesmo medicamento que não é fornecido pelo SUS, em regra não há um processo coletivo para analisar a viabilidade na aquisição e fornecimento pela saúde pública, ou se ele tem vantagens – ou não – sobre o fármaco já oferecido. Para esse fim, existirão 5 mil processos individuais, julgados por 5 mil juízes diferentes (nos Judiciários federais e estaduais dos 26 estados e do Distrito Federal), com 5 mil petições iniciais, 5 mil contestações (no mínimo), 5 mil perícias, 5 mil sentenças, 5 mil recursos, entre outros atos processuais que se repetirão 5 mil vezes.

Contudo, na apreciação individual, o juiz não tem o conhecimento geral do sistema de saúde pública, tampouco o impacto de sua decisão sobre ele. Em outras palavras, a concessão de um medicamento para apenas uma (ou algumas) pessoa(s) causa um desequilíbrio no SUS, ao alterar o seu orçamento para outras finalidades, sem o devido cumprimento da universalidade e da integralidade.

Nesse ponto, o CPC/2015 avança no sentido de conferir maior efetividade à isonomia e à segurança jurídica. Para esse fim, a criação de um sistema de precedentes, com eficácia vinculante, e a regulamentação das consequências que produzem sobre os demais processos judiciais (inclusive com a aceleração do procedimento) conferem maior previsibilidade às decisões judiciais e fazem com que situações de fato similares sejam decididas da mesma maneira.

A fim de evitar divergências e permitir segurança no processamento e julgamento desses conflitos, destacam-se sete precedentes com eficácia vinculante (art. 927, III, do CPC):

a) há responsabilidade solidária dos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) nas prestações de saúde, razão pela qual a parte autora pode demandar contra qualquer um, alguns ou todos eles (Tema nº 793 da repercussão geral do STF),[1] ou seja, todos podem ser destinatários da decisão judicial (o que é complementado pelo Tema nº 686 dos recursos repetitivos do STJ,[2] no sentido de não ser obrigatório o chamamento ao processo da União);
b) a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública para o fornecimento de remédios a portadores de determinada doença (Tema nº

[1] A tese fixada pelo STF no Tema nº 793 foi a seguinte: "O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, sendo responsabilidade solidária dos entes federados, podendo figurar no polo passivo qualquer um deles em conjunto ou isoladamente".

[2] O STJ firmou a seguinte tese: "O chamamento ao processo da União com base no art. 77, III, do CPC, nas demandas propostas contra os demais entes federativos responsáveis para o fornecimento de medicamentos ou prestação de serviços de saúde, não é impositivo, mostrando-se inadequado opor obstáculo inútil à garantia fundamental do cidadão à saúde". Acrescenta-se que o chamamento ao processo, espécie de intervenção de terceiros admitida no CPC/73, não tem mais previsão no CPC/2015. A tese fixada foi a seguinte: "O Ministério Público é parte legítima para ajuizamento de ação civil pública que vise o fornecimento de remédios a portadores de certa doença".

262 da repercussão geral do STF4), o que, se efetivado adequadamente, pode corrigir o problema da judicialização individual;

c) a possibilidade de sequestro de verbas públicas para o cumprimento de obrigação de pagar decorrente de decisão judicial que determinar o fornecimento de medicamentos (Tema nº 84 dos recursos repetitivos do STJ[3] e Tema nº 289 da repercussão geral do STF);[4]

d) a possibilidade de imposição de multa diária à Administração Pública, na hipótese de eventual descumprimento da decisão judicial que determinar o fornecimento de medicamentos (Tema nº 98 dos recursos repetitivos do STJ);[5]

e) a fixação de critérios para o pedido judicial de medicamentos, consistentes na (e.1) prova, por meio de laudo médico, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento **e** da ineficácia dos fármacos fornecidos pelo SUS; (e.2) incapacidade financeira de custeio do medicamento prescrito; (e.3) e do registro do medicamento na Anvisa (Tema nº 106 dos recursos repetitivos do STJ).[6]

Além deles, o Tema nº 6 da repercussão geral do STF diz respeito à existência – ou não – de dever da saúde pública no fornecimento de medicamentos de alto custo às pessoas portadoras de doença grave que não tiverem condições financeiras para adquiri-los. A repercussão geral do RE nº 566.471 foi reconhecida no dia 15.11.2007 e o julgamento do mérito do recurso iniciou nas sessões de 15 e 28.9.2016, com os votos dos ministros Marco Aurélio (relator), Roberto Barroso e Edson Fachin, mas foi suspenso por pedido de vista.

Ainda, o Tema nº 500 da repercussão geral do STF diz respeito à existência – ou não – de dever da Saúde Pública no fornecimento de medicamentos não registrados pela Anvisa. A Corte reconheceu a repercussão geral do RE nº 657.718 no dia 17.11.2007 e o julgamento do mérito do recurso iniciou nas sessões de 15 e 28.9.2016, com os votos dos

---

3 O STJ estabeleceu a seguinte tese: "Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao Juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio, e sempre com adequada fundamentação".

4 Nessa questão, o STF utilizou (como em outras situações) a repercussão geral apenas para reiterar a sua jurisprudência e já decidir o mérito no Plenário virtual: "FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. POSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS PARA GARANTIA. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL" (RE nº 607.582 RG/RS. Plenário virtual. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 13.8.2010. *DJe*, 26 ago. 2010). Em consequência, a Min. Ellen Gracie proferiu decisão monocrática em 2.9.2010, negando seguimento ao recurso extraordinário, com fundamento na violação do tema decidido na repercussão geral. Entretanto, com a sua aposentadoria e a redistribuição do processo à nova relatora, Min. Rosa Weber, em 19.2.2011, nova decisão monocrática em 30.10.2014 determinou (equivocadamente) o prosseguimento do recurso.

5 A questão envolvia a aplicação do art. 461, §4º, do CPC/73 (matéria atualmente regulamentada nos arts. 497/500 do CPC/2015) e o STJ definiu a seguinte tese: "Possibilidade de imposição de multa diária (astreintes) a ente público, para compeli-lo a fornecer medicamento à pessoa desprovida de recursos financeiros".

6 O STJ fixou as seguintes teses: "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". Apesar de o recurso afetado (REsp nº 1.657.156/RJ) abranger apenas a já revogada Portaria nº 2.982/2009 do Ministério da Saúde (Programa de Medicamentos Excepcionais), o STJ analisou a controvérsia de forma ampla, com base no tema delimitado.

ministros Marco Aurélio (relator), Roberto Barroso e Edson Fachin, mas foi suspenso por pedido de vista.

A partir disso, pode-se afirmar que a criação de precedentes sobre o direito à saúde pelo STF e o STJ concretiza a segurança jurídica e a isonomia, confere estabilidade e previsibilidade às decisões judiciais, além de reduzir as controvérsias nos casos concretos.

Os casos semelhantes devem ser julgados da mesma forma e, a partir das questões de direito estabelecidas nos precedentes, os julgadores devem avaliar as questões de fato.

3 Limites e propostas para o cumprimento das decisões judiciais

Além da judicialização individualizada dos interesses coletivos, outra dificuldade das ações de fornecimento medicamentos ou de serviços de saúde está no cumprimento das decisões judiciais.

Porém, neste ponto não se pode afirmar que o problema estaria em um comportamento de má-fé ou não cooperativo do ente público no atendimento das decisões judiciais. As dificuldades estão em três problemas enfrentados pelo próprio réu, para cumprir a determinação dos juízes: (a) limitações orçamentárias para inserir novos gastos na saúde; (b) dificuldades administrativas (ou seja, burocráticas) para a aquisição de novos medicamentos, equipamentos ou serviços de saúde (especialmente quando nunca foram ou não são normalmente adquiridos e fornecidos pelo SUS); (c) e a necessidade de cumprir prazos extremamente reduzidos (em regra, de 24 ou 48 horas).

A partir dessas dificuldades, este tópico analisa os limites e os meios existentes para o cumprimento e a efetividade das decisões judiciais.

3.1 Limitações orçamentárias: o direito à saúde no orçamento

A alegação de restrições financeiras para inserir novos gastos no orçamento da saúde decorre diretamente da reserva do possível e da legitimidade para a realização das "escolhas trágicas".

Realização das "escolhas trágicas": costuma-se invocar para justificar a opção do Executivo por concretizar determinados direitos, para algumas pessoas, em detrimento dos direitos de outras. A própria existência de políticas sociais, por si só, já implica escolhas trágicas, pois decorre de opção por determinadas políticas públicas, em detrimento de outras.

Esse entendimento foi desenvolvido por Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (2000) (que utilizam apenas a expressão *choice*, não mencionando expressamente as *tragic choices*), na obra *The cost of rights: why liberty depends on taxes*, na qual sustentam que escolher "x" sobre "y" significa desistir de "y", que, se for a alternativa perdida mais valorizada, é definida como o custo de escolher "x". Destacam os autores:

> quando um direito é efetivado, alguém ganha e alguém perde. A aplicação de um direito [...], é "aceita" pela parte vencida porque essa parte não tem escolha, ou seja, porque todo o poder do Estado está ao lado do detentor do direito e, portanto, contra a parte vencida. (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 55)

Em outras palavras, o ato de escolha para fazer valer um direito, como todas as escolhas, tem um custo. Até mesmo os direitos negativos têm custos, pois, para

assegurar o direito de propriedade dos indivíduos, o Estado deve manter a ordem pública e o respeito recíproco entre os proprietários, e coercitivamente desestimular terceiros de desrespeitá-lo, e para isso existem gastos. Pergunta-se: que custo seria esse, e como suportá-lo? Considerando que a aplicação dos direitos gera despesas, os direitos em si também têm custos (por exemplo, o direito à segurança pública implica a manutenção de um aparato policial). No próprio título da obra já há uma indicação da forma de satisfação dos custos: "por que a liberdade depende dos tributos". Ou seja, para assegurar os direitos, a Administração Pública precisa criar fontes de receita, sendo a principal delas a arrecadação tributária. Em contrapartida, para o cidadão ter seus direitos efetivados, deve pagar tributos. Nesse sentido:

> o financiamento dos direitos fundamentais por meio de receitas fiscais nos ajuda a ver claramente que os direitos são bens públicos: contribuintes-financiadores e governo de gestão dos serviços sociais destinados a melhorar o bem-estar coletivo e individual. Todos os direitos são direitos positivos. (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 48)

Consequentemente, todos os direitos são políticos, e *o Poder Público não pode gastar mais do que arrecada para implantar as políticas públicas*, sendo essa a medida para a efetivação dos direitos. Em consequência, não só a decisão de constitucionalizar – ou não – determinados direitos como fundamentais depende da economia e das finanças públicas, como a sua efetivação também depende da existência de recursos. E isso implica não somente um problema de cálculo orçamentário, mas também em questões filosóficas sobre a justiça distributiva e a responsabilidade democrática (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 121-131). Ressalva-se, contudo, que classificar os direitos como bens de custos públicos não incentiva uma política desumana, tampouco a análise contábil de quais direitos podem – ou não – ser usufruídos pelos cidadãos. Considerando que os direitos efetivados pelo Poder Público derivam de escolhas estratégicas acerca da melhor forma de distribuir e aplicar os recursos públicos, essas decisões devem ser tomadas da maneira mais aberta possível, e podem ser criticadas e questionadas, inclusive judicialmente.

Outro dilema que surge com a necessidade das escolhas trágicas: deve o Poder Público fornecer um tratamento ou um medicamento de alto custo, se o valor desembolsado em 20 meses, por exemplo, é suficiente para construir um posto de saúde? Ainda, pode-se deferir, em antecipação de tutela, o transplante imediato de um órgão ao autor, sem ter ciência plena de suas condições de saúde, tampouco de quantas pessoas aguardam na "fila" do SUS esse mesmo transplante? Por outro lado, pode-se negar esse direito a uma pessoa com alto risco de morte (mesmo sem saber se existem – ou não – pessoas na mesma condição, necessitando do mesmo órgão)?

Ainda, tendo em vista que a saúde não é a única política social a ser efetivada pelos órgãos públicos, pode o direito de um particular ser satisfeito em detrimento de outras políticas públicas (como a previdência social e a educação)? Em virtude desse questionamento, deve ser estritamente respeitada a previsão orçamentária para a saúde pública aprovada pelo Legislativo (diante da natural necessidade de se fixar um limite, para abranger todos os fins do Estado), ou pode haver um redirecionamento dos gastos públicos?

Sob essa perspectiva, como efetivar o direito à saúde? Há viabilidade em fornecer qualquer tipo de medicamento ou tratamento, independentemente do custo (ou mesmo

de sua utilidade ou eficácia no tratamento da doença) a todas as pessoas? Relembrando a afirmação de Michel Villey (2007, p. 5-6), "haveria, só com o direito de todo francês 'à Saúde', com o que esvaziar o orçamento total do Estado francês, e cem mil vezes mais!".

Assim, reitera-se, como todos os direitos fundamentais, o direito à saúde não é ilimitado e absoluto, podendo ser restringido ou não incidir em determinada situação fática quando em confronto com outro direito.

Contudo, isso não impede, *a priori*, que o jurisdicionado questione as escolhas do Executivo, principalmente quando este desembolsa vários milhões de reais para a aquisição de preservativos e lubrificantes, às vésperas do carnaval, e deixa de fornecer medicamento que, em muitas situações, pode ter importância inclusive para a manutenção da vida de quem dele necessita.

Porém, o controle pelo Judiciário e a efetivação de direitos fundamentais por este deve ter limites, que ainda não estão devidamente definidos. Os principais, já mencionados, são os recursos financeiros do Estado, insuficientes para conferir efetividade aos direitos fundamentais de todos. Deles derivam outras restrições, como a reserva do possível.

Reserva do possível: a restrição sobre um direito fundamental pode ter como objetivo a limitação da atuação estatal, por meio de um núcleo essencial tutelado, para conferir efetividade ao direito; e mesmo os direitos fundamentais devem ser satisfeitos de acordo com a reserva do possível, ou seja, conforme as possibilidades orçamentárias e financeiras do ente federativo (binômio necessidade do beneficiário/possibilidade do Poder Público).

Mas, se de um lado a efetivação indiscriminada de todos os direitos fundamentais para todas as pessoas, em qualquer situação, pode tornar impossível a sua concretização, por outro lado não se pode utilizar esse discurso de forma absoluta, impedindo que qualquer decisão do Judiciário interfira nas opções do legislador.

Não se pode afirmar *a priori* que todos os atos do administrador público são legítimos, não violam direitos individuais ou coletivos, e estão em conformidade com o mundo fático. Essa presunção, como se sabe, é relativa, e o art. 5º, XLI, da Constituição, garante a punição dos atos de violação aos direitos fundamentais.

A reserva do possível relaciona os limites do Estado (principalmente dos recursos públicos) com a efetivação dos direitos sociais, podendo ser invocada somente quando demonstrar motivo justo e objetivamente comprovável.

Em outras palavras, não se deve analisar a regulamentação legal sob a perspectiva de que não assegura o acesso à saúde a todas as pessoas, mas sim do ponto de vista de que está sendo implantada uma política social que garante o fornecimento de medicamentos, realização de exames e tratamentos a milhares de pessoas. Ou seja, não se deve tratar o assunto sob a perspectiva da exclusão, mas sim da inclusão.

Levando em consideração que os recursos da União, dos estados e dos municípios são limitados, e que não há viabilidade para se fornecer qualquer medicamento ou tratamento a todas as pessoas, deve-se buscar também adquirir aqueles com menor custo e eficácia similar, para que seja possível o acesso a uma maior quantidade de pacientes. Busca-se, com esse raciocínio, evitar que uma pessoa com melhor condição cultural e socioeconômica que pleiteou a tutela jurisdicional possa ser beneficiada com um medicamento de alto custo, prejudicando outras pessoas que, sem o mesmo

discernimento ou condição financeira para requerer ao Judiciário, possam ser privadas do medicamento ou tratamento necessário (ainda que de menor valor e já fornecido), por insuficiência orçamentária.

Assim, a reserva do possível em princípio pode ser um argumento aceitável para afastar o fornecimento de medicamento pelo Executivo, quando o valor do remédio ou do tratamento tiver um impacto significativo no orçamento público. Contudo, isso não é admitido, na prática do Judiciário nacional, como argumento suficiente para afastar a responsabilidade do réu.

Destaca-se ainda, nos últimos anos, que a alegação de limitação orçamentária e imprevisibilidade dos gastos com a saúde pública nos processos judiciais é minimizada pela *possibilidade de o orçamento se basear nos gastos com decisões judiciais no ano anterior*.

3.2 Propostas: o direito à saúde no direito comparado e no Brasil

Neste ponto, examina-se a regulamentação do assunto no direito comparado para destacar as semelhanças e diferenças existentes com o seu tratamento no Brasil.

A Constituição de Portugal protege o direito à saúde no art. 64, segundo o qual: "1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover". Assim, a saúde não é apenas um direito, mas um *dever* de todos, ou seja, pressupõe-se que a efetividade desse direito é uma consequência lógica de sua promoção por toda a sociedade civil e a Administração Pública.

Ainda, apesar de conferir um caráter universal, o art. 64 esclarece que o direito à saúde *pode ser* (mas não é necessariamente) gratuito: "2. O direito à protecção da saúde é realizado: a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as *condições económicas e sociais* dos cidadãos, tendencialmente gratuito; [...]".

Na Espanha, o art. 43 da Constituição protege o direito à saúde como uma norma constitucional de eficácia limitada: "1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto". Portanto, a sua regulamentação é feita por meio de lei infraconstitucional, que deve definir quais são os deveres e os direitos de cada um na promoção, proteção e efetivação do direito à saúde.

Na Itália, o art. 32 da Constituição reconhece o direito à saúde como um direito individual coletivo, mas garante o tratamento gratuito apenas aos necessitados:

> La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

No Chile, o art. 19 da Constituição assegura o direito à saúde, mas permite que a sua regulamentação infraconstitucional defina contribuições para se ter acesso a ele:

> [...] 9º El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones

> relacionadas con la salud. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado.

Nos Estados Unidos há, apenas, referência à promoção do bem-estar social no Preâmbulo da Constituição:

> We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

Na África do Sul, a reserva do possível está expressa na Constituição (*reasonable legislative and other measures*) para a efetivação progressiva de diversos direitos sociais, como a proteção ao meio ambiente (art. 24.b), o direito de propriedade (art. 25.5), o direito à habitação (art. 26.2), o direito à saúde (art. 27.2), o direito à educação (art. 29.b) e o direito à informação (art. 32.2).

No direito internacional, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU) também reconhece expressamente a reserva do possível no art. 2.1:

> Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Por fim, no Brasil, a saúde é um direito social previsto no *caput* do art. 6º e possui o seu fundamento principal no art. 196 da Constituição: "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".

Há, portanto, duas condições para a efetivação do direito à saúde no país: (a) *econômica* – diz respeito aos limites orçamentários do Poder Público; (b) e *política* – demanda a existência de política pública que defina os medicamentos fornecidos e os serviços médicos prestados.

4 Conclusões

A judicialização das políticas públicas de saúde no Brasil parte do pressuposto de que o caráter universal e integral do Sistema Único de Saúde permitiria a prestação dos serviços para todas as pessoas e em qualquer situação, independentemente de seus custos.

Apesar de a seguridade social compreender a saúde, a previdência social e a assistência social, as decisões dos tribunais superiores (especialmente do STF) não

dialogam entre si no tratamento das questões relativas à saúde e à previdência social. Enquanto a reserva do possível é observada na previdência, especialmente por meio da exigência da prévia fonte de custeio para a criação de benefícios e despesas (art. 195, §5º, CF), na saúde essa regra é totalmente desconsiderada pelos tribunais pátrios.

Por isso, é necessária a adequada interpretação e aplicação do art. 196 da Constituição, observadas as condições econômica e política referidas, além do respeito à discricionariedade administrativa conferida ao Executivo na formulação e execução das políticas públicas da saúde no país.

Referências

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights*: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Oscar Valente. Limites e propostas para o controle judicial das políticas públicas da saúde. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 35-43. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

TADAHIRO TSUBOUCHI

Resumo: O presente artigo tem como objetivo compreender os motivos que dão origem à judicialização de determinada política pública, em especial, a política de saúde e os efeitos decorrentes da intervenção do Poder Judiciário, quando do exercício de jurisdição interpretando, aplicando e, às vezes, de forma anômala, reescrevendo parte da política pública de saúde à margem da construção das políticas públicas, cuja gênese deveria ser o Poder Legislativo. A intervenção do Poder Judiciário na política pública da saúde deve observar o princípio da separação dos poderes, evitando-se a avocação *sui generis* para a discussão do tema transformando o julgamento da questão em verdadeira inovação da política pública, com o estabelecimento de requisitos e/ou condições que não encontram ressonância no desenho institucional da própria política da saúde.
Palavras-chave: Política pública. Judicialização da saúde. Teoria da separação dos poderes. Gênese das políticas públicas. Avocação. Redefinição da política pública.

Introdução

O Estado é responsável pelo seu povo, eis que elemento vital para a sua própria existência, ao lado dos outros dois elementos, território e governo. Significativa parcela dos Estados modernos lançou suas bases no clássico modelo de *Charles-Louis de Secondat*, conhecido como Barão de Montesquieu, na teoria política da separação dos poderes, a qual, registre-se, não se trata de ineditismo, já que preexistia de forma similar no período helênico, na antiga Grécia. Não obstante eventual imprecisão histórica de sua formulação, o certo é que a concepção desenhada por Montesquieu visava exatamente evitar a concentração de poder em qualquer um dos poderes condutores do Estado. A sua previsão, não futurística, mas contextualizada, informava-lhe que o excesso de poder fragilizava o cidadão, agigantava o Estado e limitava a liberdade.

A preocupação de Montesquieu sobre a atrofia do poder do Estado em contraponto à liberdade do cidadão pode ser depreendida nos seguintes trechos de sua obra o *Espírito das leis*:[1]

---

[1] MONTESQUIEU. *Espírito das leis*. [s.l.]: [s.n.], 1748.

> [...] é essencial para que haja a liberdade do cidadão em se sentir seguro perante o Estado e perante outro cidadão, pois se fosse dado a mais de um desses poderes o poder de legislar e ao mesmo tempo julgar essa medida seria extremamente autoritária e arbitrária perante o cidadão que estaria praticamente indefeso, ou seja, estaria à mercê de um juiz legislador [...].
> Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente [...]. O poder de julgar não deve ser outorgado a um senado permanente, mas exercido por pessoas extraídas do corpo do povo, num certo período do ano, de modo prescrito pela lei, para formar um tribunal que dure apenas o tempo necessário.

O arquétipo institucional proposto por Montesquieu parte da simplicidade para gerir uma questão extremamente complexa, qual seja a distribuição do poder para administrar o Estado. De forma pragmática pode-se dizer que o desenho de Montesquieu desenvolveu a lógica da distribuição do poder pelos poderes visando à potencialização da condução do Estado, em cada uma das suas funções executiva, legislativa e jurisdicional. Ao contrário do que possa parecer, a divisão do poder permite extrair o máximo de cada uma dessas funções na medida que o seu foco se concentra em atividade pontual, específica e com a necessária visão e sentimento de limitação em virtude dos controles que os outros poderes naturalmente exercerão. O poder limita o poder!

Não se pode confundir divisão de poderes com fragmentação do poder. O primeiro é forma resolutiva, inteligente e eficaz de otimização de uma boa gestão. Já o segundo é a forma de desestruturar o próprio Estado.

Nesse contexto, a divisão de poder enseja na natural distribuição de atribuições e competências próprias de cada Poder.

A partir da assertiva retrolançada, pode-se descrever a distribuição de atribuições e competências no seguinte esquema:

- Poder Legislativo: discussão e deliberação da política pública;
- Poder Executivo: implementador e executor da política pública e
- Poder Judiciário: julgador da escorreita execução da política pública. Vale o destaque de que em determinadas situações a atuação do Poder Judiciário pode-se dar diretamente na análise da própria política pública a partir da norma que instituiu ou alterou uma política pública, por meio do controle concentrado de constitucionalidade (*v.g*. ADI, ADC) ou do controle difuso de constitucionalidade.

A distribuição do poder enseja certa *expertise* em cada um dos poderes ao exercer seu *munus*, o que é benéfico quando de sua atuação, mas altamente preocupante quando um dos poderes atua sem a devida limitação em funções típicas dos demais, traduzindo numa avocação indevida.

Referido fenômeno tem sido identificado na atuação do Poder Judiciário quando da judicialização da saúde, mais especificamente quando, além de julgar determinado caso, na maioria das vezes, atendimento assistencial do Sistema Único de Saúde (*v.g*. fornecimento de medicamento, leito de UTI, cirurgias, etc.), o *decisum* judicial estabelece uma inovação procedimental ou de requisito que não existia na política pública de saúde.

Nesse caso, o Poder Judiciário, mais do que exercendo de forma plena e legal a sua jurisdição, acaba por inovar a política pública de saúde acrescendo-lhe condições, requisitos ou situações que não foram devidamente analisadas, sopesadas, avaliadas ou sequer debatidas na esfera natural e originária da política pública, o Poder Legislativo.

Política, política pública e política pública de saúde

A complexidade, na maioria das vezes, nasce da simplicidade desconhecida. A partir da assertiva lançada e, para fins de compreensão do presente artigo, torna-se essencial a apropriação de conceitos simples como política, política pública, política pública da saúde para se entender as situações *sui generis* decorrentes da judicialização da saúde, principalmente quanto à forma e ao nascedouro dessa política pública e seu possível confronto com as decisões judiciais que acabam por mitigar ou até mesmo desconsiderar a política de saúde e, em alguns casos, redesenhando-a ou reescrevendo-a à margem da ambiência natural de seu nascedouro, o Poder Legislativo.

Por política temos:[2] [3]

> *Política* (do Grego: πολιτικός/*politikos*, significa "de, para, ou relacionado a grupos que integram a Pólis") denomina-se a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados; a aplicação desta ciência aos assuntos internos da nação (política interna) ou aos assuntos externos (política externa).

Por política pública temos:[4]

> As políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público.

Por política pública da saúde temos:[5]

> As políticas públicas em saúde integram o campo de ação social do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população e dos ambientes natural, social e do trabalho. Sua tarefa específica em relação às outras políticas públicas da área social consiste em organizar as funções públicas governamentais para a promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos e da coletividade.

Ao lado dos conceitos retrotranscritos o conhecimento dos princípios constitucionais delineadores da saúde pública no pós-1988 é essencial para o conhecimento holístico do *thema*.

---

2 MAAR, Wolfgang Leo. *O que é política*. 54. São Paulo: Brasiliense, [1982] 2013. Coleção Primeiros Passos.

3 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Coordenação de João Ferreira. Revisão Geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010 [1983]. v. 2. p. 954-962.

4 LUCCHESE, Patrícia T. R. (Coord.). *Políticas públicas em saúde pública*. São Paulo: Ibireme/Opas/OMS, 2002.

5 LUCCHESE, Patrícia T. R. (Coord.). *Políticas públicas em saúde pública*. Coordenação de Dayse Santos Aguiar, Tatiana Wargas, Luciana Dias de Lima, Rosana Magalhães, Giselle Lavinas Monerat. São Paulo: Ibireme/Opas / OMS, 2004.

Nesse sentido cabe destacar cinco (5) princípios: universalidade, integralidade, rede regionalizada, participação da comunidade e gratuidade.

De forma sucinta podemos compreender as bases principiológicas da seguinte forma:

- Universalidade – todos brasileiros, sem exceção, são usuários do SUS.
- Integralidade – o atendimento ao usuário deve dispensar todos os meios necessários, disponíveis, incorporados e disponibilizados pelo próprio sistema.
- Rede regionalizada – a gestão da saúde deve ter o olhar para além da cidade, e sim dentro de uma rede de atendimento, levando em consideração a capacidade e o perfil epidemiológico de cada região. Não se faz saúde de forma isolada.
- Participação da comunidade – o usuário deve ter vez e voz nos serviços de saúde, sendo tal expressão efetivada na participação do usuário no controle social (*v.g*. conselhos de saúde).
- Gratuidade – apesar de não estar descrito de forma taxativa no texto constitucional, a gratuidade é intrínseca e inafastável como direito a todo e qualquer usuário, eis que o parâmetro socioeconômico não é condição de acesso ao sistema único de saúde.

A seguridade social na Constituição Federal de 1988

Outro entendimento essencial para a visão holística da saúde pública se relaciona ao contexto da Seguridade Social na Carta Política de 88.

O legislador constituinte originário no Título Da Ordem Social, no Capítulo II – Da Seguridade Social da Constituição Federal tratou a Seguridade Social como gênero e a subdividiu em três (3) espécies: saúde, previdência social e assistência social, cada qual com legislações próprias, requisitos e condições específicas e principalmente com destinatários (público-alvo) diferenciados, como consectário da própria finalidade e extensão de cada uma dessas políticas públicas.

De modo pragmático podemos diferenciar esses três (3) públicos-alvo da seguinte forma:

Política pública	Público-alvo	Capacidade socioeconômica
Saúde	Todo e qualquer cidadão	Não exigida
Previdência Social	Contribuintes (RGPS ou RPPS)	Exigida a contribuição
Assistência Social	Cidadão em situação de vulnerabilidade social	Hipossuficiência financeira comprovada

Para fins do presente artigo, cabe o devido cotejamento entre o público-alvo da saúde e da assistência social.

A saúde e a assistência social

Como visto a saúde e a assistência social integram a Seguridade Social, mas não são políticas similares ou mesmo equivalentes a ponto de se estabelecer identidade de seus públicos-alvo.

Ambas políticas, de matriz constitucional, têm regramentos próprios. A saúde é estruturada na Lei nº 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde, e a assistência social, na Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A simples distinção dos normativos por si só já está a sinalizar que as políticas têm escopos e finalidades diferenciados, mas uma questão específica merece abordagem, em função de várias decisões judiciais, qual seja a capacidade econômico-financeira dos usuários/beneficiários.

Como apresentado no quadro acima, no desenho da política pública de saúde, no pós-88, não se exige ou se condiciona a prestação das ações e serviços públicos de saúde a qualquer condição socioeconômica do usuário. A situação financeira de quem precisa ou recorre aos serviços do SUS não tem qualquer importância ou mesmo relevância, eis que a sua qualidade de usuário SUS está assegurada pelo texto constitucional, em específico pela primeira parte do art. 196 da CF: "A saúde é direito de todos e dever do Estado". Eis a real dimensão do princípio da universalidade.

Nesta oportunidade, cabe rápida digressão histórica, em momento anterior à Constituição de 1988, partindo-se da segunda metade de 1970, quando um movimento embrionário na área da saúde recebeu o nome de reforma sanitária:[6]

> A Reforma Sanitária, desde esta posição política, foi por mim definida como referindo-se a um processo de transformação da norma legal e do aparelho institucional que regulamenta e se responsabiliza pela proteção à saúde dos cidadãos e corresponde a um efetivo deslocamento do poder político em direção às camadas populares, cuja expressão material se concretiza na busca do direito universal à saúde e na criação de um sistema único sob a égide do Estado.

O marco temporal determinante para o novo desenho da política pública de saúde no Brasil, que acabou consolidado na Carta Política de 88, foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, instalada em 17.3.1986, sendo um dos seus objetivos: "obter subsídios visando contribuir para a reformulação do Sistema Nacional de Saúde e proporcionar elementos para se debater a saúde na futura Constituinte".

Destaca-se do seu relatório final:

> Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade.

Isento de dúvida que a nova política da saúde inovou ao elevar ao patamar constitucional o princípio do acesso universal, independentemente da condição financeira ou socioeconômica do usuário, rompendo com uma seletividade perversa e discutível, naquela época, ao diferenciar os brasileiros, no fator laboral, para que o Estado prestasse serviço de saúde de forma gratuita.

Em 5.10.1988, com a nova ordem constitucional, essa seletividade restou sepultada, consagrando o princípio da universalidade *ex vi* do art. 196 da CF.

---

[6] FLEURY, Sonia (Org.). *Saúde e democracia*: a luta do Cebes. São Paulo: Lemos, 1997.

Como consectário do citado princípio, hoje, o SUS é o único sistema de política pública no mundo que atende a mais de cem milhões de pessoas. Desse gigantismo nascem os desafios e as problemáticas na execução da política.

Judicialização da saúde e condição econômica

A judicialização das políticas públicas, a qual não pode ser imputada ao Poder Judiciário, eis que não age de ofício, mas sim deve ser instado, no seu exercício de jurisdição, decorre tanto da conscientização do cidadão na necessidade de resguardo de seus direitos e da possibilidade de acesso aos meios inerentes à conservação desses direitos, mas muito, e em especial nesse momento, pela crise financeira da própria sociedade.

Ao Estado, em determinados momentos da sociedade, não basta exigir-lhe o fomento, mas sim a condição de Estado Provedor. Nessa situação quando os próprios mecanismos do Ente Estatal também são insuficientes, somente cabe ao cidadão a opção do Poder Judiciário, na acepção de Montesquieu, da lógica finalística desse poder agir, corrigir e determinar que o Estado proveja a necessidade do cidadão, *a priori*, dentro das políticas públicas.

A atuação do Judiciário deve ser a de corrigir faltas ou falhas no atendimento do cidadão dentro de certa política pública. Em regra, não é cabível ao Judiciário inovar ou estabelecer a melhor política pública àquele caso, mas sim aplicar a política pública ao caso.

Tomando por empréstimo a citação de Montesquieu, a separação dos poderes visa evitar o "juiz legislador"!

Como se sabe medicamentos, tratamentos e atividades ou bens relacionados à prestação das ações e serviços de saúde, em boa parte das vezes, importam cifras significativas, chegando em patamares astronômicos para a média dos padrões da sociedade brasileira. Porém, independentemente do custo financeiro, o texto constitucional não segregou, condicionou, relativizou a prestação dos serviços e ações de saúde pública à condição socioeconômica do usuário, ou mais especificamente à sua hipossuficiência econômica.

Essa regra foi extirpada, abolida e desconsiderada há mais de 30 anos, quando entrou em vigor o atual texto constitucional. Essa opção, como demonstrado, foi fruto da discussão da sociedade, na 8ª Conferência Nacional de Saúde, instância deliberativa legal para tanto (art. 1º, I e seu §1º da Lei nº 8.142/90) e consolidada pelo legislador originário constituinte (art. 196, CF).

Não obstante essa garantia do usuário da saúde com assento constitucional, o Poder Judiciário em diversos julgados tem levado em consideração a capacidade socioeconômica do destinatário da saúde pública.

A opção do Judiciário em estabelecer a condição ou o requisito em apreço equivale a reescrever, redesenhar e até mesmo inovar não só a política pública de saúde, mas até desconsiderar o texto constitucional, a partir da constatação de que referida condição, desde 1988, jamais foi utilizada para a concessão ou negativa prestacional das ações ou serviços públicos de saúde.

Essa situação é até entendível. Só não pode ser aceitável.

Voltar a utilizar a condição socioeconômica para o usuário de saúde pode ser considerada até a mitigação do princípio da universalidade, ou em caso mais extremo sua desconsideração. É regredir mais de 30 anos no pré-1988! É fazer tábula rasa da Reforma Sanitária. É ter o olhar para frente, andando para trás!

Cabe nessa oportunidade, inclusive, invocar escólio do constitucionalista lusitano J. J. Gomes Canotilho, na sua formulação do princípio da não retrocessão das políticas públicas:[7]

> quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A "proibição de retrocesso social" nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Existem vários julgados de Tribunais estaduais, federais, do Superior Tribunal de Justiça, (STJ) e do Excelso Supremo Tribunal Federal (STF) nos quais a análise da capacidade socioeconômica do demandante é levada em consideração para fins de se conceder um direito no viés da saúde pública.

A título de exemplo cite-se recente decisão do STJ:[8]

> EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.657.156 – RJ (2017/0025629-7)
> *TESE FIXADA*:
> A tese fixada no julgamento repetitivo passa a ser: 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. (Grifos nossos)

No STF, cita-se a título de exemplo, além de vários julgados, o Tema nº 6 da repercussão geral:[9]

> Tema
> 6 – Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo.

---

7 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. 11. reimpr. Coimbra: Almedina, 2003.

8 STJ. *Consulta processual*. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201700256297>.

9 STF. *Pesquisa avançada* – Tema 6 – Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2565078&numeroProcesso=566471&classeProcesso=RE&numeroTema=6>.

Analisar determinada questão na ótica da saúde pública, mas condicionar o usuário sob o crivo da capacidade socioeconômica é dispensar tratamento anômalo ao caso, eis que citado requisito não está elencado como condição para a prestação desse serviço público a cargo do Estado.

Não se pode nem se deve adentrar na política pública de saúde a partir da "antessala" da política pública da assistência social!

Essas políticas coexistem, mas não se confundem!

Parâmetro socioeconômico do usuário é requisito, formal, legal e indispensável da assistência social, mas vedada a sua utilização como critério para a saúde pública, por expresso e taxativo comando constitucional *ex vi* do art. 196 da CF.

Conclusão

As políticas públicas têm seu nascedouro natural nas necessidades e discussões da própria sociedade, evoluindo para a institucionalização e a normatização por intermédio de seus representantes, o Poder Legislativo, o qual tem o *munus* de debater exaustivamente os prós e contras dessas políticas, materializando a demanda popular em normas. Eis o berço natural das políticas públicas. Essa é a real dimensão da finalidade da representação legislativa na sociedade.

Ao Poder Executivo, na sua missão constitucional e institucional, cabe, como já mencionado, ser o implementador e executor dessa política, cujo escopo é o interesse público como principal fator na execução da prestação do serviço público vinculado à essa política.

Por fim, mas não menos relevante, o Poder Judiciário, como aquele que assegura a efetiva e eficaz execução da política no caso de falta, falha, omissão ou até desconsideração por parte do Executivo.

O poder de correção do Judiciário deve balizar-se pelo desenho institucional e normatizado da política pública, eis que já ultrapassadas todas as fases antecedentes, nas quais a política foi detidamente debatida, deliberada e, principalmente, instituída.

Ao Judiciário cabe a correção. Não a inovação.

A judicialização estruturante induz o aperfeiçoamento da política pública em eventuais falhas ou omissões. O que se deve considerar como anômalo é a judicialização, que na condição do exercício de jurisdição avoca a si o poder de inovar dentro dessa mesma política, com o pretexto de inconsistência ou não efetividade da forma que a política está desenhada.

Nunca se deve olvidar que toda e qualquer política pública é formulada pelo todo para garantir direitos ao indivíduo.

Lado outro, em regra, excetuando as ações coletivas, uma ação é o intuito do cidadão que, no caso possivelmente não atendido de forma satisfatória pelo Estado na aplicação de uma política pública, recorre ao Judiciário.

Assim, inovar toda uma política pública a partir de uma ação judicial é inverter a gênese dessa mesma política, com o potencial risco de fazer o todo se adequar ao um!

O interesse público nunca pode se submeter ao interesse de *um público*.

A complexidade e até mesmo a ambiência natural na qual são analisadas as demandas de saúde ensejam naturalmente uma análise diferenciada, permeada de subjetividade e, às vezes, até de compaixão, dado que se trata de vida humana, mas, em contraponto, não se pode perder a *ratio* no enfrentamento da questão, sob pena de a cada julgamento ser reescrita uma parte diferente da política pública de saúde, eleita e consolidada na Constituição Federal de 1988.

Por fim, não se deve colocar na mesma mesa ou na mesma discussão o confronto da saúde do usuário e a saúde da população.

A política pública de saúde olha o interesse público, mas foca no cidadão. O grande desafio é não ter a visão míope ante a nossa atual realidade.

A judicialização da saúde será sempre um bem ao cidadão se for indutora ao aperfeiçoamento da política pública de saúde, ensejando a sua fiel execução, devendo, ao revés, ser evitado que se transforme em foro para a sua formulação e inovação.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TSUBOUCHI, Tadahiro. Políticas públicas e judicialização da saúde. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 45-53. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – GOVERNANÇA PARA AQUISIÇÕES E PESQUISA DE PREÇO

JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de apresentar como a legislação pátria e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU estão tratando a realização da estimativa de preços na Administração Pública e como o gestor público pode adotar as melhores práticas existentes para garantir a oferta mais vantajosa nas aquisições públicas. Por meio da análise dos tipos de contratações existentes e nos novos paradigmas para as pesquisas de preços, o autor destaca como o licitante deve agir durante a preparação do processo de aquisição de produtos ou serviços para a Administração Pública.
Palavras-chave: Licitação. Estimativa de preços. Contratações públicas. Fornecedores

Introdução

O processo de compras públicas é o meio pelo qual o gestor busca na iniciativa privada os insumos necessários para a realização das ações estatais. Por se estar lidando com recursos públicos, provenientes do esforço de cada um dos contribuintes, esta relação precisa estar adstrita a regras predeterminadas, respeitando-se os princípios da legalidade e da moralidade que regem a Administração Pública.

A própria Constituição Federal de 1988 tratou do tema, ao fixar:

> Art. 37. [...]
> 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.[1]

[1] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização dos textos e índice por J. U. Jacoby Fernandes. 2. ed. atual. até EC nº 99/2017. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

A garantia do *status* constitucional às compras públicas, regulamentadas posteriormente pela Lei nº 8.666/1993 e normas correlatas, fixa a necessidade da observância a regras mais rígidas que as avenças realizadas normalmente nas relações privadas. Essas regras, porém, não podem ser rígidas a ponto de engessar o processo de aquisição de insumos, surgindo para o gestor um desafio: como tornar o processo de compras mais eficiente?

A tarefa não é simples e exige do gestor um amplo conhecimento do mercado, da legislação e da atuação dos órgãos de controle na análise dos processos. Do mesmo modo, a eficiência das contratações é um desafio imposto aos órgãos de controle, que não podem se tornar verdadeiras barreiras para a execução dos objetivos da Administração Pública.

Um ponto central em relação à governança nas aquisições refere-se diretamente à fixação de preços em relação aos produtos. A pesquisa de preços é uma tarefa crucial na preparação e no sucesso de um procedimento licitatório para a aquisição de produtos. É a partir deste ponto que o presente trabalho discutirá estratégias para aquisições.

Pesquisa de preço e capacitação

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 15, inc. V, fixa textualmente o cuidado que os gestores devem ter em balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Embora a norma tenha balizado o tema, nunca se definiu efetivamente como a pesquisa de preço deve ser realizada até o ano de 2014, quando surgiu a primeira norma federal que tratou do tema.

Nos 20 anos entre a Lei de Licitações e a norma do Ministério do Planejamento, o gestor estava submetido a uma evidente insegurança jurídica em relação ao tema. A Instrução Normativa nº 05/2014, após modificação ocorrida no ano de 2017, prevê que a pesquisa deve ser realizada por meio do painel de preços, ferramenta do Ministério do Planejamento que compila, em um só banco de dados, informações sobre a compra de produtos pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

O painel de preços, embora seja um importante instrumento, apresenta algumas falhas em relação a determinados produtos. Do mesmo modo, diversos insumos não estarão disponíveis na ferramenta, exigindo do responsável pela licitação novas estratégias para estimar os preços dos produtos. Essa tarefa só será realizada com base em conhecimento técnico e estratégico em relação à pesquisa de preços.

Sobre o tema, o TCU já se manifestou em relação à necessidade de capacitação dos profissionais que atuam nesse setor:

> TCU determinou: providencie capacitação em Licitações e Contratos, com foco em pesquisa de preços e avaliação de propostas, para os empregados envolvidos nos procedimentos que auxiliam a Comissão de Licitação, na formação do "preço base" e na avaliação dos preços ofertados em certame licitatório, para fins de contratação.[2]

[2] TCU, 1ª Câmara. Processo TC nº 018.040/2009-0. Acórdão nº 6784/2009. Rel. Min. Valmir Campelo.

A formação do profissional permite uma atuação mais assertiva no momento de definir qual a melhor estratégia para realizar a estimativa de preços.

Evolução jurisprudencial sobre a estimativa de preços

Ao longo do tempo, a realização da estimativa de preços e a exigência de um método mais definido foi se impondo à ação do gestor público. Essa necessidade pode ser observada por meio da evolução jurisprudencial do próprio Tribunal de Contas da União – TCU.

Em julgados anteriores ao ano 2000, é possível observar a desnecessidade de apresentação dos orçamentos estimados, conforme se observa adiante:

> O TCU, alterando entendimento, decidiu: "não entendemos ser exigível a entrega do orçamento junto com o Edital, podendo o mesmo ficar à disposição dos licitantes interessados em verificá-lo." No caso, a Administração não divulgou a planilha e contratou com preços inferiores em 50% a essa.[3]

Em julgado já no ano de 2004, que versava sobre a apresentação da planilha de custos, assim se manifestou a Corte de Contas:

> TCU decidiu que "a ausência de orçamento estimado em planilhas e quantitativos de preços unitários pode ser considerada falha formal, quando não comprometer a lisura da licitação, conforme entendimento deste Tribunal (Decisões nº 148/1996 – Plenário e 020/2000 – Plenário).[4]

No ano de 2015, por meio de um julgado paradigmático, o Tribunal de Contas da União ampliou a relevância da pesquisa de preços para o processo de compras públicas, passando a ser etapa fundamental para a correta execução das ações.

> [...] 102. Confirmou-se, também, que não houve negociação de preços com a licitante vencedora, conforme preceituado no art. 24, §§8º e 9º, do Decreto 5.450/2005 (itens 57-65).
> [...] 106.4. [...] "impropriedades" [...].
> a) realização de pesquisas de preços com utilização de orçamento manifestamente superior à prática de mercado (cerca de 40% superior ao segundo orçamento de maior valor), o que vai de encontro ao art. 2º, §6º, da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014 e ao posicionamento do TCU representado no Acórdão 2.943/2013-Plenário;
> b) realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente, considerando-se que se restringiu ao possível envio de dois e-mails a oito empresas do ramo, tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço seja vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o Comprasnet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, II e III, e o art. 43, IV, da Lei 8.666/1993, conforme o entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário;

---

[3] TCU, Plenário. Processo TC nº 500.117/1996-9. Decisão nº 97/1997. Rel. Min. Bento José Bugarin.

[4] TCU, 2ª Câmara. Processo TC nº 005.371/2002-8. Acórdão nº 993/2004. Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha.

> c) não realização, por meio do sistema, de negociação com a licitante vencedora a fim de obter melhor proposta, em afronta ao art. 24, §§8º e 9º, do Decreto 5.450/2005;
> d) aplicação da Convenção Coletiva de Trabalho pactuada entre o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados, Serviços de Informática e Similares do Estado do Ceará (SINDPD-CE) e o Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Ceará (SEACEC), quando da avaliação da proposta da Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A., muito embora a empresa, devido a sua atividade econômica preponderante, não se vincule a esse último sindicato, mas ao Sindicato das Empresas de Informática, Telecomunicações e Automação do Ceará (SEITAC), conforme as regras estabelecidas nos artigos 511, 570 e seguintes do Decreto-Lei 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), o que infringiu o princípio da legalidade, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.[5]

O TCU, assim, passou a atribuir relevante importância à pesquisa de preços, inclusive responsabilizando aqueles que as realizam em caso de falhas grave, como demonstrado no Acórdão nº 1.464/2013, que estabeleceu: "equívocos graves na estimativa do preço de obras públicas ensejam responsabilização do engenheiro orçamentista e de seu superior hierárquico imediato".

Estimativa de preço no pregão e nas estatais

No pregão, pela própria natureza da modalidade licitatória, não é preciso divulgar a estimativa de preços. Não divulgar o valor permite que a negociação ocorra de maneira mais natural, podendo a Administração obter uma proposta mais vantajosa para si. A divulgação, porém, não é proibida, mas uma faculdade, conforme entende o TCU. O Ministro Benjamin Zymler assim se manifestou:

> [...] Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.[6]

No âmbito das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 assim define:

> Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. [...]
> §3º A informação relativa ao valor estimado do objeto da licitação, ainda que tenha caráter sigiloso, será disponibilizada a órgãos de controle externo e interno, devendo a

[5] TCU, Plenário. Processo TC nº 013.754/2015-7. Acórdão nº 2637/2015. Rel. Min. Bruno Dantas.

[6] TCU, Plenário. Processo nº 010.909/2001-7. Acórdão nº 114/200. Rel. Min. Benjamin Zymler.

> empresa pública ou a sociedade de economia mista registrar em documento formal sua disponibilização aos órgãos de controle, sempre que solicitado.[7]

A norma define que a regra é que esse valor previsto seja sigiloso, mas garante ao controle acesso a essa informação de modo que seja possível aferir o correto procedimento adotado pela entidade no processo de compras. Para o Tribunal de Contas da União – TCU, o sigilo previsto no art. 34 precisa ser relativizado. Em decisão recente, assim se manifestou a Corte:

> Nas licitações realizadas pelas empresas estatais, sempre que o orçamento de referência for utilizado como critério de aceitabilidade das propostas, sua divulgação no edital é obrigatória, e não facultativa, em observância ao princípio constitucional da publicidade e, ainda, por não haver no art. 34 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) proibição absoluta à revelação do orçamento.[8]

Com a manifestação, a Corte de Contas estabelece uma mudança de critério a ser observada pelos responsáveis pelo procedimento licitatório das estatais no momento da preparação da licitação.

A estimativa de preços e o regime diferenciado de contratação

O Regime Diferenciado de Contratação – RDC representou uma nova forma de aquisição pública, utilizado inicialmente como mecanismo para facilitar as compras relacionadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas realizadas no Brasil. Devido à modernidade de suas previsões legais, o RDC passou a ser estendido a todas as obras prioritárias do Governo Federal.

Devido à defasagem na Lei de Licitações e Contratos, promulgada em 1993, o RDC passou a ganhar proeminência no processo das grandes aquisições públicas, tornando mais racional essas contratações. Em relação à estimativa de preços das licitações, a norma traz um conjunto de previsões detalhadas sobre essa atividade:

> Art. 9º O orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após a adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação no instrumento convocatório do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.
> §1º O orçamento previamente estimado estará disponível permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.
> §2º O instrumento convocatório deverá conter:
> I – o orçamento previamente estimado, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto;
> II – o valor da remuneração ou do prêmio, quando adotado o critério de julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico; e

---

7 BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 30 out. 2018.

8 TCU. *Boletim de Jurisprudência*, n. 226. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/>. Acesso em: 26 jul. 2018.

> III – o preço mínimo de arrematação, quando adotado o critério de julgamento por maior oferta. [...]
> Art. 40. Na verificação da conformidade da melhor proposta apresentada com os requisitos do instrumento convocatório, será desclassificada aquela que: [...]
> III – apresente preço manifestamente inexequível ou permaneça acima do orçamento estimado para a contratação, inclusive nas hipóteses previstas no caput do art. 9º; [...]
> Art. 42. Nas licitações de obras e serviços de engenharia, a economicidade da proposta será aferida com base nos custos globais e unitários. [...]
> §5º No caso de adoção do regime de contratação integrada, deverão ser previstos no instrumento convocatório critérios de aceitabilidade por etapa, estabelecidos de acordo com o orçamento estimado na forma prevista no art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011, e compatíveis com o cronograma físico do objeto licitado. (Redação dada pelo Decreto nº 8.080, de 2013)
> Art. 43. Após o encerramento da fase de apresentação de propostas, a comissão de licitação classificará as propostas por ordem decrescente de vantajosidade.
> §1º Quando a proposta do primeiro classificado estiver acima do orçamento estimado, a comissão de licitação poderá negociar com o licitante condições mais vantajosas.
> §2º A negociação de que trata o §1º poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação, quando o primeiro colocado, após a negociação, for desclassificado por sua proposta permanecer superior ao orçamento estimado.
> §3º Encerrada a etapa competitiva do processo, poderão ser divulgados os custos dos itens ou das etapas do orçamento estimado que estiverem abaixo dos custos ou das etapas ofertados pelo licitante da melhor proposta, para fins de reelaboração da planilha com os valores adequados ao lance vencedor, na forma prevista no art. 40, §2º. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013).[9]

Conforme bem sintetizou o Ministro Benjamin Zymler, "o objetivo da norma foi tornar viável um procedimento licitatório mais simples, para bens e serviços razoavelmente padronizado [sic], no qual fosse possível à Administração negociar o preço com fornecedor sem comprometimento da viabilidade da proposta".[10] O ministro ainda destacou que no pregão a aferição do certame é apenas em relação à proposta vencedora. O pressuposto é de que os serviços são menos especializados, razão pela qual a fase de habilitação é relativamente simples. De outra forma, a Administração poderia se ver forçada a, frequentemente, desclassificar a proposta de menor preço, se não confirmada a capacidade técnica do fornecedor.

Novo paradigma para a estimativa de preços

Conforme se destacou anteriormente, a Instrução Normativa nº 5/2014 trouxe um rol sequencial de preferência para a utilização das fontes de pesquisa de preços durante a fase interna do procedimento. No ano de 2017, porém, o Governo Federal, que estava trabalhando em um novo modelo referencial para a pesquisa de preços, apresentou o painel de preços, ferramenta que permite pesquisar, analisar e comparar os preços praticados pelo Governo Federal nas contratações de materiais e serviços. Assim,

---

[9] BRASIL. *RDC*: Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011. Organização de J. U. Jacoby Fernandes. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

[10] TCU, Plenário. Processo nº 003.709/2002-4. Decisão nº 557/2002. Rel. Min. Benjamin Zymler.

modificou a instrução normativa mencionada, alterando a ordem do rol sequencial das fontes de pesquisa, com a proeminência da nova ferramenta.

Assim dispõe atualmente a IN nº 5/2014:

> Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:
> I – Painel de Preços disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br;
> II – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
> III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
> IV – pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.
> §1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

A norma estabelece a prioridade do uso do painel de preços, quando possível, para a análise dos valores. O município de Fortaleza também possui regulamentação própria sobre o tema. O Decreto nº 13.735/2016, que trata das aquisições públicas no âmbito municipal, assim estabeleceu:

> Art. 13. O procedimento interno das aquisições públicas deverá ser instruído pelos órgãos e entidades observado o seguinte: [...]
> VI – estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado; [...].
> Art. 33. Nas licitações cujo valor por lote esteja estimado em até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação será destinada exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte. [...]
> Art. 34. Nas licitações cujo valor supere o limite previsto no artigo anterior, a Administração Pública Municipal poderá exigir no instrumento convocatório a subcontratação de parcela do objeto, pela empresa contratada, de microempresas ou de empresas de pequeno porte, sob pena de desclassificação.

Ao gestor, porém, recomenda-se cautela na seleção das propostas com base no orçamento estimativo. Isso porque nem sempre a proposta de melhor valor é a melhor proposta para a Administração Pública, conforme lição do próprio Tribunal de Contas da União – TCU:

> O argumento de que o valor do melhor lance encontra-se abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciando que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014.[11]

Cabe, assim, a realização da pesquisa de preços e a comprovação dessa atividade nos termos da legislação existente. Só assim o gestor está seguro no momento da escolha da melhor proposta.

---

[11] TCU, Plenário. Processo nº 019.804/2014-8. Acórdão nº 2.829/2015. Rel. Min. Bruno Dantas.

É importante destacar que entre os painéis de preço privado, o banco de preços da Editora Negócios Públicos consegue estratificar melhor o balizamento de preços, criando recursos como preços de produtos sustentáveis, preço do setor de micro e pequenas empresas, e outros.

Estimativa de preços para obras e serviços de engenharia

Por se tratar de um tema com características técnicas muito peculiares e com um conjunto de cautelas a ser observado pelos gestores, a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia possui norma própria, que assim estabelece:

> Art. 1º Este Decreto estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.
> Parágrafo único. Este Decreto tem por finalidade padronizar a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelecer parâmetros para o controle da aplicação dos recursos referidos no caput. [...]
> Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, [...] Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, [...].
> Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será [...] Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, [...].
> Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos [...].
> Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º [...].
> Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

A norma foi instituída para obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, mas pode ser reproduzida pelos governos estaduais nas suas previsões.

Nesse ponto, também a iniciativa privada pode atender ao normativo. Por exemplo, a empresa Pini tem banco de dados com interface com os preços Sinapi.

Estimativa de preços para áreas específicas

Há situações específicas em que, devido à peculiaridade dos objetos a serem adquiridos, a melhor forma de ter um parâmetro de preços é por meio de publicações especializadas. É o caso, por exemplo, de produtos destinados à atividade militar, como armas e equipamentos.

Para o caso de veículos, é permitido o uso da tabela Fipe, que expressa o preço médio dos veículos no mercado nacional. Em todos os casos, há de se observar que,

caso a pesquisa tenha sido realizada por meios eletrônicos, é preciso que esta data de acesso esteja explícita na pesquisa.

Há, também, na própria Administração Pública, sistemas que compilam dados de áreas específicas. Na saúde, por exemplo, há o Banco de Preços em Saúde, sistema *on-line* do Ministério da Saúde que registra as compras de medicamentos para o abastecimento do SUS. O sistema permite que preços praticados em todo território nacional sejam consultados, ampliando o poder de negociação sobre esses preços junto aos fornecedores e fabricantes.

O Banco de Preços em Saúde pode ser uma das ferramentas utilizadas para a pesquisa de preços realizada pelos gestores, conforme destaca o próprio Tribunal de Contas da União – TCU:

> O Banco de Preços em Saúde (BPS) é válido como referencial de preços de mercado na aquisição de medicamentos, diferentemente da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed), uma vez que os preços da Cmed são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, o que não se confunde com os preços praticado no mercado.

É importante destacar que o cadastramento dos municípios no Banco de Preços em Saúde é obrigatório. O Banco de Preços foi criado para atender ao princípio da transparência e dar mais publicidade às compras realizadas pela Administração Pública. A Lei de Acesso à Informação já determinava a necessidade de que o Poder Público mudasse o seu posicionamento a fim de promover a publicidade. Com base no sistema, em consequência, o gestor ganhou mais um instrumento para a realização das pesquisas de preços.

Prorrogação de contratos de serviço contínuo

No âmbito dos contratos de serviços contínuos em que se permita a sua prorrogação, é preciso provar a vantagem econômica deste aditivo contratual. Essa comprovação, porém, não exige nova pesquisa de preços, como se observa em acórdão da Corte de Contas:

> 9.1.17 a vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado, quando:
> 9.1.17.1 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei;
> 9.1.17.2 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais;
> 9.1.17.3 no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP. Se os valores

> forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.[12]

Em tais situações, conforme demonstrado, a jurisprudência mais recente dispensa nova pesquisa de preços.

Preço de fornecedor exclusivo e notórios especialistas

A aferição de preços de serviços prestados por fornecedor exclusivo e notórios especialistas é realizada de maneira diferente, afinal de contas, não há parâmetro de comparação com a concorrência no mercado. Para tais situações a Advocacia-Geral da União fixou a seguinte orientação:

> É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.
> REFERÊNCIA: art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário.[13]

Mesmo com toda a dificuldade para a aferição dos preços, a orientação fixa um critério objetivo para que o gestor possa seguir na sua tarefa. Uma garantia para o profissional e para a própria Administração Pública é comparar o preço do escolhido por inexigibilidade de licitação com os preços anteriores que esse mesmo escolhido praticou na contratação anterior.

Conclusão: conselhos ao gestor

A Administração Pública tem no princípio da legalidade a maior garantia de suas ações. Assim, seguir o que está previsto nas normas, além de garantir o bom funcionamento dos serviços, protege o gestor de questionamentos em relação aos seus atos. No âmbito das compras públicas, a produção de normas pode ser um excelente aliado na boa execução dos serviços.

A previsão de normalização pode ser encontrada no art. 115 da Lei de Licitações, que dispõe: "Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei".[14] O Tribunal de Contas entende a normalização, em determinadas situações, como uma necessidade para a boa gestão:

---

[12] TCU, Plenário. Processo TC nº 006.156/2011-8. Acórdão nº 1.214/2013. Rel. Min. Aroldo Cedraz.

[13] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/7983741>. Acesso em: 31 out. 2018.

[14] BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 22 jun. 1993.

> 9.4.1 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estabeleça normas para tornar obrigatória a constituição de comissões de estudos e projetos, em contratações de natureza complexa, para elaborar os estudos, os projetos básicos e principalmente as pesquisas de preços no mercado, conforme recomendações da SFC no Relatório de Avaliação de Gestão nº 174602.[15]

A mesma orientação pode ser utilizada em relação à gestão de contratos, devendo ser estabelecido um marco normativo para o tema. Assim determinou o TCU:

> 9.2.2. que crie procedimentos internos consistentes e confiáveis para a aferição da compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados pelo mercado e principalmente para a certificação da confiabilidade e autenticidade das cotações apresentadas pelas agências de publicidade e aprovadas pelo Banco;
> 9.2.3. que crie normativo interno que exija o registro da data junto à assinatura do funcionário nos documentos autorizadores dos pagamentos dos produtos e serviços contratados;
> 9.2.4. que crie rotinas de controle sobre a formalização dos processos da área de publicidade, propaganda e demais áreas de competência da DIMAC, de forma a garantir o cumprimento dos normativos internos;
> 9.2.5. que se abstenha de autorizar pagamento com base em atestes e comprovações de recebimento efetuadas pela agência de propaganda e o faça por meios próprios;
> 9.2.6. que faça constar de todos os processos da DIMAC os documentos comprobatórios dos atos e fatos que permearam a contratação de serviços de publicidade, propaganda e patrocínios;
> 9.2.7. que reestruture os procedimentos internos da DIMAC de forma que as propostas das ações publicitárias sejam submetidas à aprovação prévia da SECOM, na forma da legislação em vigor [...].[16]

A eficiência nas contratações públicas e a melhor escolha dos fornecedores passa necessariamente pelo entendimento de todo o universo de possíveis parceiros, com a visão ampla do mercado. O presente artigo buscou demonstrar como uma pesquisa de preços feitas com base na norma e nas melhores práticas pode ser um excelente aliado na melhoria da governança das contratações públicas.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Eficiência nas contratações públicas – Governança para aquisições e pesquisa de preço. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 55-65. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

[15] TCU, 1ª Câmara. Processo TC nº 011.326/2006-0. Acórdão nº 10.057/2011. Rel. Min. José Múcio Monteiro.

[16] TCU, Plenário. Processo nº TC-012.095/2009-8. Acórdão nº 235/2009. Rel. Min. Benjamin Zymler.

FINANCIAMENTO CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

CRISTINA ANDRADE MELO

1 Introdução

É muito comum ouvir que "o futuro do Brasil está na educação". Essa ideia, muitas vezes intuitiva, encontra respaldo científico na importância da educação para o desenvolvimento humano e formação cidadã das pessoas e também para a prosperidade econômica e produtiva de qualquer nação civilizada.

Muitos países promoveram reformas educacionais relativamente recentes e veem seus alunos despontando nas avaliações internacionais, como exemplo, Coreia do Sul, Singapura, Vietnã e, mais recentemente, Portugal, que promoveu alterações no currículo escolar, dando mais ênfase em português e matemática, o que fez com que alunos portugueses alcançassem notas maiores do que a média dos países mais ricos, inclusive a Finlândia, uma referência na área.[1]

Apesar disso, em pesquisas realizadas com brasileiros, a falta de qualidade da educação raramente aparece como os principais problemas do Brasil. Como exemplo, pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre "Problemas e prioridades para 2018"[2] revelou, como principais problemas do Brasil em 2017: 1º) desemprego (56%); 2º) corrupção (55%); 3º) saúde (47%); 4º) segurança pública (38%); 5º) qualidade da educação (13%); entre outros.

O que se observa é que a corrupção vem ganhando espaço como um dos principais problemas do Brasil, fenômeno que pode ser atribuído à operação policial que vem desvendando esquemas de corrupção nas entranhas do poder. Em 2016, a corrupção foi citada por 40% dos brasileiros; em 2017, por 55%.

Por outro lado, pode-se apontar que a pesquisa revela a falta de percepção da sociedade de que a falta de educação de qualidade pode ser apontada, ao menos, como causa indireta dos problemas apontados. Como bem lembrado pelo Ministro Luís

---

1 Entrevista do Ex-Ministro da Educação de Portugal, Nuno Castro (REVISTA EXAME. *Aprenda, Brasil – Edição Especial*, São Paulo, ano 52, n. 17, 19 set. 2018).

2 Realizada pelo Ibope Inteligência, foram ouvidas 2000 pessoas em 127 municípios entre 7 e 10.12.2017.

Roberto Barroso: "o déficit de educação traz três problemas: a violência, que é causada pela baixa escolaridade; a baixa produtividade, que dificulta ao cidadão se adaptar às novas tecnologias; e a deficiência na ética pública e na privada".[3]

Na mesma pesquisa, perguntou-se também sobre as principais prioridades para o Governo em 2018: a melhoria da qualidade da educação apareceu em 6º lugar, citada por apenas 25% das pessoas entrevistadas.[4]

A boa notícia é que, em outra pesquisa, também realizada pela CNI sobre a educação básica[5] com apoio da organização "Todos pela Educação", foi revelado que 89% dos brasileiros reconhecem a importância da educação para o desenvolvimento do país. O número deve ser comemorado, pois representa um salto em relação a anos anteriores: em 2013, era de apenas 61% e em 2017, 74%.

Segundo a pesquisa, o aluno do ensino médio formado em uma escola pública também não está preparado para o mercado de trabalho: mais da metade dos entrevistados, em 2017, considera o aluno pouco preparado ou despreparado para cursar o próximo nível educacional. O quadro atual de baixo crescimento econômico e elevado desemprego pode ter contribuído para esse resultado, mas capturou um ponto muito importante: a população não se contenta mais somente com o acesso à educação, ela quer qualidade de aprendizagem da rede pública de ensino.

Em outro ponto, a maioria da população (80%) concorda que há um problema de ineficiência dos gastos em educação: cerca de 8 em cada 10 brasileiros concordam que o problema da baixa qualidade da educação deve-se mais à má utilização dos recursos públicos do que à falta deles.

Essa percepção da população encontra ressonância em alguns setores da classe política. Há um discurso no sentido de que o Brasil já gastaria o suficiente com políticas educacionais e que bastaria aplicar corretamente os recursos existentes para melhorar a qualidade da educação.

De fato, o Estado brasileiro como um todo apresenta enorme dificuldade de planejar suficientemente e executar adequadamente suas ações em diversas áreas. Por sua vez, o controle, muitas vezes distante no tempo e meramente repressivo, não é capaz de retroalimentar o planejamento e corrigir a execução da política pública. Na área da educação infelizmente não é diferente. Os problemas nascem na ausência de planejamento ou, quando existente, no seu caráter meramente protocolar. Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.775/2017) sobre a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, foi detectado que quase metade dos municípios (dos 800 fiscalizados) não sabia quantas crianças estão fora da escola.

E é esse planejamento, muitas vezes inexistente ou insuficiente, que vai guiar as rotas da execução da política pública e gerar inúmeros exemplos de má gestão e má utilização dos recursos públicos disponíveis.

---

3 REVISTA EXAME. *Aprenda, Brasil – Edição Especial*, São Paulo, ano 52, n. 17, 19 set. 2018.

4 1º) 37% – Melhoria dos serviços de saúde; 2º) 33% – Aumento do salário mínimo; 3º) 32% – Controle da inflação; 4º) 30% – Redução de impostos; 4º) 30% – Geração de empregos; 6º) 25% – Melhorar a qualidade da educação; 7º) 23% – Reduzir os gastos públicos; 7º) 23% – Combater a corrupção.

5 Realizada pelo Ibope Inteligência, foram ouvidas 2000 pessoas em 126 municípios entre 15 e 20.9.2017.

Contudo, a boa gestão dos recursos públicos e financiamento adequado são partes indissociáveis da engrenagem altamente complexa do que é esperado de uma educação pública de qualidade. Muitos especialistas reconhecem que a gestão pública educacional precisa ser melhorada da mesma forma que é necessário verter mais recursos para a área. Por todos, cite-se a Professora Élida Graziane,[6] segundo quem é preciso trilhar ambos os caminhos: melhorar a gestão e expandir os investimentos na área.

O presente artigo pretende abordar o financiamento da educação pública no país, incialmente investigando o investimento sob a perceptiva do PIB e por aluno no Brasil e em outros países e, depois, analisando os principais instrumentos de financiamento público, quais sejam, a vinculação constitucional (art. 212) e o Fundeb e, por fim, o CAQi e CAQ, mecanismos pensados e positivados para se alcançar o tão sonhado "padrão mínimo de qualidade" da educação em nosso país.

2 Financiamento da educação pública

2.1 Investimento sob a perspectiva do PIB e por aluno

O relatório *Education at a Glance*, da Organização para a Cooperação Desenvolvimento Econômico (OCDE), classificou o investimento público total em educação em 2014 dos países-membros e parceiros.

De acordo com a metodologia aplicada pela OCDE, o investimento brasileiro correspondeu a 5,4% do Produto Interno Bruto – PIB (correspondente a 298 bilhões de reais), o que está acima da média de investimento dos países que fazem parte da OCDE, que é 4,8%. É também maior do que os investimentos da Argentina (4,6%) e dos outros países da América Latina (que ficam entre 3 e 5% do PIB). Pela análise fria desses dados, o Brasil investe bastante na educação pública.

Contudo, embora o Brasil invista uma parcela do PIB equiparável aos países ricos da OCDE, é preciso lembrar que o PIB *per capita* brasileiro é relativamente pequeno (o que significa menos dinheiro por habitante) se comparado aos países desenvolvidos; bem como que temos, percentualmente, muito mais estudantes que os países desenvolvidos, conforme apontado por Pricilla Kesley, do "Todos pela Educação".[7]

A esses argumentos acresça-se que os países desenvolvidos gastaram no passado, quando foram fincadas as estruturas do sistema educacional, mais do que hoje gastam para manter uma educação de qualidade. Já o Brasil tem um déficit enorme na área educacional e ainda precisa avançar muito em termos de estrutura escolar, valorização dos professores e aprendizagem dos alunos.

Por isso, é importante considerar o valor de investimento por aluno, que também foi objeto do relatório *Education at a Glance* (valores convertidos para dólares americanos):

---

6 PINTO, Élida Graziane. O controle do gasto mínimo em Educação e do cumprimento das metas e estratégias do PNE pelo Ministério Público de Contas. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). *Reflexões sobre justiça e educação*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2017.

7 KESLEY, Pricilla. Quanto dinheiro o Brasil coloca na Educação Pública? *Todos Pela Educação*, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Quanto-dinheiro-o-Brasil-coloca-na-Educacao-Publica/>. Pricilla Kesley lembra que, em 2016, havia 41,8 milhões de alunos matriculados na rede pública de educação, equivalente a duas vezes a população do Chile ou sete vezes a da Dinamarca.

	Brasil	Média países OCDE
Ensino superior	11.666	16.143
Ensino médio	3.837	10.106
Ensino fundamental	3.799	8.733

Isso significa que o gasto público em educação por aluno no Brasil representa praticamente: 2/3, 1/3 e metade (ensino superior, médio e fundamental, respectivamente) do valor do que é investido, em média, pelos países considerados mais desenvolvidos da OCDE – que acaba refletindo nos resultados de avaliações internacionais, como o Pisa.

Em artigo intitulado "Quanto dinheiro o Brasil coloca na educação",[8] Pricilla Kesley concluiu:

> Por isso, ao pensar em responder novamente à pergunta inicial, tenha em mente que embora dediquemos muito do PIB à Educação, os valores por aluno são relativamente baixos e falta mecanismos para garantir uma redistribuição desses recursos de forma inteligente, com equidade e eficiência. Precisamos ir além da discussão dual do colocamos muito ou pouco dinheiro na Educação Pública. O que deve ser consenso entre todos é que investir em Educação é investir no que o País tem de mais valioso: seus cidadãos. O quanto antes compreendermos isso, menos talentos e sonhos ficarão para trás.

Investir mais em educação em termos percentuais do PIB é uma das metas do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014/2024, instituído pela Lei Federal nº 13.005. O plano perpassa todas as etapas da educação, desde a creche até o ensino superior – por exemplo, a primeira meta diz respeito à universalização da pré-escola e a expansão de vagas nas creches –, passa pela redução do analfabetismo e necessidade de valorização dos profissionais da educação, até culminar na última meta sobre o financiamento da educação, ponto nevrálgico do qual depende todo o planejamento.

Segundo a meta 20, o Brasil deve ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país até 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2024.

Na série histórica de 2000-2014, observa-se um crescimento da porcentagem do PIB que o Brasil investiu diretamente em educação, de acordo com a metodologia utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC):[9]

---

[8] KESLEY, Pricilla. Quanto dinheiro o Brasil coloca na Educação Pública? *Todos Pela Educação*, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Quanto-dinheiro-o-Brasil-coloca-na-Educacao-Publica/>.

[9] Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>.

Em 2014 o Brasil investiu *diretamente* na educação 5% do PIB,[10] considerando todos os níveis de ensino, conforme cálculo elaborado pelo Inep/MEC. O patamar sobe para

[10] No percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino, não constam os valores despendidos pelos entes federados com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

6% considerando também as seguintes despesas indiretas: recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil e transferências correntes e de capital ao setor privado.[11]

Segundo o Professor José Marcelino Pinto, professor da Universidade de São Paulo e membro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, "Na série histórica os indicadores educacionais estão melhorando, só que em ritmo abaixo do que determina o Plano Nacional de Educação".[12]

Ainda, o professor lembra que o PIB brasileiro está encolhendo (redução de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016):

> A porcentagem do PIB é apenas um índice e não reflete o quanto chega aos alunos. Como o PIB está reduzindo, se continuarmos gastando a mesma quantidade de dinheiro, daqui um ano vai parecer que investimos mais, porque a porcentagem vai aumentar, mas não é essa a realidade.[13]

2.2 Vinculação constitucional (art. 212) e o Fundeb

O financiamento da educação utiliza-se de dois importantes mecanismos: a vinculação de recursos prevista no art. 212 da Constituição da República – que vincula receitas dos impostos e transferências para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino – e o Fundeb, previsto no art. 60 do ADCT da CR/88.

Segundo o art. 212:

> A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Desde 1934 a Constituição da República reserva um percentual do orçamento para o desenvolvimento das políticas educacionais (com exceção da Constituição de 1967). Tamanha a importância da "manutenção e desenvolvimento do ensino" que a vinculação de impostos para a finalidade prevista no art. 212 é uma exceção ao princípio da não vinculação da receita de impostos previsto no art. 167, IV, da CR/88.

Todos os entes federativos são responsáveis pelo financiamento do ensino, mas cada qual deve atuar em etapas definidas expressamente no texto constitucional: aos municípios compete atuar, prioritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, §2º); aos estados e Distrito Federal, no ensino fundamental e médio, prioritariamente (art. 211, 3º), e à União compete organizar o sistema federal

---

[11] O investimento público total em educação compreende os valores despendidos nas seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo e seus encargos sociais, ajuda financeira aos estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências ao setor privado, outras despesas correntes e de capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (essa estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o pessoal ativo).

[12] CALÇADE, Paula; MENEZES, Luis Fernando. Quanto custa um aluno no Brasil. *Nova Escola*, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11890/quanto-custa-um-aluno-no-brasil>.

[13] MONTEIRO, Caroline. O que responder quando disserem que o Brasil gasta muito em educação. *Nova Escola*, 12 set. 2017. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/6760/o-que-responder-quando-disserem-que-o-brasil-gasta-muito-com-educacao>.

de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais (art. 211, §1º). Além disso, sendo o ente com a maior arrecadação da Federação, a União exerce também, em matéria educacional, "função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (art. 211, §1º).

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aos municípios é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição da República à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 11).

Não é raro verificar municípios assumindo despesas na área educacional que seriam de competência do estado ou até mesmo da União. Pressionado por demandas da população, municípios arcam com o ensino médio e até mesmo com transporte escolar universitário para alunos matriculados em faculdades privadas situadas em municípios próximos. Essa situação pode impactar severamente os recursos públicos disponíveis na área e impedir que o município assuma em plenitude atividades que são de sua competência.

Por sua vez, em substituição ao Fundef, a Emenda Constitucional nº 53/2006 criou o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, conforme alteração promovida no art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, a vigorar até 2020.

O Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica pública. É instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, composto por 20% das fontes de receita disciplinadas no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/2007, a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Sendo um fundo de natureza contábil, os recursos que integram o fundo devem ser aplicados necessariamente em uma finalidade específica, vale dizer, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Uma vez formado o fundo, o valor é dividido pelo número de alunos matriculados na rede pública de ensino, variando de acordo com a etapa do ensino. Ressaltando a importância da função redistributiva do Fundeb, Naercio Menezes Filho leciona: "Isso faz com que o gasto do Fundeb por aluno seja o mesmo para todos os alunos dentro de cada Estado. Municípios ricos com poucos alunos transferem recursos para municípios pobres com muitos alunos dentro do mesmo Estado".[14]

Por força da Constituição da República, a União complementará os recursos dos fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 60, V, ADCT).

Essa complementação será de, no mínimo, 10% do total dos recursos estaduais/distritais/municipais, a partir do quarto ano de vigência dos fundos (art. 60, VII, "d", ADCT). No ano de 2017:

---

[14] MENEZES FILHO, Naercio. O financiamento da Educação. *Valor Econômico*, 18 maio 2018.

> a arrecadação total do Fundeb foi de R$ 143 bilhões, sendo que R$ 130 bi foram arrecadados pelos Estados e municípios. O governo federal sempre complementa esses recursos com 10% do total arrecadado (R$ 13 bi em 2017). Os recursos do governo federal são direcionados para os fundos estaduais em ordem decrescente de pobreza, de forma que todos os municípios do país atinjam o gasto mínimo por aluno estabelecido pelo governo federal.[15]

Percebe-se, pois, da forma como é hoje, o investimento em educação fica subordinado à disponibilidade financeira dos recursos públicos vinculados constitucionalmente, sem se perquirir se o valor anual por aluno é suficiente para garantir uma educação de qualidade.

Propostas para o "novo" Fundeb incluem torná-lo permanente e aumentar a complementação devida pela União Federal, justamente em busca do padrão de qualidade da educação pública brasileira.

2.3 O padrão mínimo de qualidade e o CAQi/CAQ

De acordo com Constituição da República, a União deve garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 211, §1º). Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) define o conceito de padrão mínimo de qualidade de ensino como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (art. 4º, inc. IX).

Partindo da ideia de um padrão mínimo de qualidade, previsto na Constituição e na LDB, o Plano Nacional de Educação positivou o CAQi/CAQ (Custo Aluno Qualidade inicial e Custo Aluno Qualidade). Das 12 estratégias da meta 20, sobre o financiamento da educação, 4 dizem respeito ao CAQi e ao CAQ (que seria a evolução do CAQi).[16]

O CAQi/CAQ é um mecanismo que traduz em valores quanto o Brasil precisa investir por aluno, ao ano, em cada etapa da educação básica pública para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade, considerando salário dos professores, infraestrutura, materiais, equipamentos, entre outros.

---

[15] MENEZES FILHO, Naercio. O financiamento da Educação. *Valor Econômico*, 18 maio 2018.

[16] "20.6 – Custo Aluno-Qualidade inicial – No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ; 20.7 – Implementação do CAQ – Implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8 – Definição do CAQ – O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; 20.10 – Complementação de recursos – Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ".

Vale dizer: o CAQi é o padrão mínimo de qualidade financeiramente mensurável, que visa garantir o adequado financiamento do processo de ensino nas escolas brasileiras. A lógica do CAQi é bastante simples: um valor que "contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos para que professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender".[17]

Uma vez regulamentado, o CAQi deveria ser adotado para o cálculo da complementação financeira da União ao Fundeb para alcance do valor mínimo por aluno e, com isso, seria capaz de promover uma expansão no investimento público em educação.

O CAQi ainda cumpriria um excelente papel para o controle externo, pois permitiria verificar de forma objetiva se os recursos públicos da educação estão sendo bem empregados.

Contudo, o prazo para o Governo Federal regulamentar o CAQi venceu em 2016, mesmo ano em que foi a provada a Emenda Constitucional nº 95, também conhecida como emenda do "teto dos gastos", que congelou por 20 anos os gastos com despesas primárias, corrigidos ano a ano apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Diante desse cenário nada favorável, como compatibilizar esse limite com o PNE, que prevê uma expansão de gastos na área da educação para suprir o déficit educacional no país?

Uma alternativa de expansão de recursos na área tem sido vislumbrada: a emenda ressalvou do teto de gastos, entre outros, a complementação da União ao Fundeb (mínimo de 10%), pois a EC nº 95/2016 não prevê limitação de gastos para complementação da União ao Fundo. O mecanismo é explicado em publicação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

> Cabe ressaltar que a complementação de recursos da União ao Fundeb é definida em termos de valor mínimo e não de um teto ou valor exato e, assim, pode ser aumentada sem se submeter ao teto global de gastos. Essa possibilidade ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, o que pode viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade (CAQi/CAQ). Assim, atinge-se plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, por automaticamente beneficiar as unidades federadas com menores valores investidos por aluno.

Os desafios são enormes, mas se espera que seja possível a alteração no mecanismo de financiamento e, consequentemente, a expansão do investimento em educação pública no Brasil, meta à qual se comprometeu em um esforço suprapartidário de aprovação da Lei Federal nº 13.005 em 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação.

3 Conclusão

Do breve estudo realizado podem ser extraídas as seguintes conclusões:

---

[17] CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *O CAQi e o CAQ no PNE*: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: [s.n.], 2018. Disponível em: <www.campanhaeducacao.org.br>.

- É preciso investir mais e melhor na educação: tanto a boa gestão dos recursos disponíveis como o financiamento constitucional adequado são fatores imprescindíveis para a tão almejada educação pública de qualidade.
- Apesar de o Brasil investir em termos percentuais do PIB valores equiparáveis aos países ricos da OCDE, o investimento público anual por aluno fica muito aquém do que aqueles países investem.
- O principal mecanismo de financiamento é o Fundeb, formado por recursos estaduais/municipais. A União não aporta diretamente recursos para o Fundeb, apenas complementa os fundos deficitários.
- A proposta do novo Fundeb aposta na utilização da CAQi como novo parâmetro para a complementação da União em busca do "padrão mínimo de qualidade".

Referências

CALÇADE, Paula; MENEZES, Luis Fernando. Quanto custa um aluno no Brasil. *Nova Escola*, 26 jun. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11890/quanto-custa-um-aluno-no-brasil>.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *O CAQi e o CAQ no PNE*: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: [s.n.], 2018. Disponível em: <www.campanhaeducacao.org.br>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Educação*, Brasília, ano 7, n. 42, 2018. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-42-educacao-basica/>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Problemas e prioridades para 2018*, Brasília, ano 7, n. 41, jan. 2018. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-41-problemas-e-prioridades-para-2018/>.

MENEZES FILHO, Naercio. O financiamento da Educação. *Valor Econômico*, 18 maio 2018.

MONTEIRO, Caroline. O que responder quando disserem que o Brasil gasta muito em educação. *Nova Escola*, 12 set. 2017. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/6760/o-que-responder-quando-disserem-que-o-brasil-gasta-muito-com-educacao>.

PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PINTO, Élida Graziane. O controle do gasto mínimo em Educação e do cumprimento das metas e estratégias do PNE pelo Ministério Público de Contas. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). *Reflexões sobre justiça e educação*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2017.

REVISTA EXAME. *Aprenda, Brasil – Edição Especial*, São Paulo, ano 52, n. 17, 19 set. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MELO, Cristina Andrade. Financiamento constitucional da educação pública. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 67-76. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

CONTROLE SOCIAL DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE A ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

BRUNO ALEX LONDERO

Resumo: Nos últimos anos, as mobilizações populares demonstram um anseio da sociedade brasileira por acompanhar e fiscalizar as ações governamentais, opinando e se manifestando não apenas durante as eleições. O resultado desse contínuo processo de modernização política pode ser visto na multiplicação das formas de associativismo e no crescimento e qualificação do controle social realizado via terceiro setor, especialmente através de organizações não governamentais (ONGs). O Observatório Social do Brasil (OSB) é uma dessas entidades e tem como objetivo principal monitorar as licitações públicas desde a publicação dos editais até o acompanhamento da entrega dos produtos ou serviços. Entretanto, ainda que a legislação brasileira venha incorporando uma série de práticas sustentáveis às compras e contratações públicas, é fundamental conhecer o estágio de amadurecimento do controle social das ações governamentais, alçando olhares mais acurados à variável ambiental. O presente trabalho tem natureza exploratória e visa identificar o escopo de atuação do OSB no Rio Grande do Sul, gerando subsídios para a incorporação da sustentabilidade ambiental entre seus pressupostos explícitos de atuação, mobilizando assim a sociedade civil, os centros de ensino e os cidadãos em geral para atuar de forma mais intensa no controle das compras e contratações da Administração Pública brasileira.
Palavras-chave: Controle social. Terceiro setor. Sustentabilidade ambiental.

1 Introdução

As exigências que se impõem aos gestores públicos brasileiros vêm se tornando cada vez mais complexas e as reivindicações populares deixam paulatinamente de se restringir ao espaço das urnas e aos momentos de enfrentamento eleitoral. Não se admite, nesse cenário, um Estado alheio aos anseios sociais, à sustentabilidade e às questões ambientais. Comprar e contratar, por conseguinte, deixam de ser apenas instrumentos

para a manutenção e ampliação do aparato estatal – resultado do cartesianismo simplório e reducionista da execução orçamentária e financeira.

Destarte, as mobilizações populares dos últimos anos reforçam o anseio da sociedade brasileira por acompanhar e fiscalizar as ações governamentais, opinando e se manifestando não apenas durante as eleições (TULLA Y PUJOL; ROCHA; SAMPAIO, 2014). O resultado desse contínuo processo de modernização política também pode ser visto na multiplicação das formas de associativismo e no crescimento e qualificação do controle social realizado via terceiro setor, especialmente através de organizações não governamentais – ONGs (AVRITZER, 1997).

Por outro lado, o escasso conhecimento da legislação e das boas práticas sobre a sustentabilidade ambiental ainda é uma importante barreira a ser transposta pelos gestores públicos e pela sociedade civil (COUTO; RIBEIRO, 2016). Agrega-se a isso o conturbado momento político brasileiro – com duas interrupções de mandatos presidenciais em um interregno de menos de 25 anos (PÉREZ-LIÑÁN, 2010; MELO, 2016), uma crise econômica que elevou o número de desempregados a patamares alarmantes[1] e que aflige a quase totalidade dos estados brasileiros – inclusive com nefastas projeções sobre os regimes previdenciários, a capacidade de investimentos e a própria manutenção do aparato estatal.[2] Ademais, não se pode olvidar a corrupção sistêmica que assola as instituições públicas e privadas de nosso país, os recentes escândalos[3] e as inúmeras operações policiais e esforços judiciais para seu enfrentamento.[4]

Trata-se de uma conjuntura verdadeiramente paradoxal. Se por um lado a legislação e a mobilização de organismos sociais fazem ecoar a importância de se atentar a práticas de consumo ambientalmente sustentáveis,[5] por outro, o turbilhão de crises, a recessão e o contingenciamento de despesas públicas podem comprometer sobremaneira a atuação do Poder Público na realização de compras e contratações sustentáveis, seja pela realização de cortes substanciais de gastos ou mesmo com a tímida inclusão do tema na pauta de discussões governamentais.

Nesse complexo e delicado cenário, ganha importância a atuação de entidades sociais desvinculadas da estrutura governamental e menos comprometidas ideológica e partidariamente com os governantes. O Observatório Social do Brasil (OSB), instituído na cidade de Maringá, no estado do Paraná, é justamente uma dessas organizações.

Logo, a questão que a presente pesquisa se propõe a responder é justamente como o Observatório Social do Brasil atua para monitorar e fiscalizar a inclusão de critérios

---

1 O número total de desempregados atingiu o patamar de *14,2 milhões* de pessoas, conforme destaca o portal *Valor Econômico* (CONCEIÇÃO, 2017).

2 Uma interessante síntese dessa situação foi divulgada pelo Portal *G1* (TREVIZAN; GAZZONI, 2016).

3 Em maior ou menor medida, estes atingem praticamente todos os poderes do Estado e os vários níveis de cada poder (PRAÇA; TAYLOR, 2014).

4 Para fins de exemplificação, tem-se a Operação Satiagraha, o Esquema do Mensalão e a recente Operação Lava Jato.

5 A título de exemplo temos a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P (<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>), programa concebido e gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009) e o Programa Cidades Sustentáveis (<http://www.cidadessustentaveis.org.br/>), cuja realização está a cargo do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, da Rede Nossa São Paulo e da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis.

de sustentabilidade ambiental nas compras e contratações realizadas pelos municípios do Rio Grande do Sul.

O estudo tem natureza exploratória e visa identificar o escopo de atuação do OSB no Rio Grande do Sul, gerando subsídios para a incorporação da sustentabilidade ambiental entre seus pressupostos explícitos de atuação, mobilizando assim a sociedade civil, os centros de ensino e os cidadãos em geral para atuar de forma mais intensa no controle das compras e contratações da Administração Pública brasileira.

Para tanto, foi aplicado questionário aos observatórios instalados no Rio Grande do Sul, buscando mapear suas características estruturais e aferir as percepções dos diretores sobre a sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações municipais.

Quanto à estrutura da pesquisa, primeiramente são apresentadas e discutidas as noções de *accountability social* e *associativismo civil*, relacionando-as à sistemática de atuação do terceiro setor brasileiro no controle social da Administração Pública. Na sequência é traçado um breve panorama das compras sustentáveis na administração pública brasileira.

O estudo de caso apresenta a ONG Observatório Social do Brasil, enfatizando seu escopo de atuação no Brasil e, especialmente, nos municípios do Rio Grande do Sul – RS, sua estrutura e sistemática de organização e relacionamento com as instituições públicas e privadas e com a comunidade, e as percepções dos diretores acerca da fiscalização das licitações e contratações quanto à inclusão (ou não) de critérios de sustentabilidade ambiental – informações obtidas através da aplicação de questionários e de entrevistas complementares.

Por fim, são registradas as principais conclusões da pesquisa e breves sugestões para contribuir com o aprimoramento dos mecanismos de *accountability social* do Observatório Social do Brasil, dedicando, assim, atenção e esforços produtivos para incorporar o tema da sustentabilidade ambiental nas compras e aquisições públicas entre suas linhas objetivas de atuação.

2 *Accountability* social e associativismo civil como mecanismos para o controle da Administração Pública

Embora haja ampla discussão na literatura, a *accountability* pode ser compreendida como um conceito bidimensional que envolve tanto *answerability* (a obrigação dos agentes públicos de prestar informações sobre as suas atividades e justificá-las) quanto o *enforcement* (a capacidade de impor sanções negativas aos ocupantes de cargos que violarem certas regras ou expectativas de conduta). Desta forma, os pilares da *accountability* seriam informação, justificação e punição (SCHEDLER, 1999).[6]

Como todo conceito sujeito a amplo debate, a *accountability* é classificada de diversas formas e em vários tipos (BOVENS, 2004, 2007; KARKLINS, 2005).[7] Uma

[6] Em sentido semelhante, por exemplo, a Transparência Internacional (2016) define *accountability* como a responsabilidade que indivíduos, agências e organizações (públicas, privadas e da sociedade civil) têm de relatar suas atividades e executar adequadamente seus poderes – incluindo dinheiro e outros bens a eles confiados.

[7] Outros tipos de *accountability* incluem a eleitoral, administrativa, financeira, profissional, por exemplo (KARKLINS, 2005; BOVENS, 2007).

das tipologias mais conhecidas nesse sentido é a de O'Donnell (1998), que distingue as noções de *accountability* vertical e *accountability* horizontal, de tal forma que a primeira diz respeito ao processo democrático de controle dos eleitos pelos eleitores. Particularmente, ela envolve a habilidade dos eleitores de monitorar seus representantes de modo a responsabilizá-los ou cobrá-los por resultados insatisfatórios, nas urnas ou ante a opinião pública em geral. Por sua vez, a *accountability* horizontal se efetiva através de mecanismos de *check and balances* e corresponde a um processo em que instituições estatais prestam contas de suas atividades a outras, que estão munidas de poderes para sancionar ações ou omissões impróprias, ilegais ou inconstitucionais cometidas por elas ou por seus agentes (O'DONNELL, 1998).

A *accountability* social, por sua vez, é definida por Peruzzoti e Smulovitz (2006, p. 10) como "um mecanismo de controle não-eleitoral e vertical das autoridades políticas que se baseia nas ações de uma série de associações e movimentos de cidadãos e da mídia". Os mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e social diferem, entre outros elementos, quanto à maneira de impor sanções. Enquanto os mecanismos de controle vertical estão associados geralmente a punições de natureza reputacional, ou seja, deixa-se de votar nos representantes que não se adequem às demandas dos eleitores, nos controles horizontais acentua-se a mútua fiscalização entre poderes, com a imputação de penalidades previstas em leis e regulamentos específicos – oriundas da especificidade do sistema de freios e contrapesos. O *accountability* social, de sua parte, emprega uma sistemática de vigilância permanente e não vinculado a maiorias ou a mandamentos constitucionais especiais (PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2006, FOX, 2015).

Por envolver uma gama de organizações e atores da comunidade, o *accountability* social operacionaliza suas ações essencialmente através da cooperação e do associativismo entre indivíduos, associações civis, comunitárias, corporações profissionais e entidades representativas. Esses atores, agindo em forma de rede, fazem soar os alarmes de incêndio para acionar os órgãos de controle horizontal (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). Estes últimos detêm poderes para instaurar procedimentos visando à apuração de responsabilidades, cessar práticas irregulares e mesmo imputar penas cíveis, criminais e/ou administrativas.

Nessa linha, a estruturação de redes de *accountability* social passa por um importante esforço de coprodução de conhecimentos e práticas a serem compartilhadas entre os atores públicos e privados. A coprodução é, em essência, uma estratégia para produção de bens e serviços em rede, baseada no engajamento do cidadão, governamental e dos demais atores da esfera pública (SALM; MENEGASSO, 2010).

A coprodução, como importante estratégia para redução da assimetria de informações entre principal e agente, além de fortalecer a atuação institucional do terceiro setor pode ampliar a credibilidade e a transparência com que as instituições públicas atuam ante os cidadãos. Dessa forma, o arranjo de mecanismos para o controle social de compras e contratações públicas quanto à inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental passa pela estruturação de um terceiro setor capaz de interagir e intercambiar conhecimento, pessoas e recursos com instituições públicas e privadas (SCHOMMER *et al*., 2015).

Importa, então, às ONGs incumbidas de controlar as contas públicas, conhecer a problemática ambiental e, ainda que brevemente, as regulamentações legais e as

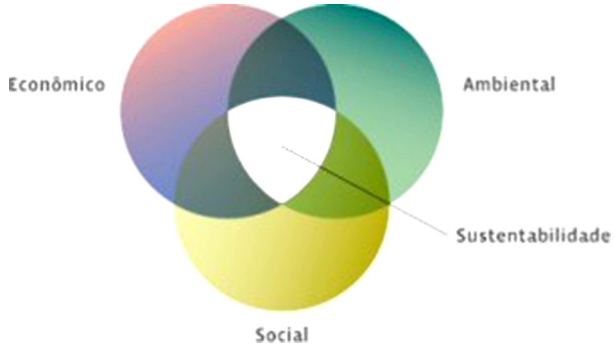
possibilidades práticas da realização de compras e contratações públicas sustentáveis nos municípios e em outras organizações públicas.

3 A problemática ambiental frente ao desenvolvimento e às compras públicas sustentáveis

O conceito de desenvolvimento sustentável foi disseminado em 1987 por meio do documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland. Esse documento priorizou um novo modelo de desenvolvimento, capaz de conciliar o crescimento econômico com a justiça social e a preservação do meio ambiente. Ele define o desenvolvimento sustentável como aquele que "procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades" (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

A sustentabilidade nas compras públicas, nesse contexto, vai muito além do meio ambiente, adquirindo conotação complexa, sistêmica e multivariável (MAIA; PIRES, 2011) e passa, então, a ser vista como resultante do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, conforme demonstra a Figura 1:

Figura 1 – Dimensões da sustentabilidade



Fonte: Sebrae Mercados (2013).

A licitação sustentável, para Santos (2011), é um procedimento administrativo que visa à satisfação do interesse público, respeitando a igualdade de condições entre os participantes, de modo que a Administração Pública possa adquirir bens ou serviços ambientalmente corretos, levando em consideração todo o ciclo produtivo.

Comprar com consciência é parte de um esforço da Administração Pública para consumir eficientemente e proporcionar um destino ecologicamente adequado aos resíduos gerados na manutenção dos bens empregados direta ou indiretamente na prestação de serviços públicos. Para tanto, a Lei nº 8.666/93 prevê a adequação dos licitantes a quesitos básicos de sustentabilidade. Ademais, o advento da Lei nº 12.349, de 16.12.2010, trouxe modificações na Lei de Licitações, com base nas disposições inauguradas pela Medida Provisória nº 495/10, incluindo expressamente o desenvolvimento sustentável como umas das finalidades precípuas da licitação.

Complementarmente, tem-se a edição da Lei Federal nº 12.350, de 2.8.2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com significativo impacto nos empreendimentos públicos e privados.

Ainda com relação às compras públicas, há a edição da Lei Federal nº 12.462, de 4.8.2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).[8] O desenvolvimento nacional sustentável foi incluído no rol de princípios a serem respeitados nas aquisições e contratações públicas (art. 3º). Além disso, há referências à busca por padronização nas compras (art. 4º, I e II), aferição de benefícios de natureza ambiental (art. 4º, III), disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, mitigação e compensação ambiental e utilização de produtos, equipamentos e serviços que reduzam o consumo de energia e recursos naturais (art. 4º, §1º).

Assim, o Poder Público utiliza sua posição de influente comprador para fomentar aqueles segmentos que julga mais relevantes ao desenvolvimento nacional, tornando-se verdadeiro indutor de um crescimento econômico que busca a cada dia maior proximidade com os aspectos sociais e ambientais (BETIOL *et al*., 2012).

O incremento na atuação da sociedade no controle das licitações públicas, em geral, e das compras e aquisições sustentáveis, em particular, está muito associado à disponibilização e acesso às informações de natureza ambiental, especialmente com o advento da Lei de Acesso à Informação e com a atuação de organizações não governamentais de controle das ações públicas.

4 O Observatório Social do Brasil e o controle social da sustentabilidade ambiental

A inserção da sociedade civil como agente de participação ativa nas decisões de natureza governamental, bem como na fiscalização da gestão dos recursos públicos, passa pela estruturação de mecanismos operacionais inovadores e proativos, merecendo destaque os do terceiro setor, com ênfase nas organizações sem fins lucrativos (ONGs).

Serve de paradigma o *case* de sucesso do Observatório Social do Brasil (OSB), que é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regido por seu estatuto e pela Lei Federal nº 9.790/1999.[9] Faz parte do terceiro setor e estrutura-se na forma de organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), com prazo de duração indeterminado (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2017).

Essa entidade tem por finalidade precípua monitorar a aplicação dos recursos públicos em nível municipal, ou seja, é uma ferramenta para que os cidadãos possam efetivamente acompanhar a aplicação do dinheiro público despendido por meio

---

[8] Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que estabeleceu *disposições gerais, procedimento da licitação, disposições específicas, procedimentos auxiliares e sanções*.

[9] Com as adequações realizadas pela Lei Federal nº 13.019, de 31.7.2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; e define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

de licitações e contratos, essencialmente com base na Lei de Licitações e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Implantado inicialmente na cidade de Maringá, no estado do Paraná, o OSB nasceu dos clamores populares por responsabilização dos gestores públicos quando da descoberta de uma série de escândalos de desvio de recursos, fraudes em licitações, ineficiência administrativa e sucateamento da máquina estatal daquela cidade (MARULANDA; TANCREDI, 2010).

Assim, passou a acompanhar os gastos públicos e detectar entre eles os desnecessários ou mesmo irregulares, muitas vezes antes que ocorram os desembolsos financeiros. Ou seja, propôs-se a identificar problemas e apontar soluções antes mesmo que haja efetivo prejuízo ao erário. Em síntese, economia de dinheiro público de forma imediata e proatividade na proposição de melhorias e readequações na gestão do orçamento e do patrimônio público.

4.1 Aspectos metodológicos

A natureza exploratória do estudo, o considerável número de observatórios sociais estabelecidos no Brasil, bem como a escassez de pesquisas e informações relacionadas à atuação desse segmento do terceiro setor quanto aos critérios de sustentabilidade nas aquisições públicas, são questões que demandaram uma seleção de instituições a serem estudadas. Em razão da disponibilidade de informações, as investigações partiram da aplicação de questionários a cada um dos OS estabelecidos no estado do Rio Grande do Sul, com a complementação de dados através de entrevistas com os responsáveis pelas entidades.

Preliminarmente, o foco do estudo está direcionado predominantemente à forma de organização de suas atividades e o contato ou não dos organismos com temas relacionados à sustentabilidade nas aquisições e contratações públicas. Há excelentes trabalhos que se debruçaram sobre dados pormenorizados dos OS, porém sem dedicar atenção aos critérios de sustentabilidade que ora se buscam analisar.[10]

Além disso, espera-se identificar o estágio de amadurecimento dos OS instalados no Rio Grande do Sul, a rede de atores que colaboram com recursos e pessoal, bem como a maior ou menor inserção em debates ou eventos com OS de outros estados.

Em 16.5.2017, foram encaminhados questionários aos *e-mails* dos 13 observatórios pertencentes à Rede OSB[11] e cadastrados como em funcionamento no portal da instituição (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, [s.d.]b). As solicitações foram reiteradas em

---

[10] A título de exemplos, Favretto e Riccio (2017) elaboraram o estudo intitulado "Observatório Social do Brasil em números", no qual apresentam um panorama do OSB em termos de tecnologias, procedimentos, estrutura de pessoas e suporte; Schommer *et al* (2015) trataram da coprodução de informações e controle, enfatizando os observatórios sociais e seu relacionamento com as instituições públicas; Aguiar (2014) estudou o associativismo civil e escolheu cinco observatórios para analisar características da criação, composição das equipes, atividades desenvolvidas e dificuldades enfrentadas. Ainda que empreguem abordagens deveras adequadas e úteis para compreender os mecanismos de estruturação e atuação do OSB, nenhum dos autores se debruçou sobre o estudo da inserção da variável ambiental no escopo de ação da entidade.

[11] Em algumas situações os endereços de *e-mail* cadastrados junto ao Portal do OSB não retornavam como válidos ou não eram mais utilizados pelos observatórios. Nesses casos, buscaram-se informações na internet sobre a composição das administrações locais e procedeu-se ao encaminhamento de *e-mail* direto, complementado por contato telefônico com os gestores.

6.6.2017, tendo sido respondidas por 9 observatórios, que prestaram esclarecimentos adicionais e complementaram informações por *e-mail* e telefone.[12]

Os principais blocos temáticos dizem respeito: ao tempo de atuação do observatório, número total de voluntários, existência de apoio técnico, financeiro, de pessoal e/ou infraestrutura de órgãos da Administração Pública e de instituições privadas, sistemática de atuação, conhecimento de normas relacionadas à sustentabilidade nas compras e contrações públicas, presença de responsável pela área da sustentabilidade, participação em eventos ou capacitações sobre o tema, realização de acompanhamento sobre a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações e presença de pessoal habilitado para essa atividade, restrições ao monitoramento e acompanhamento de compras e contratações com critérios de sustentabilidade ambiental e influência do atual momento político e econômico do município na realização de compras públicas e contratações sustentáveis.

4.2 Síntese dos principais achados

Com relação ao tempo de atuação dos observatórios sociais, 67% (6 observatórios) estão atuando há menos de 1 ano. Quanto aos demais, seus períodos de atuação variam igualmente nas faixas "entre 2 e 3 anos", "mais de 3 e até 4 anos" e "entre 5 e 6 anos".

O número de voluntários e demais pessoas envolvidas no planejamento, gestão e operacionalização das atividades dos observatórios pode ser observado na Tabela 1 na sequência:

Tabela 1 – Número de colaboradores por observatório social

Observatório social	Número de colaboradores
Bento Gonçalves	16
Caxias do Sul	53
Cachoeirinha	10
Erechim	75
Guaíba	8
Lajeado	35
Novo Hamburgo	20
Porto Alegre	50
Santa Maria	15

Fonte: Elaboração própria

Nenhum dos observatórios afirma receber apoio financeiro de órgãos da Administração Pública ou de instituições da rede pública de ensino. Entretanto, dois deles (22%) destacam o apoio técnico de instituições públicas, entre as quais: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), Receita Estadual do Rio Grande

[12] Aguiar (2014) corrobora a dificuldade em receber questionários enviados aos observatórios sociais quando da construção e escrita da sua dissertação.

do Sul, Ministério Público Estadual (MP/RS), Ministério Público de Contas (MPC/RS), Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Cage) e Controladoria-Geral da União (CGU).

Se o apoio de entidades públicas aos observatórios sociais do Rio Grande do Sul ainda é algo escasso e restrito, percebe-se que as instituições privadas, sindicatos e conselhos profissionais estão muito presentes no dia a dia dos observatórios. Todos os respondentes confirmam o apoio técnico e financeiro de instituições do setor privado, com destaque para: bancos, cooperativas de crédito, Câmaras de Dirigentes Logistas (CDLs), empresas e indústrias de diversos segmentos, escritórios contábeis, administrativos, de assessoria e auditoria, conselhos profissionais (Crea, CRC, CRA, OAB, CRN2, Crefono7, Corecon/RS, CREF2/RS, Creci/RS, Cremers, CFC, Core/RS), entidades maçônicas, associações culturais (Rotary Club e Lyons Club), jornais locais e instituições de ensino técnico e superior.

Quanto à sistemática de atuação, dos 9 OS respondentes, 8 deles afirmam que a instituição monitora e acompanha sistemática e permanentemente as licitações do(s) município(s). Apenas o OS de Guaíba destaca que não estão sendo realizadas atividades específicas de monitoramento e acompanhamento de licitações em razão da recente implantação da entidade.

Dos OS que responderam à pesquisa, 6 deles (66,5%) afirmam desconhecer a existência de normas sobre a sustentabilidade nas compras e contratações públicas. Embora cientes de que haja normas sobre a sustentabilidade, 2 OS (22,5%) não informaram ou não souberam elencar quais. Por fim, 1 OS afirma que está estudando o assunto, mas igualmente não soube informar normas que demandem a realização de compras e contratações públicas sustentáveis.

Trata-se de questão extremamente preocupante, eis que demonstra que a sustentabilidade ambiental nas compras públicas sequer consta na agenda de discussões dos observatórios, a par da existência de normas que tragam exigências específicas aos gestores públicos, especialmente quanto à edição de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos[13] e, em casos pontuais, sobre critérios específicos de sustentabilidade.

Foi questionada a existência de membros ou voluntários responsáveis pela área de sustentabilidade, bem como suas atribuições. 8 OS (89%) afirmam não possuir em sua estrutura organizacional pessoa ou órgão responsável por assuntos afeitos à

[13] Na sequência enumeram-se os municípios do estado do Rio Grande do Sul em que o OSB atua e as principais normas locais relacionadas ao tema da sustentabilidade ambiental com reflexo nas compras e contratações públicas: *Bento Gonçalves* – Lei Municipal nº 6.141, de 30.8.2016 (instituiu o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos) e Decreto Municipal nº 8.595/2014 (estabelece o Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos); *Cachoeirinha* – Decreto Municipal nº 5.269/2012 (Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos), Lei Municipal nº 2.220/2003 (art. 120) e Lei Municipal nº 3.800/2014 (art. 58, IX), Decreto Municipal nº 6.074/2016 (regulamenta o Prêmio de Sustentabilidade Ambiental Conf. Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente); *Caxias do Sul* – Lei Municipal nº 8.183/2016 (Plano de Gestão de Resíduos Sólidos); *Erechim* – Plano Ambiental (parceria com universidade), Plano de Saneamento e Gestão de Resíduos; *Guaíba* – Plano Municipal de Gerenciamento Ambiental, Decreto nº 58/2017 (Regulamenta as parcerias com OSC) (Lei Federal nº 13.019/2014), Lei Municipal nº 3.152/2014 (Programa Cidade Plano Gestor de Desenvolvimento) (lei do ano de 2006); *Lajeado* – Lei Municipal nº 6.004/1997 (Condemam), Lei nº 8.704/2011 (separação/destinação de resíduos); *Novo Hamburgo* – Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos (ver artigo "Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Município de Novo Hamburgo), Decreto Municipal nº 6.723/2015 – CGEANH; *Porto Alegre* – Lei nº 11.993/2015 (Programa Licitação Sustentável) e Decreto Municipal nº 18.461/2013 (Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos), Publicação Compras Sustentáveis e Grandes Eventos (FGV); *Santa Maria* – Decreto Executivo nº 146/2009 (Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil de Santa Maria).

sustentabilidade. Apenas 1 OS destaca a presença de colaborador nessa área, em que pese suas atribuições estejam relacionadas à busca de mantenedores, ou seja, mais voltada à sustentabilidade organizacional.

Nenhum dos observatórios afirma ter participado ou realizado qualquer tipo de evento que aborde a sustentabilidade nas compras e contratações públicas. Da mesma forma, não foram realizados acompanhamentos específicos sobre a inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações e aquisições municipais.

Questionados, 5 observatórios (55%) afirmam não dispor de profissionais capacitados para monitorar e acompanhar licitações que envolvam critérios de sustentabilidade ambiental. Já 4 observatórios (45%) destacam possuir profissionais para apoio técnico, tendo sido elencados: contador, bióloga e professores universitários que ministram disciplinas que envolvem sustentabilidade ambiental.

Sobre as principais restrições ao monitoramento e acompanhamento de compras e contratações que incluam critérios de sustentabilidade ambiental, os observatórios destacam: conhecimento técnico (45%), capacitação (22%), informações (22%), conhecimento amplo e geral (11%), cultura (11%), voluntários interessados (11%) e confronto de interesses (11%).

4 observatórios afirmam que o atual momento político e econômico *não interfere* na realização de compras públicas ambientalmente sustentáveis. Os aspectos mais significativos das respostas foram: "talvez não seja o momento político e econômico, mas a introdução do assunto aos gestores públicos do município e a mudança de paradigmas quanto à relevância do assunto" (OS#1); "o município já tem estrutura de Fepam municipal, portanto creio que tenham estrutura para análise destes critérios o que não tenho conhecimento se tem legislação que regulamente que as compras das empresas locais sejam regradas pelo critério de sustentabilidade. É necessário uma pesquisa para medir tal impacto" (OS#4); "o que impacta na realização de compras e contratações públicas sustentáveis é diretamente a importância que o município disponibiliza para o assunto" (OS#7); e "a Prefeitura está colocando a casa em ordem, talvez ao longo do ano sintamos essa preocupação pela atual gestão" (OS#9).

De outro norte, 4 observatórios destacam que o atual momento político e econômico *interfere* na realização de compras públicas ambientalmente sustentáveis. Os aspectos mais significativos das respostas foram: "impacta em média escala" (OS#2); "No momento todos os gastos públicos sofrendo cortes e acredito que não só essa área, mas todas as outras estão sofrendo redução nas compras" (OS#3); "existe desejo de trabalhar pela sustentabilidade ambiental de modo geral, em que as licitações poderão ser enquadradas neste contexto" (OS#6); e "o atual momento político e econômico de #cidade impacta a compra e contratação em qualquer área, atualmente estamos passando por uma crise em que se cogita até o parcelamento do funcionalismo" (OS#8).

Por fim, 1 observatório respondeu que sua implantação ainda é muito recente para emitir uma opinião sobre o assunto.

5 Discussão e conclusões

Compreender o associativismo civil, em tempos de recessão, passa, primeiramente, por conhecer a estrutura e o funcionamento das instituições. Nesse contexto, o exercício

do *accountability* social é uma espécie de termômetro do bom funcionamento das instituições democráticas de um país.

Conforme demonstram as respostas dos gestores dos observatórios no Rio Grande do Sul, a carência de conhecimento técnico acerca da legislação de compras e contratações sustentáveis é uma importante barreira a ser transposta. Antes disso, porém, a incipiente atuação dessas entidades indica um necessário ajuste na organização e na operacionalização das atividades de monitoramento e fiscalização das licitações. Isso ocorre, pois, ainda que o OSB disponibilize em seu portal uma série de modelos de *check-list* para atuação dos observatórios locais,[14] a carência de voluntários para atuar diretamente na análise de certames ainda é destacada como um fator restritivo à efetividade do controle social.

Outra questão relevante é o escasso (quando não inexistente) envolvimento de entidades representativas da sociedade civil desvinculadas de estruturas empresariais, comerciais e de classes. Enquanto as indústrias, o comércio e associações profissionais e representativas de diversas categorias profissionais são parte essencial dos observatórios – em muitos dos casos compondo o esteio financeiro e operacional do OSB, associações comunitárias, escolares e conselhos locais parecem não demonstrar envolvimento tão profícuo com o controle social via OSB.

Essa maior mobilização de segmentos sociais diretamente envolvidos no dia a dia das cidades – essencialmente associações comunitárias, entidades filantrópicas, religiosas, escolas e outros espaços de congregação – deve ser incentivada pelos observatórios como uma alternativa de sincronizar os interesses públicos à realidade local e nacional, motivando a participação popular mesmo diante da acentuada descrença nas instituições públicas, no voto e na representação política.

Os observatórios necessitam de proatividade e de isenção para verdadeiramente "dar o exemplo", utilizando a educação fiscal e social e a troca de experiências com as esferas públicas e privadas como formas de produção de conhecimento e reformulação das práticas que se demonstram ineficientes e inefetivas para o Poder Público.

Para além de demonstrar a relevância e urgência de se incorporar a variável ambiental no escopo de atuação dos observatórios sociais, a presente pesquisa reforça a ideia de que o associativismo civil precisa reavivar sua atuação, aprimorando os mecanismos de ação e mobilização dos atores sociais para a operacionalização do *accountability* social. As dificuldades relatadas pelos observatórios do Rio Grande do Sul estão relacionadas principalmente à carência de voluntários para as atividades-fim das entidades.[15] Nesse contexto, estreitar as parcerias com instituições de ensino superior e mesmo com órgãos da própria Administração Pública é alternativa viável para aumentar o contingente de voluntários e, consequentemente, a visibilidade do OSB como instituição de defesa dos cidadãos, controle das licitações e disseminadora da educação fiscal.

---

[14] Os modelos de *check-list* estão disponíveis para *download* em Observatório Social do Brasil ([s.d.]a).

[15] *A priori*, o monitoramento e o controle das licitações municipais, à medida que os editais e outros instrumentos convocatórios são publicados.

É perceptível que os observatórios sociais são muito dependentes de parcerias para o custeio e para a realização de investimentos, mas principalmente para captação de voluntários que atuem diretamente nas atividades operacionais. A definição de metas mais claras de atuação e a elaboração de mapas de riscos e de potencialidades são medidas que podem auxiliar o corpo diretivo e os voluntários a organizar as atividades do OS, priorizando aspectos mais significativos das licitações e da educação fiscal e, especialmente, mantendo suas atividades permanentemente, a par de instabilidades no relacionamento com seus parceiros ou em períodos de recessão política, econômica e social.

Também se verificou a necessidade de aprimoramento dos canais de comunicação e dos *websites* dos observatórios[16] para simplificar o contato entre OSB e população e OSB e Administração Pública, assim como o maior emprego de sistemas informatizados para auxiliar no controle das licitações públicas.

Para incrementar a sensibilização e o domínio técnico das normas e práticas atinentes às compras e contratações públicas sustentáveis e a gestão das cidades, urge aprimorar a capacitação dos membros, voluntários e outros colaboradores dos observatórios. Em âmbito nacional, eventos e cursos organizados pela rede Observatório Social do Brasil podem definir diretrizes gerais de atuação, enquanto capacitações locais serviriam para priorizar a legislação, as peculiaridades e as práticas de cada município.

Capacitações e eventos presenciais devem contar com o apoio de recursos de educação virtual à distância para reduzir custos, aumentar o intercâmbio de informações entre os observatórios, o Poder Público e as comunidades, incrementando, dessa forma, a capilaridade para disseminação de conhecimentos específicos sobre a sustentabilidade ambiental.

Nessa linha, as restrições impostas pela alta variação cultural e pelas dimensões continentais do território brasileiro podem ser mitigadas por meio do reforço de mecanismos de transparência e troca de informações entre os observatórios, as entidades públicas e privadas atingidas pelas políticas públicas na área ambiental e também pelo incentivo à participação de outros atores sociais, com destaque para os centros de ensino (escolas, faculdades e universidades) e para as associações comunitárias. São medidas que aumentam a coordenação entre instituições públicas e privadas e que podem reduzir sobremaneira a assimetria informacional no cotidiano do *accountability* social.

Isso posto, a questão da sustentabilidade permaneceu significativo tempo em segundo plano na agenda de prioridades dos organismos representativos da sociedade civil, denotando, assim, que o foco de atuação das entidades do terceiro setor segue voltado à economia de recursos financeiros e à boa gestão do patrimônio público, deixando passar ao arrepio questões relativas à sustentabilidade nas compras e no consumo governamental.

---

[16] Em alguns casos, sequer há *website* ou mesmo página social do observatório. Mesmo que se possa alegar a recente implantação de algumas das entidades como razão para as dificuldades de acesso e de contato, não se pode vislumbrar que organizações incumbidas de operacionalizar o *accountability* social ainda se apresentem por vezes desconhecidas da sociedade em que atuam ou mesmo sem canais de informação simplificados para publicizar suas atividades.

Acompanhar e fiscalizar as compras e aquisições públicas quanto ao atendimento de critérios e práticas de sustentabilidade ambiental passa, primeiramente, pela sensibilização, estudo e incorporação dessa questão no dia a dia dos observatórios. Nesse ponto, constatou-se que a quase totalidade dos observatórios sequer está de posse de informações sobre a legislação que regula o tema, nem mesmo participa de debates e eventos capazes de formar e informar seu corpo diretivo e de voluntários. Acredita-se que estes podem ser os pontos de partida para incorporar a variável ambiental ao escopo de atuação do OS: *conhecer a disciplina jurídica das compras públicas sustentáveis e mobilizar o corpo diretivo e de voluntários para se capacitar diante das complexas exigências que o consumo sustentável impõe aos cidadãos*. Incorporar quesitos sobre compras sustentáveis nos modelos de *check-list* disponibilizados aos observatórios da Rede OSB é medida simples e que igualmente pode trazer subsídios para inserção do tema na agenda de discussões.

Por fim, a presente pesquisa, com seu universo de estudo adstrito aos observatórios sociais implantados no estado do Rio Grande do Sul, apresenta conclusões que, além de subsidiar discussões sobre a atual organização do associativismo civil e do *accountability* social em âmbito local, podem servir como ponto de partida para estudos que se dediquem a compreender outros observatórios e sua atuação no controle ambiental das licitações e aquisições públicas. Além disso, é importante aprofundar análises sobre os mecanismos de coordenação entre os observatórios locais e a Rede Observatório Social do Brasil na geração de conhecimento e no aprimoramento do planejamento e das ações institucionais.

Referências

AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de. *A construção da cidadania solidária por meio da educação fiscal*: uma análise dos observatórios sociais. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2014.

ARAÚJO, L. E. B.; TYBUSCH, J. S.; ARAÚJO, T. L. R. Meio ambiente e direitos humanos: percepções sobre desenvolvimento, sustentabilidade e economia ambiental. In: DEL'OLMO, F. S.; ARAÚJO, L. E. B. (Coord.). *Família, cidadania e novos direitos*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, n. 39, p. 149-174, 1997.

BETIOL, Luciana Stocco *et al*. *Compra sustentável*: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. São Paulo: FGV, 2012.

BIDERMAN, Rachel *et al.* (Org.). *Guia de compras públicas sustentáveis*: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, jul. 2007.

BOVENS, Mark. Public accountability. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Lawrence E.; POLLITT, Christopher (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CAVALCANTE, L. P. S. Interdisciplinaridade, complexidade e saber ambiental: breves considerações críticas. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. XV, n. 101, jun. 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

CONCEIÇÃO, Ana. Brasil tem o recorde de 14,2 milhões de desempregados, aponta IBGE. *Valor Econômico*, 28 abr. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4951844/brasil-tem-o-recorde-de-142-milhoes-de-desempregados-aponta-ibge>. Acesso em: 12 jul. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Acesso à informação pública*: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

COUTO; Hugo Leonnardo G. do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 331-343, mar./abr. 2016.

ELIAZ, Gustavo Terra. Controle democrático das contas públicas: a importância da sinergia entre os tribunais de contas e a sociedade. *Revista Controle*, v. IX, n. 1, jan./jun. 2011.

FAVRETTO, Jacir; RICCIO, Edson Luiz. *Observatório Social do Brasil em números*. [s.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/04/e-book-OSB-06-04-2017-2.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

FOX, Jonathan A. Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, v. 72, p. 346-361, 2015.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o espaço público através da sociedade*. Brasília: Revan, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em desenvolvimento 2011*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.

KARKLINS, Rasma. *The system made me do it*: corruption in post-communist societies. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

KRISCHKE, Paulo J. *Ecologia, juventude e cultura política*: a cultura da juventude, a democratização e a ecologia nos países do Cone Sul. Florianópolis: Editora da UFSC, 2000.

LANE, Jan-Erik. The principal-agent approach to politics: policy implementation and public policy-making. *Open Journal of Political Science*, v. 3, n. 2, p. 85-89, 2013.

LEFF, Enrique. *Pensar a complexidade ambiental*. São Paulo: Cortez, 2003.

MAIA, Andrei Giovani; PIRES, Paulo dos Santos. Uma compreensão da sustentabilidade por meio dos níveis de complexidade das decisões organizacionais. *Rev. Adm. Mackenzie*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 177-206, maio/jun. 2011.

MANFIO, D. V. Manifestações no Brasil: uma reflexão sobre o meio ambiente. *Portal Pensamento Verde*, 18 jun. 2013.

MARULANDA, Nohra Rey de; TANCREDI, Francisco B. *De la innovación social a la política pública*: historias de éxito en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal, 2010.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MELO, Marcus André. Crisis and integrity in Brazil. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 2, p. 50-65, abr. 2016.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação*: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Cartilha A3P* – Agenda Ambiental na Administração Pública. 5. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, jul. 1998.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB). *Institucional*. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>. Acesso em: 2 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *Modelos de documentos*. [s.d.]a. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/modelos-de-documentos/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *Observatórios pelo Brasil*. [s.d.]b. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil>. Acesso em: 19 jun. 2017.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability: an introduction. In: PERUZZOTI, E.; SMULOVITZ, C. *Enforcing the rule of law*: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching towards accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. *Latin American Politics & Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, abr. 2014.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. *Institucional*. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENANPAD, 2010. *Anais*... Rio de Janeiro: Anpad, 2010. CD-ROM.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. A nova Lei nº 8.666/93. A Lei nº 12.349/10 e a indução de políticas públicas para promover o desenvolvimento nacional sustentável. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2813, 15 mar. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 79, p. 71-94, nov. 2007.

SANTOS, F. V. A legalidade das compras públicas sustentáveis. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2774, 4 fev. 2011 . Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/18421>. Acesso em: 8 dez. 2016.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; Marc F. (Ed.). *The Self-restraining state*: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SCHOMMER, Paula Chies *et al*. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, dez. 2015.

SEBRAE MERCADOS. *Compras públicas sustentáveis*: oportunidade nos negócios com o governo. São Paulo: Sebrae, 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. 2009. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br>.

TREVIZAN, Karina; GAZZONI, Marina (Ed.). Raio-X da crise nos estados. *G1*, 11 nov. 2016. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/raio-x-da-crise-nos-estados>. Acesso em: 12 jul. 2017.

TULLA Y PUJOL, Antoni Francesc; ROCHA, Fernando Goulart; SAMPAIO, Fernando dos Santos. Manifestações populares no Brasil atual: sociedade civil em rede e reinvindicações sobre o poder político. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA EL CONTROL DEL ESPACIO Y LOS ESPACIOS DE CONTROL, XIII. *Anais*... Barcelona: [s.n.], 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LONDERO, Bruno Alex. Controle social das aquisições públicas: um estudo exploratório sobre a atuação do Observatório Social do Brasil no estado do Rio Grande do Sul. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 77-92. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

O PARECER CNE/CEB Nº 8/2010 E SUA UTILIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO REFERÊNCIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL

MARIA APARECIDA SILVA DE MENEZES

Resumo: No âmbito da educação, os tribunais de contas têm realizado trabalhos para além da simples constatação do atendimento ou não do piso constitucional. Contudo, quando a questão envolve a garantia da equalização de oportunidades educacionais, decorrente de um padrão de qualidade legalmente instituído, os auditores ainda se ressentem da ausência de parâmetro objetivo. O Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, estabeleceu a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil, contudo, ainda pendente de homologação pelo Ministério da Educação. O artigo explora três questões: a primeira, o que traz o Parecer CNE/CEB nº 8/2010; a segunda, se é possível aos tribunais de contas utilizarem o parecer sem a homologação do Ministério da Educação; e a terceira, em sendo possível, em que medida e quais as potencialidades de utilização do parecer. A partir da análise exploratória entre o arcabouço normativo e doutrinário norteadores das competências dos tribunais de contas com os parâmetros estabelecidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, foi possível a identificação de potenciais usos do documento pelos órgãos de controle, de modo a aprimorar a gestão e cooperar com a elevação das condições das escolas públicas do Brasil.
Palavras-chave: Educação. Gestão. Custo Aluno Qualidade. Tribunais de contas.

1 Introdução

Os tribunais de contas têm realizado trabalhos que avançam nas análises para além da simples informação de que determinado gestor atendeu ou não ao piso de recursos previstos em seus orçamentos.[1] Contudo, quando a questão envolve a garantia

[1] Citamos por exemplo a Auditoria operacional no programa Proinfância (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional no programa Proinfância*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/

da equalização de oportunidades educacionais em todo território nacional, decorrente de um padrão de qualidade legalmente instituído, os auditores ainda se ressentem da ausência de parâmetro objetivo.

Embora a Constituição Federal e a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) exijam padrão mínimo de qualidade de ensino, não há definição objetiva de quais são os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem que possam nortear os trabalhos dos tribunais de contas na busca de proteger e prevenir as mazelas da má gestão e da corrupção, caracterizadas por ineficiências e/ou ilegalidades alocativas dos recursos.

Um parâmetro com essa finalidade foi adotado pelo Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, estabelecendo a matriz do Custo Aluno Qualidade, porém, o parecer padece de homologação do Ministro da Educação.

Com efeito, a partir da análise exploratória entre o arcabouço normativo e doutrinário norteadores das competências dos tribunais de contas com os parâmetros estabelecidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, esta pesquisa tem a pretensão de identificar as potencialidades de aplicação, pelos tribunais de contas, dos parâmetros do Custo Aluno Qualidade adotados pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

2 Os padrões mínimos de qualidade da educação definidos pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010

De acordo com o art. 4º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), os padrões mínimos de qualidade de ensino correspondem à "variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem". Como se observa, não é possível precisar o sentido e o alcance dos padrões mínimos de qualidade a partir da definição da Lei nº 9.394/1996.

O exame da questão foi submetido à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por uma comissão composta pelos conselheiros César Callegari, José Fernandes de Lima, Mozart Neves Ramos e Regina Vinhaes Gracindo. Essa comissão, com fundamento nos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, e nos arts. 3º e 4º, IX, da Lei nº 9.394/1996, adotou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) como referência

---

auditoria-operacional-no-programa-proinfancia.htm>. Acesso em: 9 jan. 2018) e a Auditoria coordenada do ensino médio no Brasil (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria coordenada do ensino médio no Brasil*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-ensino-medio-no-brasil.htm>. Acesso em: 9 jan. 2018), realizadas pelo TCU; a Radiografia da educação infantil, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Radiografia da educação infantil*. Porto Alegre: TCE/RS, 2010-2015. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil>. Acesso em: 9 jan. 2018); o Monitoramento do Programa Fortalecimento da educação básica (BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Monitoramento do Programa Fortalecimento da educação básica*. Salvador: TCE/BA, 2013. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/fiscalizacao-da-educacao/auditorias-realizadas>. Acesso em: 9 jan. 2018) e o Fortalecimento da educação básica (auditoria coordenada em ações do ensino médio) (BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Fortalecimento da educação básica (auditoria coordenada em ações do Ensino Médio)*. Salvador: TCE/BA, 2016. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/fiscalizacao-da-educacao/auditorias-realizadas>. Acesso em: 9 jan. 2018), realizados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil.

O trabalho da comissão foi aprovado à unanimidade pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, contemplando oito anexos. No Anexo I apresenta uma tabela de referência para decisões dos órgãos do Poder Público, com estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos por classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por fase e etapa da educação básica e da modalidade escola de educação do campo, conforme demonstrado:

Tabela 1 – Referência para decisões dos órgãos do Poder Público

Anexo I – Estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos/classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da educação básica*							
Etapa da educação básica	**Nº de alunos**	**Nº de classes**	**Nº de professores**	**Salas de aula**	**Alunos por classe**	**Jornada do aluno (horas/ dia)**	**Jornada semanal do professor**
Creche	130	10	20	10	13	10	40
Pré-escola	240	12	12	6	22	5	40
E.F. anos iniciais	480	18	20	10	24	5	40
E.F. anos finais	600	20	20	10	30	5	40
Ensino médio	900	30	30	15	30	5	40
E.F. educação do campo anos iniciais	60	4	4	2	15	5	40
E.F. educação do campo anos finais	100	4	4	2	2	5	40
*Para fixar a relação do número de alunos por turma, o CAQi tomou como referência a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo de Jorge Hage), assim como aquela para a educação infantil constante no documento "Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil do MEC" de 1988.							

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Os Anexos II a VIII definem por etapa da educação básica[2] a estrutura e as características do prédio (A), os equipamentos e material permanente (B) e os insumos de referência para o funcionamento (C). A título de exemplo, assim estão dispostas as tabelas relativas à creche:

[2] As etapas são creche, pré-escola, escola de ensino fundamental – anos iniciais, escola de ensino fundamental – anos finais, escola de ensino médio, escola de educação do campo ensino fundamental – anos iniciais, escola de educação do campo ensino fundamental – anos finais.

Tabela 2 – Estrutura e características do prédio da creche

Anexo II – Creche A – Estrutura e características do prédio da creche		
Descrição do prédio	**Quantidade**	**m²/item**
1. Salas de aula	10	30
2. Sala de direção/equipe	2	20
3. Sala de professores	1	15
4. Sala de leitura/biblioteca	1	45
5. Berçário	1	30
6. Refeitório	1	45
7. Lactário	1	20
8. Copa/Cozinha	1	15
9. Pátio coberto	1	200
10. Parque infantil	1	10
11. Banheiro de funcionários/professores	2	10
12. Banheiro de crianças	10	10
13. Sala de depósito	3	15
14. Salas de TV/Vídeo	1	30
15. Total (m²)	-	915

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Tabela 3 – Equipamento e material permanente para creche

(*Continua*)

Anexo II – Creche B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	**Quantidade**
1. Esportes e brincadeiras	
1.1. Colchonetes	20
1.2. Conjunto de brinquedos para parquinho	1
2. Cozinha	
2.1. Congelador de 305 litros	1
2.2. Refrigerador de 270 litros	2
2.3. Fogão comum para lactário	1
2.4. Fogão industrial	1
2.5. Liquidificador industrial	1
2.6. Botijão de gás de 13 kg	2
3. Coleções e materiais bibliográficos	
3.1. Enciclopédias	1
3.2. Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
3.3. Outros dicionários	1

(*Conclusão*)

Descrição	Quantidade
3.4. Literatura infantil	1.200
3.5. Material complementar de apoio pedagógico	200
4. Equipamentos para áudio, vídeo e foto	
4.1. Retroprojetor	1
4.2. Tela para retroprojetor	1
4.3. Televisor de 20 polegadas (10 salas de aula)	10
4.4. Videocassete	1
4.5. Suporte para vídeo e TV	10
4.6. DVD (10 salas de aula)	10
4.7. Máquina fotográfica	1
4.8. Aparelho de CD e rádio	10
5. Setor de informática	
5.1. Computador para administração/docentes	4
5.2. Impressora a laser	2
5.3. Copiadora multifuncional	1
5.4. Guilhotina	1
6. Mobiliário em geral	
6.1. Mobiliário infantil	120
6.2. Cadeiras	160
6.3. Mesa tipo escrivaninha	10
6.4. Arquivo de aço com 4 gavetas	10
6.5. Armário madeira com 2 portas	10
6.6. Mesa de leitura	1
6.7. Mesa de reunião da sala de professores	1
6.8. Armário com 2 portas para secretaria	1
6.9. Mesa para refeitório	5
6.10. Mesa para impressora	2
6.11. Mesa para computador	4
6.12. Estantes para biblioteca	4
6.13. Berços e colchões	30
6.14. Banheira com suporte	2
6.15. Quadra para sala	10
7. Aparelhos em geral	
7.1. Bebedouro elétrico	2
7.2. Circulador de ar	10
7.3. Máquina de lavar roupa	1
7.4. Secadora	1
7.5. Telefone	1

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Tabela 4 – Insumos de referência para o funcionamento da creche

Anexo II – Creche C – Insumos de referência para o funcionamento da creche	
Insumos	**Quantidade**
1. Pessoal docente	
Professor com ensino superior (40h)	3
Professor com ensino médio (40h)	17
2. Pessoal de gestão	
Direção	1
Secretaria	1
Manutenção e infraestrutura	2
Coordenação pedagógica	1
3. Bens e serviços	
Água/luz/telefone (mês)	12
Material de limpeza	12
Materiais pedagógicos e brinquedos por criança	130
Projetos de ações pedagógicas por criança	130
Material de escritório (mês)	12
Conservação predial (ano)	1
Manutenção e reposição de equipamento (mês)	12
4. Alimentação	
Funcionários	2
Alimentos (5 refeições/dia por criança)	130
5. Custos na administração central	
Formação profissional	27
Encargos sociais (20% do pessoal)	-
Administração e supervisão (5%)	-
% do PIB per capita estimado pelo CAQi por criança	39,0%

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 dá concretude aos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, e aos arts. 3º e 4º, IX, da Lei nº 9.394/1996, constituindo as balizas do padrão mínimo de qualidade, que serve de parâmetro para demonstrar e corrigir as disparidades das condições de qualidade da infraestrutura do ensino.

Cumpre registrar que o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado mediante a Lei nº 13.005/2014, trouxe o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e o Custo Aluno Qualidade – CAQ, nas estratégias 7.21, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei nº 13.005/2014,[3] o que reforça a legitimidade do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

[3] "Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: [...] Estratégias: [...] 7.21) *a União*, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, *estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos*

3 O dever dos tribunais de contas de fazer recomendações, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos

O controle externo exercido pelos tribunais de contas não é o fim em si memo. Sua função constitucional republicana é contribuir para que as ações dos entes federados alcancem os objetivos fundamentais descritos no art. 3º da Carta de Outubro, quais sejam:

> I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II – garantir o desenvolvimento nacional;
> III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No exercício da fiscalização, quando identificada qualquer irregularidade, cumpre aos tribunais de contas emitir recomendações e determinações, visando à correção das ações. Nesse sentido é oportuno trazer a distinção entre recomendação e determinação, conforme descrição do *Manual de boas práticas processuais dos tribunais de contas*, de autoria de Freitas e Mileski, publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon):[4]

> *Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações* para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. *No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.* Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade.

---

contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino; [...] Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Estratégias: [...] 20.6) *no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi*, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem *e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ*; 20.7) *implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica*, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8) *o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC*, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; 20.10) *caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ*; [...]" (grifos nossos).

4 FREITAS, Juarez; MILESKI, Hélio Saul. *Manual de boas práticas processuais dos tribunais de contas*. Brasília: Atricon, 2013. p. 50-51. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON-_-Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2017.

> *Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão*, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifos nossos)

À primeira vista, as determinações teriam mais força cogente, todavia, diante da função constitucional exercida pelos tribunais de contas de contribuir para que as ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios alcancem os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, as recomendações também devem ser observadas pelos gestores públicos como verdadeiros "alertas", nos moldes lecionados por Élida Graziane Pinto,[5] guardada sua natureza de instrumento preventivo.

Nesse sentido, embora o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 esteja pendente de homologação do Ministro da Educação,[6] o que afastaria o uso do documento como fonte de determinações, é perfeitamente legal o uso pelas cortes de contas dos parâmetros estabelecidos no parecer para emissão de recomendações voltadas ao aprimoramento da gestão.

4 As potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelos tribunais de contas como referência de padrão mínimo de qualidade para a educação básica

A seguir serão identificadas as potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabeleceu a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil, quando no exercício das competências para apreciação e julgamento de contas, para realização de auditorias operacionais e no acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1 Na apreciação das contas de governo

No caso dos chefes do Poder Executivo, de acordo com a Constituição de 1988, as contas anuais são entregues para julgamento ao Poder Legislativo, que cumpre essa missão após escrutínio do Tribunal de Contas, realizado por meio de análise técnica descrita em relatório e consubstanciada em parecer prévio conclusivo sobre a gestão dos recursos públicos a cargo do titular do Executivo.

O produto enviado pelos tribunais de contas às casas legislativas, além de apontar para as condições da gestão, opinando por sua aprovação ou rejeição, segue para o Parlamento com recomendações e determinações voltadas às correções das irregularidades verificadas, o que materializa a função preventiva do controle externo.

---

[5] PINTO, Élida Graziane. Alerta de Tribunais de Contas é prova subutilizada. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 28 abr. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-abr-28/elida-pinto-alerta-tribunais-contas-prova-subutilizada>. Acesso em: 21 maio 2016.

[6] Lei nº 9.131, de 24.11.1995: "[...] Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto".

Por força da vinculação constitucional de recursos do orçamento a serem aplicados em educação (mínimo de 18% da arrecadação com impostos, no caso da União, e 25%, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios), é certo o aparecimento dessa função nas contas dos titulares do Poder Executivo.

O uso do indicador do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no exercício da apreciação das contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo pode levar a um avanço na análise dos valores aplicados na educação, muitas vezes restrita a um exame preponderantemente contábil-formal. Tomado como paradigma, será possível aos auditores avaliar a consistência entre os gastos realizados com o montante de recursos vinculados e as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, sob a perspectiva do que foi planejado em seu plano setorial (no momento o PNE 2014-2024).

Somente com a tabela apresentada no Anexo I no referido parecer já seria possível aos tribunais, no âmbito das contas do chefe do Poder Executivo, executar auditoria, cujos resultados poderia munir os representantes do povo e a própria sociedade com informações sobre o cenário real das condições de ensino do ente federativo e o esforço de investimento necessário para chegar as condições estabelecidas pelo indicador.

Além disso, ainda com o uso apenas da Tabela 1 do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, os tribunais poderiam opinar sobre o planejado para a função educação e o desempenho da execução do orçamento e da gestão fiscal, de modo a fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Outro importante potencial consiste em afastar o desvio de recursos públicos para programas não prioritários, em detrimento das escolhas republicanas definidas na Constituição Federal. Aqui é importante trazer a lição de Paolo Mauro,[7] que alerta para o comportamento predatório de governos corruptos ao selecionar a composição dos gastos públicos, direcionando os recursos para atividades de difícil fiscalização, em detrimento da educação e da saúde.

O Quadro 1 demonstra as potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 a partir da competência para apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo.

Quadro 1 – Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 na apreciação das contas de governo

(*Continua*)

Competência	Apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo
Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010	*Na análise das peças de planejamento* – Verificar se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual consignaram dotações que permitam manter ou ampliar o investimento que assegure uma infraestrutura escolar compatível com os parâmetros definidos na matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. – Avaliar o desempenho da atuação da gestão, quanto ao indicador do Custo Aluno Qualidade, confrontado com outros indicadores de rendimento escolar, a

[7] MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimento e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, Ann Kimberly (Coord.). *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 137-161.

(*Conclusão*)

Competência	Apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo
	exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa; da taxa de distorção idade-série; da taxa de aprovação; da taxa de reprovação; da média de horas-aula diária; da média de alunos por turma; da taxa de analfabetismo; da taxa de escolarização; e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. – Reportar se o ente federativo tem demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino. *Na análise dos limites constitucionais e legais* – Verificar se os valores vinculados são aplicados em conformidade com o art. 70 da LDB e estão compatíveis com os parâmetros do Custo Aluno Qualidade. – Verificar se as transferências constitucionais da União e dos estados aos municípios permitem que o ente mantenha os parâmetros do Custo Aluno Qualidade. *Gestão orçamentária* – Avaliar os impactos das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do Custo Aluno Qualidade.

Fonte: Elaboração própria.

A apreciação das contas de governo, observando as potencialidades demonstradas no quadro anterior, avança o horizonte dos ritos formais, garantindo ao cidadão acesso a informações, produzidas por instituições de controle que levam a efeito a efetividade da lei e mecanismos concretos de controle da gestão.

4.2 Na análise das contas dos administradores e demais responsáveis

As observações feitas na seção anterior servem de referência também nesta seção. Contudo, devido à amplitude do escopo das contas do chefe do Poder Executivo, certos aspectos da gestão que não são objeto de análise, certamente, podem fazer parte das contas de titulares de pasta.

Nesse sentido, é possível abrir mais três grandes frentes de trabalho, a saber: 1) análise da área contábil, orçamentária e financeira; 2) análise da gestão patrimonial; 3) análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos.

A análise da área contábil, orçamentária e financeira, tendo em perspectiva os insumos do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, possibilita examinar os registros com maior segurança quanto à integridade, tempestividade e fidedignidade dos gastos, funcionando como uma linha de defesa de controle operacional e interno contra manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos.

Ainda no campo da análise contábil, orçamentária e financeira, é possível avaliar se a despesa com pessoal está compatível com o Custo Aluno Qualidade do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, de modo a afastar os casos de excesso de contratação.

Na seara da análise da gestão patrimonial, a possibilidade de uso consiste, entre outras coisas, em verificar se os insumos adquiridos foram distribuídos de forma compatível com a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica e se a gestão desse patrimônio garante a integridade das informações para a retroalimentação do planejamento.

Lugar comum para prática de atos de irregularidades, a análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos deve ser um campo de maior cuidado por parte dos auditores dos tribunais. No escopo dessa avaliação, as aquisições de bens, prestação de serviços e obras devem apresentar aderência finalística, temporal e substantiva aos parâmetros do Custo Aluno Qualidade. Aqui também o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 funciona como uma linha de defesa de controle operacional e interno contra fraude e corrupção.

O Quadro 2 demonstra um sumário das potencialidades.

Quadro 2 – Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis

Competência	Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010	*Na análise das peças de planejamento* – Verificar se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual consignaram dotações que permitam manter ou ampliar o investimento que assegure uma infraestrutura escolar compatível com os parâmetros definidos na matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. – Avaliar o desempenho da atuação da gestão, quanto ao indicador do Custo Aluno Qualidade, confrontado com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa; da taxa de distorção idade-série; da taxa de aprovação; da taxa de reprovação; da média de horas-aula diária; da média de alunos por turma; da taxa de analfabetismo; da taxa de escolarização; e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. – Reportar se o ente federativo tem demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino. *Na análise dos limites constitucionais e legais* – Verificar se os valores vinculados são aplicados em conformidade com o art. 70 da LDB e estão compatíveis com os parâmetros do Custo Aluno Qualidade. – Verificar se as transferências constitucionais da União e dos estados aos municípios permite que o ente mantenha os parâmetros do Custo Aluno Qualidade. *Na análise da área contábil, orçamentária e financeira* – Avaliar o sistema de informações contábil, orçamentária e financeira, de modo a verificar se os registros correspondem à realidade dos gastos efetuados, tendo por parâmetro o Custo Aluno Qualidade. – Avaliar se a despesa com a folha de pagamento está compatível com o Custo Aluno Qualidade, de modo a afastar os casos de excesso de contratação ou "inchaço da máquina pública". *Na análise da gestão patrimonial* – Verificar se os insumos adquiridos foram distribuídos de forma compatível com a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. – Verificar se a gestão do patrimônio apresenta registros que garantam a sua integridade, tempestividade e fidedignidade das informações e o seu uso como fonte de retroalimentação do planejamento, ante as exigências do Custo Aluno Qualidade. *Na análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos* – Analisar as licitações, dispensas e inexigibilidades e contratos de aquisição de bens, prestação de serviços e obras conforme a sua aderência finalística, temporal e substantiva aos parâmetros do Custo Aluno Qualidade.

Fonte: Elaboração própria.

No palco da apreciação ou julgamento de prestações de contas, o essencial para os tribunais de contas é ampliar o diálogo com os gestores públicos e a sociedade

sobre a ampliação do conceito de gasto mínimo em educação, como vêm propondo a Procuradora Élida Graziane Pinto.[8]

O Custo Aluno Qualidade, estabelecido no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, é um indicador importante para ampliar esse diálogo, porque permite acesso a informações concretas e comparativas entre arranjos institucionais, ajudando a cumprir com maestria o papel de aprimorar a gestão dos recursos públicos.

4.3 Na realização de auditorias operacionais

Verifica-se intensa tangibilidade da auditoria operacional na avaliação do desempenho da gestão educacional no uso dos parâmetros do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, a partir do confronto com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa; taxa de distorção idade-série; taxa de aprovação; taxa de reprovação; média de horas-aula diária; média de alunos por turma; taxa de analfabetismo; taxa de escolarização; e proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar, de modo a verificar os impactos nos resultados das metas planejadas.

Outros escopos das auditorias operacionais, utilizando o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, é a verificação de demanda ociosa ou reprimida na infraestrutura de ensino do ente federado; a execução do gasto se aderente às estimativas do Custo Aluno Qualidade e aos resultados esperados; e a avaliação do comportamento do ente federativo ante a etapa de ensino de sua responsabilidade.

Os relatórios produzidos por auditorias operacionais auxiliam a gestão pública e empoderam a cidadania com informações que levam a efeito a efetividade da lei e os mecanismos concretos de controle da corrupção, como aponta o Quadro 3.

Quadro 3 – Potencialidade de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 na realização de auditorias operacionais

Competência	Realização de auditorias operacionais em organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública
Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010	– Avaliar o desempenho da atuação da gestão, quanto ao indicador do Custo Aluno Qualidade, confrontados com os índices e indicadores a saber: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa; taxa de distorção idade-série; taxa de aprovação; taxa de reprovação; média de horas-aula diária; média de alunos por turma; taxa de analfabetismo; taxa de escolarização; e proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. – Verificar a existência de gestão de demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino. – Analisar se a execução do gasto se encontra aderente às estimativas do Custo Aluno Qualidade e aos resultados esperados. – Avaliar se o ente federativo está investindo prioritariamente na etapa de ensino de sua responsabilidade.

Fonte: Elaboração própria.

[8] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

As mazelas praticadas de modo dissimulado ou por má gestão podem ser identificadas por auditorias operacionais, em razão do amplo escopo empreendido nas análises, que avaliam a política pública sob os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

4.4 No acompanhamento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

No exercício da competência de acompanhar os requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000, destacam-se as atribuições descritas no art. 59, §1º, I e V, em razão da sua natureza preventiva e das repercussões sobre a função da educação. Essa atuação preventiva corresponde à possibilidade de emissão de alertas aos órgãos, quando for constatado:

- que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, para que os órgãos promovam, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Com efeito, entre as despesas que devem estar a salvo das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estão aquelas que correspondem à matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica definidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Nessa competência, a matriz definida no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 também serve de parâmetro de avaliação dos impactos das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do ensino.

Outrossim, nos limites impostos pela LRF, a admissão de pessoal obriga os tribunais de contas a controlarem o crescimento dessa despesa,[9] abrindo a potencialidade de aplicação do Custo Aluno Qualidade na avaliação objetiva das admissões efetuadas, de modo a afastar os casos de excesso de contratação.

Quadro 4 – Potencialidade de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no acompanhamento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Competência	Acompanhamento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal
Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010	– Emitir alertas em decorrência do art. 59, §1º, I, da LRF, impondo aos gestores uma ação planejada e transparente na escolha das rubricas que sofrerão limitação de empenho e movimentação financeira, sem que atinja as despesas que constituírem o Custo Aluno Qualidade. – Avaliar o impacto das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do Custo Aluno Qualidade. – Avaliar as admissões efetuadas, de modo a afastar os casos de excesso de contratação, principalmente de terceirizados e temporários que substituem os concursados, por força de "apadrinhamentos" políticos.

Fonte: Elaboração própria.

[9] Lei Complementar nº 101/2000: "[...] Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, *entende-se como*: IV – *receita corrente líquida*: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: [...]" (grifos nossos).

Em artigo publicado no sítio eletrônico da Atricon, o Conselheiro Cezar Miola,[10] do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, faz o seguinte alerta: "[...]. Já se disse que "democracias morrem atrás de portas fechadas". E a República só se concretiza num ambiente de controle e de transparência".

Nesse sentido o uso do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 combinado com a competência de acompanhar os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita também disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a todos os atos praticados na gestão educacional, em franca compatibilidade com os arts. 48, §1º, III, e 48-A, I e II.

5 Conclusão

A ausência de homologação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelo Ministro da Educação não inviabiliza o uso de seus parâmetros pelos tribunais de contas, de modo a explorar as potencialidades identificadas neste trabalho na formulação de recomendações que visem ao aprimoramento da gestão.

Embora com menor potencial de coerção do que as determinações, as recomendações têm legitimidade no arcabouço institucional dos tribunais de contas, tendo em vista as competências deferidas pela Carta de Outubro, que possibilitam antecipar aos poderes e aos órgãos a necessidade de corrigir os rumos das ações.

As recomendações para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos é um dever das cortes de contas, como bem assinala o *Manual de boas práticas processuais dos tribunais de contas*, publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Essa atribuição, além de alertar os gestores para a necessidade de correções, possibilita aos tribunais de contas contribuírem com a instrumentalização do controle social.

Referências

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Fortalecimento da educação básica (auditoria coordenada em ações do Ensino Médio)*. Salvador: TCE/BA, 2016. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/fiscalizacao-da-educacao/auditorias-realizadas>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica*. Salvador: TCE/BA, 2013. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/fiscalizacao-da-educacao/auditorias-realizadas>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 mar. 2017.

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. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 4 nov. 2017.

[10] MIOLA, Cezar. Agendas sem segredos. *Portal da Atricon*, Brasília, 6 jul. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/agendas-sem-segredos/>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 4 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (Conselho Nacional de Educação). *Parecer CNE/CEB n. 8, de 2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, 5 maio 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>. Acesso em: 8 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-ensino-medio-no-brasil.htm>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional no programa Proinfância*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-proinfancia.htm>. Acesso em: 9 jan. 2018.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Hélio Saul. *Manual de boas práticas processuais dos tribunais de contas*. Brasília: Atricon, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON-_-Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2017.

MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimento e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, Ann Kimberly (Coord.). *A corrupção e a economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

MIOLA, Cezar. Agendas sem segredos. *Portal da Atricon*, Brasília, 6 jul. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/agendas-sem-segredos/>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PINTO, Élida Graziane. Alerta de Tribunais de Contas é prova subutilizada. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 28 abr. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-abr-28/elida-pinto-alerta-tribunais-contas-prova-subutilizada>. Acesso em: 21 maio 2016.

PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Radiografia da Educação Infantil*. Porto Alegre: TCE/RS, 2010-2015. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil>. Acesso em: 9 jan. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MENEZES, Maria Aparecida Silva de. O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 e sua utilização pelos tribunais de contas como referência de padrão mínimo de qualidade para a educação básica pública no Brasil. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 93-107. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM MINAS GERAIS

JACQUELINE LOURES

1 Introdução

Entre os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODS) insere-se a gestão responsável dos resíduos com políticas públicas de redução, reciclagem e destinação final ambiental correta dos resíduos sólidos urbanos (RSU).

A Lei Federal nº 12.305/10 foi o marco regulatório fundamental da política de resíduos sólidos, trazendo inovações como a necessidade de elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, a implantação da logística reversa, o incentivo aos consórcios intermunicipais, a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2014. Entretanto, no final de 2014, ainda existiam 542 municípios de Minas Gerais destinando seus resíduos em locais irregulares: 264 lixões e 278 aterros controlados, provocando poluição das águas, do solo e do ar, e causando danos à saúde humana.

Diante disso, a Presidência do TCE/MG autorizou a realização de auditoria operacional na gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU). A auditoria teve como finalidade avaliar as ações adotadas pelo estado de Minas Gerais para erradicação dos lixões e o gradativo licenciamento da operação dos sistemas de disposição ambientalmente adequada dos RSU – ações de apoio aos municípios mineiros na gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos (GIRSU), perpassando os planos municipais e consórcios públicos, ações de redução, reciclagem, coleta seletiva e educação ambiental –, identificando-se os principais problemas que afetam a implementação dessas ações.

2 Metodologia

As técnicas utilizadas para obtenção dos dados basearam-se em pesquisa documental por meio de consulta à legislação e à bibliografia específica, bem como a documentos administrativos requeridos à Semad/MG e à Sedru, e em entrevistas com técnicos e especialistas em gestão de resíduos sólidos urbanos. Além disso, foram realizadas consultas a banco de dados, como o Sistema Integrado de Informações

Ambientais (Siam), o Sistema Integrado de Administração Financeira e o Sistema de Gestão de Convênios (Siafi-Sigcon) e o Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos (Sinir).

Foram disponibilizados de forma *on-line* questionários eletrônicos aos 853 gestores municipais mineiros, e obteve-se taxa de resposta de 26%. Foram, também, enviados questionários aos superintendentes regionais das Suprams com o objetivo de conhecer as dificuldades no licenciamento e fiscalização dos empreendimentos de disposição final de RSU, obtendo-se taxa de resposta de 100 %.

Para seleção dos municípios a serem visitados pelo TCE/MG, utilizou-se como critério os dados do Panorama da Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos no Estado de Minas Gerais (FEAM, 2015), estratificados por Superintendência Regional de Meio Ambiente (Supram), população e forma de disposição final de resíduos sólidos urbanos: lixão, aterro controlado, usina de triagem e compostagem (UTC) e aterro sanitários (AS).

Considerando-se a logística necessária ao deslocamento das equipes de auditoria, bem como a necessidade de se respeitar os critérios definidos para seleção da amostra, foram visitados 25 municípios no período de 7.8.2015 a 19.9.2015. Na Tabela 1 relacionam-se os municípios visitados e suas respectivas Suprams, população e situação da disposição final dos RSU.

Tabela 1 – Municípios visitados pela auditoria: regional (Supram), população (habitantes) e forma de disposição final de RSU, período 7.8.2015 a 19.9.2015

(*Continua*)

Município	Supram	População (hab.)	Disposição final dos RSU
Divinópolis	Alto São Francisco	207.516	Lixão
Itaúna	Alto São Francisco	80.451	AS não regularizado
Perdigão	Alto São Francisco	7.862	Aterro controlado
Itabirito	Central	43.566	AS regularizado
Mariana	Central	47.642	AS regularizado
Ouro Preto	Central	61.12	Lixão
Conceição do Mato Dentro	Jequitinhonha	12.269	Lixão
Congonhas do Norte	Jequitinhonha	2.598	UTC não regularizada
Itabira	Leste Mineiro	102.316	AS + UTC regularizados
Poté	Leste Mineiro	9.337	Aterro controlado
Santa Maria de Itabira	Leste Mineiro	6.336	Aterro controlado
Teófilo Otoni	Leste Mineiro	110.076	Lixão
Paracatu	Noroeste de Minas	73.772	Aterro controlado
Unaí	Noroeste de Minas	62.329	Lixão
Janaúba	Norte de Minas	60.57	AS regularizado
Montes Claros	Norte de Minas	344.427	Lixão
Nova Porteirinha	Norte de Minas	4.069	Aterro controlado
Verdelândia	Norte de Minas	4.762	AAF em verificação
Carmo do Rio Claro	Sul de Minas	14.362	AS + UTC regularizados
Itajubá	Sul de Minas	82.764	AS Regularizado

(*Conclusão*)

Município	Supram	População (hab.)	Disposição final dos RSU
Varginha	Sul de Minas	119.061	Lixão
Barbacena	Zona da Mata	115.568	AS não regularizado
Guiricema	Zona da Mata	4.225	UTC regularizada
Ibertioga	Zona da Mata	3.457	UTC regularizada
Ubá	Zona da Mata	97.636	AS não regularizado

Fonte e elaboração: TCE/MG

Em cada um dos 25 municípios visitados pela equipe do TCE/MG, foram realizadas entrevistas com os secretários municipais de meio ambiente e funcionários responsáveis pelos RSU, bem como com os dirigentes das associações de catadores, catadores e população. Na oportunidade, foram visitados os sistemas de disposição final de RSU e os lixões desativados, nos municípios onde existiam, para verificação da situação dos empreendimentos.

Com a finalidade de dar cumprimento ao objetivo proposto, o escopo da auditoria foi delimitado pelas seguintes questões/subquestões:

- Questão 1: Em que medida os sistemas de disposição final de RSU implantados estão contribuindo para a preservação do meio ambiente e da saúde pública?
- Subquestão 1.1: Os procedimentos de regularização ambiental têm contribuído para o adequado funcionamento dos empreendimentos para o tratamento e disposição final de RSU?
- Subquestão 1.2: Os procedimentos de fiscalização têm contribuído para o controle ambiental dos empreendimentos utilizados para o tratamento e disposição final de RSU?
- Subquestão 1.3: Em que medida a Semad/Feam/Sedru atuam para promover o apoio financeiro, técnico e a capacitação dos municípios para a implantação e operação dos sistemas de RSU?
- Subquestão 1.4: Em que medida as ações para recuperação ambiental das áreas degradadas por RSU estão sendo eficientes?
- Questão 2: Em que medida o apoio da Semad/Feam/Sedru ao planejamento e aos consórcios intermunicipais para gestão dos RSU tem sido efetivo?
- Questão 3: Em que medida a Semad/Feam/Sedru vem apoiando os municípios, promovendo ações relativas à redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem, compostagem e programas de educação ambiental?

3 Resultados

3.1 Regularização ambiental

A regularização ambiental é o ato pelo qual o empreendedor atende às precauções que lhe foram requeridas pelo Poder Público referentes a licenciamento ambiental,

autorização ambiental de funcionamento, outorga de direito de uso de recursos hídricos, cadastro de uso insignificante, supressão de vegetação nativa e intervenção em área de preservação permanente.

As respostas dos gestores municipais e regionais às entrevistas e ao questionário eletrônico revelaram entraves no processo de licenciamento dos sistemas de RSU decorrentes das seguintes causas: termos de referência incompletos e desatualizados, estrutura inadequada das Suprams, insuficiência do sistema de informação, demora na manifestação do Comando Aéreo Regional (Comar).

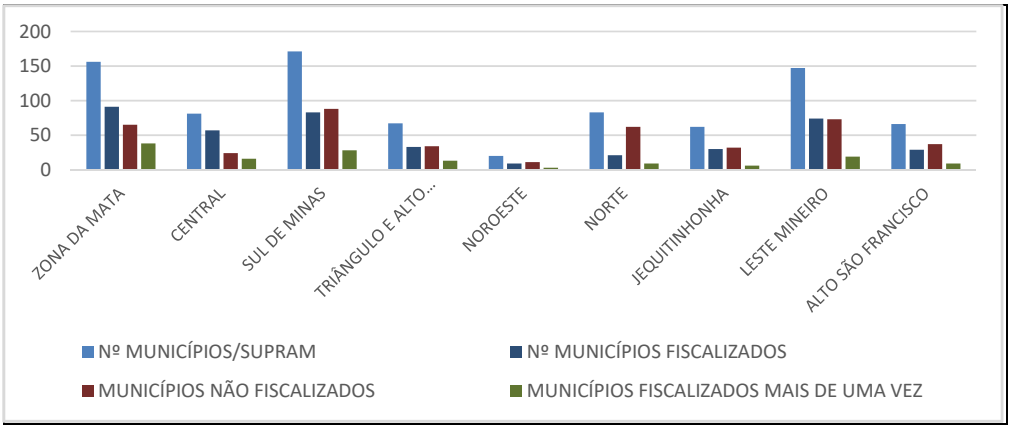
A morosidade do licenciamento realizado nas Suprams tem provocado atrasos na regularização desses empreendimentos, bem como a existência de sistemas de disposição final paralisados ou operando de forma irregular.

3.2 Fiscalização ambiental

Nas Suprams Noroeste, Norte e Alto São Francisco, mais da metade dos municípios não foi fiscalizada, em contrapartida, nas Suprams Zona da Mata e Central, mais da metade de seus municípios foi fiscalizada. As demais regionais receberam fiscalização em cerca da metade de seus municípios (Sul de Minas, Triângulo, Jequitinhonha e Leste).

As fiscalizações efetuadas pela Gerurb representaram cerca de 28% do total das fiscalizações realizadas entre 2013 e 2015. Observou-se que no ano de 2013 parte dessas fiscalizações foram demandas do Ministério Público e do Poder Judiciário e parte foram fiscalizações de rotina para avaliação das condições de operação dos sistemas de disposição final e para apuração do ICMS Ecológico. Quanto às fiscalizações realizadas nos anos de 2014 e 2015, verificou-se que além dessas fiscalizações de rotina foram realizadas visitas técnicas com o objetivo de subsidiar estudos do órgão ambiental quanto à coleta seletiva e UTCs.

Gráfico 1 – Panorama geral de fiscalização – Regionais 2013 a 2015



A auditoria identificou um número reduzido de fiscalizações na fase pós licença e pouca efetividade na fiscalização de empreendimentos irregulares. A falta de estrutura dos setores responsáveis pela fiscalização (recursos humanos, veículos e

equipamentos adequados) bem como dificuldades na aplicação das sanções colaboram para essa deficiência. Além disso, a ausência de um sistema de informação eficiente está contribuindo para diversas falhas verificadas tanto na regularização quanto na fiscalização dos empreendimentos.

3.3 Apoio financeiro, técnico e a capacitação dos municípios para a implantação e operação dos sistemas de RSU

A auditoria identificou que vários municípios mineiros que chegaram a implantar sistemas adequados para o tratamento e destinação final dos RSU retornaram à condição de lixões ou aterros controlados em um curto horizonte de tempo.

Observou-se dificuldade dos municípios na manutenção dos seus aterros sanitários e UTCs operando de forma inadequada. Ademais, verificaram-se empreendimentos classificados como aterros controlados no Panorama da Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos no Estado de Minas Gerais (FEAM, 2015) que operam como lixões.

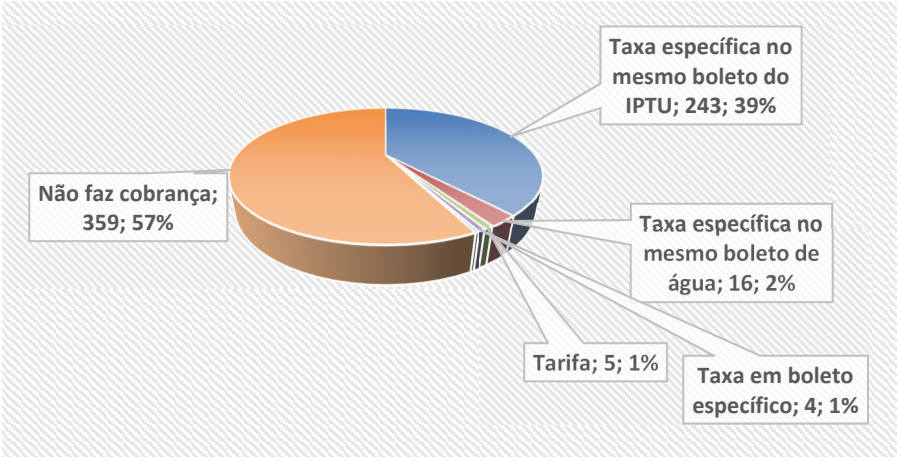
Constatou-se que grande parte das prefeituras não possuem estrutura adequada, com carência de servidores para o gerenciamento dos RSU, além de dificuldades em efetuar cobrança pelos serviços.

Outra questão relevante que merece ser destacada é o despreparo dos municípios para terceirizar os serviços de tratamento e destinação final dos RSU. Muitos municípios firmam contratos para fazer a destinação dos RSU em aterros particulares, sob a égide da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a facilidade de resolução do problema ambiental a curto prazo e sem desembolsos expressivos para a implantação do empreendimento. Entretanto, não são raras as vezes em que as prefeituras encontram dificuldades para definir o preço razoável para aquela contratação por desconhecer o real custo do serviço, muitos municípios sequer possuem balança para pesar seus resíduos. Mesmo os municípios que possuem aterros sanitários próprios podem dar margem a abusos por parte das empresas ao terceirizar os serviços sem conhecer os custos e as especificidades dos serviços a serem contratados.

Os planos municipais ou intermunicipais devem conter o sistema de cálculo dos custos de prestação dos serviços públicos e a forma de cobrança dos usuários (art. 19, PNRS). No mesmo sentido, a Lei Federal nº 11.445/07, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), afirma que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômica e financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços (art. 29).

Análise de dados do SNIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016) indica que 57% dos municípios de Minas Gerais não cobram pelo serviço de limpeza urbana, e dos que fazem a cobrança muitos cobram valores irrisórios, não cobrindo os custos operacionais, de coleta, transporte, triagem, destinação e investimentos (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Cobrança pela coleta, destinação e tratamento de RSU – Minas Gerais, 2016

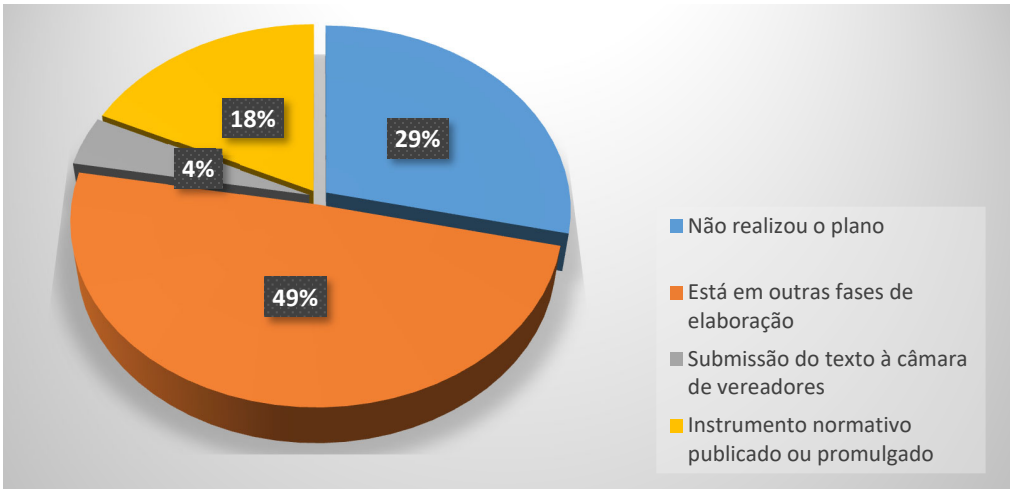


Fonte: SNIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016). Elaboração: TCE/MG

3.4 Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS)

Questionário eletrônico elaborado pelo TCE/MG evidenciou que, em Minas Gerais, 29% dos municípios ainda nem iniciaram a elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS); 49% iniciaram a elaboração e 22% já elaboraram. Dos que já elaboraram, 4% está em submissão na câmara dos vereadores e apenas 18% possuem o plano aprovado nos termos da Lei nº 12.305/10 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS), municípios de Minas Gerais – 2015



Fonte e elaboração: TCE/MG

3.5 Consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos

A gestão associada de serviços públicos e a sua execução por meio de consórcios públicos são previstas no art. 241 da Constituição Federal. A PNRS estabelece como um de seus instrumentos o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados. A gestão de resíduos sólidos realizada de forma consorciada entre municípios é apresentada na PNRS como uma possível solução destinada a aperfeiçoar o planejamento e sua respectiva operacionalização, garantindo maior eficiência, eficácia e efetividade ante os grandes desafios do setor.

O Decreto nº 6.017/07 determina que os objetivos dos consórcios públicos serão definidos pelos entes que se consorciarem, observados os limites constitucionais, admitindo-se, entre outros, a gestão associada de serviços públicos e o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento e pesquisa. Os entes associados poderão se consorciar em relação a todos os objetivos propostos ou apenas parcela deles (art. 3º e §1º).

A Feam elaborou o Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (PRE-RSU/2010) que tinha por objetivo incentivar e apoiar tecnicamente a formação dos consórcios intermunicipais. Diagnóstico de Consórcios Públicos Intermunicipais para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (FEAM, 2016), descreve o PRE-RSU como uma proposta de divisão do estado em arranjos territoriais ótimos (ATOs) que são "agrupamentos de municípios que possuem viabilidade técnica para a formação de consórcios intermunicipais. Esse estudo constitui-se em uma referência para os municípios que desejam adotar soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos".

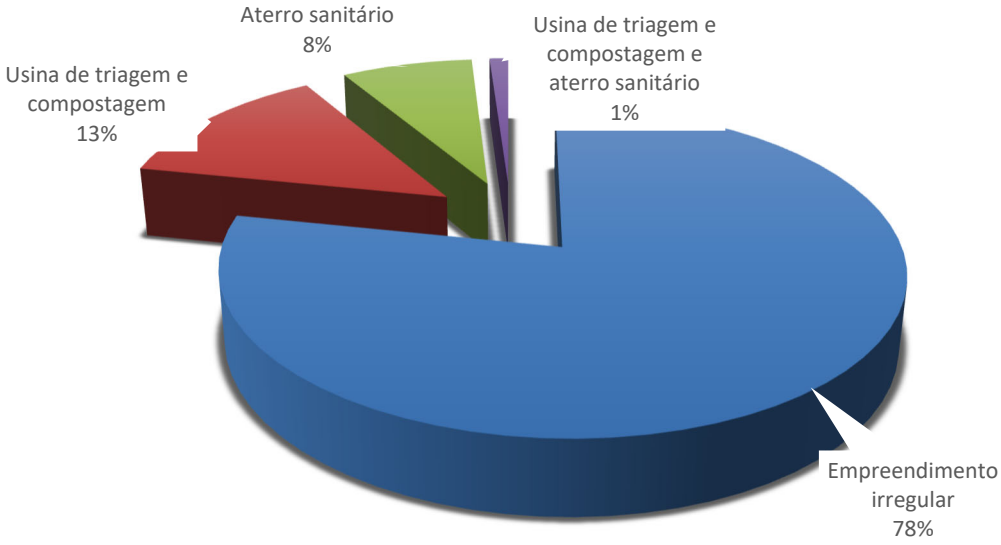
Nas entrevistas realizadas durante os trabalhos de auditoria, identificou-se pouco conhecimento dos ATOs: apenas 10% dos gestores disseram conhecer, e dos que conhecem a maioria considerou que dificuldades político-partidárias dificultam sua utilização.

Uma das maiores dificuldades na implementação dos ATOs são as questões político-partidárias relacionadas aos chefes do Executivo, bem como à necessidade de autorização prévia das câmaras municipais para criação dos consórcios.

Uma das dificuldades técnicas dos consórcios apontadas por Calderan (2014) é buscar a efetiva participação dos gestores municipais nos processos e tomadas de decisões.

As informações dos municípios integrantes dos 27 consórcios identificados pela Semad foram encaminhadas ao TCE/MG por meio digital, permitindo concluir que 280 municípios mineiros participam de consórcios de RSU, entretanto, 78% desses municípios destinam seus resíduos para empreendimentos irregulares (lixões ou aterros controlados), e 90% não possuem PMGIRS cadastrado na Feam, e apenas 3 consórcios implantaram coleta seletiva (Gráfico 4).

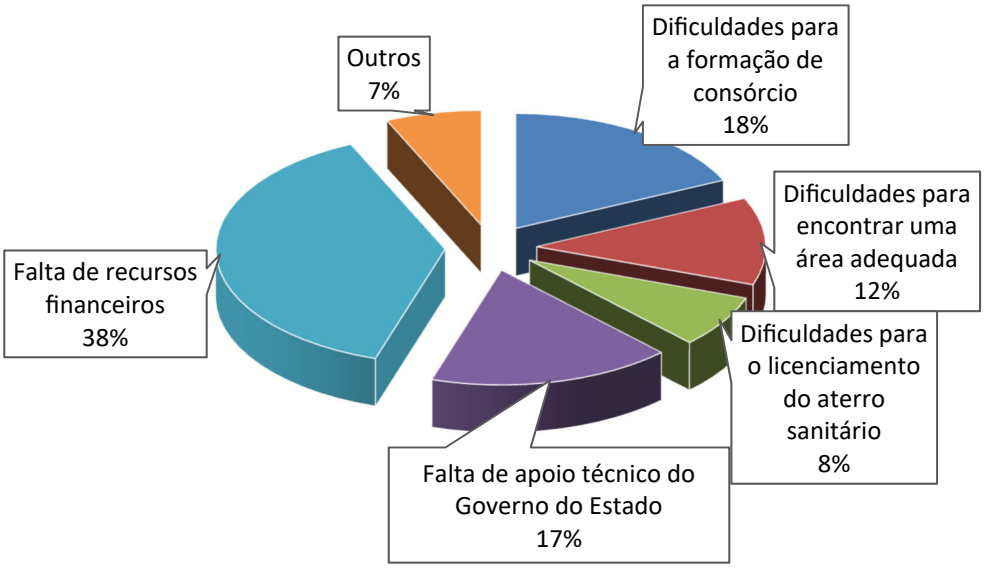
Gráfico 4 – Destinação de RSU nos municípios consorciados, Minas Gerais – 2016



Fonte: Semad. Elaboração: TCE/MG

Os gestores municipais foram questionados sobre o motivo pelo qual os RSU continuam a ser depositados em lixões e aterros controlados: 38% dos gestores municipais consideraram a falta de recursos financeiros, 18%, dificuldade na formação de consórcio, 17%, falta de apoio do governo do estado; 12%, dificuldades para encontrar uma área adequada e 8%, dificuldades no licenciamento (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Respostas dos gestores municipais ao motivo pelo qual os RSU continuam a ser depositados em lixões e aterros controlados, Minas Gerais – 2016



Para a Abes (2016), a implantação de aterros sanitários regionais ou consorciados é uma boa alternativa (adotada em muitos países, como Portugal, por exemplo, que em menos de uma década conseguiu acabar com as disposições inadequadas – lixões – e adotar modernas formas de tratamento e de disposição final), mas ainda enfrenta resistência, especialmente política, por parte dos gestores.

Funasa (2014) propõe a inserção do Estado como membro integrante do consórcio objetivando um processo de regionalização inclusiva em que nenhum município possa ficar de fora, integrando-se no processo operacional de planejamento, regulação, fiscalização ou o que for mais indicado em funções de suas características.

A análise das opções para o envolvimento do Governo estadual na execução dos serviços relacionados à disposição final de resíduos sólidos envolve diversos aspectos jurídicos, técnicos e financeiros, bem como devem ser consideradas as vantagens e desvantagens de cada opção: formação de consórcio público entre o Governo do estado e municípios, assinatura de convênios de cooperação e, ainda, concessão dos serviços realizada pelo estado.

Existem situações em que o aporte de recursos do setor privado pode ajudar na solução do problema, como no caso de implementação das parcerias público-privadas (PPPs). Contudo, a baixa taxa de retorno do investimento em aterro sanitário para municípios de pequeno e médio porte desestimula a iniciativa privada a firmar contratos com esses municípios, fazendo com que o Poder Público tenha que assumir a prestação desses serviços.

A incapacidade financeira dos municípios, o não cumprimento dos TACs firmados com o MPE/MG bem como a necessidade de participação do Governo do Estado de Minas Gerais na solução integrada de disposição final dos RSU dos municípios mineiros resultaram na moção ao Governo de Estado apresentada pela AMM durante o 27º Congresso Mineiro de Municípios, em maio de 2010.

Assim, o Governo de Minas avaliou a possibilidade de se utilizar o mecanismo de PPPs para a regionalização da disposição final de resíduos entre vários municípios, aprovando, posteriormente, o início dos estudos de projeto para implantação e operação dos serviços relativos ao tratamento de resíduos sólidos urbanos com valorização energética nos limites do território de Minas Gerais.

Após uma consolidação inicial dos relatórios recebidos do PMI, o estado de Minas Gerais entendeu ser necessária a escolha de uma região para a realização de um "projeto piloto", no caso o projeto de transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e Colar Metropolitano.

Considerando que a competência para a gestão de resíduos sólidos é dos municípios, foram firmados contratos de programa entre o estado de Minas Gerais e 43 municípios. Por meio desses contratos, o Governo do estado iria gerir, de maneira compartilhada com os municípios, parte dessa competência, contratando a PPP. Os municípios continuariam responsáveis pela coleta domiciliar dos resíduos e por todas as etapas que antecedem o transbordo.

Dessa forma, o Governo do estado ficaria responsável pelo aporte financeiro e pela fiscalização do cumprimento contratual, enquanto cada município permanece responsável por implantar a coleta seletiva com a inclusão socioprodutiva de organizações de catadores de materiais recicláveis.

Justificativas para o projeto:

- necessidade de solução regionalizada para proporcionar ganhos de escala nos custos de disposição final;
- os municípios da RMBH e Colar são responsáveis por cerca de 1/3 de todos os resíduos gerados no estado de Minas Gerais;
- 66,7% dos municípios da RMBH e Colar dispõem seus resíduos de forma incorreta (lixões ou aterros controlados);
- possibilidade de utilização do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano para a operacionalização financeira da concessão;
- enquadramento do tratamento e destinação final de resíduos sólidos como "função pública de interesse comum", de competência do órgão metropolitano;
- lentidão do modelo de consórcios intermunicipais.

3.6 Custos de implementação de aterros sanitários

MMA (2014) apresentou estimativa de investimentos em aterros sanitários para o atendimento de metas estabelecidas pela PNRS entre 2015 e 2019. Para efeito dos cálculos foi considerado que o volume de RSU não tratados em Minas Gerais é de 4.890,58 t/dia e que seriam necessários investimentos da ordem de 151,47 milhões de reais para atender à meta de erradicação dos lixões no estado.

BNDES (2014) avalia que para erradicar os lixões em Minas Gerais seriam necessários 23 aterros sanitários: 17 de pequeno porte (até 100 t/dia), 4 de médio I (até 500/dia), 1 de médio II (até 1000 t/dia) e 1 de grande porte (acima de 2000 t/dia). Para os aterros de pequeno porte seriam necessárias soluções consorciadas que utilizariam raio de cobertura de 85 km para cada aterro.

Os custos de implementação de aterros considerados pelos autores nas análises encontram-se na Tabela 2, na qual se apresentam os custos totais por porte de aterro com valores nominais relativos a 2007 e com valores atualizados para 2014.

A Tabela 2 foi extraída do artigo "Estimativa de investimentos em aterros sanitários para o atendimento de metas estabelecidas pela PNRS entre 2015 e 2019" (BNDES, 2014, p. 31).

Tabela 2 – Custos de implementação de aterros sanitários (valores em reais) – Brasil – 2014

	Grande – 2000 t/dia	Médio I – 1000 t/dia	Médio II – 500 t/dia	Pequeno – 100 t/dia
Pré-implantação	4.065.461	2.032.730	1.355.153	608.087
Implantação	18.169.781	9.084.890	6.056.593	2.669.178
Total	22.235.242	11.117.620	7.411.746	3.277.265
Total atualizado	34.760.000	18.012.000	11.060.000	5.135.000

Fonte: Abetre e FGV (2009). Elaboração: TCE/MG

Em outro artigo intitulado "Estimativa dos custos de implantação de aterros sanitários nas bacias dos rios São Francisco e Paranaíba" apresentado no 26º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (2011), tem-se uma avaliação de custos de implantação de aterros sanitários. Extraiu-se os custos de implantação de aterros sanitários por estado, apresentado na Tabela 3. Para os autores o custo de implantação de um aterro em Minas Gerais é de R$183,00 por habitante para uma população de 10.000 habitantes, passando a R$29,00 por habitante para uma população de 250.000 habitantes.

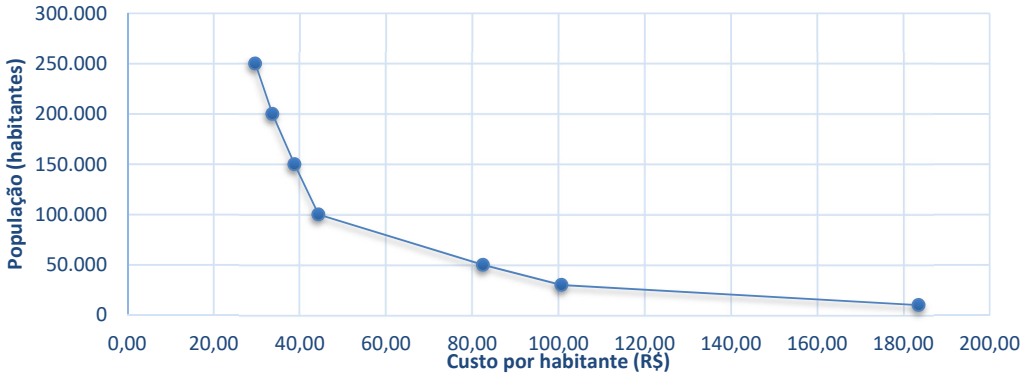
Tabela 3 – Custos de implantação de aterros sanitários por número de habitantes, para cada estado (R$), Brasil – 2011

População (habitante)	Alagoas (R$)	Bahia (R$)	Maranhão (R$)	Minas Gerais (R$)	Pernambuco (R$)	Piauí (R$)	Sergipe (R$)
10.000	1.790.477,50	1.840.582,57	1.804.305,47	1.835.541,21	1.793.960,36	1.773.723,06	1.778.769,09
30.000	2.961.665,67	3.058.091,93	3.030.091,96	3.021.200,62	2.991.696,13	2.971.448,82	3.023.341,85
50.000	4.063.626,40	4.193.041,34	4.165.866,38	4.125.618,68	4.123.711,71	4.106.009,30	4.122.291,14
100.000	4.364.056,39	4.513.085,40	4.484.982,41	4.434.102,75	4.435.036,30	4.415.892,87	4.431.497,50
150.000	5.758.856,63	5.905.732,35	5.912.880,54	5.813.004,51	5.841.828,38	5.852.254,23	5.871.812,48
200.000	6.698.555,48	6.894.297,11	6.907.699,57	6.728.007,46	6.809.889,98	6.822.169,92	6.861.191,59
250.000	7.336.582,59	7.524.222,07	7.540.336,32	7.416.753,19	7.441.595,29	7.460.728,72	7.501.211,29

Fonte: 26º Congresso Abes (2011). Elaboração: TCE/MG

Observa-se que os custos de implantação de aterros sanitários diminuem bastante em função da escala, mantendo-se praticamente constantes para populações de mais de 100.000 habitantes. O Gráfico 6 mostra a variação do custo pela população (R$/hab) em Minas Gerais, em 2011. Observa-se que os consórcios de RSU representam grande vantagem na redução nos custos de implantação de aterros sanitários, especialmente em Minas Gerais, que possui 85% dos seus municípios com menos de 20.000 habitantes.

Gráfico 6 – Custo de implantação de aterros sanitários por habitante (R$/hab), Minas Gerais – 2011



Fonte: 26º Congresso Abes (2011). Elaboração: TCE/MG

3.7 Redução, reutilização, coleta seletiva, reciclagem, compostagem e programas de educação ambiental

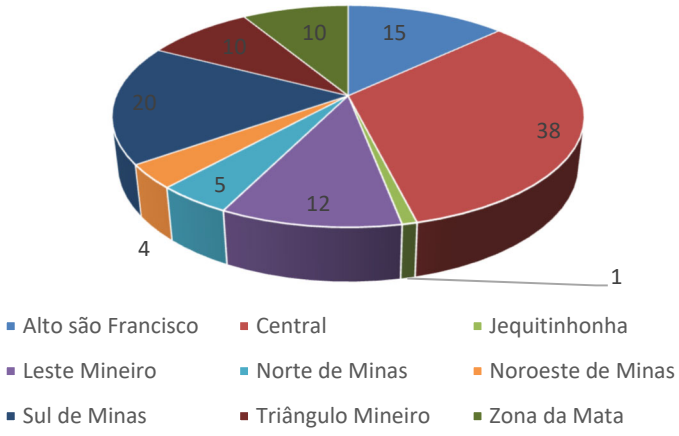
A PNRS estabeleceu uma hierarquia a ser observada na gestão dos resíduos (art. 9º, *caput*): a ordem de prioridade na gestão, segundo a qual se deve primar pela não geração de resíduos, seguida da redução, reutilização e reciclagem, depois para o tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, a disposição final adequada dos rejeitos, instituindo, assim, uma ordem de precedência que deixa de ser voluntária e passa a ser obrigatória e deve constar das metas estabelecidas nos PMGIRS.

A Lei Estadual nº 14.128/01, que instituiu a Política Estadual de Reciclagem de Materiais, atribuiu à Semad a competência na promoção de campanhas de educação ambiental voltadas para a divulgação e a valorização de uso de material reciclável e o desenvolvimento de projetos de utilização de material descartável e reciclável, assim como o incentivo aos programas municipais de reciclagem e incentivo à realização da coleta seletiva de lixo (art. 2º).

Com fundamento nas informações apresentadas pelos gestores da Semad/Feam, entrevistas e observação direta nos municípios integrantes da amostra, bem como nas análises das respostas obtidas no questionário eletrônico, verificou-se que os instrumentos econômicos adotados pelo estado não têm alcançado os objetivos estabelecidos nas metas e na regulamentação normativa.

A auditoria verificou que o número de associações e cooperativas que recebeu o Bolsa Reciclagem é bastante desigual entre as regiões mineiras, enquanto a Região Central possui 38 associações, o Norte de Minas tem 5, e o Jequitinhonha apenas 1 associação cadastrada (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Distribuição das associações e cooperativas que recebem o Bolsa Reciclagem por regionais da Supram, Minas Gerais – 2015



Fonte e Elaboração: TCE/MG

A Lei Estadual nº 18.030/09 dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Os recursos do ICMS

Ecológico auxiliam os municípios, nos primeiros 15 anos, na operação dos sistemas de tratamento de esgoto sanitário e disposição final de resíduos sólidos, com o objetivo de reembolsar parte do investimento que o município fez para implantação de um sistema ambientalmente adequado.

A Resolução Semad nº 1.273/2011 estabeleceu os critérios para o cálculo do fator de qualidade de empreendimentos de tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos a serem aplicados na distribuição da parcela do ICMS Ecológico. Para tanto é utilizada a fórmula FQrsu = GC + DO + GE + CS (faixa de variação: de 0,1 a 1), em que:

- FQrsu – fator de qualidade para empreendimentos de RSU;
- GC – gestão compartilhada;
- DO – desempenho operacional;
- GE – geração de energia;
- CS – indicador de coleta seletiva.

O desempenho operacional (DO) apresentado na fórmula do fator de qualidade deve avaliar as condições de operação e eficiência do empreendimento, por meio de verificação em visita técnica e por meio dos relatórios de monitoramento (conforme art. 1º, III, Res. Semad nº 1.273/2011).

A distribuição de ICMS Ecológico para empreendimentos que operam inadequadamente também foi verificada na CTR-JF, que obteve a nota técnica 9,35 na visita realizada pela FIP em 2013. Posteriormente, o pedido de LO corretiva para esse empreendimento foi indeferido pela Supram ZM (2014), uma vez que o empreendedor operou desde o início da licença ambiental em desacordo com seus termos, não apenas realizando uma atividade não contemplada na licença ambiental, mas também causando impactos significativos ao meio ambiente e à qualidade dos recursos hídricos.

Verificou-se ainda que a periodicidade do acompanhamento do responsável técnico não tem relevância na apuração da nota técnica dos empreendimentos. Dessa forma pode-se concluir que o critério de cálculo do desempenho operacional não contribui na efetividade das UTCs e aterros sanitários do estado.

A análise das planilhas enviadas pela Semad permitiu concluir que entre 2013 e 2015 o número de empreendimentos (aterro sanitário – AS, usina de triagem e compostagem – UTC e estação de tratamento de esgoto – ETE) que receberam o ICMS Ecológico – subcritério saneamento – aumentou em 27%, enquanto os valores repassados diminuíram em aproximadamente 10%.

Conforme SWOT elaborada pelos gestores da Semad em 19.10.2015, a redução progressiva do estímulo inicialmente criado pelo ICMS Ecológico componente saneamento foi considerada uma ameaça aos investimentos em UTCs e ASs: "uma vez que o bolo a ser repartido é o mesmo, mas as fatias ficam cada vez menores".

3.8 Coleta seletiva

Destaca-se que 47% dos municípios da RMBH realizavam coleta seletiva em 2015 (MMA, 2016), entretanto, essa coleta ocorria em poucos bairros desses municípios, o que

pode ser comprovado pelo indicador taxa de cobertura da coleta seletiva em relação à população: 1,87% em Contagem; 9,81% em Sete Lagoas e 15,08% em Belo Horizonte.

Na Tabela 4 apresenta-se a taxa de cobertura da coleta seletiva em relação à população de 8 municípios mineiros que possuem mais de 200 mil habitantes. A população desses municípios somada representa mais de 30% da população do estado, apesar disso, verificou-se que apenas Betim, Juiz de Fora e Uberlândia realizavam coleta seletiva em mais de 40% dos seus bairros. Outro indicador da qualidade da coleta seletiva calculado no SNIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016) refere-se à taxa de recuperação de materiais recicláveis secos (exceto matéria orgânica e rejeitos) em relação à quantidade total, verificou-se que essa taxa fica abaixo de 1% na maioria dos municípios mineiros com mais de 200 mil habitantes.

Tabela 4 – Taxa de cobertura da coleta seletiva e recuperação de recicláveis em municípios com mais de 200 mil habitantes, Minas Gerais – 2015

Município	Região	População	Taxa de cobertura de coleta seletiva em relação à população urbana (%)	Taxa de recuperação de recicláveis (%)
Belo Horizonte	Central	2.375.151	15,08	0,55
Betim	Central	375.331	45,43	0,84
Contagem	Central	601.400	1,87	0,52
Governador Valadares	Leste Mineiro	253.300	28,0	1,09
Juiz de Fora	Zona da Mata	510.378	49,00	0,17
Sete Lagoas	Central	208.956	9,81	1,40
Uberaba	Triângulo Mineiro	289.376	1,00	0,57
Uberlândia	Triângulo Mineiro	587.266	41,85	0,87

Fonte: SNIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016) e SINIR (MMA, 2016). Elaboração: TCE/MG

3.9 Compostagem

A compostagem tem grande importância no contexto brasileiro, uma vez que cerca de 50% dos RSU é composto por matéria orgânica. Além da redução de cerca de 50% dos resíduos que seriam encaminhados para um aterro sanitário, podem ser destacadas como vantagens da compostagem o aproveitamento agrícola da matéria orgânica; a reciclagem de nutrientes para o solo; a economia de tratamento de efluentes, entre outras.

As usinas de triagem são usadas para a separação dos materiais recicláveis do lixo proveniente da coleta. Conjuntamente com a triagem é comum existir a compostagem da fração orgânica dos resíduos. A instalação de uma usina de triagem, sem a compostagem da fração orgânica dos resíduos, pode vir a ser um processo oneroso e sem grande retorno do ponto de vista ambiental (CEMPRE, 2014).

A documentação encaminhada pela Semad constando dos relatórios de fiscalização da Feam e da FIP, elaborados no período de 2013 a 2015, demonstraram que em

média 40% das UTCs visitadas não realizavam a compostagem e, naquelas que havia o composto, verificaram-se diversas falhas no processo, como material não triturado, leiras sem identificação, presença de chorume no pátio de compostagem e produto de baixa qualidade.

A inexistência do sistema de drenagem do pátio de compostagem foi observação constante nos relatórios de fiscalização, demonstrando a baixa qualidade do processo nos municípios visitados pela auditoria.

3.10 Educação ambiental

Lei Federal nº 9.795/99, regulamentada pelo Decreto nº 4.281/02, instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. A lei estabeleceu que todos têm direito à educação ambiental como um "componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal". A educação ambiental encontra-se inserida na PNRS como um de seus instrumentos, imprescindíveis à gestão eficiente dos resíduos sólidos.

Pesquisa Ibope encomendada pela *World Wildlife Fund* (WWF) (MNCR, 2008) apontou que 67% dos brasileiros não sabem qual o destino de seu lixo e apenas 25% dizem separar o lixo reciclável. A maioria da população (67%) coloca todo o lixo em sacos plásticos para ser recolhido pelo lixeiro (ou seja, não sabem qual exatamente será o seu destino) e 3% dizem sequer se preocupar com essa questão. Apenas 25% declararam separar o lixo reciclável, e um número menor ainda (5%) dos brasileiros afirmam separar o lixo seco para reciclagem e o orgânico para compostagem. Apesar disso, 68% acreditam que mais educação sobre o lixo irá ajudar a melhorar a questão na cidade. Isso demostra a importância da educação ambiental como ação estruturante na gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Tendo em vista as informações apresentadas pelos gestores da Semad/Feam, entrevistas e observação direta nos municípios da amostra e análise das respostas ao questionário eletrônico, verificou-se que as ações de educação ambiental têm se mostrado insuficientes na redução, reutilização e reaproveitamento de RSU no estado.

4 Conclusão

Os resíduos sólidos dispostos inadequadamente provocam a contaminação das águas superficiais e subterrâneas, a contaminação dos solos, a geração de gases que intensificam o efeito estufa, além da proliferação de vetores de doenças. Tem-se ainda um grave problema social, uma vez que os depósitos de lixo atraem populações de baixa renda, que muitas vezes residem no local para a separação e comercialização de materiais recicláveis.

A Lei Federal nº 12.305/10 foi considerada um marco regulatório fundamental para instituir uma política de resíduos sólidos no país. Desde o início houve preocupação sobre sua efetividade por conter metas e prazos ambiciosos, como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até agosto de 2014. Nesse sentido, cabe destacar que a disposição de resíduos sólidos em lixões é crime desde 1998, quando foi publicada

a Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/98. Dessa forma, os lixões que se encontram em funcionamento estão em desacordo com as respectivas leis.

Em Minas Gerais a política de eliminação dos lixões e a convocação ao licenciamento ambiental de sistemas tecnicamente adequados de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos teve início em 2001. O Programa Minas sem Lixões foi criado em 2003 e englobava uma série de atividades integradas com o objetivo de dar apoio às administrações municipais para induzi-las à adoção de melhores alternativas para a gestão dos RSU, bem como a adoção da reutilização e reciclagem dos resíduos com inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis, no sentido de otimizar a gestão socioambiental e compartilhada dos RSU em Minas Gerais. Contudo, no final de 2014 ainda existiam 542 municípios destinando seus resíduos em locais irregulares: 264 lixões e 278 em aterros controlados.

Assim, a auditoria teve como finalidade avaliar as ações adotadas pelo estado de Minas Gerais para a erradicação dos lixões no território mineiro e o gradativo licenciamento da operação dos sistemas de disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos. Teve também como objetivo avaliar as ações de apoio aos municípios mineiros na gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, perpassando planos municipais e consórcios públicos, ações de redução, reciclagem, coleta seletiva e educação ambiental, identificando-se os principais problemas que afetam a implementação dessas ações.

Tendo em vista os problemas detectados e visando contribuir para o saneamento das deficiências o TCE/MG, a auditoria traçou uma série de recomendações à Semad, apresentadas no nos autos de Auditoria Operacional nº 1.007.893/2017.

Referências

ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA. *Estimativa de custos de implantação de aterros sanitários nas bacias do Rio São Francisco*. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/pners/CONTE%C3%9ADO%20DIGITAL/ATERROS%20SANIT%C3%81RIOS/CUSTOS%20IMPLANT%20ATERROS%20SANIT.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA. *Falta de vontade política, de capacidade técnica e de recursos financeiros impede a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Disponível em: <http://abes-dn.org.br/camresiduos/docs/PRNS1280714.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Estimativa de investimentos em aterros sanitários para atendimento de metas estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos entre 2015 e 2019*. 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3041/2/Estimativa%20de%20investimentos%20em%20aterros%20sanitarios_P.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier. *Consórcio público intermunicipal de gerenciamento de resíduos sólidos domésticos*: um estudo de caso. Tese (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento) – Centro Universitário Univates, Lajeado, 2013. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/303/1/ThanabiCalderan.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2015.

CEMPRE – COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM. *Radiografando a coleta seletiva*. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://cempre.org.br/ciclosoft/id/8>. Acesso em: 4 maio 2015.

FEAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Cartilha de orientação consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos*. Belo Horizonte: Feam, 2016. Disponível em: <http://www.FEAM.br/images/stories/2016/RESIDUOS/MINAS_SEM_LIX%C3%95ES/CARTILHA_DE_ORIENTA%C3%87%C3%95ES_AOS_CONS%C3%93RCIOS_base_3.pdf>.

FEAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Diagnóstico de consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos urbanos*. Belo Horizonte: Feam, 2016. Disponível em: <http://www.FEAM.br/minas-sem-lixoes>. Acesso em: 18 mar. 2016.

FEAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos no estado de Minas Gerais em 2014*. Belo Horizonte: Feam, 2015. Disponível em: <http://www.FEAM.br/images/stories/2015/MINAS_SEM_LIXOES/ ARQUIVOS/relatorio-de-%20progresso-panorama-%20rsu_2015_gerub_fpf.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

FEAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. *Relatório situação de tratamento e/ou disposição final dos resíduos sólidos urbanos Minas Gerais*. Belo Horizonte: Feam, 2016. Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/2017/RESIDUOS/Minas_Sem_Lixoes/Mapa_RSU_2016_FINAL.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. *Estruturação e implementação de consórcios públicos de saneamento*. Brasília: Funasa, 2014. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/consorcios.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais, realizada nas prefeituras dos 5.569 municípios brasileiros e do Distrito Federal*. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>. Acesso em: 31 mar. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos*. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *SNIS* – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/component/content/article?id=161>. Acesso em: 14 abr. 2016.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHU/MMA. *Planos de gestão de resíduos sólidos*. Brasília: MMA, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_arquivos/pers_orientacoesmma_28_06_11_125.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHU/MMA. *Estudo dos custos relacionados com a constituição de consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos*. Brasília: MMA, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_arquivos/1_est_custos_rel_const_cons_125.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *SINIR* – Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <http://sinir.gov.br/web/guest/2.5-planos-municipais-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos>. Acesso em: 3 maio 2016.

MNCR – MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS. *População desconhece destino dos resíduos sólidos*. São Paulo, 30 jun. 2008. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/artigos/populacao-desconhece-destino-dos-residuos-solidos>. Acesso em: 16 fev. 2017.

VITAL, Marcos; PINTO, Marco Aurélio Cabral; INGOUVILLE, Martin. Estimativa de investimentos em aterros sanitários para atendimento de metas estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos entre 2015 e 2019. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 40, set. 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3041>. Acesso em: 11 abr. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOURES, Jacqueline. Gestão dos resíduos sólidos urbanos em Minas Gerais. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 109-126. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE CONTROLE SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO: O CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

DANIEL BRUNO DA SILVA
ANTONIA CONCEIÇÃO DOS SANTOS
ANDRÉ GALINDO DA COSTA

Resumo: A partir dos anos 1980 o Brasil passa a presenciar um novo tipo de governança que apresenta, por previsão legal ou por opção de governo, processos participativos. A partir de então se passa a falar em gestão pública participativa e nesse contexto surgem diversos tipos de mecanismos democráticos para viabilizar essa prática, como: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, audiências públicas, plebiscitos etc. Essa pesquisa buscou compreender os paradigmas históricos e legais do desenvolvimento do controle social no Brasil e de uma instituição participativa particular da cidade de São Paulo-SP, o Conselho Participativo Municipal, resultante da evolução do Conselho dos Representantes e das premissas da Lei Orgânica da cidade de São Paulo-SP.
Palavras-chave: Controle social. Conselho Participativo Municipal. Descentralização. Instituições participativas.

1 Introdução

A partir da década de 1980 surge no Brasil um conjunto de arranjos participativos resultantes do amadurecimento político e do desenvolvimento das instituições democráticas. Muitos desses arranjos foram influenciados pelo momento social que o país vivia, em que o regime autoritário se encontrava em constante decadência e diversos movimentos sociais reivindicavam institutos democráticos e direitos sociais. No início da década o movimento Diretas Já marcou o cenário político brasileiro.

Em 1986 o movimento sanitarista fazia-se representar na 8ª Conferência da Saúde. Suas diretrizes tiveram influência direta na Constituição de 1988 e estabeleceram a previsão da saúde como direito universal. A Lei nº 8.142/90 previu os conselhos de saúde como órgãos colegiados, permanentes e deliberativos. Os conselhos iriam se popularizar em outras áreas das políticas públicas, como assistência social, educação, segurança etc. Também se estruturaram de diversas formas diferentes, adquirindo caráter consultivo em alguns casos.

Os conselhos não foram os únicos arranjos participativos existentes. Outros instrumentos importantes e que se popularizaram ao longo dos anos 1990 e 2000 foram: orçamento participativo, conferências, comitês gestores, audiências públicas etc. Esses vários arranjos participativos receberam o *status* de instituições participativas, na medida em que se diferenciavam dos movimentos sociais, já que se tratavam de espaços institucionalizados no âmbito da estrutura governamental. Enquanto algumas dessas instituições participativas estavam previstas em lei, outras eram resultantes da vontade de determinados governos.

Com o passar do tempo essas instituições participativas vão ganhando destaque como objetos de pesquisa. Nelas foram depositadas certa expectativa quanto ao seu potencial fiscalizador e de promover mudança de cultura política. As instituições participativas foram tidas como instrumentos capazes de viabilizar o controle social, portanto pesquisas foram realizadas com o propósito de compreender aspectos diversos delas. Em diversas investigações tentou-se conhecer desde o perfil desses institutos como a sua efetividade.

A cidade de São Paulo, capital do estado de São Paulo, destaca-se como a cidade mais populosa da América do Sul, apresentando também o maior produto interno bruto (PIB) entre as cidades latino-americanas. Sua dinâmica social e política é bem peculiar e diversas de suas experiências servem de paradigma para outros municípios brasileiros. Isso faz com que suas experiências mereçam ser compreendidas com maior rigor analítico.

Uma das inovações que surgiram na cidade de São Paulo foi o Conselho Participativo Municipal. Tal conselho é resultado das premissas da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à necessidade da promoção de instrumentos de gestão democrática. A Lei Orgânica da Cidade de São Paulo previu a criação do Conselho dos Representantes de modo a ter um espaço de participação e representação popular que estivesse associado a um processo de territorialização administrativa da cidade.

O objetivo dessa pesquisa é analisar de modo exploratório os marcos da criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. Para tanto realizou-se uma pesquisa bibliográfica com o intuito de delimitar os marcos do desenvolvimento das instituições participativas no Brasil. A consulta à bibliografia não buscou apenas introduzir o contexto dos arranjos e instituições participativas como também apresentar alguns desses institutos. Também foi feita uma análise documental em relação à legislação pertinente à criação e estruturação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. Por fim foi realizada uma entrevista com o pesquisador e Presidente do Instituto Pólis, Jorge Kayano.

Tal trabalho compõe etapa preliminar de pesquisa que busca compreender os potenciais e limitações das instituições participativas da cidade de São Paulo e como essas podem viabilizar a aproximação do controle social com o controle externo.

2 O desenvolvimento de instrumentos de democracia participativa no Brasil

Entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil viveu sob a égide de um regime político autoritário que ficou conhecido como Ditadura Militar. Esse regime iniciou-se após o

golpe militar de 1.4.1964, cujo objetivo era contrapor-se a forças políticas progressistas e populares da época. Esse golpe de Estado recebeu apoio de potências internacionais e de determinados setores da sociedade civil, como: empresários, parcela da classe média urbana, meios de comunicação e representantes da Igreja Católica. Por isso ficou conhecido também como Golpe Civil-Militar de 64 (COSTA, 2014).

Durante esses 21 anos de regime militar existiram diversas orientações políticas diferentes. Porém no geral o que marcou a época foi a supressão de direitos políticos e civis e a impossibilidade de determinados grupos da sociedade de se mobilizarem em favor de direitos sociais. Um dos marcos mais trágicos para o sistema político brasileiro foi o Ato Institucional nº 5 (AI-5) de 1968, que entre outras coisas cassou mandatos dos parlamentares, fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, tornou ilegal reuniões políticas e suspendeu o *habeas corpus* por crimes de motivação política. Antes disso, em 1964, o Ato Institucional nº 2 (AI-2) já havia suprimido o sistema político pluripartidário. O AI-2 estabeleceu assim um sistema composto apenas por dois partidos políticos: um da situação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e outro de "oposição", o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (COUTO, 1964).

Em 1974, diante do início de uma crise econômica, forte mobilização política e vitórias eleitorais do MDB, o regime começa a demonstrar muita debilidade. Inicia-se então um processo de abertura e flexibilização, construindo as bases para uma posterior redemocratização da nação brasileira. As ações nesse sentido foram várias e partiam tanto do governo, com a Lei de Anistia em 1979, como também de governos municipais do MDB e da própria sociedade civil. É nesse contexto que o Brasil começa a presenciar um conjunto de experiências participativas. Essas se davam tanto com o objetivo de consultar a população sobre determinadas decisões como também para mobilizá-la para implementação de determinadas políticas públicas. Agora tem-se uma outra forma de oposição ao regime autoritário, fundada na possibilidade da construção de uma democracia mais participativa (PIRES, 2000).

Pires (2000) apresenta um conjunto de experiências participativas em âmbito municipal que ocorreu entre o final dos anos 1970 e os anos 1980. Nas cidades de Lages (SC) e Boa Esperança (MG), por exemplo, foram realizadas diversas iniciativas do Poder Público municipal em conjunto com a população e que resultaram em diversas obras de infraestrutura. A experiência dessas duas cidades não ficou marcada apenas pela organização de mutirões, mas também pela realização de audiências, nas quais a população podia dar opiniões sobre os rumos do governo. Cidades como Piracicaba (SP), entre 1978 e 1982, Diadema (SP), entre 1983 e 1988, e Vila Velha (ES), entre 1986 e 1988, também experimentaram importantes experiências participativas, nas quais o governo municipal realizava consultas periódicas à população.

Após a eleição indireta de um governo civil, em 1985, e a promulgação da Constituição de 1988, surgem diversas experiências participativas relevantes. Essas também se deram no campo de governos municipais e estiveram associadas quase sempre a governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O período de 1989 e 1992 foi de bastante efervescência nesse sentido. Entre as cidades que se destacaram em desenvolver modelos de gestões participativas estavam: São Paulo (SP), Porto Alegre (RS), Santo André (SP), Betim (MG) e Piracicaba (SP) (SOUZA, 2001).

Entre os anos 1990 e 2000, o Brasil passa a vivenciar um conjunto de modelos de governança pública baseados em instrumentos participativos de gestão. Esses instrumentos foram dos mais diversos, diferenciando-se uns dos outros pelo seu potencial deliberativo ou consultivo e também pelo quanto estiveram ou não garantidos por lei. Os mecanismos governamentais que permitem a participação social Gurza Lavalle (2011) denominou instituições participativas.

3 As instituições participativas brasileiras

Entre as instituições participativas mais marcantes no Brasil democrático estão:

1) Audiências públicas: permitem a comunicação entre o governo e a sociedade, não gerando obrigações de ambas as partes. As audiências públicas não são espaços deliberativos e, sim, consultivos. A Administração Pública pode convocar audiências conforme a sua conveniência ou por determinação legal. Entre as leis que preveem a convocação de audiências públicas em circunstâncias específicas estão: Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 101/00 e Lei nº 10.257/01.
2) Autogestão: a autogestão é uma forma de organização coletiva para o desenvolvimento de determinadas ações e alcance de resultados em prol desse mesmo grupo. As formas mais tradicionais de autogestão são as organizações de economia solidária e cooperativas. A atividade autogestionária foi estimulada por alguns governos municipais e estaduais no Brasil entre os anos 1980 e 1990. O modelo que se tornou mais marcante é o de mutirões de moradia. Esses apresentam interfaces com movimentos de luta por moradia e foram implementados por diversos governos com o intuito de viabilizar a construção de moradias populares (FRANÇA; GARIBE, 2010).
3) Comitês de bacias hidrográficas: são organismos colegiados que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que possuem poder de gestão sobre bacias hidrográficas. São os comitês que aprovam o Plano de Recursos Hídricos da Bacia e arbitram sobre conflitos envolvendo o uso da água.
4) Conferências: as conferências viabilizam o planejamento, o controle e a gestão de determinadas políticas públicas. Elas se dão nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal. Em 1986, a 8º Conferência Nacional de Saúde tornou-se emblemática ao reunir diversos setores da sociedade em torno do movimento pela reforma sanitária e apresentar as diretrizes fundamentais que geraram as bases para o Sistema Único de Saúde (SUS) (CONSOCIAL, 2014).
5) Conselhos de políticas públicas: Tatagiba (2005) destaca que os conselhos de políticas públicas tiveram suas origens associadas às Lei Orgânicas da Saúde (LOS) e à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Os conselhos, no geral, são formas de organização paritárias entre o Estado e a sociedade civil. Eles podem ter atributos consultivo e deliberativo. No caso da saúde, a existência

e o funcionamento de conselhos é condição para transferências orçamentárias. Existem conselhos de diversas áreas, como exemplo: segurança, educação, saúde, habitação, transporte, entre outros.

6) Orçamento participativo: o orçamento participativo (OP) foi uma inovação participativa brasileira cujo caso mais conhecido é o de Porto Alegre (RS). O OP é uma forma de participação popular via plenárias regionais e temáticas que teve vários formatos diferentes. Seu objetivo é que parcela dos recursos orçamentários tenham seu destino definido via deliberação da população. Existiram mais de 200 casos de orçamento participativo no Brasil e diversos exemplos em todo o mundo (PIRES, 2000).
7) Plano diretor municipal: o plano diretor municipal não tem o objetivo principal de ser propriamente um instrumento participativo. Conforme as determinações da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), esse instrumento deve servir como principal instrumento de planejamento urbano de uma cidade. A produção do plano diretor prevê necessariamente audiências públicas, reuniões plenárias e oficinas que devem contar com representantes do Estado e da sociedade (AVRITZER, 2008).
8) Plebiscito e referendo: tanto o plebiscito quanto o referendo têm garantia na Constituição Federal de 1988. Ambos são considerados mecanismos de soberania popular. Enquanto o plebiscito é uma votação popular que antecede a formulação de uma lei, o referendo trata-se da ratificação de uma lei que já foi formulada. No Brasil esses mecanismos têm sido pouco usados no âmbito federal. Até hoje a União realizou um único plebiscito em 1993 para se decidir a forma e o sistema de governo e um referendo em 2005 para votar sobre o veto ou não ao art. 35 do Estatuto do Desarmamento (RABAT, 2010).

4 A gestão participativa como instrumento de processos de descentralização

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2015), no Brasil 84% da população brasileira vive em cidades, constituídas de forma não planejada, sem estrutura e com péssimas condições de vida, alto índice de violência, poluição, ausência de serviços públicos, exclusão social e impossibilidade de direito à cidade, entre outros males. A cidade de São Paulo encontra-se entre as dez cidades com os maiores valores de PIB do planeta, e possui aproximadamente 12 milhões de habitantes, o que a torna um desafio para os gestores municipais que enfrentam uma diversidade de problemas de diversas naturezas (IBGE, 2018).

O modelo de centralização administrativa acentua as desigualdades regionais e a participação cidadã nos processos decisórios. Nesse sentido, a perspectiva de gestão das políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades sociais e a exclusão traz em cena o debate sobre a participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas. A literatura aponta que países anglo-saxões como Austrália, Grã-Bretanha, Nova Zelândia e a maioria dos países europeus, como França, Itália e

regiões autônomas na Espanha, trabalham esta perspectiva, tendo em vista as chamadas políticas sociais territoriais ou políticas sociais territorializadas. Isso lhes permite uma reflexão mais aprofundada sobre a própria gestão descentralizada e integrada destas políticas (KOGA, 2002).

Koga (2002) afirma que é grande o debate sobre os desafios, os limites e as possibilidades das políticas sociais calcadas na perspectiva das políticas territoriais. O debate sobre a descentralização e gestão social tem em seu cerne a concepção de que o crescimento desordenado dos gastos públicos e a má gestão dos serviços públicos fragilizam as instituições políticas e os mecanismos de controle.

A Constituição Federal de 1988, inova ao trazer o paradigma da democracia participativa e institucionalizar a participação social através dos conselhos de direitos no controle e fiscalização das políticas públicas. No entanto, a participação política da sociedade requer a quebra de paradigmas cristalizados em que as decisões políticas e a gestão pública são centralizadas nos gabinetes. Nesse modelo tradicional a elaboração dos planos, programas e projetos, em sua maioria, apresenta entraves burocráticos e é realizada por um corpo técnico de assessores governamentais ou políticos.

Isso demonstra que a gestão democrática ainda é vista por alguns gestores de forma não prioritária. Podemos citar como exemplo a afirmação corrente de que a sociedade civil não está preparada para exercer este papel, apesar de todos os mecanismos legais prescritos na Constituição Federal de 1988. Outro aspecto importante é a não partilha do poder. Wanderley (1991) entende que a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos é uma lição de aprendizado, como experimento viável e como exercício efetivo do poder.

Em nosso país, a gestão democrática e partilhada é pouco aplicada pela maioria dos estados e municípios. Mais preocupante ainda é que passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, alguns gestores desconhecem os dispositivos legais de participação social. Koga (2002) afirma que o problema consiste na produção efetiva das políticas sociais territoriais e da capacidade de os sujeitos locais se apropriarem de dados e ferramentas para o planejamento e controle das ações de forma que efetivamente expressem as demandas da sociedade. Nesse sentido, o enfrentamento da realidade desigual traz consigo o desafio de enfrentar as desigualdades de forma desigual, considerando as diferentes demandas regionais e sua diversidade de demandas.

Sob esta perspectiva, Gonh (2001) ressalta alguns aspectos relevantes da prática conselhista: acesso à informação e democratização das ações dos conselhos, formação e capacitação dos conselheiros, principalmente o segmento da sociedade civil, fiscalização e controle sobre os atos dos conselheiros, aplicabilidade das deliberações dos conselhos pelo Poder Executivo, representatividade qualificada dos segmentos que compõem os conselhos.

Sob a perspectiva de melhorar a gestão da cidade e ampliar os instrumentos de democracia participativa, a Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2002, apresentou um novo modelo de organização política administrativa, através da criação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, em 2004, visando à descentralização da gestão dos serviços, à democratização do governo, e à aproximação entre governo central e as regiões (SÃO PAULO, 2002).

5 O conselho participativo municipal da cidade de São Paulo

O Conselho Participativo Municipal foi instituído em 2013, com mandato dos conselheiros para o período de 2014-2016. Ele substituiu o Conselho de Representantes. O Conselho dos Representantes não alcançou sucesso já que a Lei Municipal nº 13.881/04 que o previa nas subprefeituras foi impetrada pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo e teve acolhimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, que suspendeu suas atividades.

Neste sentido, Coelho (2017) afirma:

> Os Conselhos Participativos Municipais (CPMs) conhecidos também como conselhos distritais, tais órgãos foram "constitucionalizados" quando se elaborou a Lei Orgânica do Município, em 1990, sendo que naquela ocasião foram denominados de Conselhos de Representantes. Contudo, eles só vieram a ser implementados, após diversas tentativas fracassadas, 23 anos depois, durante a gestão de Haddad (PT), em 2013.

A criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo está prevista no Programa de Metas 2013-2016, eixo 3 (meta 96) que trata da gestão descentralizada, participativa e transparente. A Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio do art. 35 da Lei Municipal nº 15.764/13, art. 35, instituiu o Conselho Participativo Municipal que foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 54.156/13.

Diversas reuniões visando ao envolvimento da sociedade civil no processo de constituição do Conselho Participativo Municipal na cidade foram realizadas, contando com a participação da Rede Nossa São Paulo, Instituto Pólis, Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE), subprefeitos e representantes do governo e da sociedade. A participação de diversos setores visou ao envolvimento da sociedade na formulação da lei e do decreto de implementação do conselho.

Foi um longo percurso que passou desde a criação de comissões eleitorais locais através de audiências públicas para escolha das comissões eleitorais das subprefeituras, em que participaram 3.304 pessoas que elegeram 32 comissões eleitorais locais. A eleição contou com 2.904 candidatos e foram eleitos 1.133 conselheiros. Votaram 120 mil pessoas, registrando 600 mil votos. O Decreto nº 54.645/13 institui a cadeira extraordinária de imigrante, visando garantir a sua participação nesse colegiado. Em março de 2014, elegeram-se 20 representantes dos imigrantes residentes na cidade de São Paulo, visando à inclusão e à escuta de moradores oriundos de outros países.

O Conselho Participativo Municipal é um organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, colaborar no planejamento e no acompanhamento da execução orçamentária e na implantação das políticas públicas nos seus territórios. Os conselhos devem também apresentar demandas, necessidades e prioridades nas trinta e duas subprefeituras da cidade de São Paulo, com representantes eleitos por distritos através do voto direto e da participação de imigrantes e de mulheres.

Os Conselhos Participativos Municipais representam uma inovação na forma em que foram instituídos, na medida em que na sua construção tentou-se superar o modelo de segmentação social existente nos demais conselhos de políticas públicas.

Entre outras inovações do conselho estiveram a realização de eleições diretas, a inclusão de imigrantes e mulheres e a representação distrital.

6 Entrevista com Jorge Kayano

Com o objetivo de compreender determinados processos relacionados à criação do Conselho Participativo Municipal, foi entrevistado o Médico Sanitarista Jorge Kayano, Pesquisador e Presidente do Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Kayano, assim como o Instituto Polis, tiveram um papel fundamental na criação do Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo.

Kayano (2018) explica que os Conselhos de Representantes foram previstos na Lei Orgânica do Município de São Paulo, sendo consequência de determinação da Constituição Federal de 1988. A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos da Administração Pública. Segundo Kayano (2018), existiam vários coletivos que defendiam a regulamentação do conselho. Entre eles estavam o Instituto Pólis, o Movimento de Fé e Política da Igreja Católica, a Escola de Governo e o MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

O movimento, mesmo em sua heterogeneidade de expressões e modelos propostos, tinha uma perspectiva comum fortemente democratizante. Considerava-se a importância da criação dos conselhos de representantes num ato intrínseco à criação das subprefeituras como unidades administrativas do município, em que os conselhos atuariam como representantes locais da população que os elegeria, apresentando as particularidades territoriais para uma integração das políticas públicas no sentido de melhorar continuamente a qualidade destas e otimizar a execução dos recursos orçamentários, mediante controle social, junto ao controle externo do Tribunal de Contas e a Câmara Municipal, em suas atribuições fiscalizadoras do Executivo (KAYANO, 2018).

Para Kayano (2018), dotação orçamentária deveria destinar valores maiores dos recursos públicos para os distintos territórios, que seriam incumbidos de uma execução das políticas públicas de forma integrada e mais aproximada dos seus destinatários e suas demandas específicas. Para tanto, as secretarias temáticas como saúde, educação, obras e demais deveriam ter redução de valores no orçamento e abrir mão de parte de seu poder decisório na elaboração das políticas públicas em favor de uma participação mais democrática da população, representada pelos conselhos nas subprefeituras.

Na concepção inicial, secretarias temáticas teriam mais um papel de planejamento geral no município e articulação entre os territórios das subprefeituras, que, segundo Kayano (2018), seriam uma divisão do município em um número em torno de 10 unidades, e não 31 como se convencionou na ocasião de sua criação, pela Lei nº 13.399/2002. Esse modelo foi resultante das negociações entre o Legislativo e o Executivo Municipal. Para Kayano (2018), diferentemente do que foi proposto inicialmente, os conselhos não foram criados juntamente com as subprefeituras, já que essas foram criadas no ano de 2002.

O Conselho de Representantes, assim chamados no ato de sua criação pela Lei nº 13.881/2004, foi configurado de uma forma totalmente divergente do que era proposto inicialmente. Além disso há certa resistência a manutenção do conselho a partir de 2005. Na ocasião o governo mobilizou o Ministério Público Estadual com um processo de

inconstitucionalidade contra a existência dos conselhos de representantes, acusando vício de origem na sua criação, ou seja, a Câmara Municipal teria criado um instrumento de gestão para os territórios, cometendo vício de origem. Isso, uma vez que a criação de mecanismos administrativos só compete ao Poder Executivo e não ao Legislativo.

Na avaliação de Kayano (2018), os argumentos eram pertinentes, alusivos à questão econômica contra a gestão orçamentária executada pelas subprefeituras, que em número excessivo pulverizavam os recursos de modo insustentável e dificultavam a gestão municipal. Ante o grande número de gestores dos 31 territórios, Kayano (2018) acredita que gestão fica impraticável com um número tão grande de subprefeituras, recordando que a quantidade ideal e pensada inicialmente era de no máximo 10.

A Justiça Estadual deu causa ganha para o governo, invalidando a gestão orçamentária nos territórios, vinculada com a participação dos conselhos de representantes. Em 2013, o Conselho voltou a existir com outro nome: Conselho Participativo Municipal. A criação, desta vez, ocorreu por meio de um ato do Poder Executivo, na ocasião da promulgação da lei municipal que criava as Secretarias de Promoção e Igualdade Racial, da Mulheres e dos Direitos Humanos. A iniciativa de criação do Conselho Participativo Municipal foi a proposta de uma emenda à referida lei de criação das secretarias acima mencionadas.

7 Considerações finais

A participação social é um direito de todos cidadãos e é fundamental que diferentes instâncias e mecanismos participativos estejam integrados, para que cada vez mais a sociedade possa compreender os problemas da cidade e as possibilidades de torná-la mais justa, democrática e com qualidade de vida. Esse processo que permite a viabilização do controle social.

Os conselhos por si só não são garantias de fiscalização por parte da sociedade. Além disso políticas públicas nem sempre dão conta de interferir nas situações de exclusão social, para isso, no processo de elaboração dos planos, programas e projetos, é preciso considerar as diferenças regionais, a cultura, os valores, a geografia, os anseios, as formas de organização social e os significados dessa realidade. Aliás, para que tal planejamento tenha eficácia, a participação dos sujeitos sociais é de fundamental importância no enfrentamento da exclusão social.

Sob essa perspectiva, vale destacar que a participação cidadã pode contribuir para uma melhor gestão do território, através dos conselhos de políticas públicas com representatividade e autonomia, de forma que supere a cultura da não participação nesses espaços. Vale destacar, a descentralização administrativa contribui também para o exercício da democracia e do aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas, através da distribuição espacial, demográfica e administrativa dos serviços.

Outro aspecto importante é o empoderamento e o fortalecimento dos conselhos e dos diversos sujeitos sociais, no sentido de contribuir para uma gestão mais democrática, de forma que os gestores ultrapassem as barreiras técnico-administrativas e políticas, que permeiam as relações de poder, e que os cidadãos se apropriem de informações e dados legais, indicadores econômicos e sociais, para que de fato produzam políticas públicas e impacto na realidade social.

Nesse sentido, a atuação dos conselhos se dá fundamentalmente nas políticas públicas, como acompanhamento delas. Podemos concluir que a participação social na esfera pública representa um grande progresso para a gestão das políticas públicas, no entanto, ainda é preciso refletir sobre os limites dessa participação e a autonomia política que ainda não se constituiu efetivamente na nossa sociedade. Para tanto é necessário o seu aperfeiçoamento e que entre na forma de política de Estado na agenda política.

Como visto o Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo foi uma iniciativa com o intuito de gerar um processo de gestão mais democrática e viabilizar o controle social. Seu desenvolvimento envolveu muitas etapas e prerrogativas legais. Resultou de uma reivindicação de quase 30 anos, desde que a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Cidade de São Paulo estabeleceram a participação como premissa. O Conselho anteriormente foi pensado como um instrumento de viabilização da gestão territorializada da cidade. No entanto, o próprio processo de descentralização na forma das subprefeituras não atendeu a premissas estabelecidas previamente como fundamentais. Somou-se a isso o fato de que, logo que criado, foi impugnado por iniciativa do próprio governo junto ao Ministério Público e por decisão judicial. O Conselho de Representantes só foi ressurgir em 2013 por iniciativa também do Poder Executivo na época, no entanto nesse momento com outro nome: Conselho Participativo Municipal.

O Conselho Participativo Municipal apresenta uma estrutura de governança muito particular e, apesar de ter nascido na cidade de São Paulo, tem servido de paradigma de gestão democrática para outras cidades brasileiras. Como identificado neste trabalho, pelo menos três importantes características são fundamentais para esse Conselho. Quais sejam: paridade de participação de mulheres, cadeiras reservadas a imigrantes e eleições diretas. Tais aspectos vão ao encontro da dinâmica plural e cosmopolita da cidade de São Paulo e representam importantes premissas para a popularização de processos democráticos.

Diante dos aspectos já apresentados, esta pesquisa, além de exploratória, apresenta resultados parciais e abre portas para novas investigações. Entre as possibilidades de potenciais objetivos de pesquisa quanto ao Conselho Participativo Municipal da Cidade de São Paulo, encontram-se: o mapeamento do perfil de seus participantes, a sensibilidade de suas atividades em relação a mudanças de governo, seu potencial de fiscalizador, a efetividade de suas atividades sobre as políticas públicas e as suas interfaces concretas com a atividade de controle externo desenvolvidas pela Câmara Municipal da Cidade de São Paulo e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Por ora as contribuições da pesquisa apresentam parte da história da formação do Conselho Participativo Municipal. Para, além disso, novas pesquisas devem ser realizadas. Outro elemento de imensa importância na compreensão dos potenciais e limitações do Conselho, e que, portanto, também deve pautar novas pesquisas, porém agora numa perspectiva educativa e de formação, é a Escola Superior de Gestão e Controle Externo das Contas Públicas Professor Eurípedes Sales, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Essa instituição oferece hoje o curso de Pós-Graduação em Controle Social das Políticas Públicas e diversos cursos de extensão e curta duração que abordam a questão do controle social das políticas públicas ou das interfaces do controle social com o controle externo.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. *Estatuto da Cidade e legislação correlata*. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 2. ed. atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar nº 101, 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 jul. 2011.

BRASIL. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 22 jul. 2018.

CONSOCIAL. *O que é uma conferência?* 2014. Disponível em: <http://livreconsocialbh.wordpress.com/about/o-que-e-uma-conferencia>. Acesso em: 5 abr. 2018.

COSTA, André Galindo da. *Conselhos de políticas públicas e associações de moradores*: estudo de caso do orçamento participativo de São Carlos. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro: Record, 1999.

FRANÇA, Cassio Luiz de; GARIBE, Roberto Nami. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil*: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

IBGE. *IBGE Cidades*. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 jul. 2018.

KAYANO, Jorge. *Entrevista concedida a Antônia Conceição dos Santos e Daniel Bruno da Silva*. São Paulo, 19 jul. 2018.

KOGA, Dirce. *Cidades entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente*. Brasília: UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas, 2015.

PIRES, Valdemir Aparecido. *Participação da sociedade nos processos orçamentários*: a experiência brasileira recente. Brasília: Editora da UnB, 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES _Valdemir.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2011.

RABAT, Marcio Nuno. Representação, participação política e controle social: instituições, atores e história. *Câmara dos Deputados*, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 jun. 2013.

SÃO PAULO. *Decreto 5.4645/13*. 2013. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30112013D%20546450000>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SÃO PAULO. *Decreto 54.156/13*. 2013. Disponível em: <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-54156>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.399/02*. 2002. Disponível em: <http://ww.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.881/04*. 2004. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31072004L%20138810000>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SÃO PAULO. *Lei nº 15.764/13*. 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/legislacao/index.php?p=170844>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, ano 15, n. 4, p. 84-97, out./dez. 2001.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Participação popular: poder local e conselhos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, n. 2, abr./jun. 1991.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Daniel Bruno da; SANTOS, Antonia Conceição dos; COSTA, André Galindo da. Mecanismos democráticos de controle social na cidade de São Paulo: o Conselho Participativo Municipal. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 127-138. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

AUDITORIA DE RENÚNCIA DE RECEITAS: AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA ALÉM DA DESPESA PÚBLICA, COM BASE NO ESTUDO DE CASO DO TCM/SP[1]

JORGE PINTO DE CARVALHO JÚNIOR

Resumo: As renúncias de receitas traduzem-se como espécie de política pública destinada ao fomento do desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais. Entretanto, sua utilização exige responsabilidade do gestor público, de forma a evitar excessos que possam ocasionar desajustes fiscais. Nesse sentido, é imperioso que os tribunais de contas incluam nas suas agendas a fiscalização das renúncias, não restringindo sua atuação apenas ao exame da despesa pública. A experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na auditoria de renúncias do Poder Executivo local reforça a importância da discussão do tema.

Palavras-chave: Auditoria. Governo. Controle. Receita. Renúncia.

Abstract: The renounciation of revenues are a kind of public policy aimed at fostering development and reducing social inequalities. However, your use demands responsability of the public manager to avoid excesses which can cause fiscal mismatches. Then, it's mandatory that the Audit Courts include in their agendas an inspection of the renounces, not restricting their participation only to the examination of public expenditure. The experience of the Court of Accounts of the Municipalitie of São Paulo in the audit of renounces of the local government stresses the importance of discussing the subject.
Keywords: Auditing. Government. Control. Revenue. Renounce.

1 Introdução

Compete ao Estado promover o bem comum da sociedade, objetivando o atendimento do interesse coletivo. Para que isso seja factível, os governos desenvolvem

[1] Trabalho apresentado por ocasião do chamamento efetuado pelo Instituto Rui Barbosa por meio do Edital IRB nº 1/2018, de 2.7.2018, objetivando sua aprovação e apresentação no IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, a ser realizado na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, no período de 17 a 19.10.2018.

atividade financeira, captando recursos mediante a instituição de tributos e outras formas de geração de renda, importâncias estas que serão indispensáveis ao financiamento das políticas públicas.

Citando Guerra (2007, p. 31):

> Para arrecadar, o Estado utiliza diversas modalidades de fontes, entre as quais podemos destacar:
> 1. o patrimônio dos particulares, via tributação (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios) ou doações privadas;
> 2. exploração do patrimônio próprio, receitas denominadas preços públicos;
> 3. doações de outros entes públicos;
> 4. receitas administrativas originárias do poder coercitivo estatal, como multas etc.;
> 5. receitas de investimentos diversos;
> 6. participação nos lucros e dividendos das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista);
> 7. empréstimos, chamados créditos públicos.

A soma destes recursos dimensionará a capacidade do Governo em realizar despesas, em obediência à premissa do equilíbrio das contas públicas, uma das diretrizes elementares da Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada no ano de 2000.

Tanto as receitas como as despesas públicas devem constar, observando-se o ciclo anual,[2] em um dos instrumentos de planejamento previstos no art. 165 da Constituição Federal:[3] o orçamento, que reflete o plano de ação do Estado apresentado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Legislativo. Ou seja, a peça orçamentária, que deve possuir a forma de lei, é um instrumento de planejamento, mas também de controle.

No quesito controle, destaca-se o papel atribuído pela própria Constituição Federal aos tribunais de contas, aos quais compete fiscalizar a execução dos orçamentos públicos, emitindo parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo chefe do Poder Executivo e julgando aquelas de responsabilidade dos demais administradores de bens e do erário vinculado à Administração direta e indireta.

Ocorre que a prática consolidada no Brasil quanto ao controle do orçamento pelos tribunais de contas, sobretudo os estaduais, municipais e de município,[4] demonstra um forte direcionamento ao exame da execução da despesa pública, em detrimento do acompanhamento da regular arrecadação de receitas, bem como de eventuais renúncias porventura concedidas e de seus respectivos resultados.

Esse cenário de descontrole da receita pública, notadamente das renúncias de receita, já gera efeitos sensíveis na economia nacional. A crise fiscal por que passa o Brasil encontra na renúncia uma de suas relevantes causas, conforme relatou o Tribunal

---

2 Conforme art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17.3.1964: "o exercício financeiro coincidirá com o ano civil".

3 "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais".

4 No Brasil, atualmente, existem 33 tribunais de contas, sendo 26 tribunais de contas estaduais (um para cada estado), o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas dos municípios dos estados de Goiás, Bahia e Pará e os tribunais de contas do município do Rio de Janeiro e do município de São Paulo.

de Contas da União (TCU), quando da emissão do parecer prévio acerca das contas de 2017 do presidente da República.

Uma das poucas entidades integrantes do sistema tribunal de contas no país que não se limita apenas ao exame da despesa governamental, o TCU destacou no seu parecer os vultosos valores envolvendo a renúncia, bem como a necessidade de medidas para limitação e acompanhamento da concessão de benefícios e incentivos fiscais, conforme excertos do relatório e do parecer prévio supracitado:

> Relatório
> O art. 165, §6º, da Constituição Federal, dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. [...]
> Em 2017, estes benefícios atingiram o montante projetado de R$354,72 bilhões, correspondendo a 30,72% sobre a receita primária líquida e a 5,4% do PIB. Foram R$270,40 bilhões de benefícios tributários e R$84,32 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. [...]
> Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado atualmente pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas. [...]
> Recomendações
> Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando, entre outros, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais vis à vis os custos que geram à sociedade. (TCU, 2018, p. 15; 60-61)

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral enaltecer a relevância do tema "renúncia de receitas" quando do planejamento das auditorias passíveis de execução pelos tribunais de contas do país, em especial os estaduais, municipais e de município. Como objetivos específicos, visa elucidar o conceito de renúncia, seus tipos, aspectos legais e, a partir da experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), explicitar uma proposta de auditoria como referencial para as demais entidades de controle externo que passem a incluir tal objeto no rol de seus trabalhos.

Como exposto, justifica-se a elaboração deste artigo pela premente necessidade de ampliação da visão dos tribunais de contas no que concerne à avaliação das políticas governamentais, de forma que estes direcionem recursos e esforços não só à fiscalização da execução da despesa pública, mas também aos aspectos inerentes à receita e, em especial, às renúncias de receita.

Foi adotado como método de procedimento para o desenvolvimento do presente trabalho o observacional, caracterizado pela análise de algo que acontece ou já aconteceu. No caso concreto, partiu-se da auditoria realizada pelo TCM/SP no ano de 2017, voltada à avaliação da adequação dos controles da Prefeitura de São Paulo sobre as renúncias de receitas, para externalizar os seus resultados, fomentar o debate e ampliar a discussão em torno da questão.

2 Auditoria de renúncia de receitas

2.1 Renúncia de receitas

Segundo Martins e Nascimento (2001, p. 94), a renúncia de receita corresponde à:

> [...] desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para a sua instituição. De sorte que "importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar". Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais.

Entende-se como renúncia, portanto, o montante de ingressos financeiros que a Administração Pública deixa de receber ao instituir um tratamento diferenciado, a determinado contribuinte, que o exime do cumprimento literal da legislação vigente, no que tange ao dever de recolher valores a título de tributos (renúncias fiscais) ou outras origens de receita (renúncias não fiscais).

Importante ressaltar que o ato de renunciar receitas é, na sua essência, uma política governamental, a exemplo de todas as outras concebidas com o objetivo de alcançar as funções intrínsecas aos entes públicos das diferentes esferas de governo. As renúncias são praticadas não só no Brasil, mas também internacionalmente.

Em suma, a renúncia de receitas objetiva atender a demandas econômicas e sociais, atingindo uma parcela determinada da população. São finalidades da renúncia, entre outras: estimular e incentivar certas atividades, contribuir para o crescimento de regiões, ou promover o equilíbrio econômico. Os recursos que deixam de ser arrecadados pelo Estado devem ser revertidos em forma de benefícios direcionados à sociedade.

O *Manual de demonstrativos fiscais*, de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2018), define que a renúncia de receita compreende incentivos fiscais, 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.

Não obstante representar um instrumento valioso à persecução das políticas públicas (caso concebido e acompanhado de maneira apropriada), sua utilização demanda zelo, pois, na prática, renunciar receitas implica abrir mão de recursos que viabilizariam não só o financiamento de investimentos previstos nos instrumentos de planejamento do Estado, mas também do custeio da máquina pública.

Atento a tal preocupação, o legislador inseriu na Lei Complementar nº 101/2000 condições para a concessão de benefícios e incentivos que impliquem renúncia de receita, a saber:

> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
> I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

> II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
> §1º A renúncia 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.
> §2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Assim, resta evidente a importância da fiscalização da regular instituição e do efetivo acompanhamento dos benefícios gerados pelas renúncias de receita, uma vez que o seu emprego desmedido pode levar ao desequilíbrio fiscal do ente público e ao consequente comprometimento da capacidade de prestação de serviços essenciais à sociedade.

Essa foi, inclusive, a situação diagnosticada pelo TCU, por ocasião da avaliação das contas da Presidência da República do ano de 2017, em que se constatou déficit primário[5] da ordem de R$119,4 bilhões (pelo método abaixo da linha),[6] conforme transcrição *in verbis* de parte do relatório técnico da entidade:

> Finalizado o exercício de 2017, verificou-se pelo Bacen que o Governo Federal atingiu déficit primário de R$119,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R$118,4 bilhões e das Empresas Estatais Federais de R$952 milhões, inferior ao máximo estabelecido na LDO 2017 (déficit de R$162,0 bilhões).

Como se percebe e, tendo em vista que a renúncia de receitas alcançou R$354,72 bilhões na União, em 2017, ante um déficit primário de R$119,4 bilhões (apurado pelo método abaixo da linha), conclui-se que a política de concessão de incentivos e benefícios fiscais e creditícios teve influência significativa no desempenho fiscal do governo federal, no referido período.

2.2 Ambiente de controle: a supremacia do exame da despesa, em detrimento da receita pública, no controle praticado pelos tribunais de contas

A Constituição Federal determina, no seu art. 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade,

---

5 De acordo com Carvalho Jr. e Feijó (2015), o resultado primário corresponde à diferença entre as receitas financeiras e as despesas não financeiras. Superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

6 Ainda segundo Carvalho Jr. e Feijó (2015), a apuração dos resultados fiscais é possível tanto por intermédio da diferença entre os montantes de receita e despesa (método acima da linha) como pela variação do endividamento líquido (método abaixo da linha). Pelo método acima da linha, o resultado primário apurado foi deficitário em R$124,2 bilhões. A diferença, segundo o TCU, decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas.

aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

No art. 71 da Carta Magna nacional consta que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujo rol de competências encontra-se descrito nos incs. I a XI do aludido artigo.

Por simetria, compete aos tribunais de contas estaduais, municipais e de município o exercício da função fiscalizadora junto aos seus respectivos jurisdicionados. Guerra (2007, p. 128) assim discorre acerca da referida função:

> A fiscalização através de inspeções e auditorias exerce importante papel dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, por diversas razões. Primeiro, não há limitação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência; segundo, visa à apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva; terceiro, permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas; quarto, causa forte pressão intimidativa, visando coibir a ação de atos ilícitos.

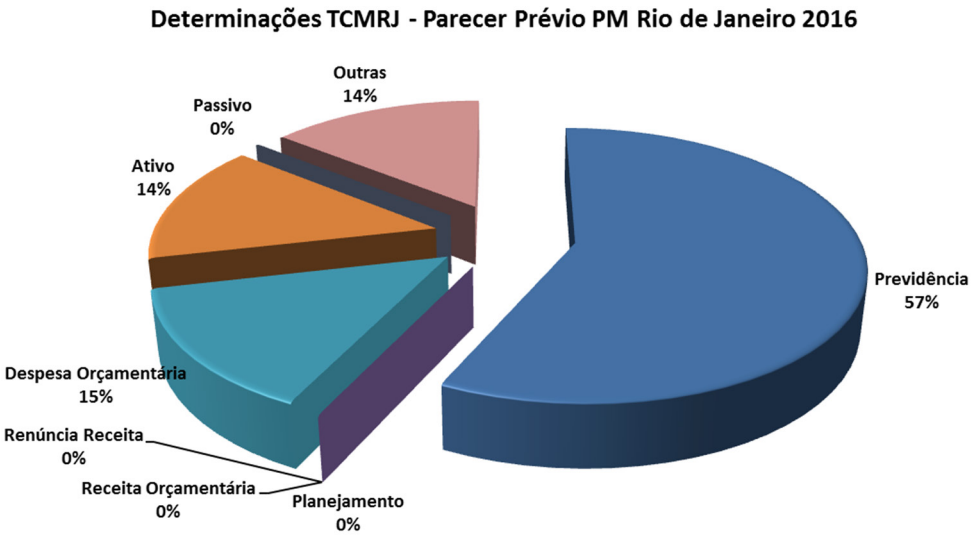
Consoante se depreende do texto constitucional e dos ensinamentos do ilustre autor, o exame do manejo do erário é deveras abrangente, com efeitos significativos sobre a conduta dos responsáveis pela sua gestão. A análise envolve aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, o que pode remeter, numa interpretação preliminar e imediatista, à forma como é aplicado o recurso público, ou seja, à execução da despesa pública.

Entretanto, o constituinte sabiamente consignou, de forma expressa, que a fiscalização a cargo do controle externo também deve abranger as renúncias de receitas, afastando qualquer possibilidade de questionamento acerca do exame de tal matéria pelos tribunais de contas.

O assunto é de tamanha relevância que, em outra passagem, a Constituição Federal uma vez mais o aborda, dessa vez no §6º do art. 165, ao prescrever que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser 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.

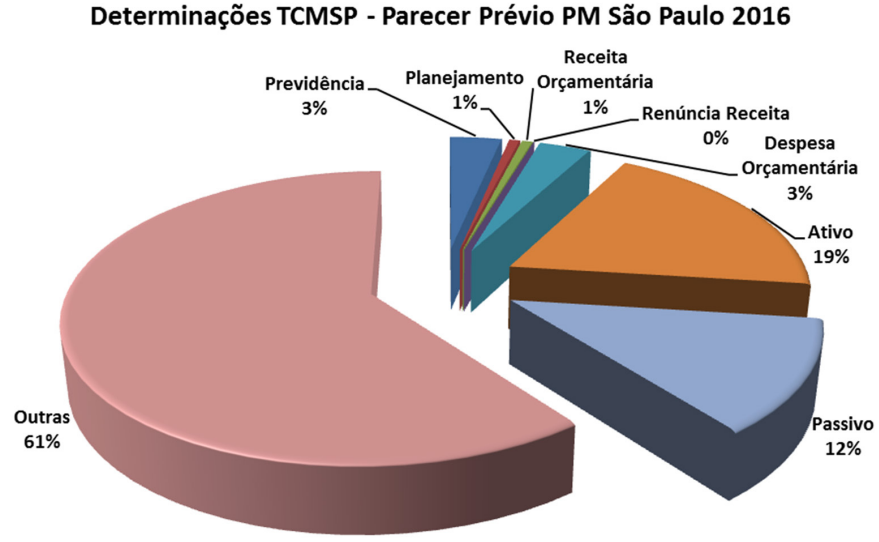
Apesar disso, a prática dos tribunais de contas quando do planejamento e execução dos seus trabalhos de fiscalização tem sido a de privilegiar outros pontos de controle, em detrimento das receitas e respectivas renúncias. A análise das determinações expedidas pelos dois tribunais de contas de município do país (Rio de Janeiro e São Paulo) por ocasião da emissão dos pareceres prévios do ano de 2016 das prefeituras locais reforça tal constatação.

Gráfico 1 – Determinações expedidas pelo TCM/RJ (Parecer Prévio PM Rio de Janeiro 2016)



Fonte: Parecer prévio expedido pelo TCM/RJ em 29.6.2017 – Processo nº 40/1324/2017.

Gráfico 2 – Determinações expedidas pelo TCM/SP (Parecer Prévio PM São Paulo 2016)



Fonte: Parecer prévio expedido pelo TCM/SP em 28.6.2017 – Processo nº 72-001.517.17-74.

Sensível à realidade fática, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou, em 25.11.2016, a Resolução nº 6, que aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3.210/2016 relacionadas à temática "receita e renúncia de receita".

O item 6 do aludido ato é claro, ao reconhecer que o exame das receitas públicas não é uma realidade, no âmbito das atividades desenvolvidas pelo sistema tribunal de contas, hodiernamente:

> 6. Apesar da relevância da referida atividade para o Controle Externo Brasileiro, verificou-se que essa não é a prática consolidada no âmbito dos Tribunais de Contas. Esse fato motivou a Atricon a estabelecer como prioridade estratégica a definição de diretrizes relativas à temática, tendo em vista a definição de parâmetros nacionais uniformes e suficientes à sua implementação pelos Tribunais de Contas.

Na sequência, a resolução da Atricon elencou os pontos de controle prioritários sobre a renúncia de receita, os quais constituem verdadeiro referencial para o planejamento de uma auditoria voltada ao exame dos aspectos concernentes às renúncias de receitas, tendo sido, inclusive, utilizados pelo TCM/SP nos seus trabalhos de fiscalização, conforme se verá a seguir.

2.3 Proposta de auditoria de renúncia de receitas com base no estudo de caso do TCM/SP

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo efetuou no ano de 2017, pela primeira vez em sua história, uma auditoria específica com o objetivo de avaliar a adequação dos controles relacionados às renúncias de receitas praticadas pelo Poder Executivo paulistano.

O trabalho, realizado durante o período de 16.10.2017 a 17.11.2017, foi autuado sob nº 72.012.015/17-88 e, tendo em vista já ter sido oportunizado o contraditório ao órgão auditado, encontra-se publicado no endereço eletrônico da citada corte de contas na internet,[7] estando acessível a quaisquer interessados.

2.3.1 Planejamento dos trabalhos

Como todo trabalho inaugural, foram muitas as dificuldades enfrentadas para planejar as ações que deveriam ser executadas pela equipe de auditoria designada para a tarefa, composta por dois agentes de fiscalização daquele Tribunal.

As primeiras ações desenvolvidas resumiram-se ao estudo do assunto, à identificação, nos atos normativos editados pelo Poder Executivo, da secretaria e dos setores institucionalmente responsáveis pela receita e por sua renúncia e da análise do balancete de verificação no sistema de contabilidade utilizado pela prefeitura, com

---

[7] Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/ConsultaProcesso/DownloadDocumentoArquivosSFC?download=true&nutc=720120151788&nomeDocumento=1020600004_R01.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

o propósito de levantar a existência de registro contábil em conta específica para a escrituração de renúncia de receitas.[8]

Procedeu-se, em seguida, à avaliação dos controles internos da prefeitura sobre o objeto auditado, com visita *in loco* ao setor institucionalmente responsável pelo controle das renúncias. Constatou-se inexistência de normatização que disciplinasse as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às renúncias, bem como ausência de dados sobre o montante renunciado no ano examinado, situações que expunham fragilidades nos mecanismos adotados pelo Poder Executivo, o que diminuía a confiabilidade nos controles internos existentes.

Os demonstrativos contábeis da prefeitura não evidenciavam quaisquer registros atinentes à renúncia de receitas, o que dificultou o levantamento de informações preliminares para o planejamento de testes substantivos,[9] aplicáveis na fase de execução da auditoria.

Assim, adotou-se uma estratégia alternativa, qual seja, utilizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano anterior para obter conhecimento acerca das novas renúncias projetadas para o ano de abrangência da auditoria. Deve-se ressaltar que um dos componentes obrigatórios da LDO é a elaboração de demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita (Demonstrativo nº 7 do Anexo de Metas Fiscais), conforme exigido pelo inc. V, §2º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

De fato, o demonstrativo integrante da LDO do município evidenciava a existência de diversos atos legais que implicavam renúncias de receitas no ano de 2017, quais sejam: oito relacionadas ao ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, cinco ao IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e uma da TRSS – Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde.

Com isso, já se tinha um ponto de partida para entendimento de algumas das renúncias existentes. Mas a LDO só contempla as novas renúncias que possam impactar as metas fiscais definidas para o exercício ao qual se refere e para os dois seguintes. Era preciso ainda obter dados sobre renúncias concedidas em períodos pretéritos.

Para tanto, recorreu-se à Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo, a qual informou à auditoria sobre a existência de 295 (duzentos e noventa e cinco) atos legais versando sobre renúncias de receitas. Como parte dessa legislação já tinha seus efeitos financeiros consumados, ou havia sido tacitamente revogada, foram cotejados os dados da Câmara ante os do setor da Secretaria da Fazenda institucionalmente responsável pelo controle da renúncia, chegando-se ao número de 50 (cinquenta) leis municipais em vigor, no ano de 2017, tratando sobre renúncia.

Outro dado interessante apresentado pela Câmara em atendimento à requisição da auditoria foi o de que havia, em 2017, 186 (cento e oitenta e seis) projetos de leis

---

8 Conta contábil 6.2.1.3.2.00.00 – (-) Renúncia, conforme plano de contas aplicado ao setor público estendido, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional como anexo à Instrução de Procedimento Contábil nº 00.

9 Conforme descrito no item 98 das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público do nível 2 (ISSAI 200), procedimentos substantivos incluem tanto testes de detalhes quanto procedimentos analíticos substantivos de classes de transações, saldos de contas e divulgações. Ainda conforme item 102 da mesma norma, o auditor deve planejar e executar procedimentos substantivos para cada classe de transações, saldos de contas e divulgações significativas, quando da realização de auditorias financeiras.

sobre renúncias de receitas em tramitação, muitos deles, antiquíssimos (o mais antigo datava de 1991).

Já no planejamento dos trabalhos, foi verificado, então, que era significativo o risco de as renúncias impactarem negativamente o equilíbrio das contas públicas, haja vista a grande quantidade de projetos em tramitação, para as quais a prefeitura não demonstrou possuir acompanhamento sistemático e diálogo junto aos parlamentares para seu adequado tratamento.

Após todo o esforço para colacionar informações, foram formuladas as questões de auditoria e definidos os procedimentos para respondê-las, reproduzidas no quadro que se segue. Imperioso reforçar a adoção das diretrizes da Resolução Atricon nº 6/2016, para definição das questões centrais do trabalho, conforme mencionado no subitem 2.2:

Quadro 1 – Questões e procedimentos de auditoria

(*Continua*)

Ordem	Questão	Procedimentos
1	Existem normas e procedimentos de controles internos relativos à renúncia de receita?	– Identificar qual é o setor da prefeitura responsável pelo acompanhamento da renúncia de receita. – Levantar a existência de normatização específica editada pela prefeitura, relacionada à renúncia de receita. – Caso haja normatização, verificar se esta define o órgão responsável pela quantificação e avaliação da renúncia, a periodicidade da avaliação e as informações necessárias para esta. – Verificar se há sistema informatizado para controle das renúncias de receita.
2	O valor da renúncia de receita de 2017 está compatível com a estimativa constante do Demonstrativo nº 7 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 (Lei Municipal nº 16.529/16)?	– Identificar, junto ao setor da prefeitura responsável pelo acompanhamento das renúncias, qual foi o valor total renunciado em 2017 até o mês de análise. – Verificar se o valor projetado das renúncias para todo o ano de 2017 está compatível com a estimativa da LDO. – Identificar se existe renúncia efetuada que não foi estimada na LDO.
3	Há registro contábil da renúncia de receita?	– Verificar, mediante exame do balancete acumulado, se há saldo registrado na conta contábil 6.2.1.3.2.00.00 – (-) Renúncia. – Obter a razão da conta contábil 6.2.1.3.2.00.00 – (-) Renúncia e examinar a movimentação ocorrida no período, ante os documentos de suporte do setor responsável pelo acompanhamento. – Verificar se os registros contábeis nas três naturezas de informação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) são regulares, caso existentes.
4	Há mensuração individualizada do custo x benefício para cada renúncia de receita?	– Selecionar, por amostragem, renúncias integrantes do Demonstrativo nº 7 da LDO 2017. – Levantar o valor da renúncia efetivamente realizada em 2017, para cada item selecionado. – Obter informações acerca dos benefícios propiciados pela renúncia em cada programa, juntamente com o setor responsável pelo acompanhamento. – Cotejar o valor da renúncia x o valor do benefício.

(*Conclusão*)

Ordem	Questão	Procedimentos
5	São observadas as formalidades legais ou regulamentares exigidas para a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita?	– Selecionar, por amostragem, renúncias constantes do Demonstrativo nº 7 da LDO 2017. – Verificar se há instrumento legal que respalde o benefício concedido. – Verificar se há, para o programa selecionado, estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. – Verificar o cumprimento de pelo menos um dos incisos do art. 14 da LC nº 101/00. – Verificar se foram cumpridas as condições dispostas na própria LDO e na lei específica.
6	Há publicidade e transparência dos valores dos benefícios concedidos, dos métodos utilizados na sua mensuração e dos resultados socioeconômicos alcançados com a renúncia?	– Verificar se são disponibilizadas, na internet, informações sobre as renúncias de receitas do município. – Avaliar a fidedignidade das informações disponibilizadas, caso existentes, ante os controles do órgão da PMSP responsável pelo acompanhamento da renúncia.

Fonte: Programa de Auditoria nº 47/17, da Coordenadoria I da SFC/TCM/SP.

2.3.2 Execução da auditoria

Para obtenção das evidências necessárias ao enfrentamento das questões propostas no planejamento, foram empregadas as seguintes técnicas de auditoria, quando da execução dos trabalhos: exame de documentação original, exame de lançamentos contábeis, entrevistas, inspeções *in loco* e observação de atividades.

Inicialmente, foram selecionadas algumas das renúncias descritas no Demonstrativo nº 7 do Anexo de Metas Fiscais da LDO do ano imediatamente anterior (2016), para verificar se era possível levantar os valores efetivamente renunciados em 2017 e, caso possível, se estes coincidiam com as projeções da LDO. Para algumas das renúncias, a Secretaria da Fazenda conseguiu extrair de sistemas informatizados específicos os dados necessários aos exames.

Esse teste revelou distorções significativas, demonstrando imprecisão na estimativa dos valores das renúncias, quando da elaboração da LDO. Analisando a renúncia do Programa de Regularização de Débitos,[10] por exemplo, foi detectado que o valor renunciado havia sido 1.059,26% superior à projeção constante da LDO (valor projetado: R$5,4 milhões; valor realizado até agosto/2017: R$62,6 milhões).

Outro procedimento testado foi a existência de mensuração dos benefícios gerados à sociedade com a política das renúncias, pela Prefeitura de São Paulo. A estratégia adotada pela auditoria foi selecionar uma das renúncias legalmente em vigor que possuísse parâmetros objetivos para análise dos benefícios proporcionados.

[10] Regulamentado pela Lei Municipal nº 16.240/2015, destinado a promover a regularização dos débitos relativos ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS das pessoas jurídicas que adotaram o regime especial de recolhimento de que trata o art. 15 da Lei nº 13.701, de 24.12.2003, e que foram desenquadradas desse regime por deixarem de atender ao disposto no §1º do mesmo artigo.

A renúncia selecionada referia-se à isenção de ISS decorrente da Lei Municipal nº 16.127/15, a qual dispôs sobre concessão do incentivo sobre o serviço de transporte público de passageiros realizado por empresas que exploram o sistema metroviário no município de São Paulo.

De acordo com a lei, a contrapartida para a concessão do incentivo em questão seria a redução tarifária em valor proporcional à isenção. Contudo, foi observado pelos auditores que, na data da sanção da Lei Municipal nº 16.127 (12.3.2015), o valor da tarifa do metrô era R$3,50. No dia 9.1.2016, o valor da tarifa foi reajustado para R$3,80, representando um acréscimo da ordem de 8,57%.

Visando aferir de que forma a isenção do ISS foi considerada na composição dos custos tarifários do metrô, a auditoria solicitou tanto à Secretaria Estadual dos Transportes[11] quanto à Secretaria Municipal da Fazenda que se manifestassem sobre o assunto. Contudo, não foram apresentadas respostas até a data de encerramento dos trabalhos.

A omissão de resposta ensejou a conclusão de que não havia elementos concretos que assegurassem ter ocorrido redução tarifária em valor proporcional à renúncia efetivada, a qual totalizou R$32,4 milhões no período de janeiro a agosto de 2017.[12]

Um dos testes com resultados mais reveladores foi o da existência física de empresas que foram beneficiadas com isenções fiscais para se instalarem em regiões pouco desenvolvidas da cidade de São Paulo, especificamente a zona leste.

Esse exame se deu para verificar a regularidade da concessão dos benefícios instituídos pela Lei Municipal nº 15.931/2013. Seu objetivo é promover e fomentar o desenvolvimento adequado da referida área, incentivando a instalação de empresas intensivas em mão de obra e propiciando a geração de empregos.

Foram selecionadas pela auditoria cinco empresas sediadas na Zona Leste, que gozavam dos benefícios fiscais. Os testes consistiram em inspeção *in loco* nos endereços das empresas beneficiadas, com o intuito de verificar a existência e efetiva prestação de serviços passíveis de fruição de incentivos fiscais, conforme estabelecido na lei.

A auditoria constatou que dois dos contribuintes estavam domiciliados em um único imóvel e que não havia qualquer prestação de serviço no local. Suas instalações encontravam-se vazias, sem operação, sem móveis e contando com uma única funcionária, a qual relatou que recebia correspondências no local.

Uma terceira empresa não foi localizada no endereço cadastrado na Secretaria da Fazenda. Os auditores entrevistaram funcionários de outros empreendimentos instalados nas proximidades, os quais relataram desconhecer a sua existência.

Tais constatações caracterizaram indicativo de utilização simulada de endereço apenas para usufruto dos incentivos fiscais previstos em lei e revelaram fragilidades no processo de concessão e fiscalização, pela Secretaria da Fazenda, evidenciando o desvirtuamento do objetivo do programa descrito na Lei nº 15.931/13. O valor total renunciado para estes contribuintes foi R$4,59 milhões.

---

[11] Através da Lei de Acesso à Informação. Questionamento enviado em 20.10.2017, Protocolo nº 289991717294.

[12] Conforme dados extraídos das demonstrações contábeis da Companhia do Metropolitano de São Paulo, responsável pela prestação dos serviços metroviários.

Foram examinados ainda outros aspectos, como o cumprimento dos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na própria LDO do município para a concessão de renúncias, tendo sido também identificadas irregularidades em ambos os casos.

2.3.3 Achados de auditoria registrados em relatório

Em síntese, os principais achados da auditoria de renúncias de receitas desenvolvida pelo TCM/SP foram os descritos no quadro seguinte.

Quadro 2 – Achados da auditoria de renúncia de receitas

Ordem	Achado
1	O setor regimentalmente responsável pela quantificação da renúncia de receita tributária na Secretaria da Fazenda não possui informações pormenorizadas sobre o montante efetivamente renunciado. Encontram-se em vigor 50 leis que dispõem sobre renúncias de receitas, cujo impacto nas finanças municipais é desconhecido.
2	Mais de 180 projetos de lei que tratam de renúncia de receita estão tramitando na Câmara Municipal de São Paulo, sendo recorrente a utilização, por parte desta, de estudos de impacto desatualizados em razão tanto da demora para aprovação do projeto de lei da renúncia, quanto pela alteração substancial deste durante a tramitação legislativa, cabendo à prefeitura acompanhar proativamente a tramitação destes processos.
3	Inexiste normatização geral que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às renúncias de receitas, do mesmo modo que não há *software* específico para controle destas.
4	Instituição de renúncia de receita por lei não específica (Lei Municipal nº 16.757/17), padecendo de vício de inconstitucionalidade, haja vista a infringência ao disposto no §6º, art. 150 da Constituição Federal.
5	Houve descumprimento de requisitos legais na concessão dos incentivos fiscais estabelecidos pela Lei Municipal nº 16.680/17 (Lei do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI), em especial da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017.
6	Fragilidade dos controles adotados pela Secretaria da Fazenda para a concessão de incentivos fiscais a empresas sediadas na Zona Leste, bem como desvirtuamento dos objetivos legalmente estabelecidos, haja vista os indicativos de utilização simulada de endereço por empresas apenas para usufruto dos incentivos fiscais previstos na Lei Municipal nº 15.931/13.
7	Algumas das estimativas das renúncias de receitas integrantes do Demonstrativo nº 7 da LDO 2017 apresentam relevantes inconsistências ante os valores efetivamente renunciados, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de projeção, acompanhamento e mensuração das renúncias.
8	Inexistem controles que possibilitem extrair informações acerca dos benefícios propiciados com as renúncias de receitas efetivadas, não havendo garantias de que a totalidade dos incentivos concedidos pela prefeitura gera retorno proporcional à sociedade.
9	Não há registro contábil da renúncia de receita efetivamente ocorrida no exercício financeiro, sendo fundamental a normatização processual do fluxo da geração e disponibilização de informações no âmbito da Secretaria da Fazenda, a fim de que o setor contábil possua condições de proceder ao registro tempestivo, fidedigno e integral das renúncias de receitas passíveis de mensuração.
10	Não há publicidade e transparência dos valores dos incentivos/benefícios fiscais concedidos, dos métodos utilizados na sua mensuração e dos resultados socioeconômicos alcançados com as renúncias em vigor.

Fonte: Relatório de Auditoria do TC nº 72.012.015/17-88.

3 Conclusão

A avaliação da regular aplicação dos recursos públicos pelas entidades governamentais perpassa, entre outros aspectos, a análise holística da execução do orçamento, demandando acurada apreciação não apenas dos dados relacionados às despesas, mas também das receitas.

Nesse particular, assume papel de relevo mensurar e avaliar os impactos das políticas que, eventualmente, não são evidenciadas com plena transparência na peça orçamentária, em especial as renúncias de receitas, que representam recursos que deixam de ser arrecadados pelo governo em privilégio do alcance de demandas econômicas ou sociais de parte da população.

Os poucos dados atualmente disponibilizados à sociedade acerca do montante das renúncias, com destaque para aquelas praticadas pela União (perfazendo R$354,72 bilhões em 2017), sinalizam a flagrante urgência de direcionamento de esforços, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos, para tal tema, a saber, o Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas.

Destaca-se que a tônica dispensada pelos tribunais de contas, quando da apreciação das contas anuais apresentadas pelos seus jurisdicionados, tem sido a de examinar aspectos legais e de economicidade da despesa pública, pouco atuando em relação à receita e suas eventuais renúncias.

Esse cenário exige uma mudança de comportamento e o emprego de técnicas de auditoria adequadas para avaliar os efeitos das renúncias de receitas, com a consequente determinação de atitudes corretivas e preventivas às administrações governamentais, quando cabíveis, evitando o uso desmedido e desarrazoado de tal instrumento, bem como impactos indesejados no equilíbrio fiscal dos entes.

Por fim, almeja-se que a experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ora apresentada possa auxiliar as demais Cortes de Contas no planejamento e execução de auditorias voltadas à renúncia de receitas, contribuindo para a efetivação do controle externo em sentido amplo.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/manuais-contabilidade>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de demonstrativos fiscais*. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CARVALHO JR., Antônio Carlos Costa D'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo resultados fiscais*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP)*: nível dois – Princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte, 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al*. *Tratado de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República 2017*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 28 jul. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de. Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além da despesa pública, com base no estudo de caso do TCM/SP. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 139-153. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

UTILIZANDO A INTELIGÊNCIA DE NEGÓCIOS PARA APRIMORAR A GESTÃO PÚBLICA: UM MODELO QUE ACELEROU OS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DO TCE/GO

MARCELO AUGUSTO PEREIRA XAVIER

Resumo: Este trabalho analisa o impacto causado pela constante exposição às informações gráficas geradas através de sistemas de visualização de dados na governança de licitações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Neste estudo foram abordados os conceitos teóricos em torno da visualização da informação e dos sistemas de inteligência de negócios, utilizados pelo TCE/GO como instrumentos de gestão que alavancaram a efetividade de alguns dos seus processos de negócio, entre eles as licitações. Em suma, procurou-se demonstrar como a utilização da tecnologia associada a técnicas de administração modernas pode auxiliar organizações públicas a reduzir o tempo de trâmite processual, especificamente ao expor, de maneira clara e constante, em pontos estratégicos, indicadores e gráficos que podem estimular suas equipes a aumentar a produção e consequentemente reduzir os custos dos certames.

Palavras-chave: Painéis. Gestão à vista. Licitações. Tribunal de Contas.

1 Introdução

A Administração Pública vem descobrindo novas formas de guiar seus rumos e alcançar objetivos institucionais. O novo modelo de gestão inclui a adoção de técnicas de inteligência de negócios, entre elas as ferramentas de visualização de dados, que podem tornar mais eficazes as decisões gerenciais fundamentadas nas informações custodiadas em seus próprios sistemas.

Porém, neste mesmo contexto alguns órgãos, em virtude do princípio da legalidade, ainda conduzem processos que por vezes se tornam extremamente burocráticos, causando a diminuição de sua efetividade. As licitações são um exemplo disso, visto que seguem procedimentos rigorosos que devem observar todo um conjunto de regramentos que lhes é aplicável, fazendo com que as aquisições feitas pelo Poder Público levem bastante tempo para serem processadas.

Uma forma de aprimorar estes processos é aliar a tecnologia e a gestão estratégica. O presente trabalho trata deste tema, demonstrando como a visualização das informações causou impacto nas licitações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), no tocante ao seguinte problema: "Em que medida a exibição de painéis de controle construídos utilizando ferramentas de visualização de dados pode auxiliar a Administração Pública a reduzir o tempo e consequentemente o custo dos certames?".

Tecnologia e gestão podem alavancar de maneira significativa a eficácia de um órgão público. Uma técnica encontrada pelo TCE/GO para engajar suas equipes foi expor de maneira transparente as informações sobre os trâmites das licitações, fazendo os colaboradores refletirem sobre o seu papel individual e como ele influencia na evolução dos processos. Esta técnica é conhecida por alguns como gestão à vista, admitindo-se neste trabalho a hipótese de que tal método pode influenciar de maneira positiva, aprimorando os procedimentos de qualquer organização.

O objetivo geral deste estudo é analisar como a constante exposição às informações de maneira gráfica contribuiu para o aumento do desempenho daquela instituição. Buscou-se identificar os principais conceitos em torno das ferramentas e técnicas utilizadas e medir o resultado de sua aplicação nos processos de aquisição realizados pelo Tribunal.

A fundamentação teórica foi realizada com base em pesquisa bibliográfica relacionada à teoria da administração e à tecnologia da informação. Foram coletados e analisados, ainda, os dados contidos nos sistemas de informação do TCE/GO para mensurar o tempo gasto antes e depois da aplicação das técnicas descritas neste estudo. São apresentados os conceitos em torno da gestão estratégica, da inteligência de negócios e da visualização de dados. Por fim, descreve-se como é possível aliar gestão e tecnologia para aprimorar a governança de processos, demostrando os resultados alcançados pela instituição estudada.

2 Referencial teórico

Para compreender como a utilização de ferramentas de visualização de dados pode contribuir para o aumento do desempenho das organizações é necessário relembrar o conceito de Chiavenato para a administração por objetivos (APO).

> A APO é um processo pelo qual gerentes e subordinados identificam objetivos comuns, definem as áreas de responsabilidade de cada um, em termos de resultados esperados, e utilizam esses objetivos como guias para sua atividade. A APO é um método no qual as metas são definidas em conjunto pelo gerente e seus subordinados e as responsabilidades são especificadas para cada um em função dos resultados esperados, que passam a ser os indicadores avaliados. Analisando o resultado final, o desempenho do gerente e do subordinado podem ser objetivamente avaliados e os resultados alcançados são comparados com os resultados esperados. (CHIAVENATO, 2014, p. 227)

Trata-se de um modelo de gestão que é a base de diversas técnicas utilizadas na administração moderna. A APO consiste em traçar objetivos ou metas para alcançar determinados resultados. Inúmeros métodos de gestão enfatizam a necessidade de se estabelecer alvos e persegui-los. De forma que a partir de tais objetivos é que se buscará a evolução institucional.

Em geral, é com esse fim que os órgãos públicos adotam um instrumento identificado pela expressão "planejamento estratégico". Mais que uma simples ferramenta, trata-se de uma verdadeira escola fundada pelos pensadores neoclássicos da teoria geral da administração (TGA). Chiavenato (2014) afirma que esta expressão pode ser entendida como a maneira que uma organização se propõe a atingir seus objetivos, e isto se dá por meio da formulação da estratégia. A estratégia de uma instituição consiste na elaboração de planos que se desdobram conforme descemos nos níveis gerencial, tático e operacional. Esta técnica foi amplamente estudada e é bastante aplicada atualmente tanto no setor público quanto privado.

Para elaborar uma estratégia é preciso conhecer a organização. Davenport (2003, p. 3) afirma que "CONHECIMENTO não é dado nem informação, embora esteja relacionado com ambos e as diferenças entre esses termos sejam normalmente uma questão de grau". Fica claro que há uma distinção gradativa até que se chegue ao que podemos chamar de conhecimento, passando antes pelo nível chamado de informação, chegando à menor unidade, os dados. O conhecimento é, portanto, um grau superior quando se agrega valor às informações. Desta forma, o domínio da gestão da informação é o que permite alcançar o conhecimento necessário para formular estratégias eficazes.

Atingir os objetivos traçados na estratégia reflete diretamente no desempenho competitivo de uma organização. Michael Porter (1989) cita um dos principais fatores que afetam a obtenção de vantagens competitivas:

> A transformação tecnológica é um dos principais condutores da concorrência. Ela desempenha um papel importante da mudança estrutural da indústria, bem como na criação de novas indústrias. Ela também é um grande equalizador, acabando com a vantagem competitiva até mesmo de empresas bem fortificadas e instigando outras para a dianteira. Um grande número das grandes empresas surgiu de transformações tecnológicas capazes de explorar. De todas as coisas que podem modificar as regras da concorrência, a transformação tecnológica figura entre as mais proeminentes. (PORTER, 1989, p. 153)

Para este autor, as transformações tecnológicas trazem inúmeros benefícios estratégicos. Isto significa que é necessário estar atento às possibilidades de impacto que a tecnologia pode causar na estratégia de uma instituição. Traçar objetivos que explorem essas possibilidades é essencial para o avanço da gestão e o aumento da efetividade de qualquer organização. Portanto é importante avaliar que tipo de ferramenta tecnológica pode afetar o desempenho organizacional.

À medida que as instituições automatizam seus processos de negócio utilizando sistemas de informação, vão também armazenando inúmeros dados que poderão servir de maneira útil para as tomadas de decisão em níveis estratégicos a partir da análise desses dados. Neste ponto, a tecnologia da informação pode se tornar a grande facilitadora na compreensão de grandes massas de dados. Fayyad (1996) definiu descoberta de conhecimento em bases de dados como o "processo, não trivial, de extração de informações implícitas, previamente desconhecidas e potencialmente úteis, a partir dos dados armazenados em um banco de dados". Sem este processo de análise das informações o que se tem é apenas um acúmulo de dados. Desta forma, se faz necessário compreender quais ferramentas permitem tal análise e como isto se relaciona com outras disciplinas da gestão.

O processo de análise das informações pode se tornar um grande desafio. Traina *et al.* (2001) abordam este assunto:

> O volume de dados a ser analisado é imenso, e na maioria das vezes não se sabe por onde começar o processo de extração de informação. Ou seja, todo o esforço e custo de coletar e armazenar dados pode ser infrutífero se não se souber recuperar dados pertinentes que respondam às consultas desejadas pelos usuários, que nesse caso são os proprietários dessa informação. (TRAINA *et al.*, 2001)

Os mesmos autores completam tal raciocínio argumentando que o ser humano não é capaz de interpretar grandes volumes de dados apenas de forma numérica ou textual. Por outro lado, há maior receptividade quando os dados são apresentados de forma gráfica (TRAINA *et al*., 2001).

Há diversas formas de apresentar o conhecimento contido nas informações custodiadas por uma organização. Goldschimdt cita algumas delas:

> Árvores, regras, gráficos em duas ou três dimensões, planilhas, tabelas e cubos de dados são muito úteis na representação de conhecimento. Em geral, as técnicas de visualização de dados estimulam a percepção e a inteligência humana, aumentando a capacidade de entendimento e associação de novos padrões. (GOLDSCHIMDT, 2005, p. 58)

Estas formas de representação são mais acessíveis e consequentemente mais eficazes para estimular o processo decisório, pois exigem menor esforço para sua interpretação. Portanto, a forma como se apresentam as informações pode ser decisiva na eficácia da produção de conhecimento.

Na busca por uma resposta sobre um problema de negócio, dificilmente olhar para uma planilha com milhares de linhas resolverá a questão. Por outro lado, um gráfico construído com base em poucas colunas torna inteligível o conteúdo ali disposto. Desta forma, podemos concluir que ferramentas que permitem a rápida construção de análises gráficas a partir de grandes volumes de dados representam um avanço significativo no processo de análise da informação.

A tecnologia contribui neste processo com as ferramentas de visualização de dados. Estes sistemas partem do conceito tradicional de BI (*business intelligence* ou inteligência de negócios). O BI é um conceito que ultrapassa as fronteiras da tecnologia da informação, podendo assumir significados distintos de acordo com o prisma adotado. Trata-se de "um termo 'guarda-chuva' que inclui arquiteturas, ferramentas, bancos de dados, aplicações e metodologias" (TURBAN *et al*., 2009, p. 27). O que une todas essas perspectivas é o objetivo de proporcionar o acesso interativo aos dados, proporcionado a possibilidade de realizar análises para basear decisões em nível tático ou gerencial (TURBAN *et al*., 2009). BI consiste em utilizar dados devidamente transformados para fundamentar as ações estratégicas de uma instituição.

O BI permite explorar o acervo de informações e tomar as decisões com base em análises e dados estatísticos, e as tecnologias que derivam deste conceito estão cada vez mais acessíveis, sendo comum encontrá-las em empresas e órgãos públicos. Todavia é necessário destacar que as ferramentas de BI exigem altos investimentos em consultorias, serviços e licenças de *software*. Outro fator que pesa em desfavor do conceito é a recorrência de insucessos.

Muitos projetos fracassam antes de produzir resultados efetivos. Del Pino (2014) cita as consequências e os motivos destas falhas:

> Um deles é a necessidade das empresas filtrarem um volume maior de informações de acordo com quesitos bastante específicos (relevantes para o negócio) o que faz aumentar a complexidade da pesquisa no sistema de BI. Ainda é necessário adequar o desenvolvimento de hardware e de software, que anda em passos mais lentos que essa demanda.
> Além disso, vivemos em uma época na qual – acostumados a fazer pesquisas no Google, por exemplo – os usuários desejam obter respostas rápidas. Tal velocidade, imprime nos sistemas internos a pressão de responder na hora, pois poucos usuários ainda toleram sistemas lentos. O retardo nas repostas leva a um só comportamento por parte do usuário final: o abandono da plataforma de informações. Prejuízo certo para a corporação que desembolsou uma quantia razoável pela solução.
> O resultado do desastre é uma opulência de tabelas do Excel transitando pela corporação em silos desorganizados. (DEL PINO, 2014)

Custos altos, mudança de cultura e dificuldades técnicas para implementação, como processos complexos de ETL (*extract*, *transform*, *load*), são fatores que se tornam impeditivos para o sucesso deste tipo de projeto. Tal constatação tem induzido as tradicionais ferramentas de BI a evoluírem para estar mais próximas do usuário final.

Uma preocupação recorrente das instituições que pretendem investir em tecnologias de visualização de dados é o tempo de espera necessário para aferir os benefícios. Antes de aplicar qualquer recurso, é preciso verificar em quanto tempo se dá o retorno do investimento, além de justificar a relação custo-benefício. Se esse tempo for longo demais ou se os benefícios residirem apenas no campo teórico, dificilmente a ideia ganha apoio da alta administração.

Na busca por ferramentas que tragam resultados imediatos e ao mesmo tempo facilitem a vida de quem precisa da informação, espera-se que no ambiente de análise as tecnologias sejam cada vez mais intuitivas e próximas de quem trabalhará com os dados. Contudo, ainda perduram barreiras em torno do BI. Um dos obstáculos é a alta dependência de uma equipe técnica especializada para operar a tecnologia.

Surge então o modelo *self-service* de BI, com o intuito de tornar mais fácil a experiência para criar análises e preparar dados, desde planilhas tradicionais até *big data*. Pesquisadores da TDWI (*transforming data with intelligence*) conceituam este novo modelo da seguinte forma:

> São facilidades dentro do ambiente de BI que permitem que os usuários de BI se tornem autossuficientes e menos dependentes do departamento de TI da organização. Essas facilidades se concentram em quatro objetivos principais: acesso mais fácil aos dados para relatórios e análise, suporte mais fácil e melhorado para recursos de análise de dados, opções de implantação mais rápidas – como *appliances* [*hardware* com *software* embutido] e computação em nuvem, além de interfaces de usuário final mais simples, personalizáveis e colaborativas. (IMHOFF; WHITE, 2011, p. 5, tradução nossa)

Este tipo de recurso aumenta a autonomia do usuário final, diminuindo a necessidade de interferência dos especialistas em TI da organização para filtrar ou gerar informações a partir dos dados armazenados. Desta forma, as respostas às questões de negócio se tornam muito mais rápidas e assertivas à medida que o usuário passa a dominar as plataformas do BI.

3 O impacto da visualização de dados

O maior impacto que a visualização de dados pode causar é a mudança de comportamento ante a tomada de decisão. Dias e Carvalho (2007) abordam este assunto aplicando o conceito de visualização da informação para além dos recursos gráficos computacionais, citando, por exemplo, as placas de trânsito e os semáforos, recursos que auxiliam os motoristas, permitindo-lhes obter informações adicionais sobre o percurso ou simplesmente os orientando em instantes. Estes sinais são dinâmicos, assim como o ambiente organizacional. Estar atento aos indicadores pode auxiliar tanto gestores quanto colaboradores a mudar sua postura diante de determinada situação.

A utilização de painéis de controle para acompanhamento do desempenho da organização não é novidade no mundo da administração. Silva e Loss (2017) refletem que a gestão à vista é uma ferramenta que surgiu no chão das fábricas, para possibilitar a comunicação não verbal e instantânea da real situação da linha de produção, de forma acessível a todos os trabalhadores daquela área ou que estejam passando por ali. A visualização da informação induz à mudança de atitude de todos os que são expostos aos dados.

Os painéis de controle de ferramentas de BI podem ser utilizados como instrumentos de gestão, não apenas para executivos ou gerentes, mas também para modificar a conduta dos colaboradores da organização. Embora seja uma etapa desafiadora, é possível influenciar o comportamento do colaborador e dos líderes da organização (LUCHESI, 2012). As mudanças comportamentais diante da informação visual são naturais para o ser humano, frutos do seu aprendizado que levam a ações ou reações ante o cenário em que se encontra.

O homem aprende a explorar a sua capacidade de percepção a partir das relações espaciais e então interpreta e compreende as informações apresentadas, gerando assim um novo conhecimento (FREITAS, 2001). A exposição aos dados dispostos de maneira gráfica afeta a forma como as pessoas veem o seu próprio desempenho. O trabalhador passa a quantificar o resultado do seu trabalho. A mensuração em tempo real ajuda a motivar os colaboradores:

> A pessoa percebe que sua participação e desempenho podem contribuir para seu desenvolvimento na empresa através de forças motivacionais. As percepções das pessoas através de suas expectativas levam a atitudes. As percepções, atitudes, valores e metas dos grupos geram as forças motivacionais que são responsáveis pelo comportamento da pessoa, que, junto das orientações cognitivas, mostram que a pessoa deve saber o que fazer e ter vontade de fazer. O comportamento naturalmente conduz para os resultados, tais como produção, vendas etc., que serão refletidos nas variáveis de mensuração do resultado final, tais como custo), produtividade, lucro etc. (ALBERTIN, 2009, p. 40)

Assim como aos gestores, o acesso democratizado à informação faz as equipes refletirem sobre o seu desempenho e contribuição para a instituição, mostra-lhes o que deve ou precisa ser feito. Desta forma, permite-se que as organizações explorem os benefícios em torno dos dados que coletaram durante anos de atuação.

4 Gestão à vista nas licitações do TCE/GO

O TCE/GO realiza anualmente diversos processos de contratação de fornecimento de bens e serviços para manter suas atividades. Esses processos, como em todos os órgãos públicos, são conhecidos pela morosidade, justamente o oposto da eficiência pretendida. Em grande parte, isto se deve às rígidas regras dos procedimentos licitatórios, descritas em diversos instrumentos legais, como a Lei nº 8.666/1993. Tais normais fazem com que as aquisições levem por vezes mais de 6 (seis) meses para serem efetivadas.

Essa demora era uma grande preocupação no TCE goiano. A lenta tramitação processual das contratações poderia afetar diretamente os resultados do órgão. Mas, mesmo com todos os dados de andamento dos processos sendo geridos em sistemas de TI, as informações não eram utilizadas para acompanhar de perto as contratações. Assim, cada processo era consultado individualmente para verificar onde (qual setor) e há quanto tempo estava ali.

Os princípios da eficiência e da eficácia são preceitos legais perseguidos por toda a Administração Pública, especialmente ao adotar a gestão estratégica. Conforme depreende-se da leitura do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a legalidade não pode ser usada como barreira à busca por efetividade na prestação do serviço público. Assim, a burocracia dos certames licitatórios não é empecilho para que se aplique a boa governança nestes procedimentos, aplicando técnicas de gestão que promovam seu aprimoramento.

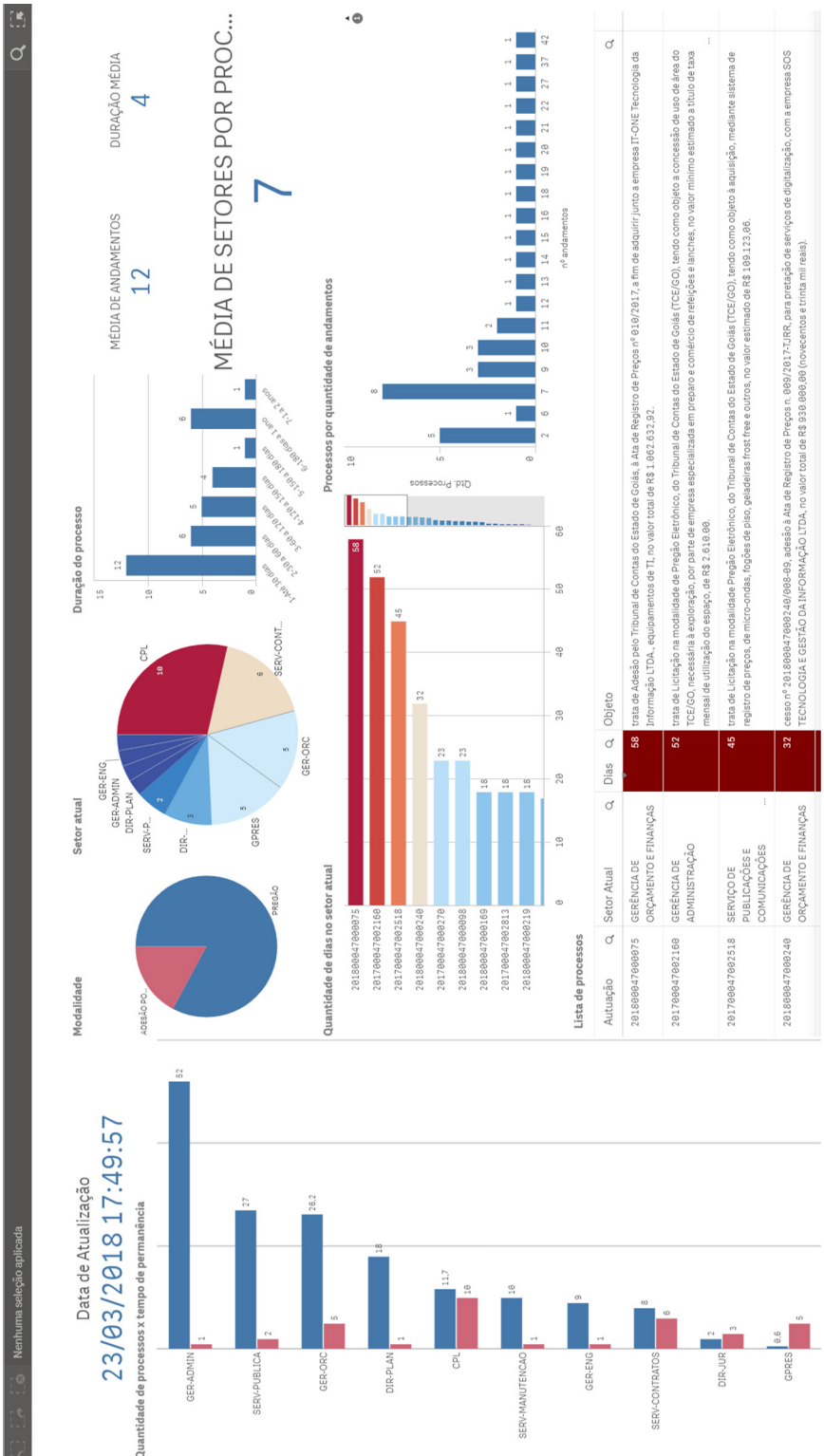
Seguindo tais diretivas, o TCE/GO envidou esforços para reduzir o tempo e consequentemente o custo envolvido nos procedimentos de aquisição de bens e serviços feitos pela corte. A visualização de dados foi amplamente utilizada neste processo. De maneira rápida, a gestão à vista provida através de uma ferramenta de BI *self-service* permitiu ao TCE/GO observar ganhos significativos de desempenho das equipes envolvidas na realização de licitações.

Para permitir que os gestores tivessem uma visão mais ampla desses processos, o Tribunal construiu um painel de controle utilizando o *software* de visualização de dados (ver Figura 1). O *dashboard* incluiu gráficos que mostram a distribuição da quantidade de processos por setor, o tempo médio de permanência em cada unidade e quais processos estão ali há mais tempo. Na mesma tela, a descrição resumida da contração permite entender do que se trata cada uma delas.

O painel é atualizado constantemente e foi disponibilizado para as principais equipes envolvidas na instrução processual das contratações. O TCE/GO instalou televisores em cada setor, onde o painel é exposto continuamente. O painel é acompanhado, ainda, pelo dirigente máximo da organização e as mesmas informações são apresentadas aos responsáveis pelas unidades e seus analistas.

Os gráficos são intuitivos e a ferramenta ainda permite interagir com cada um deles. Ao selecionar qualquer parte de um gráfico, o mesmo filtro é aplicado automaticamente ao restante das visualizações. Desta maneira, é possível fazer um rápido diagnóstico de cada setor, por exemplo. Estes recursos são bastante úteis para a tomada de decisão no âmbito de cada equipe, sem deixar de lado a visão geral. Trata-se do conceito *self-service*, que permite ampliar *insights* sem a necessidade de desenvolver novos painéis específicos para cada setor.

Figura 1 – Painel de acompanhamento das contratações do TCE/GO

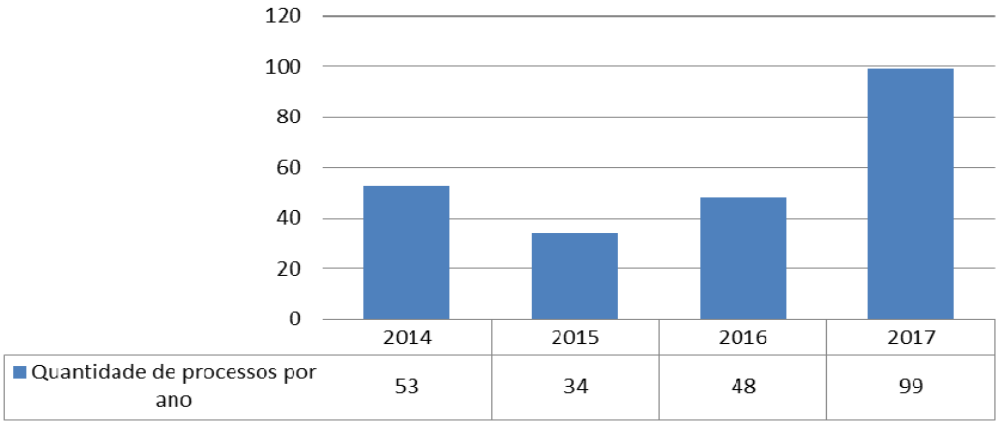


Fonte: TCE/GO

O painel das contratações foi construído no início de 2017 e, após sua implantação, o TCE/GO acelerou significativamente a redução do tempo de trâmite destes procedimentos. Para quantificar o ganho foram pesquisadas informações do sistema de gerenciamento de processos daquele tribunal. Analisou-se um total de 255 (duzentos e cinquenta e cinco) processos de contratação, instruídos desde 2014, conforme Figura 2. Entre eles, licitações realizadas por meio de pregão eletrônico e também adesões utilizando atas de registros de preços de outros órgãos.

Foram incluídos neste estudo somente andamentos correspondentes à tramitação regular dos processos, sendo descartadas as situações excepcionais. Ressalte-se, ainda, que os dados se referem somente à instrução processual após a autuação da demanda em sistema específico, não refletindo as fases anteriores, como estudos de viabilidade, detalhamento da especificação, pesquisas orçamentárias ou outras análises realizadas pelas unidades técnicas demandantes.

Figura 2 – Quantidade de processos de contratação do TCE/GO



Fonte: Elaborado pelo autor

Cada processo diz respeito a uma ou mais contratações de objetos relacionados. Um processo pode conter vários andamentos. O andamento corresponde ao intervalo de permanência no setor, independentemente da quantidade de documentos produzidos ou anexados. O processo pode passar várias vezes em um mesmo setor. O sistema de gerenciamento do TCE/GO registra a data e o horário de entrada e de saída no setor. Cada passagem dessas equivale a um andamento. Foi calculado o tempo médio de duração dos andamentos, conforme registrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Tempo médio (em dias) de andamento de processo de aquisição por setor e ano

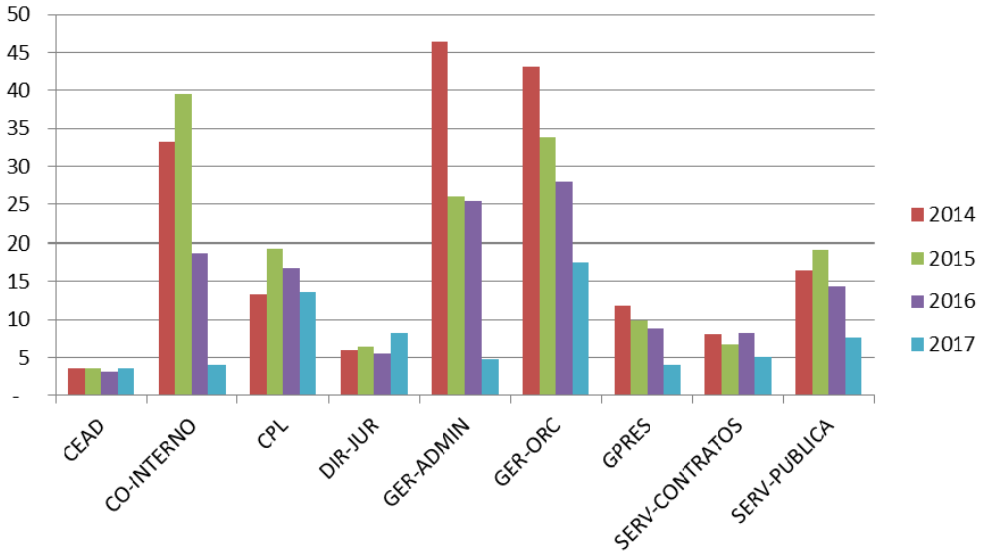
Setor	Sigla do setor	2014	2015	2016	2017
Comissão Especial de Avaliação de Despesa	CEAD	3	4	3	4
Controle Interno	CO-INTERNO	33	40	19	4
Comissão Permanente de Licitação	CPL	13	19	17	14
Diretoria Jurídica	DIR-JUR	6	6	6	8
Gerência de Administração	GER-ADMIN	46	26	25	5
Gerência de Orçamento e Finanças	GER-ORC	43	34	28	18
Gabinete da Presidência	GPRES	12	10	9	4
Serviço de Acompanhamento de Contratos	SERV-CONTRATOS	8	7	8	5
Serviço de Publicação	SERV-PUBLICA	16	19	14	8
Duração média do andamento (em dias)		20	18	14	8

Fonte: Elaborada pelo autor

5 Resultados

Para esta pesquisa, o tempo médio do andamento é o principal parâmetro para aferir o desempenho da instrução processual. Foram analisados nove setores, dos quais sete registraram ganhos de *performance* traduzidos na redução do tempo de trâmite em até 90%. A Figura 3 traz uma análise gráfica deste indicador.

Figura 3 – Tempo médio do andamento processual (em dias)



Fonte: Elaborado pelo autor

Para comprovar a hipótese de que o *software* de visualização de dados foi capaz de alavancar as licitações do TCE/GO, foi aferida a trajetória de redução do tempo de trâmite dos processos de aquisição. Foi utilizado o tempo médio do andamento registrado em cada exercício para estimar a duração das etapas de efetivação das contratações, conforme disposto na Tabela 2. Essa estimativa considera a passagem do processo em cada setor, não incluindo outras atividades.

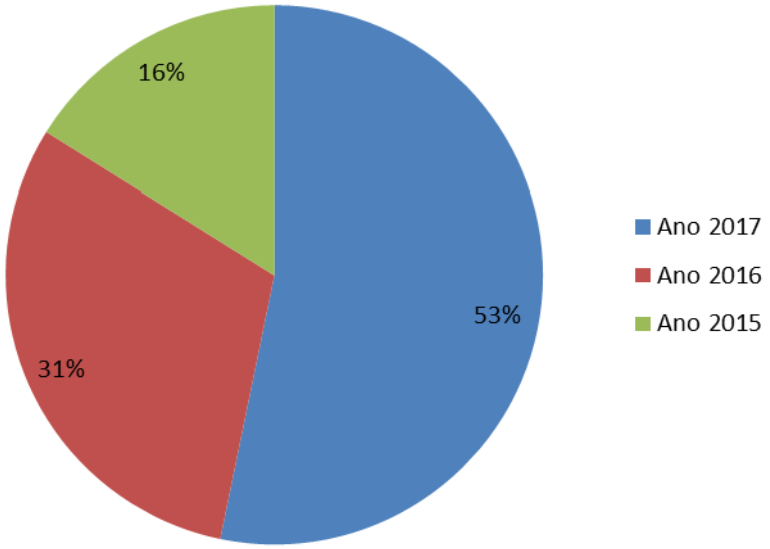
Tabela 2 – Análise do tempo de trâmite dos processos de aquisição de bens e serviços do TCE/GO

Indicador	2014	2015	2016	2017
Estimativa de duração do processo de aquisição (em dias)	182	164	129	68
Dias reduzidos em relação ao ano anterior	-	18	36	61
Redução (%) em relação ao ano anterior	-	-10%	-22%	-47%
Total de dias reduzidos (acumulado desde 2014)	-	18	53	114
Redução (%) acumulada desde 2014	-	-10%	-29%	-62%

Fonte: Elaborada pelo autor

O TCE/GO já vinha avançando na redução do tempo de trâmite. Em 2015, foram registradas 34 aquisições (19 a menos que em 2014) e o tempo médio caiu 10%. Já em 2016, foram registrados 48 processos, 30% a mais que 2015, porém o trâmite processual foi 22% mais rápido. Em 2017, com a implantação do painel de controle, houve redução de 47% no tempo médio relativo a 2016, sendo que o número de processos saltou de 48 para 99.

Figura 4 – Redução do tempo de trâmite acumulada desde 2014



Fonte: Elaborada pelo autor

Desde o início da vigência do planejamento estratégico do TCE de Goiás em 2014, foi acumulada uma redução de 62% do tempo de trâmite das aquisições. Desse percentual acumulado, a maior parte refere-se ao ano de 2017, representando mais que os outros dois anos juntos (ver Figura 4). Some-se a isto o aumento significativo da quantidade de contratações, que praticamente dobrou.

Os números demonstram o grande impacto provocado pela ferramenta de visualização de dados adotada pelo TCE/GO. O painel de controle das aquisições é apenas um dos vários *dashboards* construídos pela corte. Ressalte-se, ainda, que o Tribunal não apenas criou os painéis, mas os colocou à vista das equipes envolvidas no trabalho.

É importante notar que não houve construção de novos sistemas de informação para apoiar especificamente os processos de contratação de bens e serviços, mas tão somente a utilização das mesmas ferramentas de trabalho e observância rígida dos procedimentos legais, que passaram a ser objeto de monitoramento pelos painéis. Contudo há outras variáveis que podem ter impactado positivamente na redução do trâmite e o aumento da produtividade. Durante o período analisado, o TCE/GO realizou ajustes pontuais na estrutura organizacional, fez ajustes nos procedimentos internos e implantou seu processo eletrônico. Embora parte das equipes permaneça a mesma, houve mudanças no corpo de gestores dos setores avaliados.

Tais ajustes foram provocados pelo conhecimento gerado através da análise constante das informações. Conforme abordado anteriormente, o aprimoramento deve fazer parte do dia a dia das organizações e do próprio contexto de gestão estratégica, que consiste em adotar posturas e ações distintas mediante a necessidade de tomada de decisão. Desta forma, os resultados demonstraram, de maneira prática, o grande potencial da adoção de ferramentas de visualização de dados na governança das licitações.

6 Conclusão

Mesmo utilizando modalidades mais ágeis como o pregão, as aquisições feitas pelo Poder Público levam um longo tempo para serem processadas, fazendo com que os órgãos nem sempre tenham suas necessidades atendidas a tempo. Este estudo mostrou uma forma de democratizar a informação por meio de ferramentas de visualização de dados, tornando mais céleres os processos em geral, especialmente as contratações de bens e serviços.

Para compreender melhor o assunto, este estudo abordou instrumentos modernos de gestão estratégica. O trabalho recorreu à teoria da administração para entender como se dá o planejamento e o estabelecimento de metas e objetivos. Também foi observado o processo de adoção de tecnologias modernas para aprimorar os processos licitatórios, trazendo caso do TCE/GO como um exemplo deste novo modelo de gestão.

Abordou-se ainda o conceito de *business intelligence*, um conjunto de métodos e ferramentas que envolve tecnologia e gestão para prover respostas rápidas aos executivos, independentemente do volume de dados envolvido. Procurou-se entender quais os principais desafios para implantação do BI, discorrendo sobre sua evolução até o modelo *self-service*.

Restou demonstrado que a visualização da informação é parte importante da inteligência de negócios e que os painéis de controle têm o potencial de provocar o

engajamento de equipes. Neste mesmo sentido, descreveu-se o modelo de gestão à vista como uma maneira eficaz de disseminar o conhecimento da organização.

Em toda a literatura pesquisada, fica evidente a possibilidade de alavancar o desempenho estratégico das instituições. No que diz respeito ao aspecto qualitativo, o objetivo geral deste estudo foi alcançado ao mostrar como a exposição contínua às informações gráficas é capaz de contribuir para o aumento da produtividade dos colaboradores. Desta forma, alcançaram-se também os objetivos específicos de identificar os principais conceitos em torno das ferramentas de visualização de dados e das possibilidades em torno dos painéis de controle.

Por fim, foi analisado o caso prático de aplicação da hipótese defendida e a resposta quantitativa ao problema inicialmente proposto. Para tanto, se realizou pesquisa em dados dos sistemas de informação do TCE/GO, quanto à redução do tempo de trâmite de processos de licitação. Ficou registrado que o Tribunal construiu e espalhou painéis de controle, alcançando resultados bastante satisfatórios. Dentro do escopo pesquisado, os dados demonstraram que, após a implantação dos painéis, a instituição dobrou sua capacidade produtiva e ao mesmo tempo reduziu à metade o tempo médio dos andamentos.

Foram analisados todos os processos de aquisição realizados desde a implantação do planejamento estratégico. Dos nove setores internos do TCE envolvidos diretamente, sete apresentaram redução do tempo médio em até 90%, mesmo com o aumento na quantidade de procedimentos. Foram registrados ganhos de desempenho até mesmo nas unidades que precisam aguardar prazos legais, como a CPL.

Fica evidente que não basta adquirir ferramentas ou construir análises que permaneçam ocultas. O resultado aqui demonstrado reside em explorar o potencial das ferramentas e, ainda mais, em expor a informação, influenciando pessoas e gerando conhecimento continuamente.

Assim, a maior contribuição deste trabalho foi demonstrar quantitativamente como as estratégias adotadas podem conduzir ao sucesso de um projeto de BI e à redução do tempo de trâmite dos processos. Trata-se de utilizar a tecnologia em favor das instituições, o que se mostra extremamente relevante no cenário atual, especialmente na Administração Pública, fomentando a transparência e o controle social e, acima de tudo, garantido efetividade às instituições.

Referências

ALBERTIN, Alberto Luiz. *Tecnologia de informação e desempenho empresarial*: as dimensões de seu uso e sua relação com os benefícios de negócio. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 9. ed. São Paulo: Manole, 2014.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. *Conhecimento empresarial*: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DEL PINO, Manuel. Por que projetos de BI falham? Veja dez erros que devem ser evitados. *Computerworld*, mar. 2014. Disponível em: <http://computerworld.com.br/tecnologia/2014/03/10/por-que-projetos-de-bi-falham-veja-dez-erros-que-devem-ser-evitados>. Acesso em: 26 fev. 2018.

DIAS, Mateus Pereira; CARVALHO, José Oscar Fontanini. A visualização da informação e a sua contribuição para a ciência da informação. *DATAGRAMAZERO: Revista de Ciência da Informação*, v. 8, n. 5, out. 2007.

FAYYAD, Usama; PIATETSKY-SHAPIRO, Gregory; SMYTH, Padhraic. From data mining to knowledge discovery: an overview. In: FAYYAD, Usama M. *et al.* (Ed.). *Advances in knowledge discovery and data mining*. Cambridge and London: AAAI Press/The MIT Press, 1996 *apud* GOLDSCHMIDT, Ronaldo. *Data mining*: um guia prático. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FREITAS, C. M. D. S. *et al.* Introdução à visualização de informações. *RITA: Revista de Informática Teórica e Aplicada*, Porto Alegre, v. VIII, n. 2, p. 143-158, out. 2001 *apud* DIAS, Mateus Pereira; CARVALHO, José Oscar Fontanini. A visualização da informação e a sua contribuição para a ciência da informação. *DATAGRAMAZERO: Revista de Ciência da Informação*, v. 8, n. 5, out. 2007.

GOLDSCHMIDT, Ronaldo. *Data mining*: um guia prático. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IMHOFF, Claudia; WHITE, Collin. Self-service business intelligence: empowering users to generate insights. *TDWI Best Practices Report*, 2011. Disponível em: <http://docs.media.bitpipe.com/io_10x/io_106625/item_583281/TDWI_Best_Practices_Report_Self-Service_BI_Q311%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

LUCHESI, Eunice Soares Franco. Gestão do conhecimento nas organizações. *Nota Técnica 221*, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/117897/nota%20tecnica%20221.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

PORTER, Michael. *Vantagem competitiva*: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

SILVA, Jonama Nascimento; LOSS, Mauricio Johnny. Proposta de implementação da gestão à vista no auxílio à produtividade. *Revista Espacios*, v. 38, n. 27, p. 34, fev. 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n27/a17v38n27p34.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2017.

TRAINA, Agma Juci Machado *et al*. *Visualização de dados em sistemas de bases de dados relacionais*. 2001. Disponível em: <http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/sbbd/2001/007.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

TURBAN, Efraim *et al*. *Business intelligence*: um enfoque gerencial para a inteligência do negócio. São Paulo: Bookman, 2009.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

XAVIER, Marcelo Augusto Pereira. Utilizando a inteligência de negócios para aprimorar a gestão pública: um modelo que acelerou os processos de aquisição do TCE/GO. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 155-168. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

CIDADANIA CONTEMPORÂNEA: UMA FERRAMENTA DA "ERA DA INFORMAÇÃO" PARA O MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM – MG

CONTEMPORARY CITIZENSHIP: A TOOL OF THE "ERA OF INFORMATION" FOR THE MUNICIPALITY OF MANHUMIRIM – MG

LUCIANO DE OLIVEIRA EGENO
CAROLINA PORTUGAL GONÇALVES DA MOTTA

Resumo: O município de Manhumirim é uma pequena cidade do interior de Minas Gerais que, assim como as demais, passa por um descrédito relativo à representatividade política, cada vez mais entrando na zona de desinteresse, que praticamente anula a participação dos munícipes na realização do processo político de sua cidade. Para tentar mudar este quadro de baixa participação política no município foi elaborado um aplicativo *mobile* ou para celulares, que é uma ferramenta contemporânea, vital no cenário em que vivemos e que os pesquisadores denominam de Terceira Revolução Industrial. A ferramenta procura a inserção do usuário ao que é produzido pelo Legislativo Municipal. Além de poder informar as demandas por ele constatadas, torna o usuário, assim, um "vereador virtual", que participa ativamente das questões e atividades políticas que abrangem seu município. O resultado é um aplicativo que pode transformar o cidadão manhumiriense de um mero observador das políticas públicas para um colaborador ativo delas.

Palavras-chave: Aplicativo. Cidadania. Democracia. Controle Social. Participação.

Abstract: Municipality of Manhumirim, a small town in the interior of Minas Gerais, which, like the others, goes through a discredit relative to political representativeness. Increasingly entering the zone of disinterest, which virtually nullifies the participation of the citizens in the realization of the political process of their city. To try to change this low political participation in the city, a Mobile or Cellular Application was developed, which is a vital tool in the scenario we live in and that the researchers call the Third Industrial Revolution. The tool searches for the user's input to what is produced by the Municipal Legislative. In addition to being able to inform the demands identified by them, thus becoming a "Virtual Councilor", actively participating in the political issues and activities that cover their municipality. The result of this is an application that can transform the Manhumiriese citizen, from a mere observer of the public policies, to an active collaborator of them.

Keywords: App. Citizenship. Democracy. Social Control. Participation.

1 Introdução

O ser humano, desde os primórdios de sua existência, carrega em si uma necessidade latente de viver e organizar-se em sociedade; da experiência ancestral de ser um "ser" nômade, trilhando vários territórios no instinto de caçar e garantir mútua proteção, até a organização de tribos sedentárias, graças ao advento da agricultura.

Com o passar dos séculos, novas estruturas sociais foram se desenvolvendo, assim como novas formas de governos e ordenamentos políticos. Mas, nesse emaranhado, como é o olhar do sujeito comum, atualmente chamado "cidadão"? Qual é o papel que ele desempenhou através dos tempos? Por meio de uma nuance bem superficial, trataremos neste artigo da forma como isso ocorreu na história mundial, no Brasil e também no município foco desta pesquisa, Manhumirim.

Perceber um interesse na participação popular e controle social no Estado democrático de direito deveria ser uma atitude natural, mas o que é percebido é justamente o contrário.

Após algumas releituras, chegamos na mecânica procedimental e contemporânea que foi desenvolvida com o objetivo de ajudar o cidadão manhumiriense a escrever politicamente, não apenas como eleitor, mas também como controlador social, no caso deste estudo, no âmbito do Legislativo Municipal. Assim, o objetivo deste trabalho é elaborar um aplicativo, voltado para a atuação da Câmara Municipal de Manhumirim, que auxilie o cidadão na prática do controle social das ações deste órgão.

As relações e os conflitos sociais resultam diretamente nos direitos dos homens e dos cidadãos. A história nos apresenta como foram os processos árduos e tortuosos que vieram a desencadear o que atualmente denominamos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, e como também foi a evolução dos termos *cidadão* e *cidadania*.

Será que realmente sabemos o que é ser cidadão nos dias de hoje? A participação popular nas decisões políticas de nosso país, estado ou município acontece de forma efetiva? Como podemos revisitar o passado para entender o presente e planejar nosso futuro?

São questões que mostram um descrédito ao longo do tempo acerca do cenário político em que vivemos. O cidadão está inerte ao cotidiano político, às vezes até negando-se a participar dele. Nisso, é pertinente colocarmos em discussão uma outra questão para podermos problematizar e partir para o que realmente versa este estudo: como garantir ao cidadão contemporâneo a ampla participação no processo legislativo municipal?

Esperamos que as respostas a estas questões sejam satisfeitas através do aplicativo "Câmara Cidadã", mesmo que de forma parcial e introdutória, porém que sirva de ponto de partida, e não ponto de chegada entregue a inércia. Que ele sirva para o aprimoramento e suporte da construção alicerçada, transparente e participativa do processo legislativo municipal.

2 Participação popular e o município de Manhumirim

A participação popular na construção e no processo legislativo municipal é frequentemente muito pequena, imperceptível até. Se houvesse um *ranking* de aferição

oficial na Câmara Municipal de Manhumirim, os índices seriam baixíssimos. Mas onde está o motivo do fracasso desta entidade quanto à participação popular?

A Câmara tem suas reuniões públicas ordinárias transmitidas ao vivo pelo sistema de rádio disponível no município; possui um portal institucional (<www.manhumirim.leg.br>), que disponibiliza notícias, vídeos, históricos, nome dos parlamentares e demais composições; possui um sistema de processo legislativo aberto às consultas populares, por meio de um convênio entre a Câmara e a Secretaria do Interlegis, do Senado Federal; e oferece duas vezes por semana, nas manhãs de terças e quintas-feiras, um programa radiofônico denominado "A Voz do Legislativo", fazendo um resumo de todos os acontecimentos e processos realizados em seu ínterim.

As reuniões são públicas, sendo permitida a participação de qualquer pessoa que assim desejar, com inscrição prévia, de acordo com o Regimento Interno da Casa, e pode-se utilizar a tribuna para fazer comunicações e/ou reivindicações aos parlamentares e demais setores.

Segundo dados do TRE/MG (Tribunal Regional Eleitoral), quase 20% (vinte por cento) dos eleitores de Manhumirim não compareceram às urnas nas eleições de 2016, ou seja, num montante de 16.604 (dezesseis mil seiscentos e quatro), registraram seu voto 13.292 (treze mil duzentos e noventa e dois) eleitores. Dos votos apurados no referido ano, 632 (seiscentos e trinta e dois) foram nulos e 298 (duzentos e noventa e oito) em branco. São números expressivos e que relatam de forma negativa que uma boa parcela da população manhumiriense está, de certa forma, desmotivada com a política, deixando isso claro no resultado das eleições.

O panorama exposto nas eleições municipais também pode ser observado nas eleições federais e estaduais de 2014, em que também quase 20% (vinte por cento) dos eleitores não compareceram às urnas.

Diante do horizonte que se apresenta na política nacional, este estudo propõe uma iniciativa para Manhumirim e sua população estarem cientes dos processos políticos e das decisões que rotineiramente são tomadas através do processo legislativo municipal, com os quais, muitas vezes, eles não estão envolvidos ou sobre os quais não são informados.

2.1 Características do município

O município de Manhumirim localiza-se na vertente ocidental do Caparaó, no leste da Zona da Mata mineira, possui uma área total de 183,59 km^2, em bioma do que podemos considerar parte do restante da Mata Atlântica. De nome oriundo do Tupi Guarani, junção das palavras *manã* e *mirim*, que significa água ou chuva pequena.

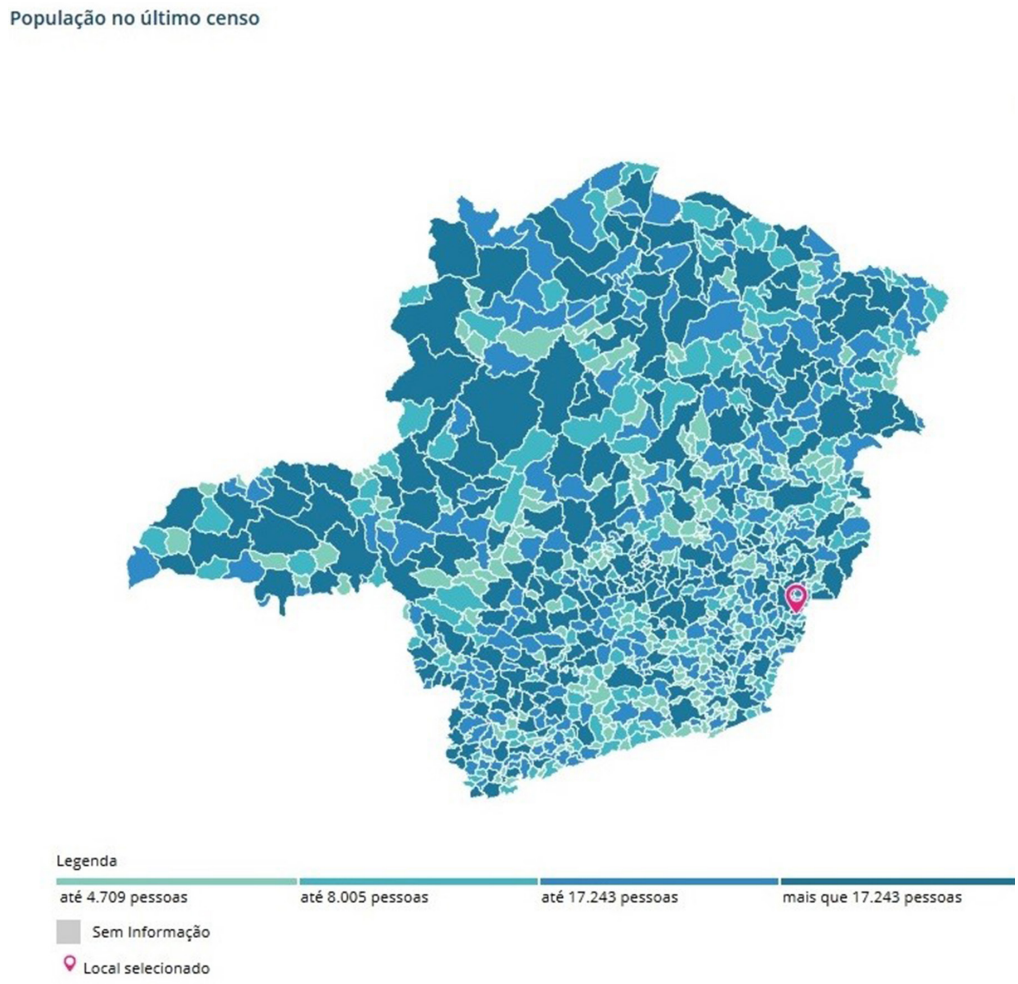
O distrito outrora chamado de Pirapetinga foi criado pela Lei Provincial nº 1.240 de 29.8.1864, tendo sua emancipação política, aí sim, com o nome de Manhumirim, em 7.9.1923, devido ao crescimento notável de sua população e com o apoio da comunidade eclesiástica da época, desvinculando-se de Manhuaçu.

Atualmente, Manhumirim possui, de acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), uma população estimada[1] de 22.784 (vinte dois mil, setecentos e oitenta e quatro) habitantes. Tem população com características bem heterogêneas, de

[1] População estimada em 2017.

renda *per capita* de R$18.514,51 (dezoito mil, quinhentos e quatorze reais e cinquenta e um centavos), fruto de uma economia voltada principalmente à monocultura do café. Possui um inexpressivo índice de industrialização e comércio que atende às necessidades básicas e que emprega parte da população. Outra grande parte da população ativa é absorvida pelos órgãos públicos, que em maioria é representada pela Prefeitura Municipal. Parte da população também vive de empregos informais ou sazonais, nas lavouras de café e demais plantios.

Figura 1 – Localização e população



Fonte: IBGE

A Câmara Municipal iniciou suas atividades legislativas no dia 16.3.1924, e 94 anos e 21 legislaturas se passaram até a atualidade.

> Instalado o Município e empossada a primeira Câmara, no dia 16 de março de 1924, Dr. Alfredo Lima lançou-se de corpo e alma, ao trabalho. Queria renovar a face da terra,

> mudar o visual da cidade e levar o progresso aos Distritos, tentando por todos os meios e com os recursos da época, realizar os planos acalentados no coração para a nova Comuna. (BOTELHO, 2011, p. 22)

Neste momento de ampla liberdade política e social, a Câmara Municipal possui *know-how* suficiente, mas, em outras épocas, sofrera alta censura, inclusive sendo fechada através do Decreto nº 1.938 de 11.11.1930, do então Presidente Getúlio Vargas, durante a Revolução daquele mesmo ano.

A Câmara Municipal de Manhumirim, atualmente, é representada por 11 vereadores e em sua estrutura administrativa conta com 12 servidores, 6 efetivos e 6 comissionados.

Estão sendo implantados novos módulos de *softwares* que irão dinamizar os trabalhos legislativos e administrativos que produzirão mais informações que poderão futuramente serem acessadas pelos cidadãos, dando ainda mais transparência ao processo legislativo municipal.

Com a LAI, Lei de Acesso a Informação,[2] os órgãos públicos devem adequar-se para fornecer à sociedade informações, de forma tangível, clara e universal (com exceção das informações sigilosas expressas na mencionada lei), com a máxima celeridade, no intuito de munir essa sociedade de ferramentas para efetivamente realizar sua função de fiscalizador social.

3 Evolução histórica da cidadania

Para se entender o conceito de *cidadania* é necessário um mergulho tanto nos primórdios da sociedade como também em sua historiografia. Ser cidadão hoje é o resultado dos conflitos e das relações, não apenas de um, mas de vários povos ao longo da história.

> O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático. (BONAVIDES; MIRANDA, 2009. p. 7 *apud* MAGALHÃES, 2014)

A cidadania que supomos conhecer hoje nem de perto é o mesmo de quando da origem do termo, ela é mutável e veio se estabelecendo e irá se estabelecer com o passar dos tempos e suas diferentes épocas.

O "ser" cidadão provinha de um direito natural e hierárquico, visto que na Grécia Antiga somente levava essa alcunha quem era nascido em solo grego, nobre, maior de idade e livre, e apenas os homens recebiam essa consideração e podiam participar da política e das decisões das pólis.

---

[2] Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527, de 18.11.2011.

Os romanos também apresentavam um conceito bem restrito sobre cidadania, sendo excluídos aqueles que não faziam parte da nobreza e também os estrangeiros, entretanto, posteriormente, os romanos estenderam o conceito de cidadão a todos os que nasciam no domínio de seu império, mas, ainda assim, era necessário ser homem, maior de idade e livre para exercer cidadania.

Cidadania é a referenciação de sua gênese no termo *cidade*, do latim *civitatem*, diretamente conectada à palavra grega *polis* (cidades-estados antigas), um tipo de organização social, restrita à participação política de determinadas classes. Tanto na Grécia Antiga quanto em Roma, era excludente, mostrando-se um direito de poucos, conflitando a aplicação teórica e prática do termo *cidadania*.

A queda do Império Romano ocorrida na Idade Média, juntamente com o novo sistema econômico e social denominado feudalismo, trouxe à luz as questões religiosas e deixou em segundo plano as questões apenas políticas. A sociedade passou a apresentar uma organização com direitos e privilégios distintos, que incluía a nobreza, o clero e os camponeses. As decisões nesse período eram hierárquicas e praticamente clericais e não atendiam à igualdade, mesmo que relativa, oriunda do antigo conceito de cidadania.

No período conhecido como Baixa Idade Média, com o advento do conceito de estados nacionais, a centralização do Estado ressurge e com ela a noção dos direitos políticos ligados à clássica visão de cidadania.

Essa transição do feudalismo para o capitalismo trouxe mudanças e transformações econômicas, sociais, políticas, artísticas. Um grande movimento filosófico iniciou-se nesse período, chamado de iluminismo, que contribuiu para o despertar da liberdade e seus ideais. Defensores da democracia liberal ergueram-se e traziam consigo um caráter universal para os direitos, dando à cidadania um viés que até então ela não possuía.

O iluminismo trouxe bases e ideais para diversas lutas, conquistas e revoluções políticas ocorridas nesse período. O mundo foi inserido num novo contexto de Estado, influenciado através da Revolução Americana e, principalmente, da Revolução Francesa, que instituiu os conceitos de liberdade, igualdade e fraternidade. Embora sempre direcionado ou arquitetado por determinada classe dominante ou que passaria a ser dominante, o conceito de cidadania passa a abranger em seu cerne o vínculo entre o relacionamento da sociedade política e os demais membros.

O período Pós-Segunda Guerra Mundial foi decisivo para que a ideologia sobre cidadania sofresse outras alterações. As atrocidades alicerçadas legalmente geraram medo e comoção, fazendo com que a sociedade civil e as organizações internacionais passassem a ver cidadania e direitos humanos como termos indissociáveis. Dessa forma, institivamente, ao citarmos um, diretamente, estaríamos nos referindo ao outro.

Flávia Piovesan menciona: "ao conjugar o valor liberdade com o valor igualdade, a declaração demarca a concepção contemporânea de direitos humanos, pela qual esses direitos passam a ser concebidos como uma unidade interdependente e indivisível".

Direitos humanos e cidadania, portanto, são conceitos que passam a ser tratados como um e caminham *side by side*. São alicerçados na evolução da história da sociedade e de todas as lutas, conflitos, ideais e conquistas que, com o sacrifício de muitos, conseguiram inserir e efetivar a cidadania, cada vez mais próxima, ao sentido ideal da palavra.

3.1 Cidadania no Brasil

Os primeiros habitantes do Brasil receberam e formaram uma aliança de mais de setenta anos com os descobridores portugueses, fazendo trocas e os ajudando em várias situações, entretanto, o abandono e a exploração foi o que receberam, como escreve Eduardo Bueno:

> É exemplar o próprio caso dos Tupiniquim. Por volta de 1530, quando a colonização do Brasil se iniciou na prática, eles se uniram aos portugueses contra os Tupinambá-Tamoio, aliados dos franceses. Foi uma aliança inútil: após vencerem os inimigos iniciais, os lusos logo se esqueceram do auxílio que os Tupiniquim lhes haviam prestado. Por volta de 1570, a tribo já estava virtualmente extinta. (BUENO, 2016, p. 89)

Desde 1500 os nativos das terras recém-descobertas vivenciaram momentos de exploração e abandono. É importante salientar que a história luso-brasileira não se iniciou com intenções de colonização, isso foi acontecendo depois de bastante tempo. A intenção era de apenas se explorar esse novo mundo, iniciando assim os vários ciclos extrativistas e econômicos que vivenciamos, no que tange à proporção histórica, essa jovem nação.

As primeiras décadas do Brasil foram um período tenebroso, sendo objeto de expropriação e lar de traficantes, náufragos, desertores e degredados; fazendo um contraste ímpar com os nativos e com as belezas naturais e minerais deste solo.

> O que se pode afirmar com certeza é que a partir de 1525, quando os europeus começaram a desembarcar com mais frequência no Brasil, encontraram uma galeria de homens enigmáticos. Eram homens brancos que viviam entre os nativos: alguns tinham sobrevivido ao naufrágio de seus navios, outros haviam desertado deles. Muitos haviam cometido algum crime em Portugal e foram condenados ao degredo no Brasil, outros tiveram a audácia de discordar de seus capitães e acabaram desterrados. Vários estavam casados com as filhas dos principais chefes indígenas, exerciam papel preponderante na tribo, conheciam suas trilhas seus usos e costumes, e intermediavam as negociações entre várias nações indígenas e eventuais representantes de potencias europeias. Sua presença em pontos estratégicos do litoral seria decisiva para os rumos do futuro país. (BUENO, 2016, p. 7)

No período colonial do Brasil, a cidadania, principalmente como hoje a conhecemos, não fazia parte do contexto social e político, contemplando uma pequena parcela da sociedade e excluindo a maioria, graças ao sistema socioeconômico que aqui vigorava, no século XVI. A estruturação colonial era alicerçada pelos grandes latifúndios, supridos pela mão de obra escrava (indígena e africana). Podemos afirmar que para esses povos nenhum contexto tangível de cidadania podia ser identificado. Eles perderam sua liberdade de todas as formas ela lhes possa ser retirada: cultural, religiosa, econômica, social, humana, ou seja, em todas as proporções que possam ser alcançadas com o sentido de liberdade; não estudavam e sofriam violência física e moral. De um lado, esses povos eram excluídos desse modelo socioeconômico vigente, porém, de outro, eram parte fundamental dele, pois seus trabalhos forçados contribuíam para o acúmulo de bens. Como se falar de cidadania ou de direitos quando tais pessoas nem eram consideradas humanas.

Fato é que os escravos africanos e indígenas ajudaram os portugueses a construir, no período de três séculos de colonização, um país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Em contrapartida, além do preconceito que marcou toda a história do Brasil, desde seu início, receberam para si um país cuja população era analfabeta, de economia monocultora e com uma sociedade desigual e escravocrata. Premiação para todos esses séculos de trabalhos forçados e direito algum definido. Vendo o que se podia chamar de cidadania ser exercido por uma pequena fração da sociedade, uma elite.

Os passos seguintes da cidadania brasileira foram direcionados diretamente, três séculos após sua descoberta, com a inédita, em toda a história mundial, mudança total de uma corte (um reino) de local, no caso da portuguesa, que se deslocou de um continente para o outro. Em 1808, com a invasão de Napoleão a Portugal, toda a Família Real portuguesa, a corte e cerca de mais dez mil pessoas evadiram-se em mais de quarenta embarcações que já estavam estrategicamente a postos, por já terem sido requisitadas, ordem essa motivada pela iminente invasão francesa e a também iminente prisão da Rainha de Portugal e de toda família real.

A debandada da família real desencadeou o seu estabelecimento na cidade do Rio de Janeiro, o que mudou não só a cidade, mas todo a colônia. O Brasil foi elevado de colônia para Reino Unido (Brasil, Portugal e Algarves), trazendo consigo grandes melhorias sociais, estruturais e administrativas.

Do ponto de vista da cidadania, apesar de todas essas mudanças e de já existir um complexo sistema social econômico, ela não foi percebida de forma relevante até a Independência do Brasil, em 1822. Como escreveu Carvalho (2011): "À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria".

3.2 Cidadania em Manhumirim

A alcunha de cidade foi alcançada em 1924, quando desligou-se de Manhuaçu e partiu sozinha para o "*front* de batalha" que esperava toda e qualquer cidade que tem, se assim podemos nos referir, a audácia de galgar e trilhar seus próprios rumos. A cidade que era conhecida como dínamo enfrentou e enfrenta até a presente data todas as consequências da bravata independente.

> É aqui Manhumirim
> e também era Brasil.
> Se Minas adoecia,
> Ficava-se aqui febril.
> Acaso faltasse pólvora,
> por aqui tinha um barril. (VIEIRA, 2017, p. 117)

A cidade aproveitou a situação econômica advinda do "ouro verde", que poucos anos depois teve seu pior momento, em 1929. É fato que a economia monocultora do café por inúmeras vezes causou malefícios que afetaram toda a sociedade. Entretanto, durante muito tempo, várias empresas, comércios, bancos, indústrias, malharias e fábricas se abrigaram e ajudaram a fortalecer o jovem município.

> Os seus sonhos eram de sua Comuna um grande polo de cultura, prosperidade, de vida comercial e social e de comando político. Queria que Manhumirim se impusesse perante o cenário político do Estado. Assim, seria respeitado e atendido em suas pretensões. (BOTELHO, 2011, p. 23)

Outro fator social importante sempre foi a religiosidade. Foi difícil, nesta cidade, desfazer os laços que o Pe. Júlio Maria de Lombaerde, grande visionário católico, projetou e realizou. Nos dezesseis anos que por aqui esteve (1928-1945), sem sombra de dúvidas, concebeu façanhas que muitos políticos em toda sua carreira não foram capazes de realizar e que por muitas vezes foram motivos para acaloradas "pelejas" e discussões.

Como descrito no verso do poema do Professor Paulo César Mendes Vieira (2017), Manhumirim, Minas Gerais e Brasil são unos, unidades fundidas constitucionalmente, inseparáveis por natureza. Por este e tantos outros fatos, todos os reflexos históricos comentados no subcapítulo específico foram sentidos, vivenciados e compartilhados com todos os outros entes federativos. Não houve isenções; no ardor ou no clamor, a história de um pequeno município mineiro confunde-se com a pátria mãe, que abriga outros cinco mil, quinhentos e setenta outros filhos, uns preteridos em relação a outros.

Da Política do Café com Leite ao movimento das Diretas, Manhumirim cresceu, prosperou, caiu, faliu e viu seus distritos seguirem seus passos, audazes; assim que lhe foi autorizado pelas novas políticas de regionalização brasileira, despediu-se da Velha Pirapetinga e seguiu seus próprios rumos, deixando desamparada a velha sede. Perde-se população, perde-se território, diminuem-se os gentílicos e, o pior de tudo (no contexto atual), a participação financeira e econômica agora é reduzida, para abranger mais fatias do bolo das verbas e participações municipais.

A cidadania manhumiriense em vigor é caracterizada e registrada em sua Lei Orgânica, promulgada em 21.3.1990, e demais alterações posteriores. No capítulo I – Dos Direitos do Habitante do Município, versa em seu art. 7º:

> Art. 7º É assegurado a todo habitante do Município, nos termos da Constituição Federal, Estadual e desta Lei Orgânica, o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, ao transporte, à habilitação e ao meio ambiente equilibrado.

Como descrito *in supra*, desde o findar das duas grandes guerras, o conceito de cidadania passou a ser percebido de forma quase que indistinguível do conceito de direitos humanos. Com a proclamação da Constituição de 1988, popularmente denominada "Constituição Cidadã", o Brasil passou a prever e garantir, mesmo que de modo tácito, os direitos e deveres de todo cidadão brasileiro, o que foi acompanhado também pelas Constituições estaduais e, mais especificamente, pela Lei Orgânica Municipal.

Em seu art. 8º, a LOM detalha diretamente quais são os poderes que cabem ao povo manhumiriense: "Art. 8º Todo poder é naturalmente privativo do povo, que o exerce, diretamente ou indiretamente, por seus representantes eleitos".

Findando o capítulo, o art. 9º explana como serão regidos o município e seus cidadãos e como estes podem garantir a soberania popular:

> Art. 9º O Município de Manhumirim reger-se-á por esta Lei Orgânica atendidos os princípios constitucionais.

> Parágrafo único. A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, e será exercida:
> I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos;
> II – pelo plebiscito;
> III – pelo referendo;
> IV – *pela iniciativa popular no processo legislativo*;
> V – *pela participação popular nas decisões do Município e aperfeiçoamento democrático e de suas instituições*;
> VI – *pela ação fiscalizadora sobre a Administração Pública*. (MANHUMIRIM, 1990. Grifos nossos)

A Lei Orgânica traz em seu cerne as ferramentas que deveriam ser utilizadas pelo munícipe para garantir ampla participação as decisões políticas de sua cidade, dessas grifamos três. Porém, o que pode ser considerado lugar comum é que são poucos os que já se interessaram em ler esta lei, submetendo-se, sem saber como pode fazer parte de tais decisões ou estar inserido nelas.

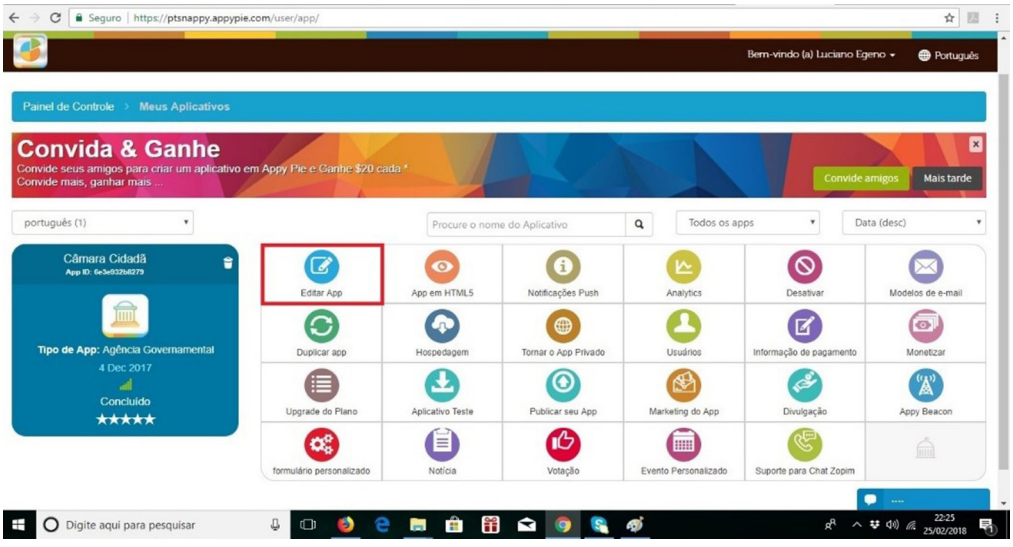
4 Desenvolvimento do aplicativo Câmara Cidadã

Através de pesquisa na rede mundial de computadores, após um teste de funcionalidades, foi selecionada a ferramenta AppyPie (<https://ptsnappy.appypie.com/appbuilder/creator-software/>) para o desenvolvimento do aplicativo *mobile* resultante deste trabalho.

Para acessar as funções da ferramenta de criação, foi necessária a criação de um cadastro gratuito. Após feito o cadastro, e logados ao sistema, é possível o acesso ao painel de controle da ferramenta.

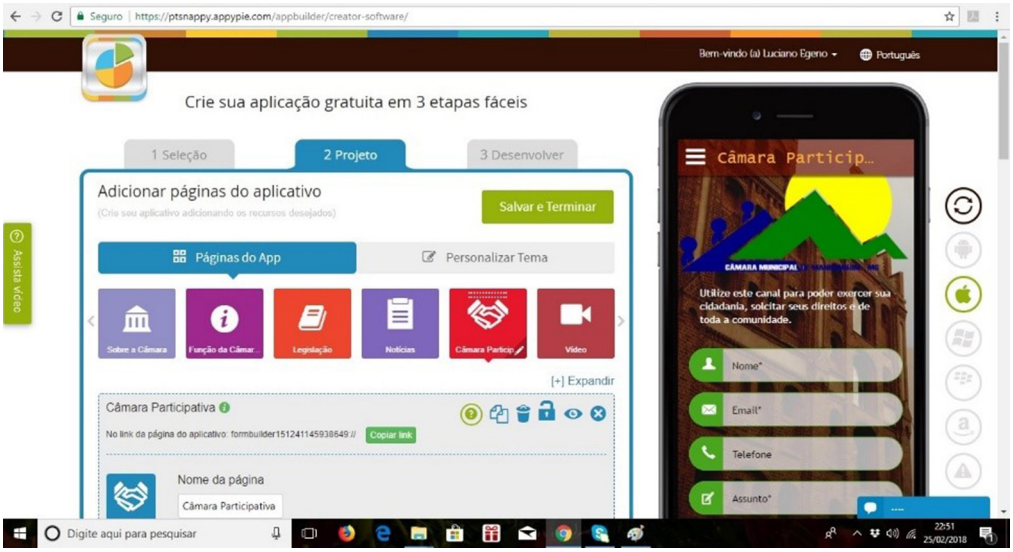
O painel de controle principal do aplicativo nos é apresentado com todas as opções disponíveis para criação, desenvolvimento e publicação de um *app*. A ferramenta nos é disponibilizada de forma gratuita, mas contendo limitações no que se trata de sua edição e publicação.

Figura 2 – Painel de controle da ferramenta de criação



Para o acesso sem limites, existem várias opções de planos pagos, entretanto, como se trata de um aplicativo de cunho social, elaborado sem patrocínios e desenvolvido no intuito de contribuir para que a população possa acompanhar os andamentos dos procedimentos legislativos, bem como instigar a necessidade de uma parceria participativa, foi utilizada a versão gratuita e com limites.

Figura 3 – Adicionar ou editar funções do aplicativo – ***Slogan*** da ferramenta

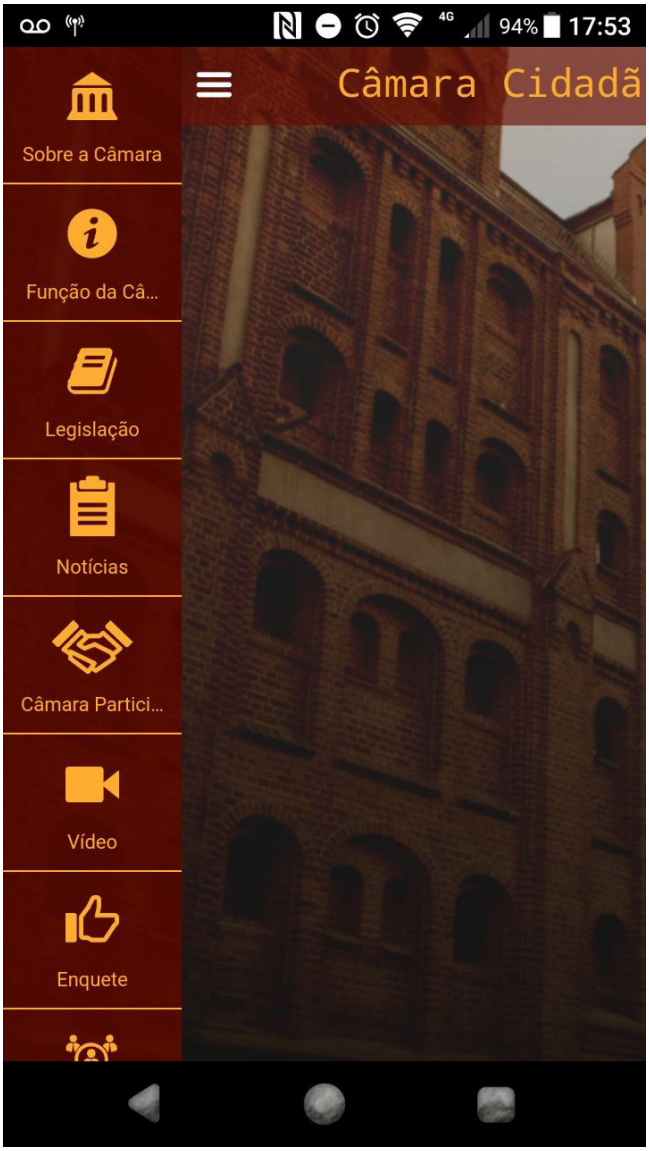


O painel de acesso inicial é bem simples, é onde escolhemos as primeiras opções, que é a de *criar* um aplicativo ou *editar* um aplicativo já iniciado. O painel de controles da ferramenta de criação é bem intuitivo, levando-nos mesmo a acreditar em seu lema: "Crie suas aplicações gratuitas em 3 etapas fáceis".

4.1 Funções do aplicativo

Em termos práticos de funções, a primeira que foi inserida é um breve *release* sobre a Câmara Municipal de Manhumirim – um breve resumo de sua história.

Figura 4 – Tela inicial do aplicativo

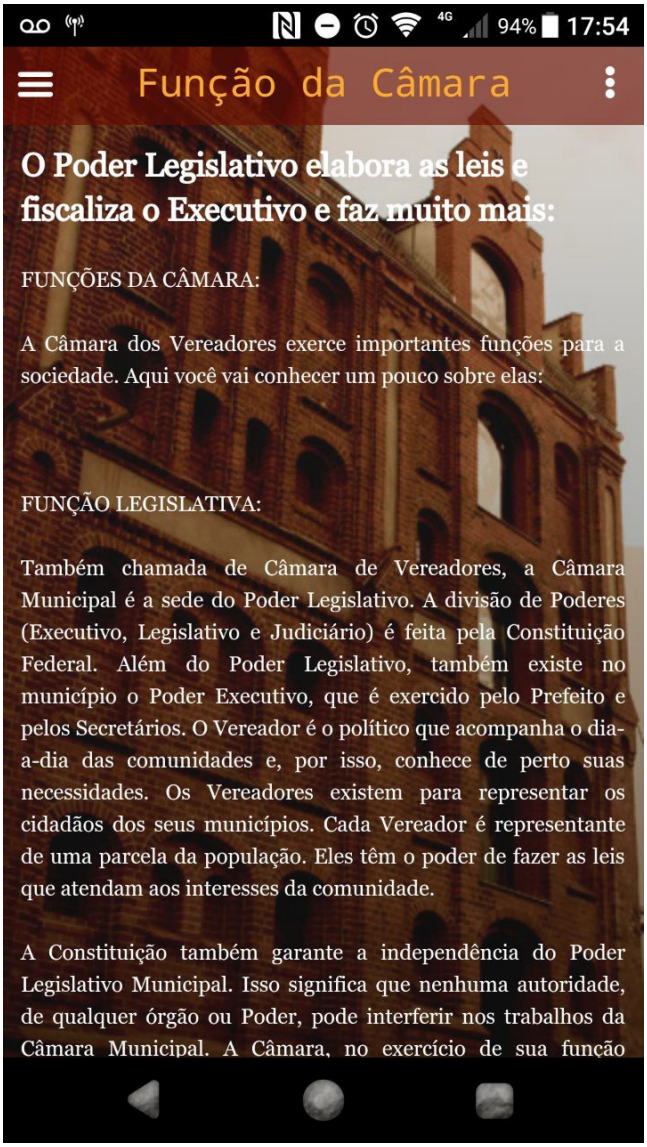


A importância deste *briefing* histórico salienta-se pois este é desconhecido por muitos habitantes do município.

Complementando o item anterior e não menos importante, o aplicativo traz as funções da Câmara, uma vez que as pessoas apresentam bastante dificuldade para distinguir as funções do Legislativo e do Executivo, em qualquer âmbito e esfera – federal, estadual ou municipal.

Procurando trazer luz a essa dúvida é que o aplicativo traz esta discricionariedade: mostra ao cidadão as funções principais exercidas pelo Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara Municipal de Manhumirim, que são basicamente: legislativa, fiscalizadora, administrativa ou deliberativa, de assessoramento e julgadora ou judiciária.

Figura 5 – Tela Função da Câmara



A próxima função incluída no *app* foi a pesquisa ao ordenamento jurídico, disponibilizado nas três esferas da administração: federal, estadual e municipal, além de um *link* do sítio do Planalto diretamente para a Constituição Federal, ou seja, sempre atualizada, com as possíveis mudanças que ela possa sofrer.

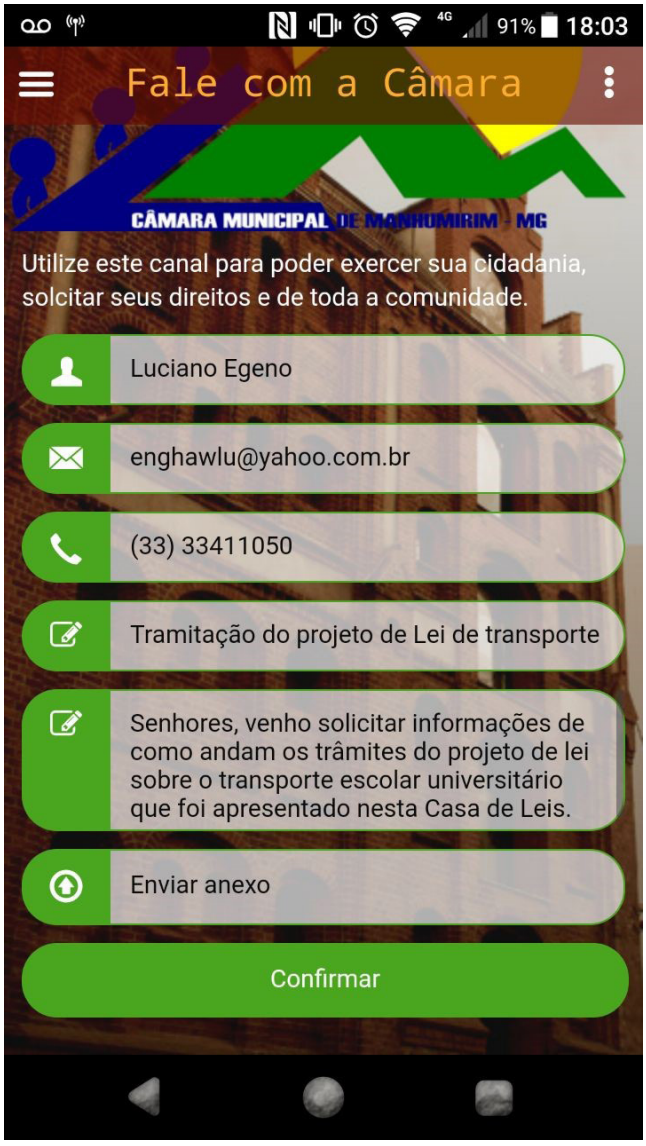
Não foram esquecidas as consultas ao TCE/MG (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), porém, por estar sendo desenvolvido em uma plataforma gratuita, mas limitada, esta função será inserida assim que o sistema permitir, pois já fora alcançado o número de edições permitidas, sendo liberada nova edição em um prazo determinado pela plataforma de criação, ou, caso haja interesse, com um *upgrade* na conta, passando para algum dos planos pagos, já citados anteriormente.

Figura 6 – Tela Legislação

O cidadão poderá saber mais sobre o andamento dos processos legislativos e do trabalho dos vereadores da Câmara Municipal de Manhumirim por meio do vínculo do *app* Câmara Cidadã com as notícias inseridas no sítio institucional da Câmara. As notícias inseridas pela Assessoria de Comunicação automaticamente são acessadas também pelo app. Este recurso deixará sempre atualizados os conteúdos do aplicativo, visando não os deixar obsoletos e desatualizados.

O intuito do aplicativo Câmara Cidadã não é apenas manter o cidadão informado, mas instigá-lo a participar da produção legislativa de seu município. Foi com esse propósito, que foram inseridas algumas funções que "exigem" a contrapartida do usuário, uma delas é a função denominada "Câmara Participativa". O nome por si só já demonstra qual é seu objetivo, a participação popular. Por meio desta função, o cidadão poderá enviar seus questionamentos, sugestões, críticas ou, até mesmo, uma demanda que ele vive ou observa e que ainda não foi objeto de discussão pela Câmara ou, mesmo que já tenha sido, reiterar aquela necessidade, que pode ser urgente ou não, e que beneficiará toda uma comunidade.

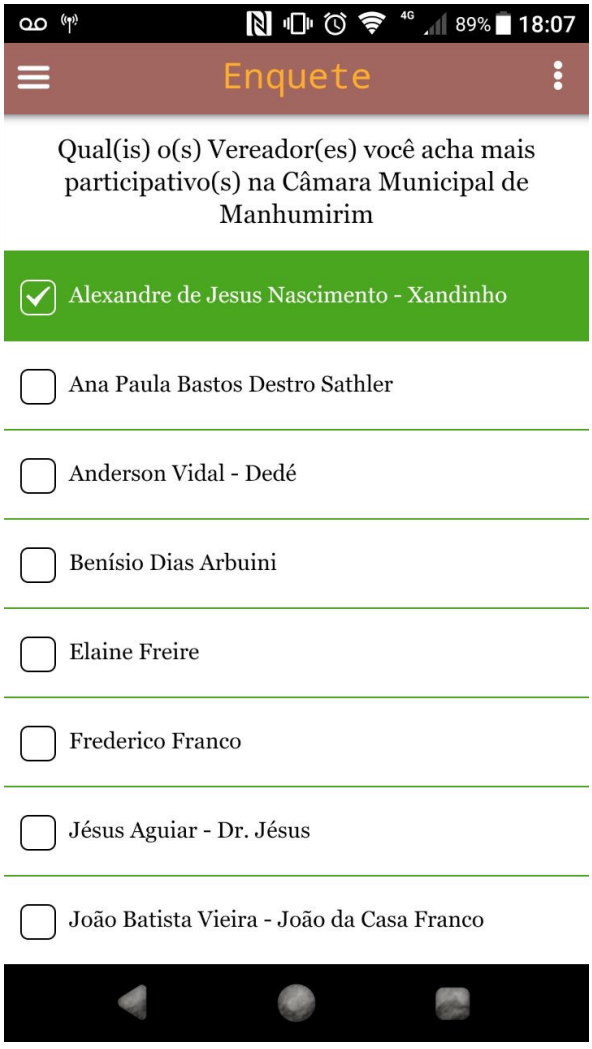
Figura 7 – Tela Câmara Participativa – Fale com a Câmara



Para galgar os obstáculos da "mesmice", o aplicativo traz em seu inventário várias interações multimídias, procurando abranger a maior quantidade de usuários, sejam os da nova ou da velha geração. A interatividade nos dias de hoje é crucial para isso. Por isso, uma das funções do *app* é a de vídeos. Essa função está vinculada à conta institucional da Câmara Municipal de Manhumirim no Facebook, "absorvendo" dele todos os vídeos lá inseridos pela Assessoria de Comunicação do órgão.

As possibilidades acerca desta função são enormes, podendo futuramente serem inseridos vídeos do YouTube ou até mesmo a transmissão ao vivo das sessões plenárias, através de vídeo *streaming*; tudo dependerá da aceitação do aplicativo pela sociedade e também do interesse da Câmara Municipal em realizar investimentos para seu aprimoramento. Talvez, o segredo do sucesso ou fracasso do aplicativo esteja na tentativa, ainda que engatinhando, de junção de interatividade e recursos de mídia.

Figura 8 – Tela Enquete

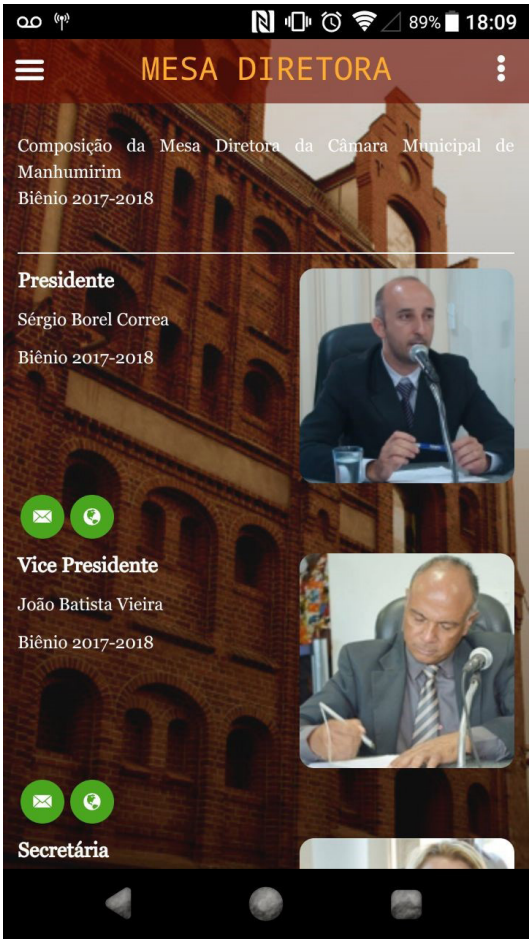


Foi inserida a função "Enquete", que abre uma gama de possibilidades para a Câmara Municipal ter um *feedback* de suas ações. Em contrapartida, o cidadão poderá opinar de forma concreta em alguma matéria discutida. As enquetes podem ser criadas, editadas e excluídas com muita facilidade no painel de controle da aplicação, atualizando de maneira quase que imediata o aplicativo no usuário final.

Quando tratamos de Poder Legislativo, intrinsecamente, tratamos também dos parlamentares que o exercem. No caso do Legislativo Municipal, estes parlamentares são os vereadores, e o aplicativo dá uma visão muito ampla destes. Através do vínculo com o SAPL e também com os *e-mails* institucionais, o cidadão além de acompanhar todo o processo – se determinado parlamentar é o autor ou coautor – poderá ter um meio de comunicação direta com ele, caso assim deseje.

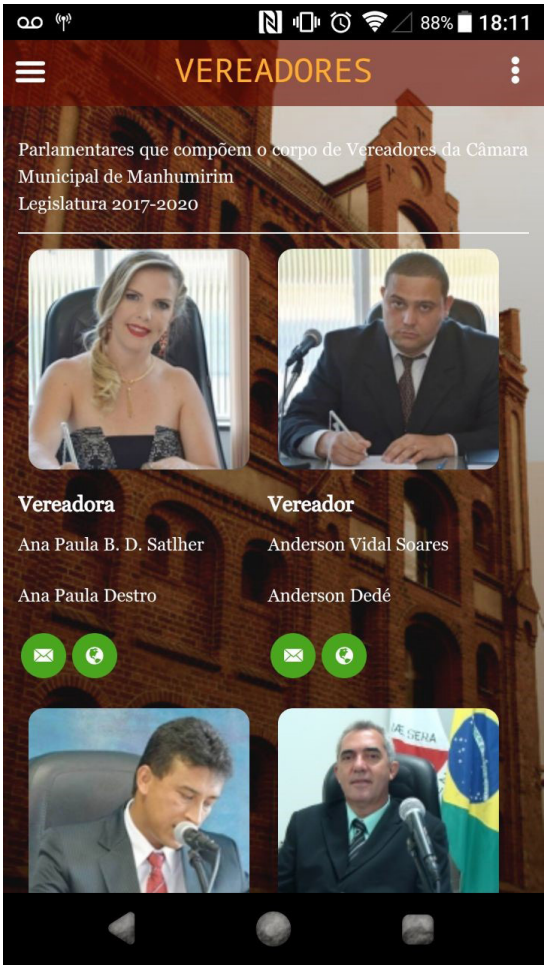
Isso permite que o eleitor realmente fiscalize e verifique o que o seu parlamentar está fazendo. Foi dividida de duas maneiras a exposição dos parlamentares no aplicativo. A primeira, é a composição da Mesa Diretora da Câmara Municipal, sendo essa de alternância bianual.

Figura 9 – Tela Mesa Diretora



Na segunda etapa, estão representados os demais parlamentares que compõem a atual legislatura, sendo que as funções supracitadas estão disponíveis tanto para a Mesa quanto para os demais parlamentares.

Figura 10 – Tela Vereadores



Na mesma linha, porém, com finalidades diferentes, foi inserida também uma função para a apresentação dos servidores da Câmara Municipal de Manhumirim. O objetivo é que as pessoas saibam quem são os servidores que devem atender prontamente ao que lhes for solicitado, dentro da legalidade e moralidade. Serão disponibilizados meios de interagir diretamente com determinado servidor ou setor, através de *e-mail* e telefones institucionais.

A Câmara Municipal de Manhumirim estará representada de modo "integral" na questão de visibilidade e interatividade. Foi incluído, e assim disponibilizado pela Câmara, um número de telefone, usado em um aparelho *smartphone*, com meios de comunicação em tempo real com a Câmara – os aplicativos WhatsApp e Skype –, tornando assim muito mais rápida e eficaz a interação Câmara/cidadão.

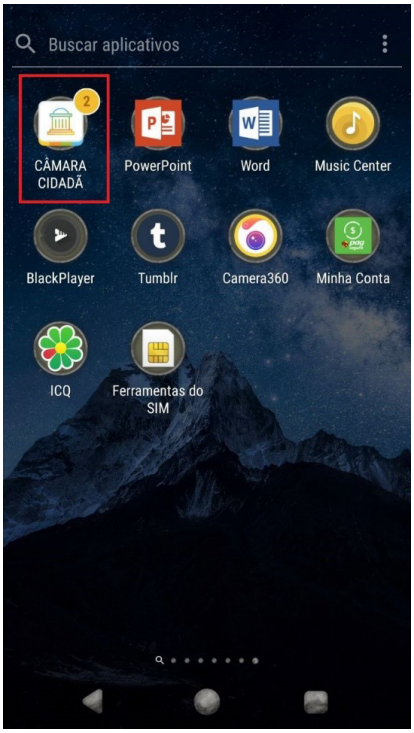
Para a primeira versão estará disponível apenas no sistema Android, mas em um segundo momento será disponibilizado também para o sistema IOS.

O aplicativo Câmara Cidadã estará disponível no sítio oficial da entidade, além de poder ser baixado diretamente dos servidores da ferramenta de construção, por meio do *link* <https://ptsnappy.appypie.com/index/app-download/appId/6e3e932b8279> ou pelo código QR mostrado na figura a seguir.

Figura 11 – Código QR para ***download*** do aplicativo

Com o aplicativo instalado, sua utilização está viabilizada, valendo ressaltar que algumas de suas usabilidades só estarão disponíveis mediante acesso à rede mundial de computadores, entretanto, algumas outras estarão disponíveis mesmo que *off-line*.

Figura 12 – Aplicativo instalado



5 Conclusão

Ser cidadão é uma constante, é ser dinâmico, não se acomodar e estar moldando-se com o cenário pelo qual se vive. Assim como a água, o cidadão para continuar construindo a cidadania deve ser amorfo, adaptar-se e, é claro, estar apto a conhecer e receber novas informações, conceitos e costumes.

Vivemos em uma realidade em que se inverteram o significado e o contexto não só das palavras, mas também do conceito da própria sociedade. Exemplo claro dessa inversão é a academia, que durante muitos séculos significou "universidade" ou um local de se aprender, estudar. Hoje academia é uma palavra que remete à maioria das pessoas a um local onde se "exercita" o corpo.

A sociedade contemporânea brasileira, principalmente das pequenas cidades do interior, como Manhumirim, apesar de historicamente estar vivendo o período de maior liberdade e garantias individuais, em contrapartida, vive também o período no qual a participação na política, seja em qual esfera for, está cada vez mais escassa, e a representatividade não é sentida nem vivenciada pela população.

O que é paradoxal neste cenário apresentado é o cidadão não querer saber nem participar da política, como se ela fosse exercida apenas pelos agentes políticos associados a algum partido ou sigla partidária. A política está relacionada com toda a vivencia social, até quando nos "recusamos" a fazer, falar ou participar da política, estamos fazendo-a. Não há como viver em sociedade sem se praticar política.

Resgatar dos umbrais da história a evolução dos conceitos que tangem o que atualmente é ser cidadão é projetar um futuro em que a participação ativa é que será a bússola norteadora para decisões políticas, sociais, econômicas e as demais que trarão o fortalecimento de toda sociedade.

Dentro das limitações e da simplicidade do aplicativo, a Câmara Municipal de Manhumirim encabeça, na região e nos municípios circunvizinhos, uma nova possibilidade de ir ao encontro do seu principal foco, o cidadão manhumiriense. Esperamos que sempre existam essas inovações ou, até mesmo, reinvenções de métodos para satisfazer as exigências legais e informacionais, sempre de forma simples, acessível e compreensível a toda a sociedade.

Referências

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 7 *apud* MAGALHÃES, José Luis Quadros de. Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. *Jusbrasil*, 2014. Disponível em: <https://getulio.jusbrasil.com.br/artigos/112810657/evolucao-historica-do-conceito-de-cidadania-e-a-declaracao-universal-dos-direitos-do-homem>. Acesso em: 4 maio 2018.

BOTELHO, SDN, Pe. Demerval Alves. *História de Manhumirim*: município e paróquia – 1808-1924. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: O Lutador, 2011a. v. I.

BOTELHO, SDN, Pe. Demerval Alves. *História de Manhumirim*: município e paróquia – 1924-1947. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: O Lutador, 2011b. v. II.

BOTELHO, SDN, Pe. Demerval Alves. *História de Manhumirim*: município e paróquia – 1947-1989. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: O Lutador, 2011c. v. III.

BOTELHO, SDN, Pe. Demerval Alves. *História de Manhumirim*: município e paróquia – 1989-2010. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: O Lutador, 2011d. v. IV.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. *IBGE Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/manhumirim/panorama>. Acesso em: 14 maio 2018.

BUENO, Eduardo. *Brasil*: uma história: cinco séculos de um país em construção. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DIAS, Cláudio Cassimiro. A democracia e o desvirtuamento do poder que emana do povo. *Investidura – Portal Jurídico*, Florianópolis, 12 dez. 2011. Disponível em: <http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/214562-a-democracia-e-o-desvirtuamento-do-poder-que-emana-do-povo>. Acesso em: 25 fev. 2018.

JAIRO, Nicolau. *Eleições no Brasil*: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 1948.

MANHUMIRIM. *Lei Orgânica Municipal*. Belo Horizonte: O Lutador, 2006.

MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Tradução de Antônio Imanuel Dias Diogo. São Paulo: Martins Fontes, [s.d.].

ROEDEL, Patricia (Ed.). Conheça a história do voto no Brasil. *Câmara dos Deputados*, 10 ago. 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/93439-CONHECA-A-HISTORIA-DO-VOTO-NO-BRASIL.html>. Acesso em: 26 fev. 2018.

TRE. *Resultados Eleições 2016*. Disponível em: <http://apps.tre-mg.jus.br/aplicativos/html/ele2016/consulta.html?p={filtro:%22resultado-por-municipio%22,titulo:%22Por%20munic%C3%ADpio%22}#>. Acesso em: 14 maio 2018.

VIEIRA, Paulo César Mendes. *Pe. Júlio Maria de Lombaerde*: vida e obra, em versos. Belo Horizonte: O Lutador, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

EGENO, Luciano de Oliveira; MOTTA, Carolina Portugal Gonçalves da. Título. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 169-189. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

O IMPACTO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) NO CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS DE SUA ÁREA DE ATUAÇÃO: UMA APLICAÇÃO DE PAINEL DINÂMICO

JACQUELINE N. CAMBOTA
LUIZ FERNANDO GONÇALVES VIANA

Resumo: Este trabalho estima modelos de crescimento para os municípios na área de atuação do FNE com o objetivo de verificar se a política possui efeito para o crescimento desses municípios entre 2003 e 2014. Para tanto, será utilizado um modelo de painel dinâmico para dados em painel que resolve duas fontes de inconsistências comuns a modelos de crescimento: i) a presença de variável dependente defasada; e ii) endogeneidade de variável explicativa. O resultado aponta para convergência absoluta e condicional do PIB *per capita* dos municípios na área de atuação do FNE. Encontrou-se efeito positivo e significante do FNE para a maioria dos modelos estimados e a maior contribuição da política foi encontrada quando se estimou o efeito do FNE como contemporaneamente endógeno.

Palavras-chave: Crescimento econômico. FNE. Desigualdade regional.

Abstract: This paper estimates economic growth models of the municipalities in the Northeast Financing Constitutional Found (FNE) area to verify if that policy has impact on these municipalities between 2003 and 2014. To that end, it will use a panel dynamic model for the panel datas that solves two common inconsistency sources observed in a growth model: i) the independent variable lagged; and ii) independent variable endogenous. The result indicates the existence of the absolute convergence and conditional of the municipals GDP *per capita* in the FNE area. It was found positive and significant effects of the FNE for the majority of the estimate models and the political most important contribution was found when it estimates the FNE effects as contemporaneous endogenous.

Keywords: Economic growth. FNE. Regional inequality.

1 Introdução

A despeito da persistência das desigualdades regionais, estas têm se reduzido nos últimos anos. Isso pode ser constatado na redução do *gap* entre os PIBs *per capita* municipais da área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), no período entre 2003 e 2014.[1] Nesse processo de redução das desigualdades regionais, o financiamento aos investimentos de longo de prazo na região por intermédio do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) representa um dos principais instrumentos de política regional.

No entanto, estudos sobre impacto dos fundos constitucionais de financiamento na redução das desigualdades regionais são ainda escassos. Oliveira e Domingues (2005) foram os primeiros a abordar essa questão. Os autores analisaram o impacto dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e Centro-Oeste (FNO e Centro-Oeste) para indução do crescimento dos municípios inseridos na área de atuação do fundo. Para tanto, os autores utilizam um modelo de crescimento com dependência espacial. Os resultados sugerem que o impacto dos fundos foi pouco significativo no diferencial de crescimento dos municípios do Norte e Centro-Oeste no período de 1991 a 2000.

De acordo com Resende (2012), a análise do FNE envolve uma dimensão micro (empresa) e macro (PIB *per capita* municipal). Sob essa perspectiva, o autor utiliza o enfoque micro para analisar a efetividade dos financiamentos do FNE na criação do emprego e aumento de salários, enquanto o enfoque macro foi usado para verificar se o FNE tem sido efetivo em eliminar ou mesmo reduzir as desigualdades regionais. O resultado geral das avaliações mostra que, embora se tenha impacto do FNE industrial na criação do emprego (nível micro), esse foi bastante limitado para afetar o crescimento do PIB *per capita* municipal (nível macro).

Esse baixo efeito dos fundos no crescimento municipal pode estar associado ao nível de desenvolvimento dos municípios. Gonçalves, Soares, Linhares e Viana (2013) consideram efeitos diferenciados do fundo na avaliação de impacto em nível municipal, argumentando que efeito do FNE no crescimento dos municípios também pode variar de acordo com nível de desenvolvimento destes. Para acomodar essa possibilidade, incorporam efeito *threshold* para verificar se existem grupos de municípios distintos de acordo com nível de desenvolvimento. Os resultados, em conjunto, apontam para um efeito médio positivo do FNE no crescimento dos municípios do Nordeste entre 2002 e 2008.

A existência de efeitos diferenciados do fundo também é analisada por Resende, Silva e Silva Filho (2015) ao longo das quatro tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), uma vez que na presença de efeitos heterogêneos por tipologia os resultados podem variar ao longo do espaço. Os autores mostram que os municípios de alta renda apresentam efeito da relação FNE/PIB mais forte do que as demais tipologias. Por outro lado, os coeficientes positivos e significativos para os

[1] Em 2003, o PIB *per capita* de São Francisco do Conde, na região metropolitana de Salvador, era 87,11 vezes maior que o do município de Mirante, no centro-sul baiano. Por outro lado, em 2014, o PIB *per capita* do município de Cairu, no extremo-oeste baiano, era 33,10 vezes o PIB *per capita* do município de Mansidão, no sul baiano (IBGE, 2016).

municípios da tipologia dinâmica e baixa renda, ambas frequentes na região Nordeste, são evidências de que o FNE tem realizado seu papel de redução das disparidades regionais.

A heterogeneidade no efeito da política sobre a taxa de crescimento dos municípios é testada por Irffi, Araújo e Bastos (2016), explorando os efeitos do FNE sobre a distribuição do PIB *per capita* dos municípios de sua área de atuação. Para tanto, os autores estimam regressões para os quantis da distribuição dos indicadores macroeconômicos PIB *per capita* e postos de trabalho formal. Os resultados constatam que os empréstimos do FNE afetam positivamente o crescimento do PIB *per capita*, mas não conseguem comprovar a existência ou não de efeitos heterogêneos para esse indicador. Em relação aos postos de trabalho, os autores encontram efeito positivo, mas sem efeito heterogêneo ao longo da distribuição.

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre FNE e o crescimento do PIB *per capita* dos municípios de sua área de atuação entre 2003 e 2014. Diferencia-se dos demais encontrados na literatura (RESENDE, 2012; GONÇALVES; SOARES; LINHARES; VIANA, 2013; RESENDE; SILVA; SILVA FILHO, 2015; IRFFI, ARAÚJO; BASTOS, 2016) em relação à ampliação do período amostral e no tratamento para a endogeneidade da relação entre o FNE[2] e o crescimento do PIB *per capita*. Para resolver esse problema será adotado o procedimento de estimação descrito em Arellano e Bond (1991), conforme Caselli, Esquivel e Lefort (1996).

Além dessa introdução, o artigo também está dividido em mais cinco seções. Na segunda seção, realiza-se um breve histórico sobre o FNE e também a descrição de algumas informações do fundo em um período mais recente. Na terceira seção aborda-se a metodologia empírica, enquanto na quarta apresenta-se a base de dados utilizada no estudo. Nas quinta e sexta seções, discutem-se os resultados e realizam-se as considerações finais, respectivamente.

2 Breve histórico sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), bem como seus pares regionais (FCO e FNO), foi criado no âmbito da Constituição Federal de 1988. Os recursos dos fundos são oriundos do repasse de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), cabendo ao FNE 1,8%, enquanto o restante é repassado aos outros dois fundos na proporção de 0,6% para cada um. Além das transferências do Tesouro Nacional, os fundos possuem como fonte de recursos os reembolsos das operações de crédito, os quais correspondem aos pagamentos realizados pelos tomadores de empréstimos.

De forma geral, o objetivo dos fundos é reduzir as desigualdades regionais, e no caso do FNE, especificamente, esse objetivo deve ser atingido mediante o financiamento ao setor produtivo instalado na região Nordeste (SOUSA; NOTTHINGHAN; GONÇALVES,

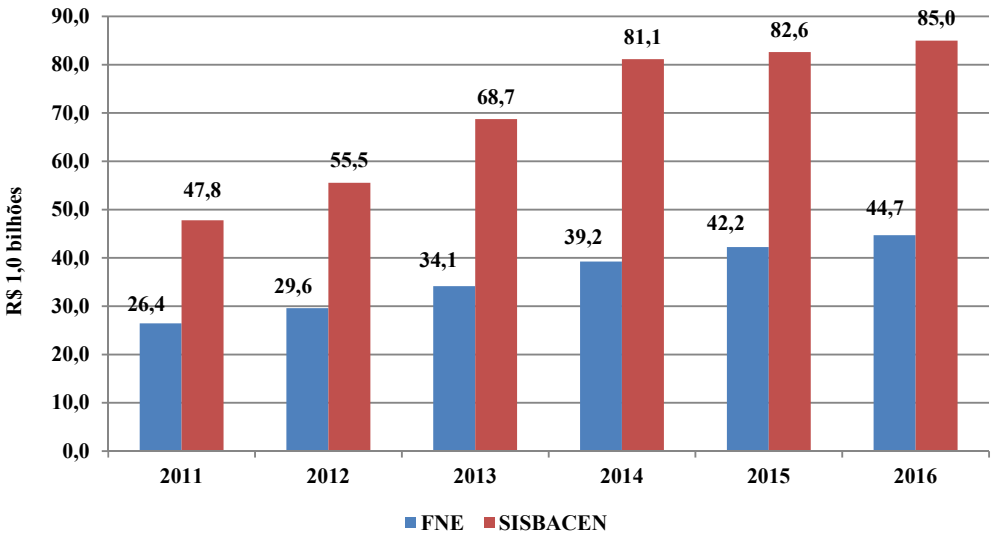
[2] Resende (2010) e Irffi, Araújo e Bastos (2016) utilizam instrumentos exógenos para o tratamento da endogeneidade do FNE.

2010). Nesse sentido, o fundo possui vários programas de crédito para atender às especificidades dos tomadores de empréstimo de acordo com o setor produtivo, porte do empreendimento e finalidade do crédito. Para 2017, a programação anual do fundo, estabelecida por resolução do Conselho Deliberativo (Condel) da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), prevê 13 programas entre setoriais e multissetoriais que totalizam recursos da ordem de R$26,1 bilhões, dos quais apenas R$7,2 bilhões são novas transferências do Governo Federal (BNB, 2016).

Esse orçamento é operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e deve ser aplicado em todos os 1.990 municípios incluídos na área de atuação da Sudene, que abrange todos os estados da região Nordeste e mais o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

A importância do FNE sobre o desenvolvimento da região Nordeste e norte de Minas Gerais e Espírito Santo pode ser vista no Gráfico 1, no qual se observa a representatividade do fundo em relação às demais fontes de financiamento ao final de cada ano, a partir de dados extraídos do Sisbacen.[3] Ao longo de todo o período a relação entre o saldo das aplicações do FNE em relação ao volume do saldo dos financiamentos[4] na área de atuação do FNE variou entre a máxima de 55,3%, em 2011, e 48,4% no ano 2014.

Gráfico 1 – Saldo das aplicações do FNE e do Sisbacen



Fonte: Banco do Nordeste e Bacen.

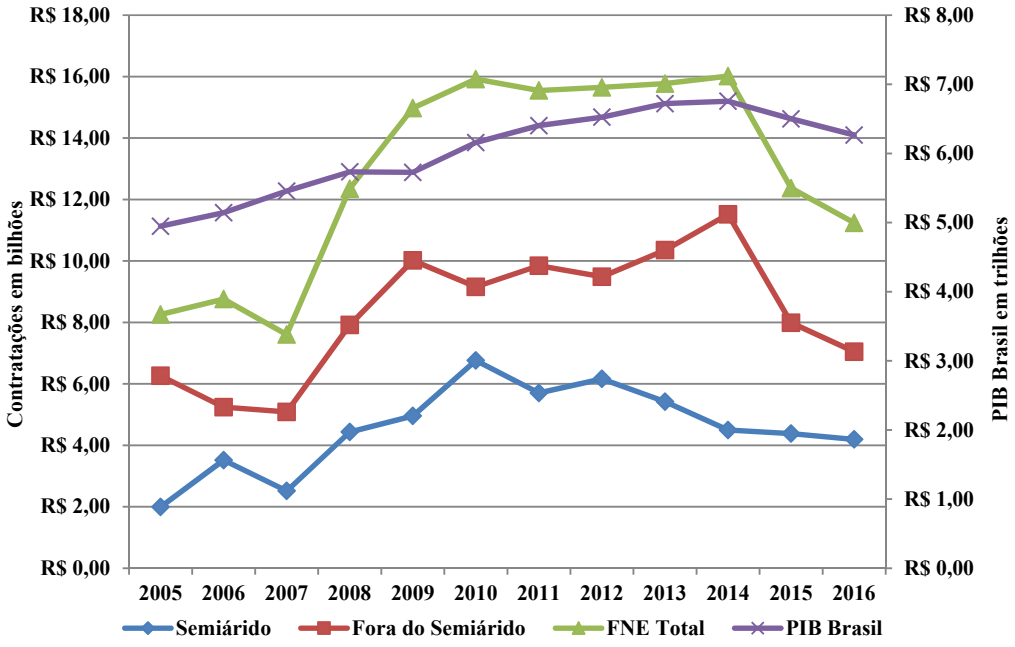
As aplicações globais do FNE apresentaram forte incremento ao longo de 13 anos, conforme demonstrado no Gráfico 2, passando de R$8,3 bilhões em 2005 para R$11,2

[3] O Sisbacen é o Sistema de Informações do Banco Central que disponibiliza informações constantes das suas bases de dados, contemplando bancos comerciais e bancos múltiplos com carteira comercial.

[4] Exclusive financiamentos imobiliários e à infraestrutura.

bilhões em 2016,[5] representando aumento real de 36,1% no período. A estratificação desse crescimento por região climática (dentro e fora do semiárido) demonstra o esforço na aplicação dos recursos na região semiárida que, apesar de ter contratado valores inferiores aos da região fora do semiárido ao longo de todo período, apresentou maior crescimento real relativo, passando de R$2,0 bilhões para R$4,2 bilhões, ou seja, aumento de 110% no período, enquanto o aumento observado na região fora do semiárido foi de 13%.

Gráfico 2 – Contratações do FNE segundo a região climática – 2005 a 2016



Fonte: Ambiente de Controladoria – BNB e BCB.

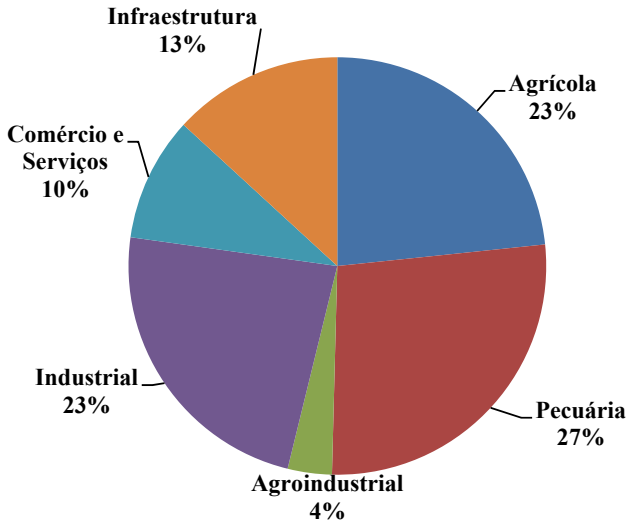
Chama atenção, ainda, o fato de as contratações terem continuado a aumentar mesmo no auge da crise econômica mundial iniciada entre 2007 e 2008. A partir de 2010 o valor total das contratações, a preços de 2016, permaneceu próximo aos R$16,0 bilhões. Porém, entre 2015 e 2016 as aplicações caíram fortemente, acompanhando a crise interna brasileira que derrubou o PIB de R$6,8 trilhões, em 2014, para R$6,3 trilhões ao final de 2016. Percebe-se que a queda nas aplicações do FNE foi concentrada na região fora do semiárido, normalmente, onde estão localizados os grandes centros urbanos responsáveis pela maior parte da produção nacional.

Os gráficos 3 e 4 demonstram a distribuição das contratações do FNE segundo o setor de atividade do tomador de empréstimo em 2005 e 2016. Observa-se que, em ambos os períodos, os setores agrícola e de pecuária absorveram, em conjunto, cerca de 50% dos recursos do fundo e demonstram a vocação natural da região no âmbito

[5] A preços constantes de 2016, corrigidos pelo IGP-DI.

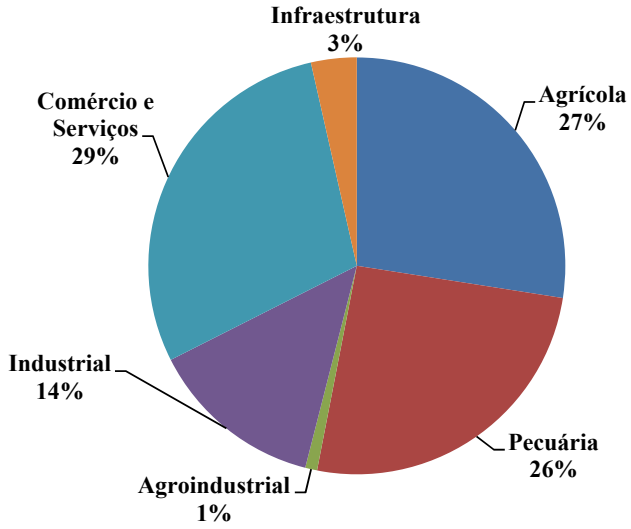
destas atividades. A outra metade, distribuída entre os setores restantes, sofreu grande alteração nas participações entre os dois períodos, como no caso dos setores industrial e comércio e serviços. Este último, inclusive, passou a ocupar uma posição de destaque, aumentando sua participação de 10%, em 2005, para 33% em 2016, transformando-se no setor com maior representatividade.

Gráfico 3 – Contratações do FNE segundo o setor de atividade do tomador de empréstimo – 2005



Fonte: BNB.

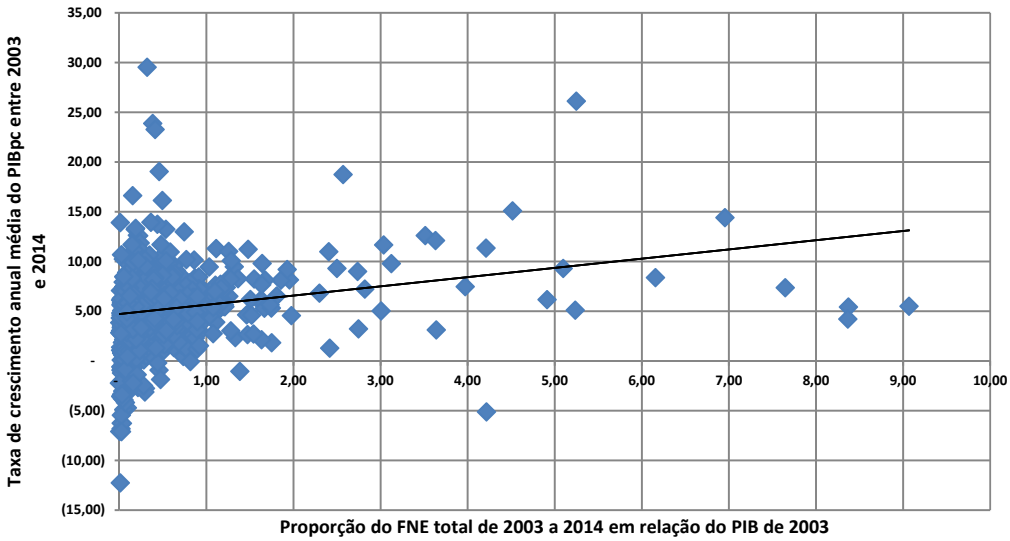
Gráfico 4 – Contratações do FNE segundo o setor de atividade do tomador de empréstimo – 2016



Fonte: BNB.

Um primeiro exercício da relação entre taxa de crescimento do PIB *per capita* e as aplicações do FNE indica a existência de correlação positiva entre as duas variáveis. O Gráfico 5 apresenta a taxa de crescimento anual média do PIB *per capita* e a relação entre a proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003, em que se observa uma correlação positiva (0,2098) entre as variáveis, sugerindo que maiores aplicações do FNE causem incrementos nas taxas de crescimento do PIB *per capita*.

Gráfico 5 – Crescimento econômico ***versus*** contratações do FNE na escala municipal (2003-2014)



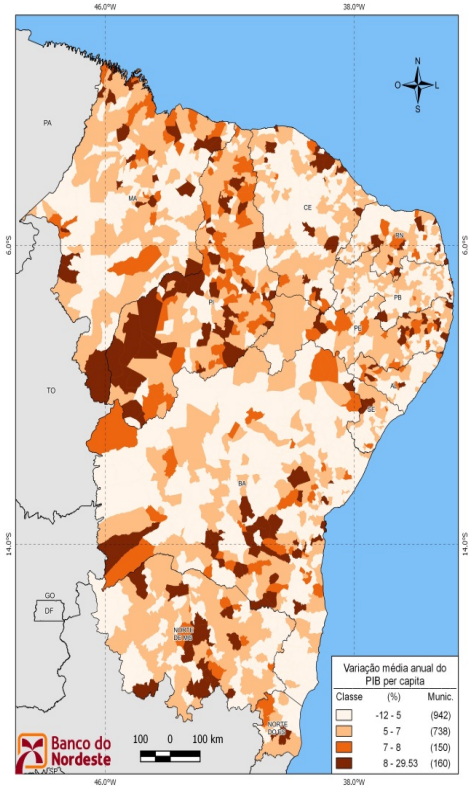
Fonte: BNB e IBGE.

Outra forma de observar essa correlação é a análise das figuras a seguir, que mostram os mapas com a distribuição municipal da proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003 e da taxa de crescimento anual média do PIB *per capita*, respectivamente.

Utilizando-se a Figura 1 como referência, pode-se observar que as manchas de tons mais claros, isto é, aquelas em que a proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003 são menores, são muito semelhantes às manchas da Figura 2, em que os tons mais claros representam menores taxas de crescimento médio anual do PIB *per capita*.

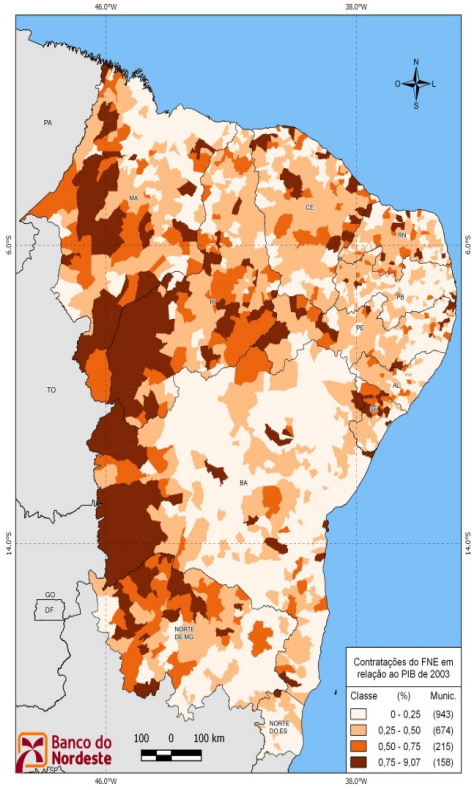
Entretanto, a existência de uma relação de causalidade entre os volumes de recursos do FNE não pode ser comprovada de forma definitiva a partir das correlações identificadas neste exercício. Para tanto, será necessária a aplicação de técnicas econométricas mais apropriadas para mensuração do impacto do FNE sobre a variável de crescimento econômico, descritas a seguir.

Figura 1 – Contratações do FNE de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003 em escala municipal



Fonte: Banco do Nordeste com dados próprios e do IBGE.

Figura 2 – Taxa média do crescimento anual do PIB *per capita* de 2003 a 2014 em escala municipal



Fonte: Banco do Nordeste com dados próprios e do IBGE

3 Modelo econométrico

Para análise do impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) sobre indicadores macroeconômicos será utilizada metodologia similar aos modelos de crescimento econômico de Baumol (1986) e Barro e Sala-i-Martin (1991; 1992). Nesses modelos, a taxa média de crescimento do PIB *per capita* entre o período final e inicial, $\ln\left(y_{i,t}\right)-\ln\left(y_{i,t-\tau}\right)$, é uma função do valor do PIB *per capita* no início do período $\ln\left(y_{i,t-\tau}\right)$:

$$\ln\left(y_{i,t}\right)-\ln\left(y_{i,t-\tau}\right)=\alpha+\beta_1 \ln\left(y_{i,t-\tau}\right)+\varepsilon_i \quad (1)$$

Caso seja negativo e estatisticamente significante, as economias apresentam um padrão de crescimento coerente com a teoria de convergência absoluta, em que se tem como hipótese a equalização das taxas de crescimento das economias ao longo do tempo, uma vez que economias menores tendem a crescer mais rápido do que economias maiores.

Posteriormente, esse modelo foi ampliado para permitir controlar por possíveis diferenças nos níveis de longo prazo de PIB *per capita* das economias no longo prazo. Essa especificação ficou conhecida como regressões de Solow aumentadas, sendo inicialmente proposta por Mankiw, Romer e Weil (1992), e adotada por vários trabalhos da linha de convergência condicional:

$$\ln\left(y_{i,t}\right) - \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) = \alpha + \beta_1 \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) + B'X_{it-\tau} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Em que:

$X_i = [x_{1i}, ..., x_{ki}]$ é um vetor com k variáveis condicionantes de controle;

$B' = [b_1, ..., b_k]$ é o vetor de coeficientes de inclinação parciais.

Nesse sentido, a avaliação do FNE sobre os municípios adota como arcabouço a forma de especificação a seguir:

$$\ln\left(y_{i,t}\right) - \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) = \alpha + \beta_1 \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) + \beta_2 FNE + B'X_{it-\tau} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Em que FNE representa os financiamentos do FNE como proporção do PIB do ano, e a matriz X (NxK) representa outras características que são importantes para o crescimento econômico dos municípios. Uma correlação negativa entre taxa de crescimento e PIB *per capita* inicial ($\beta_1 < 0$) sugere β-convergência. Finalmente, se β_2 é positivamente e estatisticamente significante, então o FNE tem um impacto positivo sobre o crescimento econômico.

De acordo com Oliveira e Domingues (2005) *apud* Resende (2014), uma vez que os recursos dos fundos constitucionais são alocados pelo tamanho da demanda, é possível que municípios mais ricos e com maior disponibilidade de infraestrutura bancária tenham maior probabilidade de acesso aos fundos. Dessa forma, a alocação de recursos se concentra em áreas mais ricas, o que faz surgir um problema de endogeneidade que precisa ser controlado.

Para resolver esse problema, Resende (2014) e Irffi, Araújo e Bastos (2016) utilizam o arcabouço de variável instrumental. A estratégia é encontrar uma variável (instrumento) que seja correlacionada com a variável de interesse FNE, mas não seja correlacionada com qualquer outro determinante da variável dependente, ou o termo do erro, ε_{it}. Assim como Irffi, Araújo e Bastos (2016), este trabalho usará a presença de agência no município como instrumento. A validade desse instrumento é justificada como sendo a escolha da localização da agência uma decisão não apenas econômica, mas também política, conforme argumentam Irffi, Araújo e Bastos (2016).

Nesse caso, será usado o enfoque de variável instrumental (VI) no qual se realiza estimação em dois estágios. Para implementar essa técnica, o primeiro passo é a estimação da equação:

$$FNE = \alpha + \pi_1 X_{it-\tau} + \pi_2 Z + V \quad (4)$$

Em que X é a matriz de regressores que aparece na equação (3), incluindo a variável PIB defasada, á é o vetor constante e V o termo do erro. Desse modo, a equação (3) é

estimada, usando os valores estimados da variável, $\widehat{FNE}$, que é uma função linear do instrumento e, por suposição, não correlacionada com o termo do erro, $E(\varepsilon_i / z_i) = 0$.

$$\ln\left(y_{i,t}\right) - \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) = \alpha + \beta_1 \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) + \beta_2 \widehat{FNE} + B'X_{it-\tau} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

A equação (5), no entanto, não considera os efeitos específicos de cada município. Nesse caso, existem fatores que determinam a taxa de crescimento, mas não estão sendo considerados na equação dentro do conjunto de variáveis explicativas, por não serem diretamente observáveis ou mensuráveis. Levando em consideração a heterogeneidade não observada, a equação (5) pode ser reescrita como:

$$\ln\left(y_{i,t}\right) - \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) = \alpha + \beta_1 \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) + \beta_2 \widehat{FNE} + B'X_{it-\tau} + \eta_i + \xi_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Em que η_i representa a heterogeneidade não observada em cada município, também conhecida como um efeito específico do município, e uma constante específica do período, ξ_t.

Segundo Wooldridge (2002), se η_i for correlacionado com qualquer outra variável em $X_{it-\tau}$, e for aplicado MQO, as estimativas serão não só viesadas como inconsistentes. Nesse caso, MQO somente poderão ser utilizados se tivermos justificativas para assumir que $Cov\left(\eta_i, x_j\right) = 0$. Se essa hipótese for válida, podem-se aplicar Mínimos Quadrados Agrupados.

No caso em que $Cov\left(\eta_i, x_j\right) \neq 0$, a abordagem mais convencional para se estimar essa equação consistentemente é a de efeitos fixos.

No entanto, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) argumentam que existem duas fontes de inconsistência nos trabalhos empíricos de crescimento. Primeiro, o tratamento incorreto para efeito específico de país que representa diferenças de produtividade ou gosto que surge como um viés de variável omitida. Segundo, se refere à endogeneidade de um subconjunto de variáveis explicativas. Dessa forma, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) propõem que a equação de crescimento seja estimada por um estimador de método de momentos generalizados para dados em painel.

Desse modo, será adotada a estratégia de Caselli, Esquivel e Lefort (1996), que exploram o procedimento descrito em Arellano e Bond (1991), no qual são considerados os seguintes aspectos:

a) efeitos não observáveis específicos a cada unidade geográfica e efeitos específicos não observáveis a cada período de tempo;
b) inclusão de variável dependente defasada entre as variáveis explicativas;
c) erros de medida; e
d) provável endogeneidade em variáveis explicativas.

A equação (6) pode ser rescrita como:

$$y_{i,t} = \alpha + \tilde{\beta}_1 \ln\left(y_{i,t-\tau}\right) + \beta_2 \widehat{FNE} + B'X_{it} + \eta_i + \xi_t + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

Em que $\tilde{\beta} = 1 + \beta$ e $y_{i,t} = \ln\left(y_{i,t}\right)$.

A equação (7) deixa claro que estimar (6) é equivalente a estimar um modelo dinâmico com variável dependente defasada do lado direito. Desse modo, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) argumentam que na presença de variável dependente defasada e de regressores endógenos, a hipótese de exogeneidade estrita é violada, podendo levar a resultados inconsistentes e viesados. A alternativa disponibilizada pela literatura é o método de Arellano e Bond (1991), que consiste na estimação do modelo em primeira-diferença, utilizando-se todas as defasagens possíveis como instrumento para variável defasada. Para variáveis endógenas, seus níveis defasados duas ou mais vezes são utilizados como instrumento.

A consistência desse estimador depende da validade dos instrumentos. Arellano e Bond (1991), portanto, sugerem a aplicação de dois testes de consistência dos estimadores: um teste de Sargan e um de ausência de autocorrelação no erro ε_{it}. A hipótese nula do teste de Sargan é que os instrumentos são não correlacionados com o ε_{it}, enquanto o segundo teste verifica se $\Delta\varepsilon_{it}$ apresenta correlação serial de segunda ordem.

4 Base de dados

Nessa seção, apresentam-se as bases de dados utilizadas no estudo. O período de análise é compreendido entre 2003 e 2014, abrangendo todos os municípios na área de atuação do FNE, a qual engloba, além dos municípios nordestinos, municípios do norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

As fontes dos dados compreendem informações: do IBGE (2016), do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais), do Banco do Nordeste, do Ipeadata e da pesquisa anual do sistema Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), que estuda e registra o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros. Todos os valores monetários estão a preços constantes de 2015.

A variável de interesse é a taxa de crescimento do PIB *per capita* municipal, que é dada pela diferença entre o logaritmo do PIB *per capita* do período final (2014) e o logaritmo do PIB *per capita* inicial (2003), indicada na Equação 1. Para medir o impacto do FNE nessa variável utiliza-se como variável explicativa a variável FNE como proporção do PIB para controlar para o tamanho da economia do município. Foi utilizada a variável defasada em um período.

Como também se pretende verificar a hipótese de convergência, o logaritmo do PIB *per capita* no início de cada período é usado como controle, lnpibpc_1. O crescimento do PIB *per capita* é influenciando por diversos outros fatores, devendo, portanto, utilizar-se alguns controles adicionais. Formam o vetor de variáveis explicativas: escolaridade, despesas correntes do município como proporção do PIB, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), *dummy* para semiárido, distância entre a sede municipal e a capital estadual. As variáveis foram defasadas em um período. No modelo, em que foi considerada a hipótese de endogeneidade, a presença de agência foi usada como instrumento, conforme os argumentos de Irffi, Araújo e Bastos (2016).

5 Discussão dos resultados

De acordo com a hipótese de convergência absoluta, os municípios mais pobres apresentam crescimento do PIB *per capita* maior do que municípios mais ricos. Assim,

sem condicionar por quaisquer outras características, as economias mais pobres tenderão a alcançar as mais ricas em termos de PIB *per capita*. Essa hipótese foi testada empiricamente pela equação básica do modelo de Solow, que inclui apenas o PIB *per capita* como variável explicativa – modelo 1, conforme demonstrado na Tabela 1.

Nos modelos 2 e 3, se verifica a hipótese de convergência condicional, acrescentando outras variáveis à equação de crescimento. O coeficiente negativo para o logaritmo do PIB inicial confirma a hipótese de convergência condicional nos PIBs dos municípios, resultado encontrado em ambos os modelos. O efeito do FNE na taxa de crescimento é estimado acrescentando a relação FNE/PIB às estimativas. O sinal positivo indica que o FNE contribui positivamente para a taxa de crescimento dos municípios de sua área de atuação (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultados das estimativas

Variável dependente: taxa de crescimento PIB pc: lnpibpc – lnpibpc_1								
MQO	Contante	lnpibpc_1	FNE_1	escola_1	IFDM_1	Desp_1	Semiárido	Distância
MQO	0,41*	-0,04*						
Modelo 1	(0,02)	(0,00)						
MQO	0,42*	-0,04*	0,10*					
Modelo 2	(0,02)	(0,00)	(0,01)					
MQO	0,55*	-0,07*	0,07*	0,00*	0,17*	0,07*	-0,01*	1,04E-05
Modelo 3	(0,02)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(6,73E-06)
EF	1,73*	-0,19*						
Modelo 4	(0,15)	(0,02)						
EF	1,73*	-0,19*	0,09*					
Modelo 5	(0,15)	(0,02)	(0,44)					
EF	3,63*	-0,46*	-0,01	0,01*	0,74*	0,04*		
Modelo 6	(0,14)	(0,02)	(0,06)	(0,00)	(0,04)	(0,02)		
EF_VI	0,71	-0,09	13,86	0,00	-0,09	-0,14	0,04	0,00
Modelo 7	(0,83)	(0,09)	(13,18)	(0,01)	(0,49)	(0,20)	(0,08)	(0,00)
Variável dependente: taxa de crescimento PIB pc: lnpibpc								
ABond	0,34*	0,96*						
Modelo 8	(0,05)	(0,01)						
ABond	3,42*	0,55*	2,96*	0,72*	0,84*	0,04*		
Modelo 9	(0,12)	(0,02)	(0,27)	(0,04)	(0,59)	(0,02)		

Fonte: Elaboração própria.
* Significativo a 5%. Desvio-padrão entre parênteses.

Os estimadores de mínimos quadrados, no entanto, não consideram os efeitos específicos a cada unidade geográfica e os efeitos específicos não observáveis a cada período de tempo, o que resulta em viés de suas estimativas. Para estimar esses efeitos são utilizados estimadores de efeito fixo – modelos 4 a 7,[6] conforme Tabela 1.

[6] O teste de Hausman mostrou que os efeitos específicos são fixos.

No modelo 7, também é considerada a presença de endogeneidade da variável FNE/PIB. Nesse caso, será estimado um painel com variável dependente endógena, no qual será usado um painel com variável instrumental em que o instrumento é a presença de agência do Banco do Nordeste no município. O uso dessa variável como instrumento supõe que os empréstimos sejam maiores para municípios com agência do que para municípios vizinhos, em razão do custo de deslocamento.

O sinal negativo e significativo do PIB inicial mostra convergência absoluta e condicional do PIB para os municípios da área de atuação do FNE. Para a variável FNE, não se encontrou significância estatística – modelos 6 e 7.

No entanto, na presença de variável dependente defasada e de regressores endógenos, a hipótese de exogeneidade estrita é violada, podendo levar a resultados inconsistentes e viesados. A alternativa disponibilizada pela literatura é o método de Arellano e Bond (1991), que consiste na utilização do método de momentos generalizados (GMM) para a estimação do modelo em primeira diferença, utilizando-se todas as defasagens possíveis como instrumento para variável defasada. Para variáveis endógenas, seus níveis defasados duas ou mais vezes são utilizados como variáveis instrumentais. Dessa forma, esse método busca utilizar toda informação contida na amostra para construção do conjunto de variáveis instrumentais, ao mesmo tempo em que se elimina o efeito específico não observável, permitindo a estimação.

Nesse sentido, o impacto da variável FNE/PIB dentro do processo de convergência do PIB *per capita* municipal foi analisado tratando a variável FNE de três formas: como estritamente exógena, endógena e contemporaneamente endógena.

Nos modelos, em que a variável FNE/PIB é tratada como exógena, o impacto para o crescimento é positivo e significativo, o que mostra contribuição positiva para o crescimento econômico dos municípios.

Quando a relação FNE/PIB é tratada como endógena, não se encontra contribuição para o crescimento dos municípios. Uma explicação para esse resultado pode estar na escolha do instrumento, que por suposição não deve satisfazer a condição . De acordo com Irffi, Araújo e Bastos (2016), o fato de o município ter agência surge como um candidato a instrumento do FNE/PIB, porque "a escolha da localização das agências é uma variável de escolha política", no entanto, de acordo com Cameron e Trivedi (2009), a validade de um instrumento não pode ser testada em um modelo exatamente identificado, no entanto, os resultados das estimativas mostram que esse é um instrumento fraco, uma vez que os erros-padrão foram muito maiores do que das estimativas de mínimos quadrados.

No modelo 9, em que a relação FNE/PIB é assumida como contemporaneamente endógena, encontra-se a maior contribuição da política. Para que as estimativas sejam consistentes, devem-se considerar dois testes de especificação, o primeiro é que o termo do erro seja serialmente não correlacionado (Tabela 2).

Tabela 2 – Teste Arellano-Bond para zero autocorrelação em erros de primeira diferença

Ordem	z	Prob>z
1	-2,6123	0,0090
2	0,16571	0,8684

H0: Nenhuma autocorrelação

A estatística *abond* mostra que, na ordem 2, e , são seriamente não correlacionados, uma vez que p = 0,864 > 0,05.

O segundo teste de especificação é um teste de restrição de overidentificação. Considerando que os parâmetros do modelo foram estimados utilizando o *GMM*, é possível se testar a validade de instrumentos sobreidentificados em um modelo sobreidentificado. Essa restrição é avaliada pelo teste de Sargan:

Teste de restrição de sobreidentificações:

H0: restrição de sobreidentificação é válida

chi2(66) = 864.445

Prob > chi2 = 0.0000

Assim, o teste de Sargan indica que as restrições utilizadas são válidas.

6 Considerações finais

Este artigo procurou analisar a contribuição do FNE para o crescimento econômico dos municípios de sua área de atuação entre os anos de 2003 e 2014. Para tanto, utilizou o arcabouço dos modelos de crescimento, buscando corrigir duas fontes de inconsistência comuns a esses modelos, variável dependente defasada entre as explicativas e endogeneidade de variável explicativa (CASELLI; ESQUIVEL; LEFORT, 1996).

O efeito da variável FNE/PIB dentro do processo de convergência do PIB *per capita* municipal foi analisado tratando a variável FNE de três formas: como estritamente exógena, endógena e contemporaneamente endógena. Foram encontradas contribuições do FNE para o crescimento apenas quando a variável é tratada como exógena ou contemporaneamente endógena.

Esse resultado, provavelmente, ocorreu porque a presença de agência no município não deve ser um bom instrumento para FNE. No entanto, existe grande dificuldade em encontrar bons instrumentos, porque muitas variáveis podem ser usadas para explicar o crescimento do PIB *per capita*, dificultando o encontro de variáveis que sejam altamente correlacionadas com o regressor endógeno, mas que sejam excluídas da regressão de crescimento.

No modelo, em que a relação FNE/PIB é assumida ser contemporaneamente endógena, encontra-se a maior contribuição da política. Deve-se ressaltar que esse modelo procurou corrigir as duas fontes de inconsistência dos modelos de crescimento econômico.

Referências

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo Evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies*, v. 58, p. 277-297, 1991.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, v. 22, n. 1, 1991.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 100, n. 2, 1992.

BAUMOL, J. W. Produtictivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show. *The American Economic Review*, Nashville, v. 76, n. 5, 1986.

BNB. *Programação Regional do FNE 2016*. Fortaleza: BNB, 2016.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Microeconometrics using stata*. College Station: Stata Press, 2009.

CASELLI, F.; ESQUIVEL, G.; LEFORT, F. Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics. *Journal of Economic Growth*, v. 1, p. 363-389, 1996.

GONÇALVES, M. F.; SOARES, R. B.; LINHARES, F. C.; VIANA, L. F. G. Efeitos diferenciados do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento econômico dos municípios nordestinos. 2013. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA [PROCEEDINGS OF THE 41TH BRAZILIAN ECONOMICS MEETING] DA ANPEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, XLI. *Anais*... [s.l.]: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i6-e...95cd09be5a703597.doc>. Acesso em: 3 maio 2017.

IBGE. Contas Regionais do Brasil: 2010-2014. *Contas Nacionais*, Rio de Janeiro, n. 53, 2016.

IRFFI, G.; ARAÚJO, J. I. da S.; BASTOS, F de S. Efeitos heterogêneos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste na região do Semiárido. In: FÓRUM BANCO DO NORDESTE DE DESENVOLVIMENTO, XXII e ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, XXI. [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/160445/960759/EFEITOS_HETEROGENEOS_DO_FUNDO_CONSTITUCIONAL_DE_FINANCIAMENTO_DO_NORDESTE_NA_REGIAO_DO_SEMIARIDO.pdf/883e90c6-d3b6-4579-88fa-4145ae0a8464>. Acesso em: 3 maio 2017.

MANKIW, N.; ROMER, G. D., WEIL, D. N. A contribution to the empirics of economics. *Quartely Journal of Economics*, Oxford, v. 107, n. 2, 1992.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do norte e do centro-oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA [PROCEEDINGS OF THE 41TH BRAZILIAN ECONOMICS MEETING] DA ANPEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, XXXIII, 2005. *Anais*... [s.l.]: [s.n.], 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A122.pdf>. Acesso em: 3 maio 2017.

RESENDE, G. M. (2012). Measuring micro – and macro-impacts of regional development policies: the case of the Northeast Regional Fund (FNE) Industrial Loans in Brazil, 2000–2006. *Regional Studies*, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2014.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. *Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)*: uma análise espacial por tipologia da PNDR entre 1999 e 2011. [s.l.]: [s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/160445/781488/M1_Art_1.pdf/ac596e50-814e-4cbd-835c-abc83dddd4b2>. Acesso em: 3 maio 2017.

SOARES, R. B.; VIANA, L. F. G; GONÇALVES, M. F; SOUZA, J. M. G. *Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE*: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

SOUSA, J. M. P.; NOTTHINGHAN, P. T.; GONÇALVES, M. F. *Metodologia para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)*. Fortaleza: BNB, 2010. Série de Avaliação de Políticas e Programas do BNB.

SOUSA, J. M. P.; SOARES, R. B.; PEREIRA NETO, A. *Avaliação de impactos do FNE*: geração de emprego, massa salarial e salário médio. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge: The MIT Press, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAMBOTA, Jacqueline N.; VIANA, Luiz Fernando Gonçalves. O impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento dos municípios de sua área de atuação: uma aplicação de painel dinâmico. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 191-206. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE FISCAIS COM GASTOS DE PESSOAL NA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO ACERCA DA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES EM UMA CÂMARA MUNICIPAL DO ESTADO DO CEARÁ

LEONARDO JUELINO DA SILVA
SÂMIA BESSA DE MORAES

Resumo: A temática deste trabalho pretende analisar e avaliar o projeto de lei do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR) de uma câmara municipal no estado do Ceará, quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, a fim de identificar o impacto nas finanças públicas com o aumento dos gastos com pessoal efetivo. A análise é feita por meio dos instrumentos de controle fiscais instituídos pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais estabelecem os limites destes gastos e sua importância para manutenção no controle das contas públicas, de forma tal que possa atender ao equilíbrio entre os anseios de valorização dos servidores e os dispositivos de normatizações da entidade e suas disponibilidades financeira e orçamentária no cumprimento da legislação vigente.

Palavras-chave: Controle fiscal. Gestão pública. Valorização de pessoal.

1 Introdução

O Brasil segue na tendência da modernização da Administração Pública utilizada amplamente por países desenvolvidos, iniciando este processo com o modelo de Administração Pública patrimonialista. As características marcantes desse tipo de administração foram o empreguismo, a corrupção e o nepotismo. Conforme descreve Sousa (2007, p. 61):

> O patrimonialismo moldou e consolidou algumas especificidades distintivas que o caracterizou na administração pública como: confusão daquilo que é público com o privado, predomínio da vontade unipessoal do dirigente, práticas de nepotismo e relações de compadrio, cargos públicos como prebendas, corrupção e servilismo.

Em seguida, a Administração Pública passou a ser baseada em uma legislação própria (normas e regulamentos), previamente estabelecida por escrito, que define com antecedência como funcionará a organização. Desta forma, passou-se a utilizar no país o modelo da Administração Pública burocrática, que tem como características predominantes a profissionalização, a meritocracia, a hierarquia, a impessoalidade, o formalismo e o controle rígido dos processos, entre outros. De acordo com Chiavenato (2003), a burocracia está embasada no modelo de Max Weber, conforme apontado a seguir:

> O conceito de burocracia para Max Weber explicita a organização eficiente por excelência. Para conseguir eficiência, a burocracia explica nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas. Para isso, postulou as seguintes características: caráter legal das normas e regulamentos, caráter formal das comunicações, caráter racional e divisão do trabalho, impessoalidade nas relações, hierarquia de autoridade, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização da administração, profissionalização dos participantes e completas previsibilidades do funcionamento. (CHIAVENATO, 2003, p. 262)

Contudo, a burocracia apresentou anomalias e imperfeições que foram chamadas de disfunções da burocracia. Logo, organizações que utilizavam procedimentos burocratizados atribuíam maior importância aos meios do que aos fins, gerando apego excessivo às legislações que provocam gargalos e entraves aos processos e atividades desenvolvidas pela organização, prejudicando o alcance dos objetivos almejados. Entre as principais disfunções da Administração Pública burocrática podemos destacar, segundo Maia (2012, p. 129):

> [...] Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público – dificuldade de relacionamento com usuários externos; imposição de obstáculos (ou resistência em removê-los), para a interação entre a administração e o usuário dos bens e serviços públicos. Como reflexo dessa postura tem-se uma organização pública introjetada, ou seja, voltada essencialmente para o seu interior, negligenciando a necessária observância das demandas do ambiente.

Em consequência dessas dificuldades, surgem movimentos que procuravam transferir práticas gerenciais do setor privado para a Administração Pública, pois apresentavam flexibilidade de procedimentos, maior controle dos resultados, buscando alcançar critérios de eficiência na prestação do serviço com o menor custo possível. De acordo com Souza (2007, p. 68):

> A decisão por se adotar tal concepção, como a mais adequada para se reformar a administração pública brasileira, esteve norteada pelo estudo diagnóstico coordenado pelo Ministro Bresser Pereira o qual identificou os seguintes pontos estratégicos a serem superados pelo país: 1) A existência de uma crise fiscal caracterizada pela exaustão financeira do Estado e a consequente incapacidade deste para continuar financiando políticas públicas e sociais; 2) A exaustão do modelo burocrático de intervenção do Estado, tendo em vista que este não atende mais as exigências da sociedade moderna e globalizada; e, 3) O excesso de formalismos e de rigidez de procedimentos com ritos, típicos de uma gestão centralizadora, gerando baixa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Em 1995, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que estabelecia a reforma da Administração brasileira para o modelo de Administração Pública gerencial. Além de estabelecer um arcabouço de objetivos globais e objetivos específicos, o PDRAE volta-se para uma política de profissionalização do serviço público e de uma política de carreiras. O PDRAE (MARE, 1995, p. 45) estabelece, entre outras políticas:

> [...] Modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho. [...] Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

O PDRAE e a nova gestão pública surgem como peças de um grande "quebra-cabeça" para a formação de um modelo moderno de gestão na Administração Pública, principalmente na gestão de pessoal, numa dimensão gerencial.

Outro dispositivo fundamental na implantação da Administração Pública gerencial foi a criação da Emenda à Constituição nº 19, de 1998, que integrou o princípio da eficiência à legislação pátria, atribuindo à Administração Pública e seus agentes a obtenção do melhor resultado com o uso racional dos recursos. Este princípio está positivado na Constituição Federal de 1988 com a seguinte redação:

> 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. (BRASIL, 1988)

O princípio da eficiência supõe um entendimento de adequação e qualidade, na incansável busca do agente público por um atendimento eficiente, eficaz e efetivo que almeje os melhores resultados na prestação dos serviços e políticas públicas através de meios não onerosos para os cofres públicos.

Para isso, fazem-se necessários desenvolvimento e aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade, como também a profissionalização e a valorização do quadro de servidores do Estado. De acordo com Primak (2014, p. 113):

> O sucesso das instituições estaduais públicas depende do investimento na capacitação permanente e valorização de seus servidores e também investimentos na infraestrutura administrativa, aumento do seu quadro de pessoal, tendo este como foco principal para atingir seus objetivos, implantando políticas públicas, que atendam aos anseios dos mesmos.

Logo, o alcance dos objetivos instituídos pelos instrumentos da Administração Pública gerencial, na gestão de pessoal, dependerá principalmente de investimentos na capacitação permanente e na profissionalização e da implantação de políticas de valorização salarial de seus servidores, a fim de satisfazer e motivar o seu quadro de servidores, além de funcionar como atrativo e retenção de novos talentos.

Diante do exposto, este trabalho tem por objetivo analisar e avaliar a proposta de Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR) de uma câmara municipal do estado do Ceará, quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, a fim de identificar os impactos nas finanças públicas em decorrência do aumento dos gastos com pessoal efetivo.

Além disso, buscaremos demonstrar como os instrumentos de controles fiscais são utilizados, de forma conjunta e sistemática, de modo que atendam a um equilíbrio entre os anseios de valorização dos servidores e os dispositivos de normatizações da entidade e sua disponibilidade financeira e orçamentária no cumprimento da legislação vigente.

2 Plano de cargos, carreiras e remunerações (PCCR) no setor público

A principal ferramenta utilizada pelos gestores públicos na valorização e capacitação permanente dos servidores públicos, em geral, é planejada e executada através do PCCR, que são leis que normatizam desenvolvimento, valorização, promoção e progressão das carreiras públicas. De acordo com Reis *et al.* (2011, p. 1):

> A implantação do plano de cargos e salários dentro de uma organização é necessária para definir a remuneração adequada de cada função e descrevê-las de maneira justa, fazendo com que a empresa seja valorizada no que diz respeito à remuneração, com salários competitivos e funcionários motivados.

O PCCR no setor público é um conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional e remuneratório dos servidores efetivos ocupantes de cargo público. Para Vasconcelos (2015, p. 15):

> O Plano de Cargos e Salários é uma ferramenta que pode ser utilizada para facilitar a visualização das atribuições e tarefas de cada função dentro da organização e consequentemente fazer com que o trabalhador desempenhe melhor o seu papel, gerando uma maior confiança e segurança.

Um PCCR bem estruturado é fundamental para o processo de expansão de qualquer organização, pois cria no servidor uma perspectiva de promoção, oportunidade de crescimento, avaliação justa de desempenho, *feedback*, capacitação e profissionalização, entre outros benefícios que auxiliam na satisfação e motivação do quadro de servidores. Para Arnaud (2017, p. 21), "[...] com um serviço de qualidade e um servidor motivado fica mais fácil cumprir o compromisso que a instituição tem com a população, ou seja, sua função social, que é realizar um serviço público que atenda aos anseios da sociedade".

Um dos principais objetivos do PCCR é mostrar para os gestores públicos que gasto com pessoal é investimento e não custo, contudo, deve ser administrado de forma justa, valorizando aquele que se destaca e dando oportunidade para aqueles que não se destacam de serem treinados, reavaliados e remunerados de acordo com sua competência.

> As políticas salariais praticadas pelas organizações usualmente definem suas posturas em relação aos seguintes pontos: 1) Faixa salarial: formato das faixas com graus ou só mínimo e máximo, quantos *steps*/graus ou valores em cada faixa, percentuais, salário de

> contratação e critérios para progressões horizontais na faixa; 2) Promoções (progressões verticais): condições e critérios para promoções, enquadramento na faixa salarial no momento da promoção e tratamento do aumento salarial decorrente da promoção; 3) [...] Estrutura de cargos: avaliação e reavaliação de cargos, criação de novos cargos e padrões para a nomenclatura dos cargos. (PASCHOAL, 2001, p. 89)

Todavia, a implantação do PCCR em curto, médio e longo prazo provocará aumento nas despesas com pessoal, sendo, portanto, um dos maiores desafios do gestor público, por consumir uma parte considerável dos recursos públicos, porém fundamental para o bom funcionamento da máquina pública.

3 Os instrumentos de gestão e controle fiscal

Para manter o controle das contas públicas, a Constituição Federal de 1988, as emendas constitucionais e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceram instrumentos de controles fiscais que submeteram os gestores públicos a um controle maior dos gastos públicos.

De início, antes de conceder qualquer vantagem ou aumento de remuneração, alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal, os gestores públicos devem certificar-se da existência prévia de dotação orçamentária suficiente para cobrir as despesas de pessoal e acréscimos dela decorrentes, como também de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – nesta, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, conforme positivado na CF/88, art. 169, §1º, incs. I e II:

> Art. 169. 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.
> §1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
> I – Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
> II – Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (BRASIL, 1988)

A criação da Lei Complementar nº 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – veio consumar a gestão dos recursos públicos por meio de ações planejadas e transparentes, prevenção de riscos e equilíbrio das contas públicas. Com esse novo dispositivo o gestor público submeter-se-á a um controle ainda maior dos gastos públicos, sendo obrigado a cumprir as metas fiscais.

De acordo com Martins e Marques (2013, p. 150), "a gestão fiscal estabelecida na LRF, está ligada a três princípios norteadores: Ação planejada e transparente, Prevenção de riscos e Equilíbrio das contas públicas".

Entre as principais regras criadas por essa norma, para atingir estes princípios, podem-se destacar os gastos totais com pessoal, em razão de estarem entre as mais representativas em todos os entes públicos, sendo as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos. Segundo Carvalho (2014, p. 31):

> A lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras fiscais com o objetivo de obter equilíbrio e transparência das contas públicas, e impôs a disciplina fiscal em todos os poderes de todos os entes da federação através de sanções e penalidades, inclusive pessoais, aos entes e seus administradores que infringirem tais regras.

A LRF conceitua despesa total com pessoal no setor público como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas que será apurado no mês em referência com os dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Outro conceito importante estipulado na LRF é o de receita corrente líquida (RCL), utilizado como referência na despesa pública, como no cálculo do limite para as despesas de pessoal, dívida pública, operações de crédito e concessão de garantia. Para o cálculo da RCL são realizados o somatório de receitas e deduções, conforme descriminado a seguir.

Tabela 1 – Modelo de cálculo da receita corrente líquida – RCL

Receita corrente líquida – RCL
Receitas corrente:
(+) Tributárias, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.
Acréscimos:
(+) Saldo Fundef (E-S) (art. 20, §10)
Deduções:
(–) **Na União**: Os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal.
(–) **Na União**: As contribuições mencionadas na alínea “a” do inc. I e no inc. II do art. 195, e no art. 239 da CF.
(–) **Nos estados**: As parcelas entregues aos municípios por determinação da CF.
(–) **Na União, nos estados e nos municípios**: A contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §90 do art. 201 da CF.
(=) Receita corrente líquida

Fonte: Adaptado de Raitz (2010).

Já o art. 19 da LRF fixa os limites máximos de despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, que não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida de 50% para União, 60% para estados/Distrito Federal e 60% nos municípios.

A LRF acrescenta no art. 20 o fracionamento dos percentuais de limites de gastos com pessoal entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, como também para o Ministério Público de cada esfera, ficando divididos conforme tabela a seguir.

Tabela 2 – Limites de gastos com pessoal por esfera de poder

Limites de gasto com pessoal	
Esferas de poder	
União	**Limite máximo**
Legislativo (incluso TCU)	2,5%
Judiciário	6%
Executivo	40,9%
Ministério Público da União	0,6%
Total	**50,0%**
Estados e Distrito Federal	**Limite máximo**
Legislativo (incluso TCEs)	3%
Judiciário	6%
Executivo	49%
Ministério Público da União	2%
Total	**60%**
Municípios	**Limite máximo**
Legislativo	6%
Executivo	54%
Total	**60%**

Fonte: Adaptado de Raitz (2010).

Segundo Raitz (2010), não é necessário atingir o limite máximo (limite legal) para o ente público começar a sofrer efeitos da LRF. Isso porque existem dois outros limites anteriores ao limite máximo. São eles: o limite prudencial de 95% e o limite de alerta de 90% em relação aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF.

Além dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF, a Constituição Federal de 1988 possui outro dispositivo, o estipulado no art. 29-A, inserido pela Emenda Constitucional nº 25/2000 e alterado pela Emenda Constitucional nº 58/2009, que limita o gasto com pessoal no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Conforme descreve Toledo Jr. (2010, p. 8):

> Não bastasse isso, a Emenda 25 introduziu, de forma inovadora, limites para a despesa global dos Legislativos Municipais (5 a 8% da receita tributária ampliada) e, também como novidade, restrição sobre a folha camarária de pagamento (70% das transferências vindas da Prefeitura).

A tabela a seguir apresenta um resumo das divisões referentes às porcentagens dos limites para despesas com pessoal nos municípios, segundo a LRF e art. 29-A da CF/88.

Tabela 3 – Limites de gastos com pessoal nos municípios, prefeituras e câmaras

Divisão das porcentagens dos limites para despesas com pessoal nos municípios			
Limites de despesas com pessoal			
Limites pela LRF	**Municípios**	**Prefeituras**	**Câmaras**
Limite Legal (LL)	60% da RCL	54% da RCL	6% da RCL
Limite de Alerta 90% do LL	54% da RCL	48,6% da RCL	5,4% da RCL
Limite Prudencial 95% do LL	57% da RCL	51,3% da RCL	5,7% da RCL
Limites pela CF/88 – Art. 29-A (hab. p/ município)		**Câmaras municipais**	
Limite art. 29-A, §1º: folha de pagamento		70% da RT*	
Limite art. 29-A, I: para até 100.000 hab.		7% da Receita Trib. e Trans.	
Limite art. 29-A, II: de 100.001 a 300.000 hab.		6% da Receitas Trib. e Trans.	
Limite art. 29-A, III: de 300.001 a 500.000 hab.		5% da Receitas Trib. e Trans.	
Limite art. 29-A, IV: de 500.001 a 3.000.000 hab.		4,5% da Receitas Trib. e Trans.	
Limite art. 29-A, V: de 3.000.001 a 8.000.000 hab.		4% da Receitas Trib. e Trans.	
Limite art. 29-A, VI: acima 8.000.001 hab.		3,5% da Receitas Trib. e Trans.	

Fonte: Adaptado de Raitz (2010).
* Receitas totais recebidas pelo Poder Legislativo Municipal.

O mais recente dispositivo de controle de gastos surgiu através da criação da Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016, que determina um teto para os gastos públicos da União por 20 anos. De acordo com o texto da emenda, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O órgão da União que desrespeitar seu teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal, criar novas despesas ou conceder incentivos fiscais, no caso do Executivo.

Assim, diante de todos os dispositivos expostos, o gestor público que ultrapassar os limites para despesa com pessoal deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo de oito meses. Caso continuem persistindo os excessos, ele responderá por crime de responsabilidade. Segundo Souza (2004, p. 24):

> Se os Poderes e Ministério Público ultrapassarem essa barreira, não poderão conceder aumento, reajuste, vantagem ou qualquer outro tipo de benefício a seus servidores, e muito menos contratar horas extras e criar ou prover cargos (exceto na vacância de setores tidos como essenciais, educação, saúde e segurança).

Os mecanismos de ajustes descritos no art. 169, §§3º e 4º da Constituição Federal de 1988 são:

> §3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:
> I – Redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
> II – Exoneração dos servidores não estáveis.
> §4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o

> servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (BRASIL, 1988)

Caso o poder ou órgão público que ultrapassar os limites de gasto com pessoal, estipulados nos arts. 19 e 20 da LRF, depois de decorridos oito meses, não conseguir retornar ao percentual de gastos aceitáveis por esta lei, eles estarão impedidos de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito.

Já o art. 29-A, §§1º e 3º, constituiu como crime de responsabilidade o desrespeito do gestor público ao limite de gasto com folha de pagamento superior a 70% da receita total da Câmara Municipal. Conforme dispositivo:

> §1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. [...]
> §3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao §1º deste artigo. (BRASIL, 1988)

Portanto, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de despesa com pessoal deve ser controlada pelos gestores públicos, visto que eles não podem ultrapassar os limites previstos nas normas vigentes, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa caso desrespeitem os limites legais.

4 Percurso metodológico

A fim de alcançar os objetivos propostos, traçou-se um plano metodológico para coleta e análise dos dados. Ao partir do pressuposto de que "[...] a pesquisa vincula pensamento e ação" (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2011, p. 16), podemos afirmar:

> [...] a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2011, p. 14)

Dessa forma, como afirma Alves e Santos (2014, p. 7), "Cada pesquisa requer procedimentos específicos e, por mais que se queria padronizar técnicas, há que se ter em mente a ideia, defendida por Mills (1969), de considerar a investigação um 'artesanato intelectual'".

Para estudar bem o objeto, realizamos, inicialmente, pesquisa exploratória em que foi possível fazer as primeiras aproximações com o tema/objeto através de dados mais precisos e concretos do que os observados no dia a dia de trabalho:

> As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. (GIL, 2008, p. 44)

A pesquisa bibliográfica foi de extrema importância na construção do estudo, pois a fundamentação teórica e a análise dos dados só foram possíveis mediante

estudo prévio dos conceitos que compõem este trabalho. Conforme Gil (2008, p. 43), a pesquisa bibliográfica "[...] é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". Portanto, é de suma importância que o material já existente acerca do assunto seja pesquisado e estudado com o intuito de fundamentar a pesquisa.

Além disso, lançamos mão da pesquisa documental, coletando informações em leis municipais e documentos, resgatando dados que indicam a importância do estudo, uma vez que a valorização de pessoal é necessária para a melhoria dos serviços públicos, mas a contenção de gastos e o controle fiscal e financeiro precisam ser considerados no percurso de implantação de um PCCR.

A abordagem qualitativa envolverá a obtenção das informações descritivas sobre os fatores de valorizações concedidos no PCCR, assim como o rol das normas e instrumentos de controles fiscais vigentes, a fim de fornecer base para a análise do conhecimento teórico empírico do estudo de caso. De acordo com Zanella (2012, p. 73):

> A pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teóricos empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

A pesquisa quantitativa abordará os aspectos mais voltados para as questões de mensuração e valoração. Sua principal função é medir e quantificar os resultados das investigações, como: levantamento das despesas com os fatores de valorizações dos servidores disposto no PCCR, apuração da receita corrente líquida e dos gastos com pessoal para verificação dos limites fiscais impostos da LRF, apuração das receitas totais disponíveis na Câmara Municipal e dos gastos totais com pessoal a fim de apurar o limite imposto pelo art. 29-A da Constituição Federal.

Foi realizado um estudo de caso – que consiste na pesquisa profunda e exaustiva de um ou poucos objetos – que permitiu um amplo e detalhado conhecimento sobre os impactos legais, financeiros e orçamentários com a implantação do PCCR no âmbito da Câmara Municipal no Ceará:

> Os estudos de caso têm várias aplicações. [...] pois dá a oportunidade para que um aspecto de um problema seja estudado em profundidade dentro de um período de tempo limitado. Além disso, parece ser apropriado para investigação de fenômenos quando há uma grande variedade de fatores e relacionamentos que podem ser diretamente observados e não existem leis básicas para determinar quais são importantes. (VENTURA, 2007, p. 385)

5 Observações sobre a implantação do PCCR e os instrumentos de controle fiscais com gasto de pessoal

A Câmara Legislativa Municipal, localizada na região metropolitana de Fortaleza, no estado do Ceará, por iniciativa da atual gestão, elaborou o projeto de PCCR que tem como propósito dotar o Poder Legislativo Municipal de moderno sistema de gestão de pessoas, através da equidade de oportunidade e do incentivo à capacitação e ao aperfeiçoamento constante, associados à melhoria da qualidade dos serviços prestados à população por meio de um quadro funcional qualificado e motivado.

Além disso, busca-se com o PCCR eliminar a sensível defasagem remuneratória acumulada ao longo do tempo, garantir a valorização dos servidores efetivos e corrigir, além de outras distorções, aquelas relativas à gestão de cargos, carreiras e remunerações, cujas estruturas atuais não proporcionam perspectivas de desenvolvimento para os seus servidores. Dessa forma, o PCCR está estruturado em fatores de valorização dos servidores, como: enquadramento na referência de vencimento, gratificação de titulação, progressões, auxílio-transporte, auxílio-alimentação e programa de capacitação.

Para demonstrar o quanto estes fatores de valorização impactarão nas despesas de pessoal do órgão, fez-se necessária a elaboração de uma projeção das despesas com pessoal no espaço temporal dos anos de 2017 a 2019.

A Tabela 4 (a seguir) demonstra os acréscimos de despesas com pessoal efetivo provocados em razão da implantação dos fatores de valorização do PCCR, através do cálculo da folha de pagamento projetada. Para obter o resultado do aumento de gastos, considerou-se como critério de levantamento a diferença das despesas ano a ano da folha de pessoal efetivo com PCCR em relação à folha de pessoal sem PCCR, detalhadas por fatores.

Tabela 4 – Projeção de despesas com fatores de valorização de servidores efetivos

Acréscimos de despesas com pessoal pelo PCCR			
Fatores	**2017**	**2018**	**2019**
Gratificações/adicionais			
Enquadramento	R$114.462,00	R$139.615,86	R$144.825,99
Gratificação de titulação	R$79.550,92	R$105.129,54	R$152.855,39
Adicional noturno	R$1.439,23	R$1.465,34	R$1.532,93
1/3 de férias	R$5.429,23	R$7.139,78	R$9.344,40
Gratificação natalina	R$16.287,68	R$21.419,33	R$27.921,02
Progressão	R$ –	R$10.821,23	R$37.184,16
RPPS patronal	R$32.987,98	R$43.381,29	R$56.759,54
Subtotal	**R$250.157,03**	**R$328.972,37**	**R$430.423,43**
Indenizações			
Auxílio-alimentação	R$58.080,00	R$105.997,32	R$106.769,52
Auxílio-transporte	R$50.688,00	R$104.544,00	R$108.412,13
Subtotal	**R$108.768,00**	**R$210.541,32**	**R$215.181,65**
Total do acréscimo	**R$358.925,03**	**R$539.513,69**	**R$645.605,08**

Fonte: Adaptado de Câmara Municipal de Horizonte (2018).

A análise da Tabela 4 permite extrair os resultados apresentados a seguir.

No ano de 2017, constatou-se a ocorrência de um valor relativamente alto no fator de enquadramento, causado, principalmente, pelo posicionamento de 5 servidores que possuem mais de 20 anos de efetivo exercício no padrão e referência de vencimento mais elevado. Já a gratificação de titulação apresentou o segundo maior impacto nas despesas em decorrência da admissão de 17 novos servidores que possuíam títulos de graduação e especialização. Já os demais fatores sofrem impactos em razão destes dois primeiros fatores e por exigência da legislação.

No ano de 2018, verificou-se uma tendência de aumento das despesas com os fatores de valorizações de 32% em relação ao valor incorrido no ano de 2017, ocasionado pelos reajustes salariais, atualização das tabelas de progressões e vencimentos, admissão de servidores e concessão de novas gratificações, como também pela intenção da Administração de efetuar mais um reforço no quadro de pessoal efetivo com quantitativo de 17 novos servidores aprovados em concurso público vigente.

Em 2019, projeta-se uma tendência de aumento nos acréscimos de despesas com os fatores de valorizações do PCCR de 31% em relação aos valores incorridos no ano anterior, também ocasionado pelos reajustes salariais para recompor perdas inflacionárias, no percentual de 3,70% de acordo com previsão do indicador INPC para inflação acumulada no ano de 2018, atualização das tabelas de progressões e vencimentos, concessão de novas gratificações em razão da habilitação dos servidores admitidos em 2000 e 2017 a realizar a primeira progressão funcional em decorrência do cumprimento do interstício de 20 meses de efetivo exercício após a admissão e enquadramento, além das aquisições de títulos de graduação e especialização pelos servidores.

Apesar de os fatores de auxílio-alimentação e auxílio-transporte provocarem um aumento de despesas para o órgão público, segundo o entendimento das cortes de contas, essas despesas correntes de natureza indenizatória devem ser informadas no grupo "Outras Despesas Correntes".

Já diante da estruturação dos dados e elaboração da projeção de apuração do limite máximo de despesas da Tabela 5, demonstrou-se o índice 3,53% e 3,48% das despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida respectivamente nos anos de 2017 e 2018. Apesar dos acréscimos de despesas de pessoal ocorridos em função de novas admissões, reajustes salariais e implantação do PCCR, o órgão permanecerá dentro do limite máximo de 6%, como, também, do limite de alerta de 5,4% estabelecidos pela LRF.

Outra informação extraída da projeção refere-se ao quanto do limite de gasto é consumido pela implantação do PCCR, a qual constatou um consumo de apenas 0,15% e 0,23% da receita corrente líquida pelos investimentos com os fatores de valorização de servidores, respectivamente, nos anos de 2017 e 2018, salvo auxílio-transporte e alimentação.

Tabela 5 – Projeção dos gastos com pessoal ***versus*** limites máximos com pessoal na Câmara Municipal

Apuração dos limites legais com despesa de pessoal na Câmara Municipal – LRF		
Apuração dos cumprimentos do limite	**2017**	**2018**
Receita corrente líquida – RCL (prevista)	R$163.457.161,08	R$186.279.558,19
(–) Pessoal – Efetivo	R$533.005,63	R$967.065,18
(–) Adicional PCCR	R$250.157,03	R$328.972,37
(–) Pessoal – Outros	R$4.994.691,64	R$5.191.949,63
(=) Despesa total com pessoal	**R$5.777.854,30**	**R$6.487.987,18**
Limite máximo legislativo	**6,00%**	**6,00%**
(%) Desp. total c/ pessoal sobre RCL c/ PCCR	3,53%	3,48%
(%) Desp. total c/ pessoal sobre RCL s/ PCCR	3,38%	3,31%
Limite de alerta – LRF (90%)	5,40%	5,40%
Limite prudencial – LRF (95%)	5,70%	5,70%

Fonte: Adaptado de Câmara Municipal de Horizonte (2018).

Percebe-se, portanto a compatibilidade do aumento de gastos com pessoal nos anos de 2017 a 2018 em relação ao limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como também demonstra um impacto suportável nas contas públicas do órgão pela implantação do PCCR nos dois primeiros anos.

Os dados estruturados na Tabela 6 possibilitaram verificar a utilização de 74% e 75% das receitas totais recebidas pelo Legislativo Municipal, através de duodécimos, com folha de pagamento com pessoal nos respectivos períodos de competência de 2017 e 2018. Dessa forma, constatou-se um excesso de despesa na folha com pessoal de R$290.479,24 e R$345.614,29, respectivamente, em relação ao limite máximo de 70% da receita total do órgão estipulada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

Tabela 6 – Projeção de gasto com folha de pagamento de pessoal da Câmara Municipal

Limite de gasto com pessoal no âmbito do Poder Legislativo Municipal – Emenda Constitucional nº 25/2000		
Apuração do limite	**2017**	**2018**
Receitas totais do Legislativo	R$6.472.019,74	R$7.064.020,00
Folha de pagamento efetivo	R$462.718,67	R$839.539,18
Folha de pagamento comissionados	R$2.257.755,33	R$2.294.071,61
Folha de pagamento vereadores	R$1.883.250,00	R$1.883.250,00
Acréscimo com PCCR	R$217.169,05	R$285.591,09
(%) Despesa folha s/ receitas totais Legislativo	**74%**	**75%**
Ajuste na folha de pagamento (–) Redução de despesa com comissionados	R$290.479,24	R$345.614,29
(%) Redução de despesas com comissionados	12,87%	15,07%
(70%) Limite máximo c/ folha de pagamento	**70%**	**70%**

Fonte: Adaptado de Câmara Municipal de Horizonte (2018).

Logo, para evitar a ocorrência de irregularidade e das penalidades impostas pelas normas, a Câmara Municipal deverá proceder com ajustes para reduzir despesas com pessoal no montante de R$290.479,24, ou seja, o percentual de 12,87% no ano de 2017 e de R$345.614,29, ou seja, percentual de 15,07% em 2018 nas despesas com a folha de pessoal comissionado para permanecer com as contas públicas regulares, de acordo com o limite máximo de 70% determinado pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

Ainda sobre o aumento de despesa com pessoal, verificou-se na LDO do município, nos períodos de competência de 2017 e 2018, a existência de autorização específica para instituição, concessão, aumento de vantagens, estruturação de carreiras, pelos órgãos e entidades do Poder Público Municipal. Conforme positivado no art. 40 da LDO 2017/2018 do município de Horizonte:

> Art. 40. A instituição, concessão e o aumento de qualquer vantagem pecuniária ou remuneração, a criação de cargos ou adaptações na estrutura de carreiras e a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades do poder público municipal, observado o contido no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais, poderão ser levados a efeito para o exercício de 2017, de acordo com os

limites estabelecidos no art. 169 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (HORIZONTE, 2016a)

Na Tabela 7 demonstra-se a dotação orçamentária para despesas com pessoal. A Lei Orçamentária Anual de 2017 – LOA possui dotação orçamentária suficiente para atendimento da despesa com pessoal, inclusive dos acréscimos com a implantação do PCCR. No entanto, a Lei Orçamentária Anual de 2018 – LAO não possui dotação orçamentária suficiente para o atendimento dos acréscimos com as despesas de pessoal por ter ocorrido uma redução de 14% desta em relação à prevista para o ano anterior.

Tabela 7 – Projeção da apuração de dotação orçamentária para atendimento da despesa com pessoal da Câmara Municipal

Apuração de dotação orçamentária suficiente p/ atendimento da despesa com pessoal – LOA		
Dotação orçamentária	**2017**	**2018**
Dotação orçamentária – LOA: pessoal e encargos sociais	R$5.837.200,00	R$5.020.019,74
Projeção da despesa com pessoal e acréscimo PCCR	R$5.777.854,30	R$6.487.987,18
(–) Ajuste de despesa com pessoal comissionado		R$345.614,29
Saldo de dotação orçamentária	**R$59.345,70**	**-R$1.122.353,15**

Fonte: Adaptado de Câmara Municipal de Horizonte (2018).

Diante do exposto, a execução do PCCR dependerá da criação pela Câmara Municipal de crédito adicional suplementar no montante do saldo negativo para o exercício de 2018, utilizando como fonte de recurso anulação de outras dotações correntes, ou da realização de um novo corte de gasto com pessoal comissionado no valor do saldo negativo, representando uma redução de mais 49% com gastos de pessoal comissionado. Com estas medidas, o órgão se adequará às exigências legais para estruturação de carreiras e admissão de pessoal conforme projeções realizadas e plano de estruturação de carreiras do órgão.

6 Considerações finais

A escolha do tema foi guiada pela situação do Brasil em seguir a tendência da modernização da Administração Pública utilizada amplamente por países desenvolvidos que exigem das organizações públicas a intensificação na busca pelos critérios de eficiência nas prestações dos serviços públicos com menor custo possível.

Nesse sentido, a Câmara Municipal elaborou projeto de lei para implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos servidores públicos efetivos, a fim de dotar o Poder Legislativo Municipal de moderno sistema de gestão de pessoas, através da equidade de oportunidade e do incentivo à capacitação e ao aperfeiçoamento constante e garantir a instituição de fatores de valorização para os servidores efetivos.

Com os fatores de valorização instituídos no PCCR, constatou-se a intenção do órgão em realizar investimento nas cifras de R$358.925,03, R$539.513,69 e R$645.605,08, respectivamente nos anos de 2017, 2018 e 2019, como instrumentos de valorização, a fim de satisfazer e motivar seu quadro de servidores efetivos.

Todavia, a implantação deste plano em curto, médio e longo prazo provocará aumento nas despesas com pessoal, sendo um dos maiores desafios do gestor público, por consumir uma parte considerável dos recursos públicos. Por outro lado, o gestor deve manter os gastos com a despesa de pessoal dentro dos limites aceitáveis de forma a evitar o descontrole das contas e aumento da dívida pública.

Neste sentido, com a análise das projeções de despesas com pessoal e acréscimos de despesas com PCCR na Câmara Municipal, constataram-se no órgão os percentuais de 3,53% e 3,48% em relação à receita corrente líquida projetada, respectivamente, nos anos de 2017 e 2018. Neste índice dos limites de gastos, o órgão permanecerá dentro dos limites máximo (6%), alerta (5,4%) e prudencial (5,7%) com despesa de pessoal no Poder Legislativo Municipal, determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já o gasto com a folha de pagamento com pessoal do Poder Legislativo Municipal apurou o índice de 74% e 75% em relação à receita total recebida pelo Poder Legislativo Municipal, respectivamente nos anos de 2017 e 2018. Neste indicador, o órgão apresentou um excedente de gasto com a folha de pagamento de pessoal em relação ao limite máximo de 70% da receita total recebida pelo Legislativo Municipal, determinado pela Emenda Constitucional nº 25/2000. Deste modo, deverá a Câmara Municipal proceder a ajustes, através do corte de despesa nas cifras de R$290.479,24 e R$345.614,29, respectivamente nos anos de 2017 e 2018, com despesas na folha de pagamento de pessoal comissionado. Após este procedimento o órgão manterá suas contas em conformidade com a legislação.

Portanto, o estudo de caso da câmara municipal evidenciou o PCCR como um dos instrumentos adequados na busca da eficiência na prestação dos serviços públicos, pois permite o desenvolvimento de uma equipe forte, valorizada e motivada. Contudo, é imprescindível a utilização dos instrumentos de controle fiscal de forma conjunta e sistemática, em sua elaboração, a fim de evitar o descontrole das contas públicas, além de evitar o consumo exagerado dos recursos públicos com despesa de pessoal, impactando negativamente os investimentos públicos em outras áreas essenciais e estratégicas do órgão. A limitação identificada no estudo foi a quantidade de elementos da amostra pesquisada em decorrência do prazo, como também a disponibilidade dos dados.

Referências

ALVES, G.; SANTOS, J. B. F. (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa sobre o mundo do trabalho*. Bauru: Canal6, 2014.

ARNAUD, Paulo Wildes. *Valorização do servidor e melhoria na qualidade do serviço público como fatores de motivação e satisfação*. Dissertação (Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração Pública, Economia e Gestão do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000*. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc25.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001*. (Lei de Responsabilidade Fiscal). 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE HORIZONTE. *Estudo de impacto financeiro e orçamentário do plano de cargos, carreiras e remunerações da Câmara Municipal de Horizonte*. Relatório. Atualizado. Câmara Municipal de Horizonte: Horizonte – CE, 2018.

CARVALHO, L. P. R. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus instrumentos de controle de endividamento*: uma análise dos municípios brasileiros (2000-2012). Dissertação (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado – TCE. Sistema de Informação dos Municípios. *Relatórios de despesas e agentes públicos*. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/municipios/show/mun/068/versao/2018/camara/true>. Acesso em: 16 jul. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

HORIZONTE. *Lei Ordinária nº 1.150, de 05 de julho de 2016*. (Lei de Diretrizes Orçamentária). Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2017 e dá outras providências. 2016a. Disponível em: <https://horizonte.ce.gov.br/horizonte-transparente/>. Acesso em: 16 jul. 2018.

HORIZONTE. *Lei Ordinária nº 1.155, de 07 de novembro de 2016*. (Lei Orçamentária Anual). Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2017. 2016b. Disponível em: <https://horizonte.ce.gov.br/horizonte-transparente/>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MAIA, Kadma *et al*. Nova gestão pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, v. 3, n. 6, p. 1-33, dez. 2012.

MARTINS, A. A.; MARQUES H. R. *A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública*. Dissertação (Pós-Graduação em Contabilidade Financeira e Controladoria) – Faculdades Integradas de Rio Verde, Rio Verde de Mato Grosso, 2013.

MINAYO, C. S. (Org.); DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE. Secretaria da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995.

PASCHOAL, Luiz. *Administração de cargos e salários*: manual prático e novas metodologias. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

PRIMAK, Irineu *et al*. Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do Estado do Paraná. *Recape – Revista de Carreiras e Pessoas*, São Paulo, v. IV, n. 2, p. 112-127, maio/ago. 2014.

RAITZ, C. S. *Proposta de um plano de cargos e salários para a Secretaria de Administração e Finanças da Prefeitura Municipal de Antônio Carlos/SC*. Dissertação (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

REIS, Audeni de Souza *et al*. A importância da implantação do plano de cargos e salários na tenção de talentos: um estudo de caso. *XV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica*. 2011.

Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/trabalhos_sociaisaplicadas.html>. Acesso em: 24 out. 2017.

SOUZA, Antonio Ricardo. *Agências reguladoras e seus modelos de gestão*: uma análise na Aneel e Anatel. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

SOUZA, Rodrigo Silva de. *Despesa de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

TOLEDO JR., Flavio C. Os limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009. *Revista TCU*, São Paulo, n. 119, set. 2010.

VASCONCELOS, Wiliane Lílian Tavares. *Elaboração de um plano de cargos e salários para uma microempresa de automação industrial no Estado da Paraíba*. Dissertação (Graduação em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista SOCERJ*, Rio de Janeiro, p. 383-386, 2007. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34829418/o_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa.pdf?>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia de estudos e de pesquisa em administração*. 2. ed. reimpr. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Leonardo Juelino da; MORAES, Sâmia Bessa de. Os instrumentos de controle fiscais com gastos de pessoal na gestão pública: um estudo acerca da implantação do plano de cargos, carreiras e remunerações em uma câmara municipal do estado do Ceará. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 207-223. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO NO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR PELA FECHADURA

LUIS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ
ROBERT LUTHER SALVIATO DETONI

Resumo: Política pública é tema importante e com impacto no cotidiano das pessoas. Envolve questões como: grupos de interesse; planejamento governamental; escassez de recursos; onde, para quê e para quem destinar os recursos públicos. Da escassez dos recursos nasce a colisão de direitos, pois esses direitos têm custos que limitam sua efetivação e obrigam escolhas, o que demonstra a interação entre o direito e a economia. Não basta que o gasto atenda à legalidade, mas também traga resultados à sociedade, o que exige novo esforço do controle externo na avaliação de políticas públicas. E a análise econômica do direito (AED) poderá prestar uma enorme contribuição nesse processo, mediante conceitos e teorias como: eficiência; escassez (*trade-offs* e custo de oportunidade); economicidade; incentivos; assimetria informacional; teoria da escolha pública; economia comportamental. Pretende-se demonstrar como a aproximação com a economia, por meio do estudo teórico da análise econômica do direito, faz-se necessária e como pode auxiliar na formulação e avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Controle externo. AED.

Abstract: Public policy is an important issue and has an impact on people's daily lives. It involves issues such as: interest groups; government planning; scarcity of resources; where, for what and for whom to allocate public resources. From the scarcity of resources comes the collision of rights, because these rights have costs that limit their effectiveness and force choices, which demonstrates the interaction between law and economics. It is not enough that the expenditure meets the legality, but also brings results to society, which requires a new effort of the External Control in the evaluation of public policies. And the Economic Analysis of Law (AED) can make an enormous contribution in this process, through concepts and theories such as: efficiency; scarcity (trade-offs and opportunity cost); economicity; incentives; informational asymmetry; public choice theory; behavioral economics. The aim is to demonstrate how the approach to economics, through the theoretical study of the Economic Analysis of Law, is necessary and how it can help in the formulation and evaluation of public policies.

Keywords: Public policy. External control. Economic analysis of law.

Introdução

A discussão sobre políticas públicas está no nosso cotidiano por meio de matérias na mídia, de seminários, de artigos acadêmicos e transmite para o cidadão comum a ideia de que é algo que vem do governo e/ou dos políticos. Quem nunca ouviu ou mesmo falou "onde está o governo para resolver ou proibir isso ou aquilo?". Foi a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFB/88), com a ampliação dos direitos sociais[1], que o tema política pública ganhou bastante relevo, uma vez que seria por meio dela que se efetivariam esses direitos positivados.

Pode-se compreender a política pública dividindo-a em dois grandes campos: o político e o administrativo. No primeiro campo ela é encarada como um processo decisório que envolverá conflitos entre os diversos grupos de interesse[2] presentes em uma sociedade, cada um com seus valores, ideais, interesses setoriais, visões ideológicas e direitos.

O conjunto das mais variadas e infindáveis necessidades e demandas dos grupos de interesse certamente produz um valor muitas vezes superior à capacidade orçamentária (realizar despesas ante a arrecadação) do ente público. Esses grupos de interesse estão diuturnamente demandando e pressionado o Poder Público quanto à forma de agir e de aplicar os recursos públicos e assim obter sua cota no "latifúndio do orçamento público", que define quem e quanto ganhará e quem perderá ao longo do processo político (*politics*) de alocações de recursos públicos para a execução de políticas públicas (*policies*).[3] Escolhas, portanto, deverão ser feitas e políticas públicas serão executadas.

Por sua vez, a definição administrativa de política pública envolve uma visão mais legalista-tecnocrática de que ela é um conjunto de programas, projetos e atividades governamentais. Como sustentam Cangussu e Aquino (2012):

> [...] a definição das políticas públicas e, em decorrência disso, a efetivação de direitos sociais, partem de esforços conjuntos e individuais de cada ente federado, objetivando a melhoria das condições de vida das camadas populacionais desfavorecidas, mediante a defesa da igualdade social. Entretanto, para a execução dessas políticas públicas, é necessário um planejamento quanto às questões orçamentárias, uma vez que o provimento de qualquer direito demanda gastos públicos.

A CFB/88 estabeleceu, em seu art. 165 e seguintes, os elementos dirigentes do planejamento governamental, indicando três instrumentos primordiais: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Souza *apud* Stringari (2015) informa:

---

1 CF/88: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

2 Empresários, federações, confederações, sindicatos, servidores públicos, associações, fundações, partidos políticos, conselhos profissionais etc.

3 Plural de *policy* em inglês. Diferentemente da língua portuguesa, na língua inglesa é possível separar com clareza *política* (*politics*) da *política pública* (*policy*). A primeira expressão diz respeito à dimensão processual da política, isto é, são os processos de disputa e exercício do poder, e a segunda se refere, especificamente, à própria ação da política pública. Na língua portuguesa não é raro usar, equivocadamente, a palavra *política* para ambos os conceitos que possuem diferentes objetivos, momentos e lugares dentro da esfera pública.

> A intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento no qual o PPA [plano plurianual] daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Caberia à LDO [lei de diretrizes orçamentárias] desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as nos padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA [lei orçamentária anual], por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

Denota-se, assim, o dever do planejamento e da vinculação entre os instrumentos de alocação dos recursos públicos. O Plano Plurianual (PPA), com aplicação para quatro anos, assegura que o orçamento de cada exercício seja elaborado de forma compatível com o planejamento de médio prazo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com aplicação anual, compreende as metas e prioridades da Administração Pública e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual discriminará os recursos orçamentários e financeiros para o atingimento das metas e prioridades estabelecidas pela LDO. Busca-se, assim, equacionar receitas e despesas.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), colocou o planejamento como pressuposto da gestão fiscal responsável, conforme expresso em seu art. 1º, §1º, *in verbis*:

> Art. 1º [...]
> §1º *A responsabilidade na gestão fiscal 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. (Grifos nossos)

O orçamento figura como um instrumento fundamental de deliberação e efetivação de políticas públicas e de discussão social acerca da destinação dos recursos públicos visando à concretização dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal. E o planejamento na alocação de recursos públicos ganha destaque no contexto de escassez desses recursos (STRINGARI, 2015).

Contudo, embora as garantias constitucionais sejam amplas, a realidade da falta de recursos torna imperativa a discussão a respeito de onde, para quê e para quem serão destinadas as fatias ínfimas de recursos públicos desvinculados e disponíveis à discricionariedade do administrador público. Apresentam-se escolhas trágicas baseadas na impossibilidade de atendimento das inúmeras necessidades dos cidadãos (STRINGARI, 2015).

Carvalho Neto (2015) reforça o questionamento no curso de Auditoria Governamental do TCU:

> As políticas públicas e os programas de governo que permitem traduzi-las em ações governamentais existem para atender a necessidades da sociedade. No entanto, sabemos que muitas demandas populares não são atendidas. Além disso, sabemos que algumas demandas não chegam sequer a ser consideradas no momento de formulação das políticas,

> o que nos leva às questões: por que algumas políticas são criadas, e outras não? Por que alguns programas de governo são elaborados e colocados em prática, lidando com algumas necessidades da sociedade, enquanto um conjunto de problemas de diversas ordens e que atingem os mais variados públicos não são incluídos na pauta de ação dos governos?

A existência da escassez torna premente a escolha na alocação de recursos públicos. Da escassez dos recursos nasce a colisão de direitos. E a resposta para este contexto reside na ponderação, não (somente) argumentativa, mas especialmente vinculada aos resultados que dela advêm (STRINGARI, 2015). Luciano Benetti Timm *apud* Stringari (2015) apresenta um exemplo do exposto:

> [...] uma escolha trágica diz respeito a como gastar os insuficientes recursos da Secretaria Estadual da Saúde [...]. Os recursos deverão ir para a campanha contra cigarro ou para construir hospitais? Ou não seria mais recomendável pagar melhor os médicos ou então contratar mais funcionários? Ou quem sabe não deveria ser investido em prevenção de acidentes de trânsito, dado o custo social dos acidentes?
> A solução desse problema não se dá pelo melhor argumento (retoricamente falando). Somente uma cuidadosa análise de custo-benefício de cada gasto, de cada política pública alternativa, feita por economistas, médicos, gestores, pode indicar o melhor caminho, aceitando-se a triste premissa de que nem tudo estará protegido.

A admissão de que os direitos possuem, de fato, custos, e de que esses custos podem limitar sua efetivação, bem como de que a escolha trágica de quais direitos (e direitos de quem?) serão efetivados deriva da escassez de recursos, demonstra a necessária e constante interação entre o direito e a economia, especialmente no âmbito da Administração Pública (STRINGARI, 2015).

Cabe à burocracia estatal (corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução das políticas públicas) gerir os recursos públicos com o objetivo de obter resultados úteis (OLIVEIRA; PAULA, 2014). Atualmente, o interesse principal não é (só) o atendimento à legalidade do gasto público. Enrique Groisman *apud* Aragão (2009) observa:

> [...] a mera juridicidade da atuação estatal como elemento de legitimação se tornou insatisfatória a partir do momento em que começou também a ser exigida a obtenção de resultados. Não se considera mais suficiente que os governantes não violem a lei: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, solução para os problemas de habitação e saúde. A discussão sempre se coloca em relação a quais são as políticas mais adequadas para atingir estes fins, mas não há dúvidas de que a lei deixou de ser apenas um meio para impedir a arbitrariedade para se converter em ponto de partida para uma série de atividades nas quais há uma maior margem de delegação e de discricionariedade e um crescente espaço para a técnica.

E Fábio Konder Comparato *apud* Aragão (2009) reforça esse entendimento ao observar que "a legitimidade do Estado passa a fundar-se não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem realizadas programadamente".

O caminho a ser perseguido pelo controle externo exige esforço para atingir uma avaliação de políticas públicas não só sob o prisma da legalidade. Mesmo a LRF, embora tenha estabelecido importantes avanços na preparação e análise dos orçamentos, ainda

não conseguiu estabelecer um adequado *benchmark* para avaliar o impacto das políticas públicas em diferentes grupos sociais (NÓBREGA, 2008). Segue um interessante registro sobre o tema:

> Durante muito tempo, a atuação das mencionadas Cortes [de Contas] primou pela auditoria de conformidade, ou seja, a adequação dos atos e fatos administrativos em relação às normas legais. A regularidade formal, todavia, não se mostrou a melhor maneira para controle/qualidade da despesa pública, uma vez que a simples adequação a procedimentos legais nem sempre corresponde ao melhor desempenho finalístico da gestão. É o que tem demonstrado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal do Tribunal de Contas paulista (IEGM/TCESP). Hoje, sem prejuízo ao atendimento ao princípio da legalidade, a prioridade é a fiscalização de resultados, ou seja, a análise do gasto público sob o prisma de como a política pública executada melhorou/impactou a vida do cidadão (efetividade), tendo em conta as metas (eficácia) e custos programados (eficiência). (DALL'OLIO, 2017)

Acreditamos que o corpo teórico conhecido como *análise econômica do direito* (AED) poderá prestar uma enorme contribuição na avaliação das políticas públicas. A congregação de postulados econômicos fornece elementos comumente ignorados pelo direito, que influenciam o alcance e os resultados das normas jurídicas e das políticas públicas (STRINGARI, 2015).

A AED é uma sofisticada metodologia jurídico-econômica, testada e aplicada desde 1960,[4] fundada na aplicação da teoria econômica, em particular na teoria microeconômica[5] e na teoria do bem-estar social,[6] às normas e instituições jurídico-políticas. Tem sido reconhecida, por vários pesquisadores, como o movimento de maior impacto na literatura jurídica ocorrido ao longo da segunda metade do século passado.

A AED pressupõe a aplicação da teoria econômica para examinar as leis, instituições legais e políticas públicas (GICO JR.; COOTER; ULEN; POSNER; SHAVELL *apud* TABAK, 2014). A análise de proposições legislativas requer inicialmente a avaliação da constitucionalidade, juridicidade, legalidade e boa técnica legislativa. Não obstante, do ponto de vista da AED, é preciso ir além ao analisar proposições legislativas e políticas públicas (TABAK, 2014).

É importante ressaltar que a AED não deve ser confundida com o ramo jurídico do direito econômico. Este tem "como objeto de estudo o sistema econômico de uma perspectiva do sistema jurídico e seus instrumentos, não sendo intrinsecamente interdisciplinar" (ARAÚJO, 2017).

---

4 Os quatro "pais-fundadores" (*founding fathers*) da AED são: Ronald Coase (economia), Richard Posner (direito), Guido Cabresi e Henry Mane (direito e economia). Podem ser incluídos também: Harold Demsetz (economia), Robert Cooker (direito), William Landes (direito), Richard Epstein (direito) e George Priest (direito), entre outros. Há quem inclua também James Buchanan (economia e direito) e Gordon Tullock (economia), "pais" da teoria da escolha pública, e Oliver Williamson (economia) e Douglas North (economia), "pais" da nova economia institucional.

5 A *microeconomia* é um ramo da economia que se ocupa do estudo das causas de falhas de mercado, e dos possíveis meios para corrigi-las, quando ocorrem. Tal análise desempenha um papel importante em decisões políticas sobre políticas públicas.

6 O *bem-estar social* se mede pela agregação do bem-estar dos indivíduos. Contudo, não há uma medida única de agregação.

A AED tem um escopo bem maior[7] de pesquisa a partir de conceitos e teorias retirados das ciências econômicas que podem apoiar os operadores do controle externo, como: *eficiência*; *escassez* (*trade-offs* e custo de oportunidade); *escolha racional*; *racionalidade limitada*; *economicidade*; *externalidades*; *incentivos*; *assimetria informacional* (teoria dos custos de transação, teoria da agência e teoria dos contratos incompletos); *teoria dos jogos* e *teoria da escolha pública* (falhas de governo; grupos de interesse, *rent-seeking*); *economia comportamental* (*law and behavioral economics*); entre outros.

A seguir são apresentadas algumas possibilidades de aplicação desses conceitos e teorias, acima mencionados, pelos *operadores do controle externo* ao longo do ciclo das políticas públicas.[8]

1 Eficiência

Um dos grandes temas de embate do direito com a economia é a eficiência. O grande horizonte da economia é a busca pela eficiência. O do direito é a justiça. Mas é possível encontrar uma interseção nesse clássico debate. Não se pode dizer que algo seja justo simplesmente porque é eficiente. Mas parece existir, intuitivamente, algo a ver entre justiça e eficiência. Há qualquer coisa de injusto no desperdício e este nada mais é do que a ausência de eficiência. Portanto, a justiça e a eficiência têm algo em comum (SALAMA, 2011). Nessa linha é que se reflete sobre a aplicação da eficiência e da AED na avaliação das políticas públicas (SALAMA, 2011).

A eficiência é um dos principais pilares da AED e tem diversas acepções.[9] Tem o conceito de eficiência que se relaciona com a gestão ou administração, cujo significado está no âmbito da teoria da administração, e o outro que não se liga à gestão dos recursos, mas à tomada de decisões sobre a alocação de recursos na economia, cujo significado está no âmbito da ciência econômica (MAURICIO JUNIOR, 2015).

Mauricio Junior (2015) esclarece que, "Na ciência administrativa, a eficiência em sentido amplo está ligada à ideia de otimização gerencial. A otimização gerencial pode ser medida por meio de quatro critérios: a eficiência em sentido estrito, a eficácia, a produtividade e a qualidade".

---

[7] A fim de ilustrar a importância e o reconhecimento da AED pela comunidade científica, listam-se aqui os ganhadores do "Prêmio Nobel em Economia" que trabalharam direta ou indiretamente, com AED: 1982 – *George Stigler*: pelos estudos sobre estruturas industriais, funcionamento de mercados e causas e consequências da regulamentação estatal; 1986 – *James Buchanan*: pelos estudos sobre as bases contratuais e constitucionais das teorias econômicas e políticas sobre os processos de tomada de decisão – teoria da escolha pública; 1991 – *Ronald Coase*: pelo trabalho na descoberta e no esclarecimento da importância dos custos de transação e direitos de propriedade para a estruturação e funcionamento da economia; 1992 – *Gary Becker*: por ter estendido os domínios da análise microeconômica para vários aspectos do comportamento humano, inclusive interações não relacionadas ao mercado; 2005 – *Robert Aumann e Thomas Schelling*: pelas pesquisas sobre conflito e cooperação pela perspectiva da teoria dos jogos; 2009 – *Oliver E. Williamson e Elinor Ostrom*: pelas pesquisas sobre governança econômica e como a propriedade comum pode ser gerenciada com sucesso por associações; 2014 – *Jean Tirole*: pelas pesquisas sobre poder de mercado e regulação; 2016 – *Oliver Hart e Bengt Holmström*: por suas contribuições à teoria dos contratos; 2017 – *Richard Thaler*: por suas contribuições para a economia comportamental ao unir economia e psicologia.

[8] O ciclo das políticas públicas tem as seguintes etapas: criação, execução, monitoramento e avaliação.

[9] Oliveira e Paula (2014) discutem os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas.

A eficiência em sentido estrito é uma relação entre recursos (razão entre os recursos que deveriam ser consumidos e os recursos efetivamente consumidos, ou seja, busca-se minimizar o consumo de recursos). A eficácia é uma relação entre resultados: resultados obtidos e resultados desejados ou ainda entre metas alcançadas e metas fixadas. A produtividade é uma relação entre resultados e recursos, ou seja, entre resultados obtidos e recursos consumidos. A qualidade é a conformidade com determinados requisitos e padrões de excelência, por exemplo, o bom atendimento, o fornecimento de informações precisas sobre o serviço e o grau de satisfação do usuário (MAURICIO JUNIOR, 2015).

Portanto, na ciência administrativa, a eficiência pode ser vista como relacionada ao alcance de diversos fins. Um desses fins pode ser o consumo de recursos dentro dos padrões estabelecidos; pode ser a busca por atingir os resultados projetados; pode ser a perseguição da melhor relação entre resultados obtidos e recursos consumidos; ou ainda o alcance da conformidade com requisitos de qualidade. A eficiência, portanto, é um conceito pluridimensional (MAURICIO JUNIOR, 2015).

A eficiência econômica está intimamente relacionada com a maximização da riqueza e do bem-estar social. Existem basicamente dois tipos de análise de eficiência econômica: a de Pareto e a de Kaldor-Hicks. Normalmente, as análises de custos e benefícios das políticas públicas no campo da teoria econômica são baseadas nesses dois critérios de eficiência.

O critério de eficiência de Pareto estipula que determinada medida é eficiente somente quando melhora o nível de bem-estar de um agente sem piorar o nível de bem-estar de alguém. Por exemplo, se determinada medida[10] X pode gerar ganhos para determinado indivíduo ou grupo sem gerar perdas para ninguém, diz-se que tal medida é eficiente no sentido de Pareto.

O uso da eficiência de Pareto (ótimo de Pareto), isto é, considerar que determinada ação será eficiente se ao menos um indivíduo ficar em situação melhor e nenhum outro ficar em situação pior, tem problemas práticos. Difícil afirmar com segurança que determinadas medidas que atingem milhares de cidadãos possam garantir que não haja cidadãos que fiquem em uma situação pior.

Uma alternativa ao critério paretiano é o critério de Kaldor-Hicks. Sob essa análise, uma solução é eficiente se produzir mais ganhos que custos. Corolário disso é a necessidade de compensação por parte dos ganhadores em favor dos perdedores. Percebe-se que os ganhadores devem ganhar mais do que as perdas dos seus oponentes, do contrário, não há como compensá-los. Quando os ganhos são superiores em relação às perdas, há acréscimo de riqueza e, portanto, a troca foi eficiente. Salama (2008) esclarece:

> [...] suponha que uma mudança qualquer (por exemplo, a edição de uma nova lei) beneficie um determinado grupo de indivíduos (os "ganhadores") mas prejudique outro grupo (os "perdedores"). Pelo critério de Pareto, tal mudança não poderia jamais ser eficiente (afinal, há "perdedores", isto é, indivíduos que pioram sua situação com as mudanças). Assim, por este critério, qualquer norma que estabeleça um privilégio, por mais nefasto que seja, jamais poderia ser alterada [...] a lei perderia toda a sua plasticidade e a sociedade estaria

[10] Medidas: elaboração de normas ou execução de uma política pública.

> fadada ao total imobilismo. O critério de Kaldor-Hicks busca superar a restrição imposta pelo ótimo de Pareto de que mudanças somente são eficientes se nenhum indivíduo fica em posição pior. Pelo critério de Kaldor-Hicks, o importante é que os ganhadores possam compensar os perdedores, mesmo que efetivamente não o façam.

Um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas é (espera-se) o de aumentar a eficiência da economia, levando a maior bem-estar. Quando determinada proposição legislativa é eficiente ela proporciona um aumento de bem-estar para a sociedade. Tabak (2014) exemplifica essa questão:

> Um exemplo de uma política pública que pode levar a um aumento de eficiência é a construção de uma usina hidrelétrica. Como ela proporciona mais energia para determinadas comunidades, que pode ser inclusive mais barata, temos que a construção dessa usina leva a determinado benefício social. Em geral construções dessa natureza implicam custos ambientais, em virtude do alagamento de determinadas áreas, deslocamentos de pessoas que vivem em regiões que devem ficar alagadas e assim por diante. No caso do benefício ser maior do que os custos gerados, então a construção da usina é eficiente (Kaldor-Hicks). Contudo, existe uma assimetria entre os agentes, pois os consumidores de energia que receberão essa nova energia sairão ganhando, mas a população que foi deslocada pode perder.
> Se a situação é eficiente no sentido de Kaldor-Hicks, os benefícios sociais são maiores que os custos sociais. Assim, os ganhos dos consumidores são maiores que as perdas da população que vivia naquela localidade.

Ao analisar determinado projeto de lei sob a ótica da AED, os operadores do controle externo devem avaliar se esta norma é mais eficiente do que a situação no *status quo*. Caso a norma seja eficiente então ela deve ser introduzida, uma vez que é possível aumentar o bem-estar da sociedade.

2 Economicidade

Economicidade é um termo que pode induzir a pensar na economia (ou não desperdício) de recursos, o que se aproxima da ideia de eficiência administrativa em sentido estrito. Não é este, porém, o significado de economicidade. Economicidade se refere à famosa relação "custo-benefício" (MAURICIO JUNIOR, 2015).

Os *trade-offs* sempre envolvem a comparação de custos e benefícios. Em uma definição bem simples, benefício é tudo que se ganha; custo é tudo o que se perde (MAURICIO JUNIOR, 2015). A economicidade não corresponde a uma exigência de economia de recursos ou a um dever de escolher o meio menos custoso *ceteris paribus*; não é, portanto, a positivação de um fim (ÁVILA *apud* MAURICIO JUNIOR, 2015). Sua função é permitir a escolha da opção que apresente a melhor relação custo-benefício, e não da opção de menor custo.

Mauricio Junior (2015) aponta, contudo, limitações no uso da economicidade como critério de decisão de políticas públicas. Suponha que o exame de economicidade revela que, do ponto de vista da eficiência econômica, recursos empregados em vacinação e saneamento produzem resultado melhor do que os empregados no tratamento de doenças raras. Pode-se afirmar que o resultado da economicidade nesse caso deve

determinar a conduta do governo na escolha das políticas a serem adotadas? O governo deve abandonar os doentes terminais, deve dar assistência a alguns, ou deve deslocar mais recursos para a saúde, retirando-os de setores como educação ou pagamento de funcionários públicos? Estas questões obrigatoriamente remetem ao exame das limitações da economicidade.

Ainda assim, Mauricio Junior (2015) reforça a importância da economicidade na avaliação das políticas públicas:

> O que podemos concluir em relação à economicidade é que ela é um importante elemento na tomada de decisões, seja por um agente privado, seja por órgão governamental. Se suas limitações traçam as fronteiras além das quais ela não pode avançar, por outro lado delineiam um amplo campo de aplicação, dentre os vários exemplos que vimos.

Portanto, o controle externo deve considerar a economicidade um importante instrumento para a avaliação dos critérios da tomada de decisão do gestor, permitindo uma avaliação mais racional das políticas públicas.

3 Teoria dos custos de transação

O custo de transação não é apenas o valor pago pelo bem ou serviço (custo monetário), e sim todos os custos necessários para que a transação (trocas) se efetive. Para realizar uma transação no mercado é necessário descobrir com quem se quer transacionar; informar as pessoas que se quer negociar; redigir um contrato; monitorar o seu cumprimento a fim de garantir que seus termos estejam sendo respeitados, e assim por diante (CASTELAR; SADDI, 2005).

Quanto menor o custo de transação mais eficiente será o ambiente econômico. Salama (2010) assim o define:

> [...] são os custos que cada indivíduo, firma ou organização incorre ao se relacionar com outros indivíduos, aí se incluindo os custos de procura de parceiros para negociar, os custos de negociação e os custos com a formação de acordos e monitoramento (inclusive judicial) dos intercâmbios após o acordo, e ainda os custos de oportunidade. Na definição clássica de Barzel, custos de transação são os custos de captura, proteção e transferências de direitos.

Os custos de transação são definidos pelos custos *ex-ante* decorrentes do levantamento de informações e pelos custos *ex-post* referentes à gestão do contrato, assim como pela busca de defesa quando não ocorre o cumprimento dos aspectos contratados *ex-ante* à elaboração de contratos (WILLIAMSON, 1985).

Tais custos advêm do fato de que os agentes tomadores de decisão não dispõem de todas as informações necessárias no momento da decisão. Assim, a assimetria de informação[11] está implícita aos custos de transação incorridos nas negociações nos mercados.

---

[11] Assimetria de informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem entre si uma transação econômica com uma das partes envolvidas detendo por tal meio informações qualitativa e/ou quantitativamente superiores às da outra parte. Essa assimetria gera o que se define na microeconomia como falhas de mercado.

Um exemplo interessante foi a decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2302/2013)[12] na contratação direta pela Petrobras, por inexigibilidade de licitação, da construção da Plataforma P-56, "sem a necessária demonstração da inviabilidade de competição", conforme inicialmente apontado pela equipe técnica. Explica-se: a Petrobras optou por proceder à contratação direta da Plataforma P-56 com a mesma empresa que havia sido a vencedora no certame anterior, promovido para a contratação da Plataforma P-51, com base no item 2.3, "e", do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras (RLSP).[13] Durante o voto, essa alternativa foi chamada de "clonagem de contratação". Peixoto (2014), ao analisar a questão, assim sumarizou:

> [...] o TCU reconheceu a existência – e, em consequência, levou em consideração – de custos inerentes à troca de empresa contratada, representados, entre outros, pelos custos adicionais decorrentes de retrabalhos. Reconheceu, igualmente, que a diminuição de risco da operação, decorrente da manutenção da mesma empresa para clonagem da contratação, traria benefícios associados e representados na redução do preço para a PETROBRAS. *O fato de uma nova empresa realizar projeto executado por outra representaria, nesse caso, aumento dos chamados custos de transação* a serem suportados pela nova contratada e, em consequência, embutidos no preço ofertado (e também suportado) à PETROBRAS. *Essa ponderação demonstra o cuidado do Tribunal com a efetiva avaliação da realidade dos contratos e sua busca pela comprovação da eficiência das decisões dos gestores*. (Grifos nossos)

Os custos de transação também se fazem presentes nas políticas públicas e estão relacionados à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos atores. Existem vários custos envolvidos nestas transações. Seguem alguns de maior relevância, a partir da análise de Horn *apud* Peres (2007):

> a) um primeiro custo de transação está associado ao tempo e esforço gastos pelos políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, na busca de acordo sobre determinada política pública. A existência de conflito e incerteza aumenta o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover leis e políticas públicas vagas. Esse caráter vago, por sua vez, traz consigo outros problemas a serem balanceados, pois os benefícios criados por tais leis e políticas não são claros, dificultando a verificação de cumprimento dos objetivos;
> b) outro custo de transação reside no fato de que a duração dos benefícios propostos por uma política pública é afetada por problemas de compromisso de longo prazo, em função da maior ou menor habilidade de legisladores e executivos de alterar, emendar e substituir leis e regras. Em uma democracia, não existe garantia de que uma mudança de legislatura não leve à revisão de regras de uma determinada política pública. Segundo Moe (1990), isto causa incerteza política;
> c) em sistemas democráticos (e na maioria dos outros), a autoridade pública não pertence a ninguém. Está simplesmente "no mundo", vinculada a cargos públicos diversos, e quem tiver êxito, pelas regras estabelecidas do jogo, em conquistar o controle desses cargos tem o direito de usá-lo [...] Enquanto o direito de exercer a autoridade pública está hoje com os atuais ocupantes dos cargos, outros atores políticos, com interesses diferentes e

---

[12] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.302/2013. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 28/08/2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 set. 2013.

[13] "2.3 É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade fática ou jurídica de competição, em especial: [...] e) para a contratação de serviços ou aquisição de bens, em situações atípicas de mercado em que, comprovadamente, a realização do procedimento licitatório não seja hábil a atender ao princípio da economicidade; [...]".

> talvez contrários, poderão conquistar esse direito amanhã, juntamente com o controle legítimo sobre as políticas e estruturas deixadas por seus antecessores. O que quer que seja criado pelas autoridades de hoje está, portanto, sujeito a ser subvertido ou possivelmente destruído por completo – de modo perfeitamente legal e sem qualquer compensação – pelas autoridades de amanhã (MOE, 1990, apud HORN, 1995, p. 17, tradução nossa);
> d) esse processo representa um custo político de transação, visto que não é possível garantir-se à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública;
> e) outro custo pode vir do fato de que o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a burocracia e sociedade civil não têm necessariamente o mesmo entendimento, compromisso e energia para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, de modo que os benefícios de uma política específica podem não se concretizar. Isso implica um custo de agência, principalmente entre Poder Executivo e burocracia;
> f) o custo de monitoramento da burocracia pode ser visto dentro de um modelo principal-agente aplicado ...
> g) segundo Pzreworski (1995), essa abordagem alternativa de estudo da burocracia, através do conceito principal-agente, está fundamentada no fato de que na administração, seja pública ou privada, é difícil supervisionar e controlar o comportamento do agente. Na medida em que a eficiência da administração pública depende do comportamento de agentes (burocratas), nem sempre fiscalizáveis e podendo, portanto, agir de forma oculta, o principal (sociedade) fica à mercê da perda de controle sobre a máquina pública (BORSANI, 2004). Temos, então, um custo relevante relacionado ao monitoramento da burocracia, com a criação de um sistema de incentivos e sanções que assegurem que os agentes ajam no sentido de proteger os interesses daqueles que devem ser os beneficiários da política pública e não apenas em seu auto-interesse (HORN, 1995);
> h) um último tipo de custo de transação, aqui relacionado, existe em função da falta de clareza, por parte da sociedade civil, a respeito dos benefícios privados ou custos associados à determinada política pública. Esta falta de clareza é maior quando o financiamento de uma política se dá totalmente em função do pagamento de impostos, cujo ônus recai sobre boa parte da sociedade de forma não individualizada. Nessas circunstâncias, o apoio à determinada política pública dependerá da aversão ao risco do cidadão: quanto maior esta, menor a tendência a apoiar novas políticas (HORN, 1995).

Observam-se, assim, diferentes razões que justificam a presença dos custos de transação. A redução e o controle dos custos de transação dependerão da construção de determinadas estruturas de governança que possam criar sistemas de incentivo aos atores relevantes neste processo para aperfeiçoar a implementação e execução de políticas públicas.

Os custos de transação desempenham, portanto, papel relevante na avaliação das leis e políticas públicas. A existência de custos de transação relevantes pode levar a economia a ficar aquém do seu potencial – revelando ineficiências importantes que na ausência desses custos poderiam ser eliminadas. Dessa forma, as proposições legislativas e políticas públicas devem, sempre que possível, reduzir eventuais custos de transação. O controle externo tem a tarefa fundamental de contribuir para essa redução.

4 Teoria da agência

A teoria da agência foi formalizada pelos economistas Jensen e Meckling em 1976 e estuda as relações de conflitos que podem existir dentro de qualquer organização ou entre ela e grupos externos.

Uma relação de agência é estabelecida entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada tarefa de interesse do principal. No caso do setor público teríamos algumas variações da relação principal e agente, como: eleitor e eleito; sociedade e gestor público; entre outras combinações.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação da agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas (principal) contratam outra pessoa (agente) para realizar algum serviço em seu nome, podendo ainda delegar autoridade para o agente tomar decisões.

O problema agente-principal tratado na teoria microeconômica está no fato de que os agentes podem desejar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de resultados menores para o principal. Carvalho Neto (2015) expõe o conflito de agência no curso de Auditoria Governamental do TCU da seguinte forma:

> [...] os conflitos de agência aparecem quando o bem-estar de uma parte – o proprietário – denominada principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do patrimônio do principal, denominada agente.
> Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente.

O principal não tem condição de acompanhar tudo o que fazem os agentes, pois estes sabem mais do que fazem em relação aos proprietários (principal). Essa assimetria de informações cria o que é conhecido como "problema da relação agente e principal" ou somente "problema de agência".

A relação principal-agente em organizações públicas ocorre porque os agentes públicos dessas organizações podem valorizar mais seus interesses pessoais em detrimento do interesse público. O principal, na maior parte das ocasiões, não tem conhecimento pleno do caráter do agente e, além disso, as informações estão mais próximas do agente do que dele. Andwig e Fjeldstad (2000) corroboram esse posicionamento: "O problema de agência surge quando o principal, como é comum no setor público, tem pouco conhecimento sobre a honestidade ou desonestidade do agente, e informações limitadas sobre as atividades produtivas e corruptas dos agentes e dos clientes".

De que maneira a informação incompleta e o monitoramento dispendioso influenciam o modo de ação dos agentes? Existiriam mecanismos de incentivos que poderiam oferecer ou estimular um comportamento do agente em sintonia com os interesses do principal (sociedade)? Essas perguntas são fundamentais em qualquer análise da relação principal-agente. Prováveis divergências de objetivos e a existência de assimetria de informações são dois elementos centrais na relação agente-principal. Como assinala Rose-Ackerman (2002): "As relações entre agente e principal se situam no cerne das transações corruptas, com as comissões ilegais sendo uma opção que os agentes públicos têm para alocar os ganhos e as perdas da atividade de governo".

A teoria da agência é uma ferramenta útil para avaliação da qualidade da governança pública. Os conflitos de interesse ou problemas de agência podem ser mitigados pela observação de princípios de boa governança, como: o sistema de integridade (controle interno, corregedoria, ouvidoria, conselhos de ética), a transparência e a *accountability*.[14]

---

[14] *Accountability* pode ser traduzido como responsabilização e remete à obrigação, à transparência, de gestores de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Portanto, a teoria da agência pode ser bastante útil para a análise e compreensão dos comportamentos dos agentes públicos ao longo do ciclo da política pública (criação, execução, monitoramento e avaliação). A teoria da agência tem que ser compreendida pelo controle externo como instrumento para a formulação de políticas públicas que visem à diminuição da assimetria informacional entre agentes públicos e sociedade.

5 Incentivos

Incentivos são fatores endógenos ou exógenos que conduzem o indivíduo ou a organização a determinado comportamento. Subsídios e impostos são geradores de incentivos. Impostos mais elevados sobre determinado bem implicarão, geralmente,[15] menor consumo do bem. O conjunto de sanções que o Código Penal aponta é, também, forma de incentivo (de adotar ou não adotar determinado comportamento).

Dizer que os indivíduos respondem a incentivos traz a ideia de consequencialismo, isto é, olhar para as normas e perceber suas consequências. Qualquer tentativa do direito de ignorar como as pessoas reagem e se relacionam, e de impor uma solução que ignore isso, em geral, não conduz a bons resultados. A ideia de impor normas não compreendendo a realidade/contexto (reações e incentivos) pode levar a soluções normativas desastradas.

Os agentes ao tomarem suas decisões levam em consideração seus custos e benefícios privados e não os custos e benefícios sociais. Dessa forma, na ausência da recompensa eles não irão agir se seus custos privados excedem os benefícios privados. Ao garantir uma recompensa é possível levar a economia a um equilíbrio "bom", em que a sociedade sai ganhando (TABAK, 2014).

Uma forma eficaz no controle dos desvios de conduta de agentes públicos é a análise sistemática da estrutura de incentivos dada pelas diversas leis, normas e regulamentos presentes na Administração Pública. Quais dispositivos legais postos são eficazes e quais não são eficazes? Há excesso ou falta de regulamentação? Portanto, a elaboração de dispositivos legais tem que levar em consideração que os indivíduos são racionais e respondem a incentivos e, se mal formulados, podem gerar efeitos contrários aos desejados.

A resposta dos agentes aos incentivos deve ser considerada pelos formuladores das políticas públicas. Gregory Mankiw *apud* Stringari (2015) afirma que "quando os formuladores de políticas públicas não levam em conta como suas medidas afetam os incentivos, acabam gerando resultados não-desejados". Em outro momento, corrobora o entendimento ao afirmar:

> Os formuladores de políticas públicas nunca deveriam esquecer os incentivos, visto que muitas políticas mudam os custos ou benefícios com que as pessoas se deparam e, portanto, alteram comportamentos. Um imposto sobre a gasolina, por exemplo, incentiva as pessoas a dirigirem carros menores, de consumo mais eficiente. Também incentiva as pessoas a usar o transporte público em vez do automóvel e a morar mais próximo do trabalho. Se

[15] "Geralmente", pois há considerações de elasticidade-preço, bem essencial, bem supérfluo etc., a serem avaliadas no caso concreto.

> o imposto for muito elevado, as pessoas começarão a utilizar carros elétricos. (MANKIW *apud* STRINGARI, 2015)

Lemos (1999) aponta dois mecanismos que o Estado possui para induzir o comportamento das pessoas:

> Em primeiro lugar, o poder público pode fazer uso dos próprios mecanismos de mercado, ou seja, outorgando incentivos, de modo que os indivíduos reajam positivamente aos mesmos. Destarte, assegurado que os incentivos sejam concedidos na medida e direção corretas, espera-se que os agentes econômicos racionais se comportem de maneira a maximizar os benefícios gerados por esse sistema. A outra forma de atuação governamental é através da regulamentação. Nesse sistema, o poder público atua criando restrições de modo a impedir um comportamento que seja considerado socialmente indesejado. Por exemplo, o governo pode regular indústrias que sejam altamente poluentes, de modo a minimizar os impactos sociais negativos desses sistemas produtivos, ou, de outra forma, reduzir as externalidades.

Um dos problemas do raciocínio utilizado até agora é o de que ele é baseado na teoria da racionalidade econômica. Contudo, os agentes são passíveis de sofrer uma série de vieses cognitivos e esses vieses precisam ser levados em consideração no desenho de mecanismos de incentivo e cooperação. Sunstein *apud* Tabak (2014) argumenta que a análise de custo-benefício tem como pressupostos centrais a economia comportamental e a psicologia cognitiva. Um dos pontos centrais consiste em que muitas vezes ao defender determinada política, por exemplo, o foco recai apenas sobre um ou poucos benefícios e abstrai-se dos custos. Nesse caso, os vieses comportamentais acabam por gerar uma visão parcial do problema e políticas públicas equivocadas poderiam ser implementadas.

A análise de custo-benefício exige que *todos* os custos e benefícios sejam colocados na tela, ou seja, fiquem acessíveis para análise. Assim, no âmbito do processo legislativo, devem-se discutir as proposições legislativas e as políticas públicas de modo a levar em consideração todos os potenciais benefícios e custos gerados por estas. Nesse sentido, a fiscalização e avaliação das políticas executadas também exercem papel de relevância.

6 Custo de oportunidade

A compreensão do conceito de custo de oportunidade pelos operadores de controle externo, aliada aos conceitos de *trade-offs*, escassez e incentivos, ajuda a compreender com mais clareza o que está por trás da tomada de decisão dos gestores.

O custo de oportunidade deve ser entendido a partir do princípio da escassez, ou seja, como os recursos são escassos, mas os desejos e necessidades humanas não o são, só se pode satisfazer uma necessidade se deixar de satisfazer outra. A alternativa abdicada é chamada de custo de oportunidade.

Assim, o custo de oportunidade de um bem ou serviço é a quantidade de outros bens ou serviços a que se deve renunciar para obtê-los. Por exemplo: investir R$200 milhões na modernização de um hospital ou investir esses mesmos recursos financeiros na reforma de rodovias estaduais? Manter uma empresa pública (lucrativa ou deficitária) ou privatizá-la e alocar os recursos auferidos da venda em outras atividades de interesse

público? Portanto, o custo de oportunidade está diretamente relacionado com o fato de vivermos num mundo de escassez que nos conduz a fazer escolhas e, com efeito, enfrentar *trade-offs*.[16]

O custo de determinada escolha (p. ex: uma política pública qualquer) é a consequência da não adoção das alternativas existentes àquela escolha. No processo de tomada de decisão de determinada política pública esse é o custo relevante para os economistas.

O custo de oportunidade e os conceitos de escassez, de *trade-offs*, de racionalidade dos agentes econômicos e de incentivos formam um arcabouço conceitual fundamental para a avaliação do ciclo das políticas públicas. O conceito de custo de oportunidade pode ajudar os formuladores e controladores de políticas públicas nesse angustiante processo de definição do que deve e do que não deve ser atendido em determinado momento.

7 Teoria da escolha pública

Não raro escutam-se as pessoas e a mídia reclamando que o governo tem que fazer algo para melhorar, para resolver ou para proibir algo que esteja ocorrendo nos mercados (falhas de mercado). "Isso não pode ficar assim!"; "É uma vergonha essa situação!"; "Até quando o governo virá com uma solução sobre esse absurdo?" são algumas frases comuns que antecedem o clamor por uma ação governamental. No entanto, assim como os mercados, os governos também falham.

James Buchanan e Gordon Tullock são as principais referências da teoria da escolha pública (TEP). Esse campo de pesquisa busca analisar economicamente o processo de tomada de decisões do governo. É uma abordagem interdisciplinar entre economia e política. Uma aplicação da análise econômica à tomada de decisão política numa democracia, fazendo uso de conceitos de comportamento racional e autointeresse que definem o *homo economicus* (BORSANI, 2004).

A TEP é, certamente, uma das grandes linhas de pesquisa da AED que aplica princípios econômicos a objetos de estudo da ciência política, como as decisões do Legislativo, efeitos das regras eleitorais, o comportamento de grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia e, portanto, bastante útil para pesquisadores de políticas públicas.

Duas preocupações básicas estimulam essa escola de pensamento: a dificuldade de a sociedade revelar suas preferências por meio do sistema de maioria (voto) e a ideia de que existem falhas governamentais na alocação dos recursos decorrentes de características intrínsecas do setor público.

Quais os bens públicos e em que quantidades serão ofertados? Quando o governo deve intervir no mercado para corrigir externalidades?[17] Como será dividida e distribuída

---

[16] O *trade-off* implica um conflito de escolha e uma consequente relação de compromisso, porque a escolha de uma coisa em relação à outra implica não usufruir dos benefícios da coisa que não é escolhida. Isso implica que, para que aconteça o *trade-off,* quem faz a escolha deve conhecer os lados positivos e negativos das suas oportunidades.

[17] As externalidades são um tipo de falha de mercado que podem ser entendidas como os custos ou benefícios que não são internalizados pelos indivíduos ou pelas organizações em suas ações e que impõem custos ou benefícios diretamente a terceiros.

a carga tributária? Decisões dessa natureza são tomadas, geralmente, em sociedades democráticas, por meio do sistema de votação por maioria.

A TEP acredita que instituições e valores não podem ser negligenciados dentro de uma sociedade, pois geram uma estrutura de incentivos que influencia a tomada de decisão individual. A abordagem da TEP enfatiza a influência do interesse individual sobre todos os participantes envolvidos na formulação e na execução de políticas públicas.

Os agentes públicos, políticos ou burocratas defendem seus próprios interesses ou representam grupos de interesse organizados na sociedade e, mesmo que eles fossem seres perfeitos e altruístas, não seriam capazes de identificar, a cada instante de tempo, as inúmeras demandas do cidadão.

Empresas, associações de classe, sindicatos, organizações profissionais, entre outras, empregam uma grande soma de recursos para conseguir aprovação de políticas públicas que gerem rendas econômicas.[18] Essas rendas podem ser distribuídas pelo governo por meio de leis, normas, contratações e compras. E os políticos eleitos estão dispostos a fornecer essa renda aos seus respectivos eleitores ou grupos de interesse que os ajudam a se eleger ou reeleger e, com isso, manter-se nos cargos.

Portanto, a TEP permite uma visão mais realista do processo da tomada de decisão no jogo político. Pressupõe a existência de atores políticos racionais e dispostos a maximizar seus interesses individuais, não necessariamente a favor do interesse público, mas, ao contrário, que podem ser prejudiciais caso estes interesses individuais conduzam a resultados ineficientes para a sociedade.

Os operadores do controle externo devem ter em mente que o papel da teoria da escolha pública é especificar as características dos procedimentos da escolha coletiva a fim de investigar os processos decisórios que satisfaçam condições de escolhas coletivas eficientes e buscar prescrever que instituições políticas deveriam ser adotadas de modo a minimizar a corrupção.

Conclusão

O debate das políticas públicas está no dia a dia do cidadão cada vez mais esperançoso de ações governamentais com resultado. Mas o processo de formulação e implantação de políticas públicas não é tarefa simples. Sofre influência de grupos de interesse que buscam definir quem e quanto ganhará e quem perderá ao longo do processo político de alocações de recursos públicos.

Fundamental no processo de políticas públicas é o planejamento governamental, alicerçado nos instrumentos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O planejamento governamental na alocação de recursos públicos ganha destaque no contexto de escassez desses recursos, pois nele é realizada a discussão a respeito de onde, para quê e para quem serão destinadas as fatias ínfimas de recursos públicos.

---

[18] *Rent-seeking* ou rentismo: é uma das fontes de falha governamental. Traduz-se pelo comportamento de busca de renda que consiste no ato de recorrer ao governo em busca de benefícios especiais a custo do contribuinte ou de outra pessoa.

Da escassez dos recursos nasce a colisão de direitos. A admissão de que os direitos possuem, de fato, custos, e que esses custos podem limitar sua efetivação, bem como de que a escolha trágica de quais direitos (e direitos de quem) serão efetivados deriva da escassez de recursos, demonstra a necessária e constante interação entre o direito e a economia, especialmente no âmbito da Administração Pública.

Não se espera apenas o cumprimento da legalidade pelo gestor público, mas uma efetividade na implantação de políticas públicas que deem resultado à sociedade. O caminho a ser perseguido pelo controle externo exige esforço para atingir uma avaliação de políticas públicas não só sob o prisma da legalidade. O controle externo tem papel fundamental na discussão, elaboração e efetivação de políticas públicas. Sua atuação deve incluir novos elementos de análise na ação de fiscalização, promovendo a interdisciplinaridade do direito administrativo com outras ciências, notadamente a economia.

A *análise econômica do direito (AED)* poderá prestar uma enorme contribuição na avaliação das políticas públicas, a partir de conceitos e teorias retirados das ciências econômicas que podem apoiar os operadores do controle externo.

Referências

ANDWIG, J.; FJELDSTAD, O. *Research on corruption*: a policy oriented survey. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2000.

ARAGÃO, A. S. de. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 57, set./out. 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/35999>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ARAÚJO, T. C. *Analise econômica do direito no Brasil*: uma leitura à luz da teoria dos sistemas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 maio 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.302/2013. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 28/08/2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 set. 2013.

CANGUSSU, B. F.; AQUINO, L. A. M. de. Políticas públicas e a dificuldade de efetivar direitos sociais no Brasil: uma análise acerca dos custos dos direitos e da problemática escassez de recursos públicos. *Berkeley Program in Law and Economics*, 2012. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/9gw505dr>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CARVALHO NETO, A. A. de (Coord.). Auditoria governamental. *TCU*, 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/planejamento-governamental-e-gestao-orcamentaria-e-financeira-FF8080816364D7980163CD0FAF380E64.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CASTELAR. A.; SADDI, J. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. A teoria da agência e os tribunais de contas. *Jus.com.br*, mar. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/56483/a-teoria-da-agencia-e-os-tribunais-de-contas>.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics (JFE)*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

LEMOS, A. A. M. Falhas de mercado, intervenção governamental e a teoria econômica do Direito. *Repositório Institucional da Universidade Federal de Sergipe – RI/UFS*, 1999. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/651>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MAURICIO JUNIOR, A. O princípio constitucional da eficiência sob a perspectiva da análise econômica do Direito. *Boletim de Direito Administrativo – BDA*, São Paulo, v. 31, n. 9, p. 1066-1081, set. 2015. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001055012>. Acesso em: 10 ago. 2018.

NÓBREGA, M. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.direitodo estado.com.br/artigo/marcos-nobrega/o-controle-do-gasto-publico-pelos-tribunais-de-contas-e-o-principio-da-legalidade-uma-visao-critica>. Acesso em: 12 ago. 2018.

OLIVEIRA, K. P. de; PAULA, A. P. P. de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/12605/25694>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PEIXOTO, M. A. de G. A análise econômica do direito no Tribunal de Contas da União: um estudo a partir da fiscalização da Petrobras. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/ 123456789/11187>. Acesso em: 12 maio 2018.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *RBGN*, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 15-30, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94792403>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, K. A. (Org). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

SALAMA, B. M. (Org.). *Direito e economia*: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALAMA, B. M. O que é pesquisa em direito e economia? *Cadernos Direito GV*, v. 5, n. 2, mar. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 maio 2018.

SALAMA, B. M. Seminário Direito, Economia e Desenvolvimento. *YouTube*, 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=c2AaEOqPFfY>. Acesso em: 18 ago. 2018.

STRINGARI, A. K. *A influência econômica sobre o direito administrativo: uma proposta neoadministrativista*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/157415/336537.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 agosto 2018.

TABAK, B. M. *A análise econômica do direito*: proposições legislativas e políticas públicas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. Texto para Discussão nº 157. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 6 ago. 2018.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*: firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press, 1985.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SÁ, Luis Filipe Vellozo Nogueira de; DETONI, Robert Luther Salviato. A análise econômica do direito no controle externo das políticas públicas: um olhar pela fechadura. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 225-243. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

ANÁLISE DE CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA: O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PORTO ALEGRE

EDA REGINA D. SCHWARTZ
LUCAS LUNARDI VIEIRA

Resumo: Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidos pelo Estado direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados. Visam a assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos. No presente trabalho, enfoca-se o controle de política pública adotada pela Administração Municipal de Porto Alegre para atendimento de crianças e de adolescentes em situação de vulnerabilidade, de forma diretamente relacionada ao gerenciamento de Fundo Municipal específico para subsidiar projetos e programas relacionados a tais políticas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Controle. Crianças e adolescentes. Fundo municipal.

Introdução

Os Serviços de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul têm desenvolvido trabalhos em áreas de atuação governamentais específicas, com o objetivo de analisar programas, projetos e atividades de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade nos municípios rio-grandenses e no âmbito estadual. Entre essas políticas, e objeto do presente artigo, relata-se a auditoria realizada pelo Serviço de Auditoria de Porto Alegre (SPA) na gestão do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Funcriança)[1] pela capital gaúcha nos exercícios de 2015 e de 2016.[2]

---

[1] Os fundos são recursos especiais destinados à viabilização das políticas, programas e ações públicas, sendo previstos no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64, criados para abrigar contabilmente as receitas especificadas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços. Possuem natureza simplesmente contábil e não podem ter personalidade jurídica.

[2] O trabalho integra o Processo de Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2. Este trabalho também analisou a gestão do Fundo Municipal do Idoso (Fumid). A equipe de auditoria também foi integrada pelo Auditor Público Externo

Corroborou-se a importância da realização do referido trabalho em decorrência de pontos de riscos e de atenção que foram identificados quando da realização de auditoria sobre o Sistema de Controle Interno no âmbito do Município de Porto Alegre, em 2015 (Processo de Inspeção Especial nº 10909-0200/15-2). Essa auditoria teve como foco a liquidação das despesas incorridas pela Administração Pública Municipal. Como conclusão, foi sugerido que o município estruturasse mecanismos de controle exercitáveis em relação às despesas realizadas pela totalidade dos fundos municipais que administra, com o objetivo de permitir a adoção de medidas corretivas, a fim de que os gastos públicos dos recursos vinculados aos fundos respeitassem a sequência correta dos estágios da despesa. No caso do Funcriança, administrado pela Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), em conjunto com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), além da relevância dos valores gerenciados (orçamento em 2015: R$12.302.593,00/orçamento em 2016: R$13.128.320,00), naquele mesmo exercício, fora noticiado em mídia jornalística o atraso de repasse de verbas do Fundo Municipal a instituições de atendimento a crianças e a adolescentes.[3]

Assim, foi objetivo deste trabalho examinar os aspectos operacionais em relação à fiscalização das despesas incorridas pelo Funcriança, à consistência do processo regular de liquidação de despesas, à regularidade dos repasses municipais ao fundo, ao depósito dos recursos em contas bancárias específicas e rendimentos financeiros auferidos, à correta aplicação dos recursos de acordo com a destinação legalmente prevista, ao funcionamento do CMDCA, com recomendações e sugestões de melhorias da equipe técnica municipal.

Fundamentação teórica

A partir de 1988, com a nova Constituição Federal (CF), as crianças e os adolescentes passaram a ter prioridade absoluta na garantia dos seus direitos e a serem tratados como pessoas em especial condição de desenvolvimento, merecedoras da proteção integral. Essa doutrina, proveniente da Organização das Nações Unidas (ONU), foi inserida na legislação brasileira pelo art. 227 da CF e trouxe para a nossa sociedade os avanços obtidos internacionalmente em favor da infância e da juventude. No que tange à regulamentação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), fruto da Lei Federal nº 8.069/1990, dispõe sobre a proteção integral e a política de atendimento das crianças e dos adolescentes.

Em Porto Alegre, a Lei Complementar nº 628/2009 consolidou toda a legislação municipal que dispunha sobre a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes (entre as leis instituídas, a da criação de fundo específico) e regulamentou os critérios de atuação municipal. Já o Plano Plurianual do quadriênio 2014-2017, em seu eixo social,

---

Leandro Torres. Registre-se que o referido processo de inspeção especial, e base para este relato, encontra-se em fase de esclarecimentos. Frisa-se que o presente artigo não se propõe a qualquer julgamento de mérito, mas sim a apresentar técnicas e casos práticos de interesse para os tribunais de contas.

3 MILMAN, Túlio. Prefeitura atrasa repasse de verbas a Instituição Kinder. *Gaúchazh*, 19 dez. 2015. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/opiniao/colunistas/tulio-milman/noticia/2015/12/prefeitura-atrasa-repasse-de-verbas-a-instituicao-kinder-4934651.html>. Acesso em: 17 jul. 2018.

estabeleceu o Programa Infância e Juventude Protegidas, cujo objetivo visou a implantar políticas e a promover ações para o integral cumprimento do ECA, no que diz respeito à educação, saúde, segurança, assistência, esporte, cultura e lazer das crianças e dos adolescentes em âmbito municipal. Tais políticas públicas se justificam por procurarem:

> garantir às crianças, adolescentes e jovens o acesso à educação, à saúde, à atenção social e às práticas esportivas, culturais e de lazer, com vistas a prevenir situações de vulnerabilidade e de risco social, a violência, a gravidez precoce e o uso de substâncias psicoativas, com o fortalecimento de vínculos afetivos com a família e a sociedade.

Entre essas ações, consta a captação e a liberação de recursos a entidades por meio de fundo municipal, com o fim de promover o desenvolvimento e a qualificação do atendimento das crianças e dos adolescentes. Veja-se a *Ação nº 1.124 – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Funcriança*:

- Descrição: captação e liberação de recursos a entidades, segundo as resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Finalidade: promover o desenvolvimento e a qualificação do atendimento da criança e do adolescente.

Ainda, como fundamentação teórica, o trabalho teve como base legal a Resolução Conanda[4] nº 137/2010, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Metodologia

A equipe técnica adotou os seguintes procedimentos:

a) pesquisa da legislação, regulamentos e documentos técnicos;
b) reunião com gestores do Funcriança;
c) visitas *in loco* a instituições de atendimento selecionadas de forma amostral, com aplicação de questionário e realização de entrevista não estruturada com os responsáveis;
d) manifestações por escrito da auditada em atendimento às requisições de documentos e de informações expedidas;
e) exames de registros administrativos.

Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcriança) foi implementado em 1991 com o objetivo de financiar programas e projetos de promoção

[4] Conselho Nacional dos Direitas da Criança e do Adolescente.

e defesa dos direitos dos jovens cidadãos. A partir da descentralização político-administrativa dos programas e da participação da população na formulação e no controle da política de atendimento às crianças e aos adolescentes, as entidades devem cadastrar seus projetos perante o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. Os recursos destinados a essas entidades, financiadores dos projetos, têm esse Conselho como órgão deliberativo, normativo, formulador e controlador da política de atendimento. A gestão financeira é realizada pela Junta Administrativa vinculada ao Conselho.

Ingresso de recursos

Os recursos que compõem o Funcriança são provenientes de doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas,[5] que podem ocorrer das seguintes formas: pagamento de Documento de Arrecadação de Doações (DAD) –[6] principal fonte; depósito ou transferência bancária; desconto em folha de pagamento (servidores municipais); e declaração do Imposto de Renda. Para se ter uma dimensão dos recursos financeiros administrados por esse Fundo Municipal, em dezembro de 2015, somente decorrente da principal fonte de recursos, o saldo acumulado foi de R$13 milhões. No encerramento do exercício seguinte (2016), a arrecadação acumulada alcançou mais de R$18 milhões.

Complementarmente às doações, o Executivo Municipal repassa recursos ao Funcriança com o objetivo de fomentar os editais de repasses financeiros às organizações da sociedade civil (OSC) voltadas ao atendimento de crianças e de adolescentes.

Em relação às metas, o Executivo Municipal de Porto Alegre definiu, em contrato de gestão firmado com a SMGL, somente às concernentes à captação de recursos para o Funcriança, não havendo qualquer menção quanto a metas e indicadores para aplicação de recursos. O Contrato de Gestão nº 9/2015 previu como meta a captação de R$14 milhões para o FMDCA. O Executivo Municipal, ao aferir o cumprimento da meta, considerou-a parcialmente alcançada, pois captou 11,95 milhões em 2015, cerca de 85% do estipulado. Já, para 2016, o Contrato de Gestão nº 9/2016 manteve a mesma meta do ano anterior: captação de R$14 milhões de reais para o Funcriança. Durante o ano, os ingressos de recursos de doações atingiram quase R$16 milhões. Diante disso, *verificou-se o atingimento* da meta de captação para o período.

Liberação de recursos

Com relação à liberação dos recursos arrecadados para aplicação pelas entidades, enquanto não atingido o montante total previsto para a execução de cada projeto, os recursos podem ser liberados parcialmente para atendimento dos objetos previstos nos termos de convênio, quando divisíveis (exemplo: manutenção dos atendimentos de crianças em situação de vulnerabilidade social – esses são diários, diferentemente da aquisição de um veículo, que necessita do recurso integral para cobrir tal investimento).

---

5 A importância doada pode ser deduzida do Imposto de Renda a pagar.

6 Disponível no *site* do Funcriança (<http://funcriancapoa.procempa.com.br/dadweb/>).

Contudo, cada entidade deve cuidar, via sítio eletrônico do Funcriança,[7] do montante arrecadado por seus projetos/programas e solicitar a disponibilização dos valores ao Executivo Municipal.

Cabe referir que, no caso de a arrecadação de doações superar o previsto, os valores podem ser destinados a outros projetos da mesma entidade executora ou a outros projetos inscritos no CMDCA.

Visitas realizadas

Durante o período de verificação, desenvolveram-se visitas a três entidades com projetos financiados com recursos do Funcriança. Nessas visitas, foram realizadas entrevistas tratando de questões relacionadas ao perfil da entidade, aos projetos em andamento vinculados ao Funcriança, aos serviços e atendimentos prestados às crianças e aos adolescentes, ao trâmite do recebimento dos repasses e à atuação do CMDCA junto à entidade. Para o registro dos dados apurados, foi elaborado e aplicado um questionário.

A primeira entidade possuía, à época, 302 crianças e adolescentes atendidos por intermédio de três projetos financiados com recursos do fundo em comento. Entre os principais empecilhos enfrentados pela entidade, foram referidas a dificuldade e a demora para recebimento dos recursos do Funcriança. Quanto às instalações da entidade, verificou-se serem adequadas aos atendimentos aos quais se propôs. Durante a visita, presenciou-se a realização de atividades de ensino e atividades esportivas (capoeira e futebol) com as crianças e os adolescentes.

Por sua vez, a segunda entidade visitada tinha, sob sua responsabilidade, 184 acolhidos, com capacidade para 200. A entidade possuía, na época da visita, um projeto de financiamento com recursos do Funcriança para pagamento de folha mensal e seus encargos para manutenção institucional. Também foram relatadas como maiores dificuldades existentes as tramitações em relação à liberação dos valores arrecadados pelo Fundo Municipal e o processo burocrático para obtenção dos citados recursos. No que se refere às instalações da entidade, verificou-se que eram adequadas aos atendimentos propostos. Além disso, a visita possibilitou que se presenciasse a realização de atividades de fisioterapia e aulas de informática para as crianças e os adolescentes.

Por fim, a terceira entidade visitada, que atendia, no período da visita, a 85 crianças/adolescentes, possuía em andamento dois projetos financiados com recursos do Funcriança (serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e projeto de manutenção das atividades). Também foram relatadas dificuldades no trâmite do recebimento dos recursos do Fundo Municipal. Quanto às instalações da entidade, verificou-se que estavam adequadas aos atendimentos. Além disso, durante a visita presenciou-se a realização de atividades de acompanhamento psicossocial e aulas de tênis.

Cabe referir que os responsáveis pelas três entidades informaram, relativamente à atuação do CMDCA, que até aquele momento o acompanhamento das instituições e dos seus projetos era feito apenas por documentos.

---

[7] Disponível no *site* do Funcriança (<http://funcriancapoa.procempa.com.br/dadweb/>).

Resultados

Foram identificados achados de auditoria em práticas de gestão e nos controles internos na ação de captação e liberação de recursos a entidades vinculadas ao Funcriança. Citam-se: fragilidades na estrutura do setor responsável pela análise das prestações de contas; recursos não depositados em conta específica; rendimentos financeiros não auferidos; falta de registro contábil de receita; ausência de paridade na composição do CMDCA; insuficiente fiscalização de entidades que foram beneficiadas pelo Fundo; deficiências na liquidação de despesas de prestação de serviços; transferência de recursos a entidades privadas vinculadas para fins não autorizados; deficiências no controle patrimonial de bens permanentes; ausência de Plano de Aplicação de Recursos e de projeto específico para aplicação dos recursos dos projetos executados pelo Conselho; e falta de transparência dos projetos e convênios celebrados.

Foi recomendado à auditada adotar as providências devidas. Nesse sentido, salientou-se a necessidade de que *todos* os recursos de doações sejam depositados diretamente nas contas específicas do Funcriança, com vistas a assegurar a aplicação integral dos rendimentos financeiros nas políticas públicas de proteção de direitos das crianças e dos adolescentes do município, sem atrasos nos repasses às entidades vinculadas.

Atinente ao Conselho Municipal, foi sugerida a fixação de prazo para que o Executivo Municipal proceda à adequação da legislação pertinente, prevendo a paridade, com igual número de representantes da Administração Pública e da sociedade civil, no CMDCA. Também para fins de definição quanto à responsabilidade pela etapa da homologação dos pareceres relativos às análises das prestações de contas, sugeriu-se que essa responsabilidade seja atribuída de acordo com o que dispõe o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).

Em que pese a equipe de auditoria ter constatado a dedicação dos servidores do setor de prestação de contas da SMGL em buscar melhorias nos processos e procedimentos administrativos, entende-se que a falta de fiscalização *in loco* por esta equipe e pelos membros do CMDCA gera um ambiente favorável para aplicação indevida dos recursos. Foi recomendada a fixação de prazo para que os gestores do Funcriança apresentem plano de fiscalização das entidades, com o objetivo de conferir materiais adquiridos, serviços prestados e atingimento dos objetivos propostos nos termos de convênio.

Em relação aos achados de auditoria identificados nas prestações de contas de despesas realizadas por membros/representantes do CMDCA, foi recomendada a adoção de medidas por parte do Executivo Municipal para evitar a ocorrência de erros e fraudes. Com isso, objetiva-se que novas despesas sejam pagas somente com a comprovação da execução do serviço, sendo a participação do controle interno fundamental para promover a eficiência operacional.

Quanto aos recursos transferidos às entidades privadas para fins não autorizados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e dos Adolescentes (Conanda), quais sejam, os destinados às atividades de investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos,[8] sugeriu-se que fosse determinado

[8] Todavia, a Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) não veda as despesas com obras.

um prazo para adequação das entidades e do município à Lei do Marco Regulatório e à Resolução do Conanda nº 137/2010 (esta, no que não houver conflito legal com a legislação superveniente).

No âmbito dos controles internos, a equipe de auditoria sugeriu a adoção de medidas de controle e de monitoramento dos bens permanentes adquiridos com recursos do Funcriança e a realização de levantamento patrimonial dos bens permanentes adquiridos com recursos do referido fundo.

Em relação à ausência de plano de aplicação de recursos e de projeto específico para aplicação em projetos executados pelo CMDCA, a equipe técnica recomendou a expedição de determinação ao gestor municipal para a emissão de alerta ao Conselho Municipal. Trata-se da necessidade de elaboração de instrumentos para aplicação dos recursos doados diretamente ao Funcriança, cujo executor é o respectivo Conselho.

Por fim, achados identificados demonstraram a ausência de informações suficientes sobre os convênios de projetos receptores de recursos do Funcriança na internet, como a devida divulgação da destinação dos recursos arrecadados e a completude dos dados dos projetos cadastrados. A transparência administrativa tem como um de seus maiores expoentes e núcleo jurídico o princípio constitucional da publicidade. Nesse sentido, esse princípio deve nortear os atos administrativos, mormente aqueles destinados ao dispêndio de recursos públicos. Assim, as informações sobre os convênios firmados devem ser divulgadas para o controle social, fundamentando, de modo adequado e transparente, os valores recebidos, para onde foram destinados, bem como os resultados alcançados com os projetos desenvolvidos.

Considerações finais

A partir das verificações realizadas no Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Funcriança), a equipe técnica procurou identificar oportunidades de melhorias na administração desse fundo, emitindo para isso recomendações. Seu funcionamento e a atuação do CMDCA também foram objeto de exame. Ainda, a equipe técnica selecionou algumas entidades beneficiadas para visitar e entender melhor os procedimentos para a participação de projetos para a obtenção de recursos. Essa experiência foi extremamente válida para os auditores, que puderam, *in loco*, aferir a adequada destinação das doações dos contribuintes a entidades que atendem a crianças e a adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade. Em consequência, tem-se a oferta de espaços e de atividades para esses pequenos cidadãos, que não teriam acesso a tal tipo de acolhimento e proteção se não fossem as políticas públicas destinadas para melhor atendê-los.

No entanto, nessas oportunidades por vezes não se examinou pormenorizadamente a execução das referidas políticas, já que realizadas por diversos órgãos do Executivo Municipal. Não foram identificados achados de auditoria negativos quanto às instalações das entidades, à relação dessas com os conselhos e aos projetos financiados pelos fundos municipais. A única exceção foi o relato das entidades quanto à dificuldade para liberação dos recursos do Funcriança. Com relação a esse trâmite, o Executivo Municipal estava elaborando cartilhas de orientações visando a aprimorar o processo de prestação de contas. A respeito do assunto, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente estava

buscando realizar seminários para orientar as entidades sobre os procedimentos, com o objetivo de dar maior agilidade e transparência no repasse dos recursos.

As sugestões e as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria objetivaram levar a unidade auditada a rever não apenas seus procedimentos de controle, como identificar as vulnerabilidades e as oportunidades de melhoria. A intenção fora possibilitar uma melhor qualificação da rede de atendimento, além de auxiliar na proteção de crianças e adolescentes que estejam em situação de risco no município de Porto Alegre.

Cabe referir que o sistema de controle interno é de vital importância para que os órgãos ou entidades ajam em sintonia com os princípios constitucionais, especialmente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, por meio de atuação preventiva, concomitante e subsequente. A efetividade do sistema de controle interno passa por procedimentos e ferramentas que garantam a confiabilidade das informações, a conformidade com a legislação aplicável e a eficiência nas operações em que a organização atua.

Assim, as sugestões e as recomendações incluídas no presente trabalho devem, especialmente, levar os gestores do Funcriança a rever seus procedimentos de controle, as vulnerabilidades e as oportunidades de melhoria. Por certo, as medidas, se implementadas, fortalecerão o ambiente e ampliarão a efetividade dos controles, em atendimento aos arts. 70 e 74 da Constituição Federal. Igualmente, devem influir de modo positivo na captação de recursos pelo Fundo Municipal, contribuindo para a manutenção e qualificação das atividades prestadas pelas entidades assistenciais beneficiadas com recurso deste fundo, em busca de melhores resultados na efetivação das políticas públicas adotadas para o atendimento e a proteção de crianças e de adolescentes do município.

Referências

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/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CONANDA. *Resolução nº 137, de 2010*. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-137.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

MILMAN, Túlio. Prefeitura atrasa repasse de verbas a Instituição Kinder. *Gaúchazh*, 19 dez. 2015. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/opiniao/colunistas/tulio-milman/noticia/2015/12/prefeitura-atrasa-repasse-de-verbas-a-instituicao-kinder-4934651.html>. Acesso em: 17 jul. 2018.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar nº 628, de 17 de agosto de 2009*. Consolida a legislação municipal que dispõe sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030621.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 17 jul. 2018.

PORTO ALEGRE. *Plano Plurianual 2014-2017 da Prefeitura de Porto Alegre*. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014-2017-terceira_atualizacao.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

PORTO ALEGRE. *Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sitecmdca/default.php?reg=3&p_secao=6>. Acesso em: 17 jul. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SCHWARTZ, Eda Regina D.; VIEIRA, Lucas Lunardi. Análise de controle de política pública: o Fundo da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 245-253. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

FRAGILIDADES E INCONFORMIDADES DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE NO BAIXO SÃO FRANCISCO SERGIPANO: RESULTADOS PRELIMINARES

LINCOLN VITOR SANTOS
ALINE DOS SANTOS LIMA
FERNANDO MONTEIRO MARCELINO
MICHELLI JESUS DA CRUZ SANTANA
RICARDO SANTANA
VANESSA REIS SEIXAS RESENDE DE OLIVEIRA

Introdução

Em junho de 2016, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) iniciou a realização de auditorias operacionais em 12 (doze) municípios do estado, com foco nas ações da Atenção Básica (AB) da área de saúde, cujo tema exprime grande relevância nacional.

Este segmento da área da saúde, na atualidade, possui como diretriz principal a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), sendo a Estratégia Saúde da Família (ESF), com origem em 1994, sua forma de operacionalização prioritária no Brasil.

A AB representa um conjunto de ações de saúde no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde.

É possível solucionar até 80% dos agravos mais prevalentes no território de atuação, utilizando-se de consultas médicas e de enfermagem, exames, vacinas, radiografias e outros procedimentos, e direcionar os mais graves para níveis de atendimento de maior complexidade, através dos mecanismos de referência e contrarreferência.

Entendendo-se, então, a AB como o coordenador de todos os cuidados do Sistema Único de Saúde (SUS) e sua principal porta de acesso, a auditoria deste setor contribui imensamente para aprimorar suas atividades.

Em 2018, o TCE/SE, através da Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOp) da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços (DCEOS), em cumprimento à aprovação plenária de 2016, deu continuidade às auditorias da AB, desta vez nos municípios do Baixo São Francisco.

O objetivo deste trabalho é trazer os resultados preliminares desta auditoria, a partir da análise da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações da Atenção Básica dos municípios auditados, a qual permitiu demonstrar as principais fragilidades e inconformidades encontradas pela equipe até então. A previsão é finalizar a auditoria em meados de 2019.

Metodologia

Como forma de aprimorar os trabalhos e seguir os regramentos internacionais de auditoria, a equipe elaborou a matriz de planejamento e realizou o teste piloto na Atenção Básica em Saúde. Posteriormente, foi feito o planejamento das auditorias e seguiu-se a realização da auditoria nos demais municípios.

Para alcançar o objetivo, estabeleceram-se as seguintes etapas sucessivas: planejamento e definição de cronograma para a realização das auditorias; definição do objetivo, do escopo e do objeto de auditoria por meio de levantamento de informações preliminares; confecção da matriz de planejamento; confecção dos documentos de auditoria e cronograma; realização de auditoria *in loco*, na qual realizou-se entrevista com o gestor de cada Fundo Municipal de Saúde (FMS), os profissionais de saúde e os conselheiros municipais de saúde e fiscalização de todas as unidades de saúde dos municípios auditados, utilizando-se para cada momento o instrumento preestabelecido; análise das informações sistêmicas e dos documentos obtidos; consolidação das conclusões e apresentação dos resultados em relatório final.

A estratégia metodológica definida foi a pesquisa documental e a averiguação *in loco*. Os dados primários foram obtidos das seguintes formas: consulta à legislação pertinente e à bibliografia específica; informações e documentos diligenciados às Secretarias Municipais de Saúde (SMS); entrevistas presenciais; e visitas *in loco* às unidades de saúde.

Utilizaram-se também dados de sítios eletrônicos: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops); dados epidemiológicos e de produtividade de assistência à saúde do Departamento de Informática do SUS (Datasus); cadastro de unidades e profissionais de saúde disponível no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); folha de pagamento e contratos contidos no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (Sagres/TCE/SE); repasse de verbas para o Fundo Municipal de Saúde respectivo (FMS) do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do Estado (Gestão Pública Integrada – i-Gesp).

Entre abril e agosto de 2018, 5 (cinco) municípios já foram auditados, estando em fase de elaboração os respectivos relatórios de auditoria. Por se tratar de resultados preliminares, os nomes dos municípios foram suprimidos neste artigo.

Após compilação dos dados, elaborou-se a matriz de achados de cada município. A partir dela, separaram-se os resultados preliminares em 3 eixos: gestão de pessoas, gestão da estrutura física e gestão das ações de saúde.

Resultados preliminares e discussão

Gestão de pessoas

No período supracitado, realizou-se auditoria em 5 (cinco) municípios do Baixo São Francisco sergipano, tendo sido auditadas 25 (vinte e cinco) unidades de saúde – 10 (40% do total) na zona urbana e 15 (60%) na zona rural.

A equipe de auditoria identificou o grave descumprimento da carga horária contratada por todos os profissionais de saúde, em 100% dos municípios. Identificou-se ainda registro de ponto manual com horários de chegada e de saída exatamente idênticas para todos os servidores/funcionários (horário britânico), e registro de ponto de alguns servidores apenas com a assinatura, sem o registro da hora de chegada e/ou de saída e rasurados. Esses fatos demonstram que o registro não reflete a realidade e compromete a sua credibilidade.

O controle de ponto serve, entre outras coisas, para garantir ao gestor que o profissional está cumprindo a carga horária contratada, bem como serve ao profissional como prova de cumprimento e/ou extrapolação de jornada. Deste modo, deve ser fidedigno aos horários de chegada e saída do local de trabalho. A jurisprudência do TST (Súmula nº 338/TST) entende que horários britânicos na folha de ponto o invalidam como prova de cumprimento de jornada, o que, no caso do serviço público, expõe o Erário a prejuízos incalculáveis.

Como ter certeza da jornada laborada por um servidor público se o seu registro de ponto está inválido? Como responsabilizá-lo por faltas ou atrasos? Como aplicar descontos, caso sejam necessários? Como contabilizar as horas adicionais?

Não há como assegurar que os servidores estão sendo assíduos. A inassiduidade habitual é considerada pelo STJ e STF falta gravíssima que fere os princípios constitucionais da moralidade, legalidade e eficiência. Além disso, ocasiona não só prejuízo ao Erário como também enriquecimento ilícito do agente. Isso porque o Erário paga os salários conforme definido em concurso/contrato, mas não obtém a prestação de todo o serviço pactuado, na carga horária determinada.

Note-se que todos estes profissionais possuem funções estratégicas nas ações de saúde, exatamente em áreas que possuem indicadores ruins. A ausência dos profissionais acarreta baixa oferta de ações de saúde à população, com impacto negativo nas metas.

A PNAB, art. 10, IX, determina que o gestor do FMS deve adotar métodos e tecnologias que assegurem o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais da AB, de acordo com as jornadas de trabalho especificadas no CNES. Ainda na PNAB, prevê-se que o descumprimento desta carga horária ocasiona a suspensão de recursos do FNS para AB.

A Lei nº 8.429/1992, arts. 4º e 11, por sua vez, atribui ao gestor a responsabilização legal deste descumprimento, bem como aos próprios trabalhadores que conscientemente assinaram contrato de trabalho, recebem por ele, mas não o cumprem. A leniência, a desídia e o descumprimento de jornada podem ser enquadrados como improbidade administrativa, responsabilizando diretamente todos os agentes públicos envolvidos (podendo-se enquadrar nos art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992).

No que tange à assistência farmacêutica, detectou-se que, além de os farmacêuticos de cada município (100%) não cumprirem a carga horária contratada, o número de profissionais farmacêuticos é insuficiente para cobrir o horário de funcionamento das unidades e atuar na dispensação de medicamentos e orientação terapêutica da população, pois em cada município há apenas 1 (um) profissional desta categoria.

Essa situação contraria a Lei nº 13.021/2014, arts. 4º e 6º, que estabelece que todas as farmácias, públicas ou privadas, onde haja dispensação ou manipulação de drogas, só podem funcionar com a presença de farmacêutico em todo o horário de atendimento,

cabendo ao "poder público assegurar a assistência farmacêutica, segundo os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, de universalidade, equidade e integralidade".

Por meio de entrevista com os gestores, grupo focal com os profissionais de saúde e auditoria *in loco*, constatou-se também, em 100% dos municípios auditados, que há baixo nível de integração entre a gestão e os profissionais de saúde, não havendo reuniões para planejar e discutir suas ações.

A PNAB prevê que todos os profissionais devem participar de reuniões de equipes a fim de acompanhar e discutir em conjunto o planejamento e avaliação das ações, a partir da utilização dos dados disponíveis, visando à readequação constante do processo de trabalho.

Sem essa ferramenta administrativa de fácil uso e de excelentes resultados não é possível realizar o cuidado integral à saúde, conforme a necessidade de saúde da população local, bem como aquelas previstas nas prioridades, protocolos, diretrizes clínicas e terapêuticas, assim como na oferta nacional de ações e serviços essenciais e ampliados da AB.

A baixa percepção da equipe e da sua coordenação quanto à necessidade de reuniões periódicas para discutir e rediscutir as ações leva a uma execução do trabalho individual de forma desarticulada com a equipe.

Frise-se, enfim, que qualificar as ações da AB exige a permanente revisão dos seus processos, com alinhamento total junto às necessidades reais dos assistidos, gerando assim uma atenção efetiva e eficaz.

Além da ausência de reuniões e planejamento, constatou-se que os profissionais dos municípios auditados não têm sido contemplados com ações de educação continuada, o que fragiliza as ações da Atenção Básica e compromete a qualidade do serviço prestado à população.

A formação e educação permanente em saúde é parte vital do processo de trabalho das equipes que atuam na Atenção Básica, visto que os protocolos e diretrizes clínicas apresentam evolução constante e precisam ser assimiladas pelos profissionais para sua correta aplicação.

Por isso, é imprescindível que, para a qualificação das ações da AB, a gestão elabore, juntamente com os profissionais envolvidos, o planejamento dessas ações, com cronograma de educação continuada que contemple os grupos prioritários, conforme preconiza a PNAB.

Gestão da estrutura física

No que diz respeito à estrutura física, encontraram-se unidades com estrutura física bastante deteriorada. Das 25 unidades de saúde, 16 (64%) apresentam rachaduras e problemas de revestimento, mofo e infiltração, instalações elétricas expostas, salas ociosas, mobiliário e equipamentos amontoados em local inadequado e portas danificadas (figuras 1 a 3), contrariando a PNAB. Em relação à localização, 6 unidades (24% do total) estão na zona urbana dos municípios e 10 (40% do total), na zona rural.

Todo o exposto evidencia a desídia administrativa e a ineficiência na gestão dos recursos físicos, ocasionando atendimento em local inadequado e impossibilitando

o funcionamento das unidades em horário integral, com indícios de improbidade administrativa.

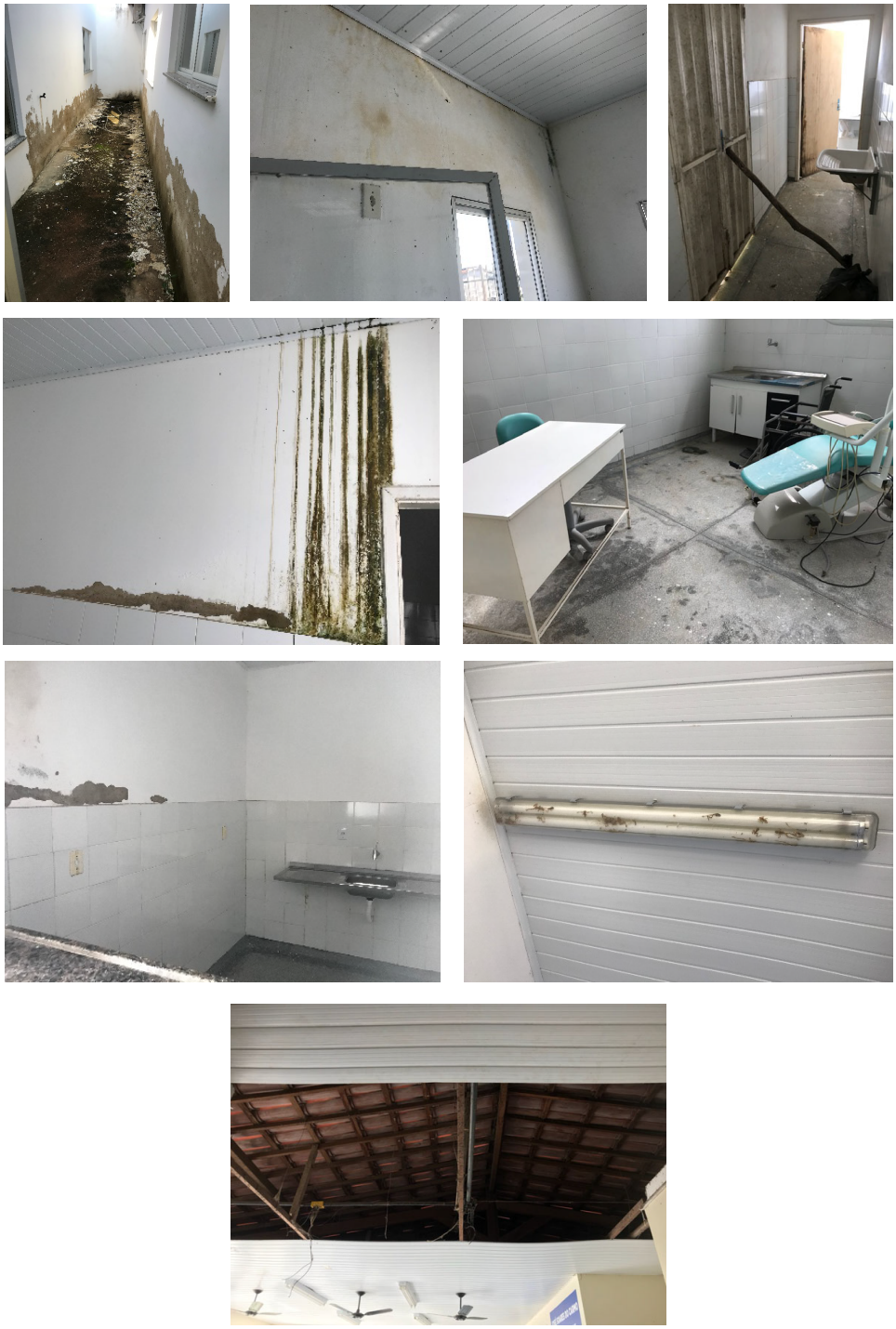
Além da deterioração, outra realidade no Baixo São Francisco é a existência de unidades de saúde fechadas ou com obras paralisadas. Em 4 (80%) dos municípios auditados, há pelo menos 1 unidade nesta situação, sendo que em um deles há 1 unidade fechada e outra com obra paralisada, totalizando 5 unidades (20% do total). Uma unidade foi inaugurada em julho de 2015 e encontra-se fechada por problemas estruturais: rachaduras, infiltrações, fiação elétrica exposta e mofo (Figura 4). A mesma realidade se repete nas outras unidades fechadas.

Figura 1 – Problemas estruturais em unidades de saúde de municípios do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018

Figura 2 – Instalações elétricas expostas em unidades de saúde em municípios do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018

Figura 3 – Portas danificadas em unidades de saúde em municípios do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018

Figura 4 – Problemas estruturais em unidades de saúde dos municípios do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018



Em outro município, a unidade fechada teve a reforma concluída em 2016, mas nunca entrou em funcionamento (Figura 5).

Figura 5 – Unidade de Saúde reformada, mas fora de funcionamento em município do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018

Identificaram-se unidades de saúde sucateadas, com mobília inadequada para o uso, devido ao desgaste e à ferrugem (Figura 6). Encontraram-se locais em que não havia sequer armário para guardar os prontuários dos pacientes, os quais ficam armazenados inadequadamente em caixas em cima de uma pia, com risco de perda e extravio. Também foram identificados pontos de infiltração e desgaste da pintura nas paredes. Além disso, faltam equipamentos de uso corriqueiro da equipe. Existem ainda salas ociosas por falta de mobiliário e equipamento.

O abandono dessas unidades gera prejuízos ao serviço de saúde dos municípios, impactando negativamente nas metas e nos indicadores. Além disso, devido à demora da ativação das unidades, já há sinais claros de deterioração da estrutura, que precisará de reparos para entrar em funcionamento.

Registre-se que, durante todo o período em que as unidades deixam de funcionar, a população local fica sem atendimento regular, causando prejuízos aos habitantes, que tem que se deslocar para buscar o serviço público de saúde, o que fere frontalmente uma das principais diretrizes do SUS: a acessibilidade.

Demonstram-se aqui vários indícios de desídia administrativa, com prejuízos ao Erário e à população desassistida, cuja reversão depende da resolução dos problemas que impedem o funcionamento das unidades de saúde, devolvendo à comunidade o equipamento de saúde indispensável à manutenção da qualidade de vida local.

Figura 6 – Unidades de saúde sucateadas em municípios do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018

Gestão das ações de saúde

No que tange aos planos plurianuais de saúde 2018-2021 e planos de ação de saúde 2018, um dos municípios não apresentou os documentos requisitados, informando em declaração e na entrevista que não há plano municipal de saúde.

Os demais municípios, por sua vez, apresentaram planos incompletos. Os planos de saúde apresentam inconformidades que impedem o real alcance das metas, a exemplo da falta de indicadores ou indicadores mal construídos, ausência do planejamento orçamentário, ausência dos responsáveis e prazos por cada ação.

Há claro descumprimento das normativas vigentes, e a ausência de programação deixa a Administração Municipal sem um norte de atuação, comprometendo, assim, o atingimento das finalidades.

A inexistência de plano municipal de saúde, ou a sua incompletude, juntamente com os demais achados de auditoria, compromete o alcance das metas para a saúde do município.

Por meio da Tabela 1, pode-se ver que metas importantes não foram alcançadas, também pode-se ver que as equipes de saúde não trabalham com planejamento das ações pelo fato de grande parte do atendimento ser de demanda espontânea.

Elaboração, divulgação e aprovação do plano municipal de saúde encontram acolhida nos seguintes diplomas legais: CRFB/1988, art. 198, Lei nº 8.080/1990, Decreto nº 7.508/2011, art. 15, e Lei Complementar nº 141/2012.

Tabela 1 – Dados de 2017 de município do Baixo São Francisco – Sergipe, 2018

Indicador	Meta	Valor alcançado
Número de consultas médicas e de enfermagem por habitante	0,15 ao mês	0,13 ao mês
Atendimento de demanda espontânea	Até 40%	70% ao mês
Consultas agendadas	25% a 35%	57%
Atendimento de hipertensos	0,30 por mês	0,04 por mês
1ª consulta odontológica programada	0,46%	1,25%
Serviços ofertados pela equipe	70%	7,5%

Fonte: Datasus e Indicadores do eSUS.

Conforme preconiza a PNAB, para que as ações da AB sejam resolutivas, os profissionais de saúde precisam identificar riscos, necessidades e demandas da população, garantindo a oferta adequada, a aplicação dos recursos e a melhoria do cuidado.

Assim, entende-se que a gestão do FMS tem como obrigação elaborar o plano municipal de saúde ouvindo os profissionais da pasta, a fim de instituir um plano factível, que verdadeiramente esteja baseado no perfil dos assistidos e que possa tornar o trabalho dos profissionais efetivo.

O plano de saúde deve atender às necessidades da comunidade, com ações previstas para estes fins e o correto direcionamento dos recursos físicos, humanos e financeiros na área da saúde.

Conclusões preliminares

Após todas as análises, conclui-se que a Atenção Básica desenvolvida nos municípios do Baixo São Francisco sergipano apresenta deficiências de gestão e de estrutura que impedem o pleno alcance dos seus objetivos, principalmente porque:

- os profissionais de saúde da AB não estão cumprindo a carga horária contratada;
- o controle da jornada de trabalho dos profissionais de saúde é ineficiente;
- tem havido dispensação de medicamentos na ausência do farmacêutico;
- a rede de saúde está com estrutura física gravemente deteriorada;
- há obras paralisadas e unidades de saúde recém-reformadas fora de funcionamento;
- as ações da AB no Baixo São Francisco sergipano apresentam-se com baixa eficiência, eficácia e efetividade, não atendendo aos princípios e diretrizes da PNAB.

As principais recomendações emitidas são:

- realizar reuniões ordinárias com a equipe de saúde, visando a discussões e debates profundos a respeito das características epidemiológicas e necessidades da população e da equipe, e a construção de um plano de saúde sólido, a fim de contemplar as necessidades da população e ações previstas;
- elaborar e implementar um plano de saúde no município com a participação dos profissionais da Atenção Básica que seja adequado ao perfil epidemiológico do município;
- instituir forma efetiva de controle da frequência dos profissionais da rede municipal de saúde;
- dimensionar o número de profissionais farmacêuticos do município;
- colocar em funcionamento as unidades de saúde fechadas.

Referências

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

BRASIL. *Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011*. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília, 2011.

BRASIL. *Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. *Lei n. 13.021, de 08 de agosto de 2014*. Dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas. Brasília, 2014.

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, 1990.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria n. 2.436, de 21 de setembro de 2017*. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTOS, Lincoln Vitor; LIMA, Aline dos Santos; MARCELINO, Fernando Monteiro; SANTANA, Michelli Jesus da Cruz; SANTANA, Ricardo; OLIVEIRA, Vanessa Reis Seixas Resende de. Fragilidades e inconformidades da Atenção Básica em Saúde no baixo São Francisco sergipano: resultados preliminares. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 255-266. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

A POLÍTICA ESTADUAL DE INCENTIVO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O CONTROLE SOBRE OS RESULTADOS APRESENTADOS NOS ÚLTIMOS 10 (DEZ) ANOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ

THE STATE POLICY TO ENCOURAGE SOCIAL ORGANIZATIONS AND CONTROL OVER THE RESULTS PRESENTED IN THE LAST 10 (TEN) YEARS, IN THE SCOPE OF THE STATE OF CEARÁ

LILIANA COSTA DE OLIVEIRA

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o controle existente, atualmente, no âmbito do estado do Ceará, sobre os resultados apresentados por meio dos contratos de gestão, relacionados à política de incentivo às organizações sociais, especificamente nestes primeiros 10 (dez) anos de implementação da política em epígrafe. Tem-se como questões de fundo deste estudo: a apresentação de um breve histórico sobre a instituição do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais; a descrição de como, hoje, se dá, legalmente, a execução e fiscalização dos contratos de gestão e suas respectivas prestações de contas; e destaque para a ausência de divulgação desses resultados. Este estudo discute as falhas na legislação cearense, apontando seus problemas, a falta de apuração e análise crítica dos resultados obtidos com os contratos de gestão, quais as áreas mais beneficiadas e quais programas de governo foram atendidos e a falta de publicidade por parte das contratantes e contratadas em relação a tais resultados, bem como a pouca transparência no que se refere ao destino dado aos recursos repassados e utilizados pelas OS. A metodologia de pesquisa é do tipo bibliográfico e qualitativo, com técnicas de análise comparada e documental. Por fim, destacam-se como conclusões que não há um procedimento unificado no âmbito do estado do Ceará no que tange à apuração dos resultados alcançados, desde a instituição da política de incentivo às organizações sociais por ele qualificadas, tampouco um acompanhamento estruturado dos indicadores de resultados utilizados nos contratos de gestão, muito menos dados publicizados desses resultados para a sociedade.

Palavras-chave: Organizações sociais. Contrato de gestão. Prestação de contas. Transparência.

Abstract: The objective of this article is to analyze the current control, in the scope of the state of Ceará, on the results presented through the management contracts, related to the policy of incentive to social organizations, specifically in these first 10 (ten) years of implementation of the policy. The main issues of this study are: the presentation of a brief history about the institution of the State Program to Encourage Social Organizations; a description of how, legally, the execution and supervision of management contracts and their respective renderings of accounts is legally performed; and highlight the lack of disclosure of these results. This study discusses the failures in the legislation of Ceará, pointing out their problems and the lack of calculation and critical analysis of the results obtained with the management contracts, which areas benefited the most and which government programs were met and the lack of publicity on the part of the contractors and contracted in relation to such results, as well as the lack of transparency regarding the destination given to resources passed on and used by the OS. The research methodology is of the bibliographic and qualitative type, with techniques of comparative and documentary analysis. Finally, it should be highlighted that there is no unified procedure in the state of Ceará regarding the results obtained, since the institution of the policy to encourage the Social Organizations that he qualified, nor a structured follow-up of the indicators of results used in management contracts, much less data publicized of those results for society.

Keywords: Social organizations. Management agreement. Accountability. Transparency.

1 Uma breve contextualização

Na busca de instituir novas formas de Administração Pública, em 1997 o Governo Federal aprovou a Medida Provisória nº 1.648 que, posteriormente, em 1998, culminou na publicação da Lei Federal nº 9.637, dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a absorção de suas atividades por organizações sociais, entre outras.

Com relação ao modelo inserido pela União, considerando não ser esse uma imposição, alguns estados o replicaram, com as adaptações que lhes foram peculiares, em especial no que diz respeito aos serviços que entenderam convenientes que sejam prestados pelo setor privado, aprovando suas leis sobre organizações sociais.

Nesse sentido, o estado do Ceará, nos últimos dias do exercício de 1997, instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, por meio da Lei nº 12.781, dispondo também sobre a qualificação destas entidades, cujas atividades foram dirigidas, inicialmente, conforme estabelecia o art. 1º, ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social e à saúde.

Em 2004, a redação do artigo em comento teve sua primeira alteração, passando a incluir nas atividades o esporte e, mais recentemente, em 2016, o leque de atividades foi expandido, conforme se lê a seguir:

> Art. 1º O Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer e ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes: [...].

Posteriormente, em 2008, o rol das atividades foi ampliado e foram incluídas as áreas de turismo, defesa do consumidor e esporte, por meio da Lei nº 14.158, publicada em 1º de julho.

De acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão* 2008/2009 (CEARÁ, 2018b), elaborado pela Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira (Cotef), da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), no âmbito do Governo do Estado do Ceará, tem-se que o maior volume de recursos contratados foi destinado para metas, atividades e produtos na área da saúde.

A Tabela 1 apresenta os valores contratados em 2008, por secretaria ou órgão e seu respectivo percentual em relação ao montante total.

Tabela 1 – Recursos dos contratos de gestão alocados por secretaria, em 2008

(valores em R$)

Secretaria ou órgão	Valor contratado em 2008 (até dezembro)	%
SESA	34.109.307,45	31,78
SCIDADES	6.869.403,49	6,41
SEDUC	1.805.054,00	1,68
SECULT	8.429.034,94	7,85
STDS	20.118.468,03	18,75
SDA	9.887.811,62	9,21
SECITECE	24.495.517,79	22,83
IDACE	-	-
SRH	-	-
VICEGOV	258.808,32	0,24
SECON	1.342.242,88	1,25
Total geral	107.315.648,52	100

Fonte: Seplag (2008)

Nesse mesmo contexto, de acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão* (CEARÁ, 2018b), referente ao 1º semestre de 2018 – elaborado pela coordenadoria anteriormente mencionada, ao fim do semestre em baila, foram celebrados 22 novos contratos de gestão, 10 aditivos de acréscimo de valor e 5 aditivos de repactuação de metas ou prazo, sem repercussão financeira, perfazendo um valor financeiro de R$871.052.093,74 (oitocentos e setenta e um milhões, cinquenta e dois mil, noventa e três reais e setenta e quatro centavos).

Importante também se faz mencionar que, até o final do primeiro semestre de 2018, o estado do Ceará qualificou como organização social (OS) 6 (seis) entidades civis de direito privado sem fins lucrativos e que de 2008 até junho de 2018 houve um crescimento de mais de oito vezes (8,11) no volume de recursos contratados, se comparado a 2008.

A Tabela 2 apresenta os valores contratados em 2018, até o mês de junho, por secretaria ou órgão e seu respectivo percentual em relação ao total. Pode-se, da referida tabela, destacar que o maior volume de recursos contratados continua sendo destinado para metas, atividades e produtos na área da saúde.

Tabela 2 – Recursos dos contratos de gestão alocados por secretaria, em 2018

(valores em R$)

Secretaria ou órgão	Valor contratado em 2018 (até junho)	%
SESA	670.577.000,62	76,98
SCIDADES	6.516.412,42	0,75
SEDUC	92.515.488,48	10,63
SECULT	30.036.251,08	3,45
STDS	19.264.501,73	2,21
DAS	24.646.756,24	2,83
SECITECE	17.589.102,95	2,02
IDACE	5.599.998,00	0,64
SRH	3.329.750,00	0,38
SEAPA	976.832,22	0,11
Total geral	871.052.093,74	100

Fonte: Seplag (2018)

Diante dos números apresentados, cabe destacar que somente a Secretaria da Saúde – Sesa ficou responsável pela aplicação de 76,98% dos recursos contratados, a fim de dar continuidade aos serviços prestados pelo Hospital Geral Waldemar Alcântara – HGWA, Hospital Regional do Cariri – HRC, unidades de pronto atendimento (Messejana, Praia do Futuro, Altran Nunes, Canindezinho, José Walter e Conjunto Ceará), Hospital Regional Norte – HRN e Hospital Regional Sertão Central – HRSC.

Contudo, pelo relatório acima mencionado, não se tem o real valor que foi utilizado nas metas, tampouco os resultados e benefícios alcançados com as contratações dessas OS.

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente, atualmente, no âmbito do estado do Ceará, sobre os resultados apresentados por meio dos contratos de gestão, especificamente nestes últimos 10 (dez) anos de repasses de recursos às OS, relacionados à política de incentivo às organizações sociais.

Para consecução deste trabalho, partiu-se de um levantamento teórico acerca do surgimento e caracterização das supramencionadas OS, dos princípios que as regem, do que diz a legislação quanto à forma de execução e fiscalização dos contratos de gestão e, finalmente, das respectivas prestações de contas aos contratantes, aos órgãos de controle, à sociedade e demais interessados, para tornar transparente a utilização dos recursos públicos e garantir a boa e regular aplicação destes.

2 O referencial teórico

2.1 Conceitos introdutórios

A temática contrato de gestão não é um tema com grande divulgação, e poucos servidores públicos e cidadãos conhecem seu escopo, objetivos e legislação a respeito. Dito isso, acredita-se pertinente esclarecer alguns conceitos que se farão necessários ao melhor entendimento do assunto em tela, a começar por organização social – que, de acordo com Azevedo (1999, p. 124), é uma qualificação, um título, que se outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.), para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade.

Além disso e de acordo com o art. 1º da Lei Estadual nº 12.781/97, poderão ser qualificadas como OS, pelo Poder Executivo:

> As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei. (CEARÁ, 1997)

Nesse contexto, com o objetivo de alcançar melhores resultados na Administração Pública, conforme Bittencourt (2005), criaram-se novos instrumentos no âmbito do direito público, para conferir maior autonomia aos entes administrativos ou estabelecer parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Entre tais medidas, sobressai o contrato de gestão.

Referido contrato, no âmbito da Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998a), em seu art. 5º, é o "instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º".

No âmbito do estado do Ceará, o *Manual de celebração do contrato de gestão*, elaborado pela Seplag, traz:

> O Contrato de Gestão é uma espécie de ajuste criado pela Lei Federal 9.637, de 15/05/98, que reúne características dos contratos e convênios tradicionais. Sua principal finalidade é a disponibilização de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor, que obtenham para tanto, a qualificação de Organizações Sociais (OS). (CEARÁ, 2018a, p. 6)

Diante do que acima se conceitua, cabe destacar a diferença entre o contrato de gestão e o contrato administrativo, que, segundo Meirelles (2001), é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, ou seja, ele é realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Pressupõe, como pacto consensual, liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei. O autor complementa que é o ajuste que a Administração, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a

consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.

Passados os primeiros esclarecimentos dos conceitos acima, retornamos ao tema contrato de gestão que, conforme já mencionado anteriormente, no âmbito do estado do Ceará, teve como marco regulatório o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais instituído pela Lei nº 12.781, de 30.12.1997.

Em 2013, as leis nº 15.356 e 15.408, de 12 de junho e 12 de agosto, respectivamente, alteraram alguns dispositivos da Lei nº 12.781/97 que serão abordados nos capítulos que seguem.

2.2 Vinculação aos princípios constitucionais e a legislação aplicável às OS

De acordo com Oliveira (2017), como inovação em relação às constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 regulamenta um capítulo específico para a organização da Administração Pública, e determina no art. 37 que a Administração Pública direta e indireta de qualquer um dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses são considerados os princípios da Administração Pública explícitos e aos quais nos deteremos durante a nossa explanação a seguir.

A citada autora menciona a legalidade como um dos mais importantes princípios para a Administração Pública e tem como núcleo basilar o disposto no art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1998), que estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Assim, o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta e só pode fazer o que a lei lhe autoriza.

No que se refere à impessoalidade, Oliveira (2017) lembra que a imagem de administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois esse atua em nome do interesse público. Além disso, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas, posto que todos devem ser tratados de forma igual.

Com base na manifestação do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1994) sobre moralidade, a supracitada autora relata que o STF analisou o princípio da moralidade administrativa e manifestou-se afirmando que "o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César".

Por fim, de acordo com Justen Filho (2014), o princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados ao conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um.

Para Moraes (2002), a regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo este em detrimento do princípio da publicidade.

Assim, nos dias atuais, cada vez mais o Estado brasileiro vem buscando novas formas de Administração Pública, saindo do então modelo vigente, que consiste em grande concentração de atividades realizadas pelo Poder Público, que já há muito tempo vem trazendo sinais de sua grande ineficácia, para um modelo denominado administração gerencial (ALEXANDRINO; PAULO, 2002, p. 62), cujo objetivo é tentar reduzir ao máximo a atividade administrativa, concentrando-se apenas nas atividades em que não se admite delegação, as denominadas competências exclusivas do Estado, uma tentativa de dar uma maior eficiência aos serviços públicos tidos como essenciais.

Diante desse novo cenário, o princípio da eficiência nos é inserido e impõe que não mais se aceite que o serviço seja prestado pelo Estado, apenas pelo simples fato de que a legislação o obriga a realizá-lo, mas que tais serviços sejam realizados dentro dos parâmetros idealizados, alcançando os melhores resultados (DI PIETRO, 2000, p. 83).

Finalizando, nas palavras de Liliana Costa de Oliveira (2017), temos que, no âmbito da eficiência, o administrador tem o dever de fazer uma boa gestão, devendo trazer as melhores saídas, sob a legalidade da lei, bem como as mais efetivas. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à Reforma Administrativa do Estado.

No que se refere à Constituição Estadual (CEARÁ, 2016, p. 16), os princípios acima elencados estão instituídos no inc. IV do art. 14, que assim dispõe:

> O estado do Ceará, pessoa jurídica de direito público interno, exerce em seu território as competências que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, observados os seguintes princípios: [...]
> IV – respeito à legalidade, impessoalidade, à moralidade, à publicidade, à eficiência e à probidade administrativa.

Posto isso, é agregador trazer à baila o que se compreende por probidade administrativa. De acordo com o *Dicionário Online de Português* (IMPROBIDADE..., 2018):

> Honestidade e rigor que os funcionários públicos devem ter no exercício da função pública; respeito às leis e às normas, dentro dos limites éticos e morais: é preciso fortalecer as atividades de probidade administrativa que evitem a má-fé, o favorecimento e o apadrinhamento.

Tamanha importância é dada ao referido princípio que foi instituída uma lei específica, para tratar dos casos a ele relacionados, qual seja a Lei nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Cabe destacar, ainda no que se relaciona ao tema, que o termo *improbidade* é empregado em outros textos legais, entre os quais podemos citar o Novo Código Civil, em seu art. 422, que diz que a conclusão e a execução dos contratos estão sujeitas aos princípios de probidade e boa-fé.

Ademais, cita-se que a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) estabeleceu hipóteses de inexigibilidade que visem à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato.

Por fim e trazendo para o tema em comento, segundo a Lei Estadual nº 15.408, de 12.8.2013, em seu art. 18, que alterou o *caput* do art. 18 da Lei nº 12.781/97:

> Art. 18. A Organização Social deverá dispor de regulamento próprio, contendo os procedimentos a serem adotados para fins de aquisição de materiais, obras, serviços e empregados, com a utilização de recursos provenientes do Contrato de Gestão, observados os princípios da *legalidade*, da impessoalidade, da moralidade, da *eficiência*, da *transparência*, da isonomia e da *publicidade*. (CEARÁ, 2013c) (Grifos nossos)

Dito isso e conforme enfatiza Oliveira (2017), a utilização de recursos provenientes dos contratos de gestão devem obedecer ao conjunto dos princípios acima mencionados, e a observação de um não exclui a obrigatoriedade de observação dos demais; ou seja, não é porque uma conduta ou ato é legal, atende à lei, que é moral ou muito menos transparente. A organização social deve, portanto, observar todos os princípios e não somente um deles.

Portanto, ainda citando as palavras da supramencionada autora, se, conforme art. 13 da Lei nº 12.781/97, às OS que celebrarem contrato de gestão poderão ser destinados recursos e bens públicos necessários ao cumprimento de seus objetivos, e esses recursos, de acordo com o seu §3º, recebidos pela OS, por meio do contrato de gestão, serão aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas previstas no referido contrato, há de se entender que a destinação está bem definida, ou seja, os recursos destinam-se ao cumprimento das metas.

Contudo, sobre o assunto em comento e novamente trazendo o observado por Oliveira (2017), no que diz respeito à apropriação do saldo financeiro remanescente, a mesma Lei Estadual nº 15.356/13, em seu art. 13, §5º estabelece:

> Art. 13. [...].
> §5º Atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10 desta Lei, os saldos financeiros remanescentes *poderão* ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (CEARÁ, 2013b) (Grifos nossos)

Vê-se, do exposto, que há uma possibilidade de os recursos destinados primordialmente à aplicação nas metas pactuadas terem nova destinação.

Outro ponto, no âmbito dos princípios constitucionais, de suma importância que deve ser observado pelas organizações em baila é a publicidade dos resultados alcançados por meio dos contratos de gestão, inclusive atestados pelas contratantes e pelo próprio Estado.

3 O objetivo do estudo

Uma das poucas fontes de pesquisa sobre os contratos de gestão firmados pelo estado do Ceará é o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão*, elaborado semestral e/ou anualmente pela Secretaria do Planejamento e Gestão e já mencionado anteriormente. Citado relatório apresenta, entre outros tópicos, a evolução, nos últimos anos; o volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e as

organizações sociais; como se deu a alocação desses recursos por secretaria, por OS, por fontes e por componentes de despesa. Além disso, traz uma descrição das atividades desenvolvidas pela Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira, quais sejam: a análise de contratos e aditivos e o acompanhamento das avaliações dos contratos de gestão.

Pode-se concluir que a Coordenadoria supramencionada faz um trabalho prévio e concomitante à execução dos contratos de gestão, no âmbito do estado do Ceará, por meio do Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG). O acompanhamento dos processos de avaliação dos contratos se dá com a inclusão, pelos contratantes, dos documentos referentes à avaliação dos contratos, que é realizada pelas comissões de avaliação.

Aprofundando o tema da fiscalização e avaliação desses contratos, temos que, conforme preconiza o art. 10 da Lei nº 15.356/13:

> Art. 10. A execução dos contratos de gestão, de que trata esta Lei, será fiscalizada e avaliada por Comissão de Avaliação composta por 3 (três) representantes do órgão ou entidade supervisora da área da atividade fomentada, designados por ato formal do Secretário de Estado ou autoridade competente.
> §1º À Comissão de Avaliação incumbirá: [...].
> III – avaliar os relatórios apresentados pela organização social;
> IV – elaborar e encaminhar ao Secretário relatório conclusivo da avaliação procedida; [...].
> §2º A Organização Social apresentará à Comissão de Avaliação, mensalmente, relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo das metas propostas com os resultados alcançados e a correspondente execução financeira.
> §3º A Comissão de Avaliação realizará avaliação trimestral dos resultados alcançados e encaminhará ao Secretário de Estado do órgão ou entidade contratante, ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.
> §4º Diante de fatos supervenientes que venham comprometer resultados esperados com a execução do Contrato de Gestão, a Comissão de Avaliação poderá propor a revisão de quantidades e valores das metas estabelecidas.
> §5º A revisão de metas, de que trata o parágrafo anterior, deve ser autorizada previamente pelo Secretário ou autoridade competente do órgão ou entidade supervisora, e formalizada por meio de Termo Aditivo. (CEARÁ, 2013b)

Conforme apontado por Oliveira (2017), o trabalho das comissões encerra-se com a elaboração do relatório de avaliação final, limitado ao cumprimento ou não das metas pactuadas. Atos como: análise financeira, devolução ou apropriação do saldo financeiro remanescente, resultados alcançados e a eficiência das OS não são mencionados ou publicados, tornando o processo de transparência e de controle dos contratos de gestão prejudicados.

O que não se vê, devidamente publicizado, é o que as respectivas organizações sociais conseguiram realizar, pois nos sítios eletrônicos das contratantes e das contratadas, da Seplag e dos órgãos de controle não há divulgação dos resultados, o que prejudica a transparência e bloqueia o controle social.

Por fim, seguindo a legislação e os manuais mais adiante descritos, bem como a evolução considerável, nos últimos 10 anos, no volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e tais OS, passando de 107 milhões, em 2008, para

mais de 870 milhões, até junho de 2018, este trabalho tem como objetivo analisar o controle existente, atualmente, sobre os resultados alcançados desde a instituição, pelo estado do Ceará, da política de incentivo às organizações sociais, apresentar as lacunas existentes na legislação estadual em vigor, no que se refere às exigências de publicidade e comprovação da eficiência, por parte das OS, dando transparência às ações e tornando o processo de controle social mais completo e eficiente.

4 O controle das organizações sociais

Outro ponto de grande relevância trazido por Oliveira (2017) e tratado por Rachel Zolet (2011), que não se pode deixar de lembrar e que se refere ao tratamento jurídico conferido às OS, é a carência de previsão legal com relação ao controle exercido pela Administração Pública, no que toca à destinação dos recursos públicos auferidos por tais entidades.

É de se ressaltar que os recursos destinados às OS para a execução do contrato de gestão não ficam consignados no orçamento da União, mas sim constituem receita própria das entidades beneficiadas. Desse modo, a execução do contrato de gestão não se sujeita aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais.

Ainda no que diz respeito ao controle administrativo das receitas despendidas com os serviços públicos, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 935) pontua:

> No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações governamentais).

Assim, é de se vislumbrar que, conforme menciona Silva (2011, p. 24), não é dado ao Estado expender recursos públicos de forma livre, sem se submeter à prestação de contas, afinal, em observância aos princípios constitucionais que lhe são impostos, assujeita-se a um rigoroso controle de gastos, tanto em relação à Administração direta como no que toca às entidades da Administração indireta.

Nessa ótica, Rachel Zolet (2011) traz à tona a discussão sobre a aplicabilidade do controle de gastos públicos às organizações sociais, haja vista que, muito embora estas não se enquadrem na categoria de entes da Administração Pública indireta, utilizam-se de bens, recursos e pessoal concedidos pelo Estado, na consecução de atividades de interesse público.

Todavia, Silva (2011, p. 25) ainda destaca que não obstante a existência de previsão legal quanto à obrigatoriedade de as organizações sociais prestarem contas das verbas públicas recebidas, há de se ponderar que, conforme anteriormente exposto, os idealizadores da reforma do Estado conceberam a atividade das organizações sociais

com base em um controle de resultados, ou seja, com a avaliação de desempenho das entidades, das metas atingidas, como forma de controle de sua atuação.

Ademais, ainda conforme Silva (2011, p. 25), pelas palavras de Claudia Costin, por esse mecanismo, "controlam-se os resultados da ação pública, e não o cotidiano da gestão", com o que "diminui-se a burocracia e os gastos a ela relacionados e permite-se aos usuários dos serviços e aos cidadãos em geral saber como está sendo empregado o dinheiro empregado o dinheiro público e a efetividades a eles prestado".

Novamente citando Rachel Zolet (2011), há quem cogite a inaplicabilidade do controle administrativo nos termos ora explicitados, sendo aplicável, por seu turno, exclusivamente, o controle periódico dos resultados estabelecidos no contrato de gestão.

No entanto, Silva (2011, p. 25) nos traz a discordância de Ferrari para tal entendimento, ao asseverar:

> Em sendo as Organizações Sociais instrumentos criados pela Reforma do Estado, para que este possa, por meio de simples atividade de fomento, tornar efetivo o interesse público, inadmissível conceber que sejam submetidas apenas ao controle finalístico de suas condutas, diante da atual crise política brasileira e as reiteradas notícias de corrupção.

Por fim, Silva (2011) conclui que o ordenamento jurídico acabou por impor a tais organizações o mesmo controle a que se submetem as demais entidades que laboram com recursos públicos, a fim de garantir a estrita observância das disposições constitucionais, embora a intenção dos idealizadores da reforma do aparelho do Estado fosse a submissão do contrato de gestão apenas a controle de resultados.

5 O problema

No âmbito do estado do Ceará, a Cotef é responsável por assessorar as secretarias nas negociações de operações de crédito, cooperações técnicas e/ou financeiras, *contratos de gestão* e parcerias público-privadas e, mais especificamente em seu art. 20, inc. VIII, coordenar a padronização de procedimentos para o gerenciamento de operações de crédito, interno ou externo, oneroso ou não oneroso, *contratos de gestão* e parcerias público-privadas, conforme Decreto nº 32.143, de 27.1.2017 (CEARÁ, 2017) – que aprovou o regulamento da Seplag.

No âmbito dessa padronização, foram elaborados e disponibilizados instrumentos pela secretaria acima mencionada, para orientar as contratantes quando das negociações, assinaturas e gerenciamento dos contratos de gestão.

Entre os principais instrumentos, podemos destacar, além do *Manual de celebração dos contratos de gestão* (CEARÁ, 2018a), o *Manual de avaliação dos contratos de gestão* (CEARÁ, [200-?]), que apresenta as principais instruções acerca da sistemática de avaliação dos contratos de gestão. O *Manual de avaliação* dispõe, assim, sobre a avaliação final:

> [...] a Comissão deverá apurar se realmente todas as metas contratadas foram 100% executadas. Caso contrário, os recursos referentes à execução destas metas deverão ser devolvidos ao Tesouro Estadual, através de Documento de Arrecadação Estadual – DAE. (CEARÁ, [200-?])

Em contraponto, o art. 9º da Lei nº 15.356, de 12.6.2013 estabelece:

> atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10, os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (CEARÁ, 2013b)

Dito isso, aponta-se a falta de padronização, por parte do estado do Ceará, dos procedimentos e dos prazos da prestação de contas, por parte das organizações em baila, para os casos de apropriação dos saldos financeiros.

Ademais, também se aponta que não há menção nos relatórios produzidos pela Seplag e/ou publicidade por parte das contratantes, dos valores apropriados pelas OS, nem se houve prestação de contas de tais valores e suas respectivas aprovações.

Considerando que os recursos supostamente apropriados são recursos públicos, tal apropriação, sem transparência à sociedade, aos órgãos de controle e demais interessados no acompanhamento de sua destinação – que era, inicialmente, específica, com publicidade dada por meio de uma publicação do contrato –, não deveria ser realizada sem a devida divulgação e respectiva prestação de contas de sua real aplicação.

Portanto, como bem mencionado por Oliveira (2017):

> Não se vê, devidamente explícito, na legislação a forma de apropriação desses saldos, não se vê embasada a forma que se deve dar à avaliação do pleito de apropriação, nem os critérios a serem utilizados, nem os documentos necessários e comprobatórios que atestem a economia gerada, nem os modelos de comparativos entre os valores previstos inicialmente e os valores realizados que justifiquem a apropriação, nem se há um limite, em percentual do total do contrato, para a apropriação. Muito menos, não se tem a definição dos responsáveis pela realização da avaliação que justifique a entrega dos recursos públicos que não foram utilizados no cumprimento das metas pactuadas.

Ademais, destaca-se outra lacuna na legislação atual, de exigências explícitas de dar a conhecer, de forma acessível, ao cidadão, conforme dispõe o Código de Ética e de Condutas da Administração Pública Estadual (CEARÁ, 2013a), quanto, em quê e quando foi utilizado o saldo financeiro remanescente apropriado.

Além de tudo isso, os mais importantes objetos de estudo deste trabalho são a apuração e a análise crítica dos resultados concretos, obtidos com a utilização dos recursos públicos por parte das OS, com a sua devida publicização, que não é evidenciada em relatórios, maculando, assim, o princípio da transparência. O que se vê nos relatórios são apenas os resultados apurados pela comissão, com uma nota atribuída e conceito vinculado a tal nota. Contudo, é precioso lembrar que as comissões de avaliação, em sua maioria, são formadas por servidores com tarefa limitada ao determinado na lei, não lhes sendo exigido um olhar mais crítico. O Estado sim, precisa, em nome da boa gestão, acompanhar, apurar, analisar e exigir resultados condizentes com os recursos repassados às organizações sociais, ano a ano.

Nesses dez exercícios financeiros de repasse de recursos públicos às organizações sociais cearenses, não se sabe, ou pelo menos não se divulgam, quais são os municípios beneficiados com as ações, metas e produtos estabelecidos nos contratos. Também não se

sabe se as metas atingiram os resultados esperados por região, por programa de governo ou ação. Tampouco se sabe sobre os percentuais destinados à contratação de pessoal para a execução das metas: se foram razoáveis ou houve contratações desmedidas, se caracterizaram terceirização e/ou nepotismo, se há necessidade de estabelecimento de percentuais máximos para tal rubrica, se foram demitidos ao final dos contratos e qual a qualidade dos relatórios entregues por tais profissionais.

Por fim, considerando a evolução apresentada até junho de 2018, na celebração de vinte e dois contratos de gestão, em dez secretarias/órgãos, com repercussão financeira de R$871.052.093,74, é imprescindível se ter o real valor utilizado, pelas seis instituições contratadas, nas metas pactuadas, ou apropriado pelas OS e, principalmente, quais os resultados gerados, com expressivo volume de recursos. Tais resultados foram significantes a ponto de o Estado manter a legislação do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, por meio da Lei nº 12.781/97 ou é o momento de rever mencionada lei, tecendo um novo olhar sobre as organizações sociais, impondo novos limites, novas exigências e obrigações?

Os exíguos recursos públicos precisam ser aplicados, direcionados e utilizados da melhor maneira possível e devem ser destinados ao atingimento de metas que gerem resultados visíveis à população cearense, que tem demandas infinitas e precisa que suas necessidades sociais sejam atendidas.

6 Conclusões

Da análise da legislação atual no que se refere às OS, no âmbito do estado do Ceará, apresenta-se a existência de uma grande lacuna no que diz respeito à forma de acompanhamento dos resultados apresentados pelas organizações sociais.

Da mesma forma, destaca-se a inexistência de imputações de sanções aplicáveis às OS que, porventura, venham a utilizar os saldos financeiros remanescentes com propósitos diferentes daqueles destinados ao desenvolvimento de suas atividades.

Seria, sim, essencial, a exigência, por meio de decreto regulamentar, de documentos mínimos, como exemplo, planos de trabalho detalhados por centro de custos, devidamente subsidiados por uma ajuda memória, comprovando os estudos de mercado realizados à época da celebração dos contratos, inclusive com propostas financeiras, demonstrando os gastos previstos com custeio com pessoal, operacional e demais gastos, comparando-os com os preços efetivamente praticados, conforme cita Oliveira (2017).

Além disso tudo, destaca-se a carência de publicidade do valor total de saldo financeiro remanescente apropriado anualmente, por contrato firmado, e de determinação do prazo para a prestação de contas desse valor, bem como prazo para análise e aprovação por parte da contratada e da Seplag.

Por fim, entende-se que deveria ocorrer publicidade quando da aprovação de apropriação, por parte das OS, do saldo remanescente. Assim, tornar-se-ia transparente o processo de apropriação dos saldos remanescentes, recursos públicos estaduais que merecem ampla e total transparência quando de sua apropriação e utilização.

Ademais, chama-se à atenção para uma possível revisão da legislação vigente ou instituição de um regulamento estabelecendo, entre outros, os critérios a serem

utilizados para aprovar a apropriação dos saldos financeiros remanescentes, os documentos comprobatórios que atestem a economia gerada, definindo, inclusive, os responsáveis pela avaliação do pleito de apropriação do saldo em comento, bem como determinando o prazo para publicação do ato de autorização de apropriação, tornando o estado do Ceará um pioneiro na temática da transparência na aplicação dos recursos dos contratos de gestão.

Nas palavras de Oliveira (2017), temos que a apropriação dos saldos financeiros remanescentes deve ser tratada com a mesma prudência e mesmo rigor de análise que se tratam os processos de celebração/assinaturas dos contratos. Os recursos são públicos e a sociedade deve, portanto, saber quanto, quando e a quem foi "doado" e o que foi feito desses recursos.

Se não há, por livre e espontânea iniciativa das entidades, uma publicidade dos resultados pormenorizados dos contratos de gestão em estudo, faz-se urgente e necessária a instituição de instrumentos, com abrangência estadual, que regulamentem os processos de encerramento dos contratos de gestão sob responsabilidade das OS, estabelecendo a forma, o que evidenciar, os pormenores e demais documentos necessários ao regular cumprimento das exigências constitucionais, pois os sítios eletrônicos das contratantes e das contratadas, da Seplag e dos órgãos de controle e os relatórios disponibilizados não divulgam os resultados alcançados, o que prejudica a transparência e bloqueia o controle social.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Organizações sociais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 51-52, p. 1-260, jan./dez. 1999. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/biblioteca.htm#Revista%C2%A0>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BARBOZA, M. N. (Coord.). *Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa*: incidência e aplicação da lei nº 8.429/1992. 2. ed. rev. e atual. Brasília: ESPMU, 2013.

BITTENCOURT, M. V. C. Contratos de gestão. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://bit.ly/2n7RPTs>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 5 jun. 1998. Seção 1. Disponível em: <http://bit.ly/1bJYlGL>. Acesso em: 26 fev. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 28 maio 2009. Seção 1.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 28 ago. 2018.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 3 jun. 1992. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 8269, 22 jun. 1993. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 8, 18 maio 1998a. Seção 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.648, de 23 de abril de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 abr. 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1648-7.htm>. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 160.381-SP. Recorrentes: M & S Consultoria Integrada S/C Ltda e outros. Recorrido: Carlos Alberto Mazer. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 12 ago. 1994.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. DC-0592-63/98-P. Relator Benjamin Zymler. Brasília, 2 set. 1998c. Disponível em: <http://bit.ly/2nHtre0>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BUGARIN, P. S. O TCU e a fiscalização dos contratos de gestão. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 10, p. 1-21, jun./ago. 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2n8qEYU>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CEARÁ. *Constituição do Estado do Ceará, 1989*. Fortaleza: Inesp, 2016. 182p.

CEARÁ. Decreto nº 31.198, de 30 de abril de 2013. Institui o Código de Ética e Conduta da Administração Pública Estadual, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 2 maio 2013a.

CEARÁ. Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017. Aprova o regulamento e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de provimento em comissão da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag). *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 31 jan. 2017.

CEARÁ. Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 30 dez. 1997.

CEARÁ. Lei nº 14.158, de 1º de julho de 2008. Altera os artigos 1º e 5º da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 1º jul. 2008.

CEARÁ. Lei nº 15.356, de 4 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe

sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 12 jun. 2013b.

CEARÁ. Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 27 ago. 2013c.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. *Manual de avaliação dos contratos de gestão*. Fortaleza: Seplag, [200-?].

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. *Manual de celebração do contrato de gestão*. Fortaleza: Seplag, 2018a. 51p.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2018*: 1º semestre de 2018. Fortaleza: Seplag, 2018b.

COSTIN, C. Novos paradigmas de gestão. In: PEREIRA, L. C. B. (Org.). *Nação, câmbio e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. *Biblioteca Jurídica Virtual BuscaLegis. ccj.ufsc.br*, Florianópolis, 2000. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm>. Acesso em: 1º mar. 2016.

FERRARI, P. N.; FERRARI, R. M. M. N. *Controle das organizações sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, L. C. As organizações sociais e a apropriação do saldo remanescente: há controle a posteriori? In: CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, X, 2017, Brasília. *Anais eletrônicos*... Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2017. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-39_02.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

PROBIDADE administrativa. *Dicionário Online de Português*. 2018. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/probidade-administrativa>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SILVA, P. A. C. R. *Terceiro setor e o princípio da eficiência*. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2mZmlgK>. Acesso em: 9 nov. 2016.

ZOLET, R. Contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais: instrumento de fuga do regime jurídico administrativo. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 fev. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2nhbF08>. Acesso em: 28 out. 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Liliana Costa de. A política estadual de incentivo às organizações sociais e o controle sobre os resultados apresentados nos últimos 10 (dez) anos, no âmbito do estado do Ceará. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 267-282. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

POLÍTICA NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ANÁLISE DOS DESAFIOS PARA O MUNICÍPIO DE MARACANAÚ

ANDRÉ DE SOUZA GOMES
SAMILLA FERREIRA DANTAS
THISCIANE FERREIRA PINTO GOMES
ANDREZZA ABRAHAM OHANA DE SOUZA

Resumo: O Brasil, uma das grandes potências da América Latina, está no centro de discussões a respeito dos resíduos sólidos produzidos pelo país. Após aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, todas as esferas de governo buscam adequar-se às novas exigências objetivando, sempre, a proteção à saúde pública e a qualidade ambiental. Neste cenário, o presente artigo buscou analisar a implantação desta legislação e seu desdobramento em uma unidade de saúde instalada no município de Maracanaú, Ceará. A metodologia adotada para a execução deste artigo foi a pesquisa descritiva e as informações foram levantadas por meio de dados disponibilizados pela própria unidade de saúde. Com base nos dados apresentados, a pesquisa revela uma mudança de comportamento e consumo de colaboradores e usuários do serviço citados após significantes campanhas e ações de conscientização. Denotam também a adequação significante da instituição e a redução do consumo de insumos diminuindo, assim, a quantidade dos rejeitos produzidos e o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção de bens e serviços.

1 Apresentação do tema – Problematização e justificativa

O Brasil é o país com o maior número de habitantes e extensão territorial da América Latina (LEME; MARTINS; BRANDÃO, 2012) e como consequência os resíduos sólidos oriundos da população e empresas públicas e privadas nunca estiveram tanto em evidência como atualmente. O assunto tomou proporções tão grandiosas que passou a abranger todas as áreas e agentes de emissão: residências, comércios, indústria, áreas de saúde e aglomerados sociais (praças, praias, calçadões, feiras abertas etc.).

Segundo a Lei Federal nº 12.305/2010, resíduo sólido é definido como:

> Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tomem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2010b)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos possui uma vasta lista de objetivos, o primeiro e mais importante deles visa sempre à proteção da saúde pública e da qualidade ambiental. Seguidos pela não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, estímulo à adoção de padrões sustentáveis de bens e serviços, entre outros.

Dentro deste contexto, já estão elaboradas e disponíveis normativas legais nos âmbitos federal, estadual e municipal. São instituídas de maneira ampla, positiva e tecnicamente avançada. Porém, especificamente no seu modo operacional, tais legislações ainda apresentam dificuldades na execução e, neste trabalho, iremos apresentar os desafios enfrentados pelo município de Maracanaú, localizado na região metropolitana de Fortaleza, capital do estado do Ceará, em relação à destinação adequada dos resíduos sólidos.

A gestão de resíduos sólidos é um tema de extrema relevância pois, quando ineficiente, pode gerar diversos problemas de cunho social, ambiental e de saúde. Dessa forma, a análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos é de fundamental importância para a adequada execução do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, no âmbito do município de Maracanaú, para uma melhor técnica operacional visando a um resultado positivo na relação teoria/prática, viabilizando as exigências da lei.

2 Objetivos

2.1 Objetivo geral

Analisar a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e seu desdobramento através da Política Estadual de Resíduos Sólidos em uma unidade de saúde instalada no município de Maracanaú, Ceará.

2.2 Objetivos específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

I – identificar as práticas aplicadas para atendimento aos requisitos legais para o descarte adequado dos resíduos gerados;

II – promover ações educacionais voltadas para colaboradores visando à redução do resíduo gerado; e

III – promover ações para conscientização do público externo (público flutuante dos atendimentos dos serviços de saúde) sobre o consumo consciente e o descarte adequado do resíduo.

3 Referencial teórico

A maioria dos municípios cearenses dispõe seus resíduos sólidos domiciliares sem nenhum controle, uma prática de graves consequências, como contaminação do ar, do solo, das águas superficiais e subterrâneas, criação de focos de organismos patogênicos, vetores de transmissão de doenças, com sérios impactos na saúde pública (WINTER, 2011). Este cenário vem se agravando com a presença de resíduos comerciais, industriais e de serviços de saúde e em muitos depósitos de resíduos domiciliares, e, não raramente, com pontos de descargas clandestinas (LEITE, 2006).

A classificação dos resíduos sólidos segundo a Anvisa segue a seguinte divisão: grupo A são resíduos biológicos ou com presença destes, que podem apresentar risco de infecção; grupo B são os de natureza química com risco de contaminação ao ambiente ou impacto à saúde pública. Grupo C são rejeitos radioativos; grupo D são resíduos comuns que não apresentam risco ao ser humano ou impacto ambiental associado; e grupo E são os resíduos perfurocortantes ou escarificastes (ANVISA, 2004).

Nota-se que, em grande parte dos municípios, o circuito dos resíduos sólidos apresenta características similares, da geração à disposição final do material, envolvendo apenas as atividades de coleta regular, transporte e descarga final, em locais quase sempre selecionados levando em consideração a disponibilidade de áreas e a distância em relação ao centro urbano (BRANCHER, 2014). São raras as situações em que são incluídos procedimentos diferenciados, como coleta seletiva, processos de compostagem e tratamento térmico, e são frequentes os casos em que esses processos são mal planejados, o que torna difícil a operação (BARBOSA, 2004).

O manejo inadequado de resíduos sólidos gera desperdícios e contribui de forma relevante à manutenção das desigualdades sociais, constituindo uma ameaça constante à saúde pública, em especial, nos centros urbanos de médio e grande portes (SCHALCH *et al.*, 2002).

Com o processo de democratização, o tema "resíduos sólidos" começou a vir à tona principalmente com a realização da cúpula Rio 1992. Os governos locais passaram a promover parcerias com a sociedade civil, com o objetivo de construir políticas públicas ligadas ao tema (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011).

Segundo Reveilleau (2011), a ideia de participação, de parceria e de compartilhamento é essencial para a proteção do meio ambiente, até mesmo diante do que determina a Constituição Federal no art. 225, *caput*, o qual expressamente menciona que "é dever do Poder Público e da Coletividade preservar e defender o meio ambiente". Motivação esta que leva todos os brasileiros a se sentirem igualmente responsáveis pela preservação ambiental e pela garantia dos recursos para as gerações futuras (REVEILLEAU, 2011).

Em 2.8.2010 o Governo Federal aprova no Congresso Nacional e é sancionada pelo Presidente da República o Lei nº 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual traz definições claras das responsabilidades e do dever dos geradores (de todos os seres humanos) de dar acondicionamento, armazenamento e destinação correta a cada tipo de resíduo gerado, podendo trazer responsabilidades individuais, compartilhadas e em cadeia por meio de penalidades preestabelecidas (BRASIL, 2010b).

Em 23.12.2010 o Governo Federal criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas

de Logística Reversa que têm por finalidade apoiar a estruturação e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e das metas previstas na Lei nº 12.305/10.

O art. 4º da Lei nº 12.305 traz a seguinte contextualização:

> A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. (BRASIL, 2010b)

A Lei nº 12.305 apresenta vasto acervo técnico e, já na sua execução, o Governo Federal determina aos estados e municípios a obrigatoriedade de instituir suas políticas de resíduos sólidos por meio da elaboração de planos de gerenciamentos de resíduos sólidos – PGRS, sob pena de ficarem impedidos de receber repasses do Governo Federal (BRASIL, 2010b).

Já a partir do desdobramento da Lei nº 12.305, percebe-se as dificuldades na sua implantação/operacionalização, nos municípios menores, pela falta de recursos financeiros para implementar políticas públicas. Agindo isoladamente ou através de consórcios públicos, percebe-se a falta de conhecimento e habilidade dos agentes públicos na matéria.

De modo geral, os municípios brasileiros enfrentam muitas dificuldades na construção e implantação de consórcios públicos. A falta de tradição do sistema federativo brasileiro na prática do instituto da cooperação entre os diferentes entes públicos para a gestão associada de serviços e a execução de funções públicas de interesse comum retarda a disseminação desse tipo de arranjo institucional. No aspecto técnico-administrativo, a maior dificuldade a ser enfrentada pode ser a falta de qualificação e experiência dos gestores públicos na matéria e a pouca disponibilidade de profissionais no mercado satisfatoriamente habilitados para o desempenho dessa tarefa (FUNASA, 2008).

Vale ressaltar, também, os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

> I – Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
> II – Não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
> III – estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
> IV – adoção, desenvolvimento E aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
> V – Redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
> VI – Incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
> VII – gestão integrada de resíduos sólidos;
> VIII – articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
> IX – Capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

> X – regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
> XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
> a) produtos reciclados e recicláveis;
> b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
> XII – integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
> XIII – estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
> XIV – 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;
> XV – Estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (BRASIL, 2010)

Segundo Reveilleau (2011), o desafio é buscar soluções adequadas, as quais promovam a inclusão social dos catadores e de suas famílias. Nesse contexto, o município exerce um papel fundamental no acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos catadores, pois só com o apoio institucional do Poder Público essa categoria poderá se organizar e conseguir se manter no mercado de trabalho (REVEILLEAU, 2011).

Em todas as esferas de governo é de extrema importância ressaltar a Política de Resíduos Sólidos que traz consigo a necessidade de implementação de ações que perpassem todas as classes sociais e que envolvam todo o município, seja a iniciativa privada, seja a pública, ou a sociedade como um todo, buscando promover ações que traduzam o atingimento das metas estabelecidas e que não tenham apenas um impacto superficial.

4 Metodologia

Segundo Prodanov (2013), a pesquisa é necessária para se descobrir e criar por meio do questionamento. A metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade nos diversos âmbitos da sociedade.

Segundo Barros e Lehfeld (2000), por meio de pesquisas descritivas, procura-se descobrir com que frequência um fenômeno ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações e conexões com outros fenômenos. O presente estudo acontecerá em duas etapas, a primeira, retrospectiva, em que dados serão coletados através de boletins de órgãos públicos, revisão bibliográfica e pesquisa documental na unidade de saúde para obter dados qualitativos e elencar os desafios relacionados à prática da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A segunda etapa será prospectiva – nela serão propostas as ações educacionais, desenvolvidas em conjunto com o setor de recursos humanos da empresa com foco no descarte correto dos resíduos gerados na unidade de saúde, como Dia "D" da Conscientização Ambiental, Campanha Adote um Copo e também reuniões trimestrais com foco na sensibilização para o controle ao desperdício. Para o

público externo serão organizados espaços com cartazes e abordagem por meio de um colaborador através de mensagens e informativos sobre o tema.

A pesquisa teve início em janeiro de 2018. A coleta de dados retrospectiva incluiu o último semestre de 2017 e seguirá até dezembro de 2018. A pesquisa será realizada em uma unidade de saúde situada no município de Maracanaú, Ceará.

5 Resultados preliminares

A unidade de saúde, instalada em Maracanaú, visando à redução geração/descarte de resíduos adotou, em atenção aos requisitos da Portaria nº 453 da Anvisa, de 1998, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 1.235/2010) e a Resolução Conama nº 358/2015, medidas de monitoramento, controle e tratativa para redução dos resíduos gerados. As tabelas 1, 2 e 3 mostram um acompanhamento do último semestre de 2017 e o primeiro de 2018 das quantidades de resíduos gerados.

A Tabela 4 mostra o quantitativo de lâmpadas fluorescentes consumidas no segundo semestre de 2017 – em média 29 unidades. Em janeiro de 2018, a empresa fez um investimento e substituiu todas as lâmpadas fluorescentes por LED, neste caso a média de substituições reduziu para 11 unidades. O resultado positivo desta medida pode ser observado na economia de aproximadamente de 20% no consumo de eletricidade, o que não foi possível com o uso das lâmpadas fluorescentes.

Os 34 colaboradores da unidade de saúde participaram das ações promovidas pela empresa, como o Dia "D" da Conscientização Ambiental, em que o colaborador foi incentivado a recolher itens dentro da unidade e efetuar o descarte responsável. Foi realizado também um momento interativo chamando a atenção para economicidade dos itens de consumo e seus impactos sob o meio ambiente. Adicionalmente foi realizada a Campanha Adote um Copo, objetivando a sensibilização através de mensagem para todos os colaboradores sobre quantitativo de resíduos descartados e demonstrando uma tabela de temporalidade que o item permanece biodegradando no meio ambiente. Para acompanhamento das ações foram realizadas reuniões trimestrais com foco na sensibilização para o controle ao desperdício, impacto financeiro e ambiental.

Em média são atendidas 60 pessoas por dia na unidade. Para conscientização desse público, foram realizadas ações expositivas através de cartazes em espaços da própria unidade de saúde. Os objetivos da ação proposta são trazer a informação e aprendizado para aqueles não familiarizados e sensibilizar aqueles que conhecem o assunto, contudo não estão adotando, na prática, a consciência ambiental.

Tabela 1 – Acompanhamento das quantidades de resíduos totais gerados

Tipo de resíduo	Ano	Meses	Quantidades (kg)						Total no período (un)	Redução (kg)	Redução (%)
Grupo D (todos os itens)	2017	Jul. a dez.	980	945	972	883	864	814	5458	1604	-29%
	2018	Jan. a jun.	692	675	647	623	621	596	3854		

Fonte: Planilha interna de acompanhamento de pesagem de resíduos coletados pela empresa responsável pelo recolhimento de resíduos.

Tabela 2 – Acompanhamento das quantidades de resíduos tipo D gerados

Tipo de resíduo	Ano	Meses	Quantidades (unidades 180 ml e 50 ml)						Total no período	Redução em kg	Redução (%)
Grupo D (copos descartáveis)	2017	Jul. a dez.	14300	13800	13900	13700	13200	12900	81800	32800	-40%
	2018	Jan. a jun.	9000	8700	7900	8000	7600	7800	49000		

Fonte: Planilha de controle do almoxarifado da Unidade de saúde.

Tabela 3 – Acompanhamento das quantidades de resíduos tipo C gerados

Tipo de resíduo	Descrição		Quantidades por ano					
Grupo C	Item	Medida/Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Película de raio X	Unidade	88	69	1	0	0	0
	Revelador + fixador	Litros	25	13	0	0	0	0

Fonte: Planilha de controle do almoxarifado da unidade de saúde.

Tabela 4 – Consumo de lâmpadas fluorescentes no período entre julho e dezembro de 2017

Tipo de resíduo	Descrição	2017					
Grupo C	Item	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
	Consumo de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista	28	29	22	34	32	30

Fonte: Planilha de controle do almoxarifado da unidade de saúde.

6 Conclusão

Podemos observar que durante o período citado – e como consequência direta da conscientização feita por meio de reuniões entre os funcionários da instituição e cartazes expostos para o usuário do serviço – houve uma redução de 29% na quantidade de resíduos sólidos gerados pela unidade de saúde. Houve também a redução gradual do uso de copos descartáveis logo após a Campanha Adote um Copo, gerando uma redução em quase 40% do uso desses resíduos em um ano.

Ainda, após a adoção estratégica da diretoria da unidade, os exames de imagem passaram a ser digitais e, com isso, foi possível extinguir o consumo de películas de raio X e da combinação dos seguintes produtos: revelador e fixador. Por fim, utilizando os dados emitidos pelo setor de almoxarifado da unidade de saúde, houve um aumento de consumo de lâmpadas LED, substituindo as florescentes do estabelecimento, sendo possível, assim, a redução no valor da conta de energia.

Comprovamos com os dados acima a importância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de seu desdobramento a partir da implementação pelo estado de políticas públicas que se destinem ao uso racional dos suprimentos existentes.

Concluímos que ações educacionais voltadas ao público interno e externo da unidade resultam em impactos positivos sobre os resíduos gerados por esta instituição, ratificando, então, os objetivos primordiais da Política Nacional de Resíduos Sólidos de não geração e redução dos rejeitos e o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção de bens e serviços.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). *Manual de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BARBOSA, L. T. *Gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no norte de Minas Gerais*: estudo relativo à implantação de unidades de reciclagem e compostagem a partir de 1997. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Escola de Engenharia, UFMG, Belo Horizonte, 2004.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. *Fundamentos de metodologia científica*: um guia para a iniciação científica. São Paulo: Makron Books, 2000.

BRASIL. Decreto nº 7.404/2010, de agosto de 2010. Regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7404-23-dezembro-2010-609830-publicacaooriginal-131134-pe.html>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305/2010, de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2010b. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.html>. Acesso em: 28 ago. 2018.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE (FUNASA). *Relatório de Gestão 2008*. 2008. Disponível em: <www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/10/relatorio_2008.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

LEITE, M. F. *A taxa de coleta de resíduos sólidos domiciliares*: uma análise crítica. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

LEME, P. S.; MARTINS, J. L. G.; BRANDÃO, D. G*uia prático para minimização e gerenciamento de resíduos*. São Paulo: USP Recicla, 2012. 80 p.

PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos Ebape*, n. 3, p. 895-913, 2011.

PRODANOV, C. C. *Metodologia do trabalho científico*: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REVEILLEAU, A. C. Política Nacional de Resíduos Sólidos: aspectos da responsabilidade dos geradores na cadeia do ciclo da vida do produto. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 10, p. 163-174, jun. 2011.

RONALDO, B. *Destinação final dos resíduos sólidos urbano*: estudo de caso da cidade de Severiano de Almeida – RS. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Concórdia, 2014.

SCHALCH, V. *et al*. *Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. São Paulo: USP, 2002.

WINTER, L. F. O. *Gestão de resíduos sólidos*: recuperação de energia por meio de incineração e proposta de localização de usinas em Juiz de Fora – MG. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOMES, André de Souza; DANTAS, Samilla Ferreira; GOMES, Thisciane Ferreira Pinto; SOUZA, Andrezza Abraham Ohana de. Política Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos: análise dos desafios para o município de Maracanaú. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 283-291. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

O ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E O GASTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS – CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E ODS

WALTER HORTA MOTTA FILHO
MARCELLA SHINKAWA CASSINI
FELIPE LACERDA DINIZ LEROY

Resumo: Este trabalho parte do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) para o estado de Minas Gerais, da base de dados compilada pela Fundação João Pinheiro (FJP) de 2000 a 2010 e uma *proxy* para bem-estar, por meio da mensuração dos determinantes do IMRS, para apontar a relação entre os gastos municipais e o impacto no índice. O resultado é positivo nos gastos com saúde, educação, saneamento e cultura, e negativo para gastos com transporte, indicando que pertencer a uma das regiões de planejamento explica a efetividade na transformação de recursos públicos em melhoria de bem-estar.

Palavras-chave: Eficiência. Gasto público. IMRS. Minas Gerais. Efeitos fixos e aleatórios.

1 Introdução

Eficiência e qualidade têm sido temas recorrentes dos estudiosos de finanças públicas. De acordo com Carvalho *et al*. (2009), a fim de que se equacione o aumento das demandas sociais juntamente com a limitação dos recursos disponíveis, é necessário, cada vez mais, um gasto eficiente para que seja possível realizar ações mais eficazes. Portanto, tanto no que diz respeito a governos quanto a sociedades, mensurar a eficiência dos gastos é uma ferramenta primordial na escolha de políticas públicas, para que atinjam resultados aliados à sustentabilidade fiscal. Os gastos alocados em boas políticas podem levar à melhoria do bem-estar das comunidades e ao desenvolvimento de municípios, estados e países. O contrário, porém, pode resultar em gastos crescentes sem qualquer melhoria para a sociedade.

Por falta de variáveis quantitativas que consigam mensurar a gestão de recursos e a melhoria dos serviços públicos no curto prazo, tem sido difícil mensurar, em termos práticos, o quão eficiente é um governo ou uma política. Indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não conseguem visualizar a eficácia de uma política ou de governos regionais em curto prazo, impossibilitando a realização de possíveis ajustes conforme o recurso esteja sendo empregado. Assim, na tentativa de mensurar a relação entre o aumento do gasto e o impacto nas sociedades, foram desenvolvidos alguns indicadores regionais nos estados brasileiros.

Para entender a problemática enfrentada pelo presente trabalho, é necessário inicialmente fazer uma breve explanação da evolução dos gastos públicos enfatizando a importância de se discutir eficiência e qualidade, a começar pela Constituição Cidadã de 1988, por meio da qual o controle dos gastos deixou de concentrar-se nas mãos do Governo Federal. A maior parte dos recursos, bem como uma maior autonomia na determinação de políticas públicas em áreas sociais como saúde e educação, passou para estados e municípios, numa abordagem mais descentralizada e regional.

Em seguida, houve um crescente descontrole dos gastos desses entes, evidenciado por altos déficits públicos e níveis de endividamento. Para que se criasse um ambiente de maior responsabilidade com os recursos públicos, no ano 2000 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal que, entre outras medidas, impunha um percentual de limite dos gastos totais para os dispêndios com as folhas de pagamentos dos estados e municípios. Entretanto, após dezessete anos da aprovação da LRF, os estados e municípios novamente encontram-se em situação de dificuldade orçamentária; alguns deles, inclusive, em estado de calamidade financeira, ao mesmo tempo em que a sociedade pressionava pela melhoria dos serviços oferecidos pelo Estado.

O aumento excessivo dos gastos públicos nos últimos anos partiu de uma resposta dos governos a essas demandas e da premissa de que melhores resultados são consequência do aumento da disponibilidade de recursos – ainda que esta premissa já venha sendo refutada no campo teórico, por autores como Lourenço *et al*. (2017), Pais, Garcia e Aubyn (2009) e Trompieri Neto *et al.* (2009).

Neste cenário, o presente trabalho busca agregar e enfatizar a importância não só da busca pela eficiência e qualidade nos gastos públicos como dos estudos nesse campo. Para isso, a problemática será enfrentada através da mensuração da maneira pela qual as despesas com saúde, educação, transporte, saneamento, cultura e urbanismo impactam o Índice Mineiro de Responsabilidade Social dos municípios. Dessa forma, avalia-se de qual maneira é determinante para um município mineiro ter um governo de qualidade e eficiência, dado que, quanto maior o índice, melhor a gestão do município em transformar recursos em bem-estar para as populações.

O presente trabalho visa contribuir com as discussões de eficiência e qualidade dos gastos no atual cenário, no sentido de avaliar se maiores gastos *per capita* refletem necessariamente melhores resultados. O instrumental utilizado foi desenvolvido, calculado e fornecido pela Fundação João Pinheiro, num estudo que busca avaliar a gestão dos governos municipais do estado de Minas Gerais. Para tanto, lançará mão de um painel dinâmico com dados do IMRS de todos os municípios entre os anos de 2000 e 2010 e apresentará, ainda, os três modelos estimados para dados longitudinais: Pooled OLS, Efeitos fixos e Efeitos aleatórios.

A organização deste artigo se distribui da seguinte forma: a seção 2 apresenta um breve panorama histórico do gasto público mundial e brasileiro, bem como as restrições orçamentárias impostas aos governos desde a aprovação das vinculações das receitas para educação ainda no regime militar. A subseção 2.1 apresenta uma breve revisão empírica dos principais estudos acerca do tema e suas principais conclusões. A seção 3 apresenta um panorama socioeconômico do estado de Minas Gerais e suas dez regiões de planejamento, enquanto a seção seguinte apresenta a metodologia utilizada e a descrição do modelo econométrico utilizado. Já a seção 5 concentra-se na análise de resultados, de maneira que a seção 6 apresentará as conclusões.

2 Panorama histórico e evolução do gasto público

Os pensamentos sobre gastos públicos eram dominados pelo pensamento da economia clássica que, durante o século XIX, postulava que as funções econômicas dos governos deveriam ser mínimas, limitando-se à garantia da justiça, defesa nacional e administração. Assim, a média de gastos como porcentagem do PIB não ultrapassava os 11%, de acordo com Schuknecth e Tanzi (2000).

A partir do século XX (especificamente com o evento da I Guerra Mundial), as atribuições econômicas dos governos começaram a tomar novas proporções. Inúmeras mudanças estruturais e institucionais fariam com que o gasto público se tornasse um dos principais componentes do PIB e objeto de uma ampla discussão teórica; sendo essa dinâmica de crescimento de responsabilidades governamentais mais tarde classificada nos estudos de Musgrave (1959 *apud* REZENDE, 1978). Nessa classificação, os dispêndios governamentais seriam divididos de acordo com seu objetivo: manter a estabilidade econômica, promover o ajustamento na alocação de recursos e promover o ajustamento na distribuição de renda.

No Brasil, essa dinâmica de não intervenção do governo na economia prevaleceu até a década de 1930, na qual os gastos governamentais como proporção do PIB não ultrapassavam os 20%. A partir da crise de 1929 e das políticas de valorização do café, o governo brasileiro passou a ampliar seus gastos, formulando suas bases para um Estado mais ativo e intervencionista na economia com o objetivo de manter a estabilidade econômica (OLIVEIRA, 2009). Um pouco mais à frente dessa época surgiria o *Estado Desenvolvimentista* de Getúlio Vargas, no qual o Estado seria o principal agente estimulador de atividades produtivas via criação de estatais e ampliação de gastos públicos (BASTOS, 2006).

Já em 1988, com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, os gastos públicos assumem uma função social, cujo objetivo seria o de promover uma melhoria na distribuição de renda, na qualidade de vida e um maior acesso da população aos serviços básicos como saúde e educação. Dessa forma, a evolução dos gastos públicos no país pode ser classificada nos mesmos termos de Musgrave (1959 *apud* REZENDE, 1978), variando conforme seu objetivo: manter a estabilidade econômica, promover o ajustamento na alocação de recursos e promover uma melhora na distribuição de renda.

Um dos objetivos da Constituição de 1988 foi buscar uma descentralização dos gastos e, para isso, foram redistribuídas competências e atribuições entre os três entes da

federação (a União, os estados e os municípios). De acordo com Junior e Castro (2003), esse documento não só reordenou os gastos entre os entes federativos como manteve o ritmo de crescimento dos gastos com educação. Segundo Trompieri Neto *et al.* (2009), a partir desse período, coube aos estados e municípios uma participação integral nos gastos públicos (em especial aqueles relacionados à saúde e educação). Na mesma linha, Lariu e Cavalcante (2012) argumentam que a nova Constituição tornou os municípios os principais provedores de serviços de educação, saúde e assistência social.

Para financiar as novas atribuições nos gastos sociais, foi definido que os municípios passariam a receber maior fatia da receita pública advinda principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Fundef (hoje Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica), além de receber o valor parcial dos *royalties* de minério e petróleo, dos impostos sobre combustíveis (Cide), entre outros. Concomitantemente à redefinição e ampliação dos gastos públicos, os períodos de alta inflação e instabilidade econômica geraram uma preocupação com a eficiência das políticas públicas (ALMEIDA, 2005).

Pode-se observar que essa preocupação refletiu na vinculação dos gastos públicos a um percentual das receitas em um primeiro momento, de modo que, num período anterior à Constituição de 1988, foi aprovado um percentual de 18% a 25% das receitas líquidas tributárias dos entes federativos para gastos com educação. No ano 2000, o Congresso Nacional aprovou uma vinculação de 12% para a saúde e, ainda em maio do mesmo ano, dado um ambiente de crescentes déficits públicos e endividamento dos estados e municípios, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), limitando os gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida (RCL) e os níveis de endividamento em até 1,2% o RCL.[1] Trompieri Neto *et al*. (2009) argumentam que, a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, concretizou-se na Administração Pública a ideia de que os governos não deveriam gastar mais do que arrecadam.

A partir disso, uma série de discussões acerca da responsabilidade dos municípios na administração dos recursos públicos veio à tona. Trabalhos como o de Brunet, Borges e Bertê (2007), Machado e Delgado (2007) e Vale *et al*. (2013) concentram-se no estudo da qualidade do gasto público e, para tanto, buscaram analisar a relação entre o *gasto per capita* em determinada área e seus respectivos indicadores. De forma geral, os autores utilizaram a análise insumo-produto para chegar às conclusões acerca da eficiência dos gastos.

Tais estudos tornaram-se ainda mais relevantes nas épocas de aumento de pressão a favor do controle de gastos que levou, por exemplo, à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 55, que impôs um teto de gastos ao Governo Federal; além das mudanças na pirâmide etária que causam um aumento na demanda de recursos para programas de saúde e pensões, somadas às reivindicações pela melhoria na qualidade dos serviços públicos, que amplificaram o espectro das discussões acerca do tema. Esses fatores reforçam a necessidade de que a quantia determinada seja aplicada e mensurada em qualidade, evitando a criação de novas pressões governamentais pelo aumento de

[1] Receita corrente líquida (RCL) é a soma das receitas tributárias de um governo deduzidas dos valores das transferências constitucionais.

impostos, o que traria como consequências o escalonamento das distorções em sua alocação (ILZKOVITZ; DIERX; MANDL, 2008).

Do ponto de vista regional, sendo o estado de Minas Gerais um território com expressivas desigualdades entre suas dez regiões de planejamento (que conta como política pública a promoção da redução das desigualdades regionais mediante ação articulada de planos e programas), é primordial que o gasto público seja acompanhado de um estudo sobre a eficácia/eficiência da aplicação dos fundos em âmbito local para que se atinjam tais objetivos sem o desequilíbrio nas contas governamentais.

Em um estudo intitulado *Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais: uma avaliação do cenário econômico no período 2012-2030* realizado pelo Cedeplar-UFMG (MAGALHÃES; REZENDE; DOMINGUES, 2012), destaca-se a elevada desigualdade na distribuição dos gastos governamentais. Ainda que a Região Central concentre boa parte dos recursos – dado o tamanho de sua população, há um caráter distributivo dos gastos públicos na direção das regiões mais pobres, a saber, Vale do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas. Tal característica indica um objetivo de desenvolvimento regional das políticas e gastos públicos.

De acordo com Schabbach e Ramos (2012), devem existir critérios ao se decidir pela implementação de uma política pública, os quais deveriam analisar a eficiência do investimento. Tal análise possibilitaria uma retroalimentação da qual se poderia comparar e escolher projetos diferentes. Logo, de forma semelhante aos trabalhos de Brunet, Borges e Bertê (2007), Machado e Delgado (2007), Trompieri Neto *et al*. (2009) e Vale *et al.* (2013), o presente trabalho investigará a qualidade dos gastos públicos para o estado de Minas Gerais, utilizando os gastos *per capita* municipais para os 853 municípios do estado e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social que calcula, em última análise, o bem-estar da população e sua relação com os gastos governamentais.

2.1 Revisão da literatura empírica

Através de uma revisão do gasto público na década de XX, Tanzi (2000) argumenta que, sendo os impostos mais altos o preço do crescimento e sendo necessário que países grandes provessem cada dia mais bens e serviços às suas populações, governos se viriam forçados a desenvolver técnicas de avaliação de políticas públicas a fim de equilibrar o aumento da carga tributária com a provisão de bens e serviços públicos, bem como seus resultados. Segundo Karim e Chan (2012), essa eficiência buscada é entendida como a habilidade do governo de maximizar suas atividades e resultados dado um nível de gasto público.

Assim, a análise custo-benefício foi um dos maiores avanços no planejamento econômico, pois teria, entre outros fatores, o poder de remover influências políticas nas decisões de orçamento e possibilitar uma alocação eficiente por parte dos governos. Após esses avanços, expressões como *input-output* e fluxos de caixa descontados foram inseridas na luz da esfera pública. Ilzkovitz, Dierx e Mandl (2008), por outro lado, propõem que a análise entre insumo (*input*), produto (*output*) e resultado (*outcome*) seria a melhor maneira de mensurar eficiência e eficácia para os gastos públicos, sendo os insumos os recursos alocados em saúde, educação, saneamento; o produto sendo escolas e hospitais; e o resultado, a melhora na qualidade de vida ou a redução das

desigualdades. Essa relação, entretanto, pode levar a inferências do tipo "quanto mais insumos (dinheiro) melhor", uma vez que mais recursos gerariam mais produtos e consequentemente mais resultados.

A literatura tem questionado e refutado esse pressuposto através de estudos e evidências empíricas. Grande parte deles provém da técnica de análise envoltória de dados desenvolvida por Cooper e Rhodes (1978), a qual retoma uma ferramenta não paramétrica a fim de avaliar a eficiência técnica relativa de unidades tomadoras de decisões (DMU). Em outras palavras, através de uma curva de escores de eficiência, compara-se a quantidade de *inputs* e *outputs* entre duas unidades semelhantes de produção.

Assim, para Persoon (2002), cujo trabalho tinha como objetivo analisar a eficiência de diversos tipos de impostos na Bélgica, medindo a eficiência do gasto público (dada a relação *input – output*), seria possível consolidar essa observação na construção de uma curva de fronteira de produção não paramétrica, ou seja, análise envoltória de dados (DEA). Em sua maioria, esse modelo é aplicado para dados *cross-section*, na estimação de escores de eficiência para serviços públicos de saúde, transporte público, educação e outros.

Trompieri Neto *et al*. (2009), utilizando-se do DEA e de uma distribuição composta por, entre outros dados, "quantidade de professores por aluno"; "quantidade de estabelecimentos"; "taxa de mortalidade infantil"; "desempenho escolar" e "gasto per capita em saúde e educação" para o ano de 2002, buscaram os determinantes da eficiência dos gastos públicos em saúde e educação no estado do Ceará. Os autores concluem que municípios eficientes em transformar insumos em produtos não necessariamente seriam eficientes na transformação de insumos em resultados e vice-versa, deixando expostas duas possíveis falhas: haveria produtos sendo subutilizados e também uma falta de planejamento na utilização dos recursos, gerando produtos que não são importantes para o alcance de resultados almejados. Outra conclusão foi a de que, para saúde e educação, o IDH contribui mais para o aumento da eficiência do que o gasto *per capita*, evidenciando que os municípios de condição socioeconômica prévia melhor são mais eficientes na transformação de produtos em resultados.

Já em um estudo sobre o comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros, no qual foi criado um Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP), Brunet, Borges e Bertê (2007) dividiram sua análise em cinco funções orçamentárias (saúde, educação, segurança pública, legislativa e judiciária) e, para cada uma delas, mediram a razão entre o Índice de Bem-Estar e quantidade de insumos (transformado em Índice de Insumos) – que calcula os custos do bem-estar da população. As conclusões caminham no sentido de que, para saúde e educação, os municípios com gastos *per capita* menores apresentaram melhores resultados; enquanto aqueles municípios com maiores recursos tendem a ser mais esbanjadores ou perdulários. Ou seja, maiores recursos não necessariamente se traduzem em melhores resultados à população.

Tal análise pode ser corroborada por Lourenço *et al*. (2017) na tentativa de analisar o nível de eficiência técnica do gasto público com ensino fundamental nos 250 maiores municípios em termos de alunos matriculados, utilizando a técnica DEA através de uma abordagem do tipo retornos variáveis de escala (BCC), na qual os incrementos nos insumos não são necessariamente seguidos de aumentos proporcionais nos produtos.

Os resultados mostram que os municípios da região Norte e Nordeste, historicamente mais pobres, apresentaram resultados melhores que os municípios de regiões com maior abundância de recursos.

Na mesma linha, ao analisar a efetividade e a eficiência do gasto público na educação superior para a União Europeia, Pais, Garcia e Aubyn (2009) concluem que países que obtiveram melhores resultados não foram necessariamente aqueles que apresentaram maiores gastos, sendo que o aumento de gastos se refletiu muito mais em saídas (*outputs*) que exatamente em resultados. Para medir eficiência, a metodologia consistiu em dois modelos: análise do modelo semiparamétrico e fronteira estocástica (SFA) e da metodologia não paramétrica da análise envoltória de dados (*data envelopment analysis*); enquanto a efetividade (ou eficácia) foi medida através da relação entre os gastos com educação superior e objetivos finais.

Com foco nos países em desenvolvimento que possuem, no geral, uma faixa de 15% a 30% do gasto público como porcentagem do PIB, Herrera e Pang (2005) encontraram resultados semelhantes a outros estudos, nos quais os países com maiores gastos tiveram resultados piores. Tal estudo concentrou-se nos gastos em saúde e educação com o argumento de que estes representam a maior parte dos orçamentos da maioria dos países. A amostra era composta por dados de 140 países de 1996 a 2002 e também se optou por utilizar o modelo da análise envoltória de dados (*data envelopment analysis*).

Utilizando-se de um painel de dados para alguns países do Leste Asiático no período de 2000 a 2007, Karim e Chan (2012) buscam tanto medir eficiência do gasto público quanto o efeito de uma política ou de fatores econômicos sobre essa eficiência. Para o primeiro objetivo utilizou-se do modelo DEA enquanto para o segundo fez-se uso de regressão do tipo Tobit para determinar os efeitos das políticas ou dos fatores econômicos. O estudo concluiu que a China (que tem relativamente os menores gastos em saúde e educação) obtém os melhores resultados.

Vale *et al*. (2013), no entanto, ao testar a eficiência dos gastos em saúde para os municípios do Rio Grande do Norte, concluíram que, via de regra, os municípios pequenos e com menores recursos foram os mais ineficientes. Porém esse resultado não pode ser validado como um resultado geral, uma vez que alguns municípios com poucos recursos se mostraram muito eficientes. Assim, a quantidade de recursos se mostrou condição necessária, mas não suficiente para que se tenha eficiência. Para este estudo foi utilizada a metodologia DEA.

Ainda, é necessário ressaltar que a utilização de dados em painel com a metodologia de efeitos fixos e aleatórios ou mesmo o modelo de dados empilhados não vem acontecendo nos últimos estudos sobre o tema. Grande parte deles tem lançado mão dos modelos de análise envoltória dos dados (DEA) e de análise envoltória dos dados (DEA) com a abordagem retornos variáveis de escala (BCC).

3 Panorama socioeconômico do estado de Minas Gerais

A fim de conceituar o estado de Minas Gerais do ponto de vista econômico, faz-se necessária uma breve revisão e panorama econômico tanto do estado de Minas Gerais quanto das suas dez regiões de planejamento. Sendo o segundo estado mais populoso

do país, Minas Gerais figura como a terceira maior economia brasileira e o quarto em extensão territorial. Pode-se considerar tanto a influência como a referência do estado em áreas como política, agricultura, mineração cultura e gastronomia. Além disso, entre 2000 e 2010 a taxa anual de crescimento populacional variou em torno de 0,91%; menor, portanto, que o 1,5% registrado nas décadas anteriores e inferior à taxa brasileira de 1,17%. Ao mesmo tempo, a taxa de urbanização passou de 82,00% para 85,29%.

O Índice de Desenvolvimento Humano para o período evoluiu de 0,624 para 0,731, enquanto a renda *per capita* cresceu 100,53% (passando de R$373,85 em 1999, para R$749,69, o que equivale a uma média anual de 3,73%). Ao mesmo tempo, a proporção de pessoas pobres, com renda domiciliar *per capita* inferior a R$140,0 (a preços de agosto de 2010), passou de 41,01% para 10,97% em 2010. O indicador de desigualdade (Índice de Gini), por outro lado, passou de 0,61 em 1999 para 0,56 em 2010.

Assim, apesar dos avanços, Minas Gerais ainda se destaca pelas disparidades regionais. De acordo com Simão (2004), coexistem regiões dinâmicas e modernas com regiões estagnadas e atrasadas, sendo um ente marcado pela heterogeneidade no que diz respeito à economia, demografia e aspectos sociais.

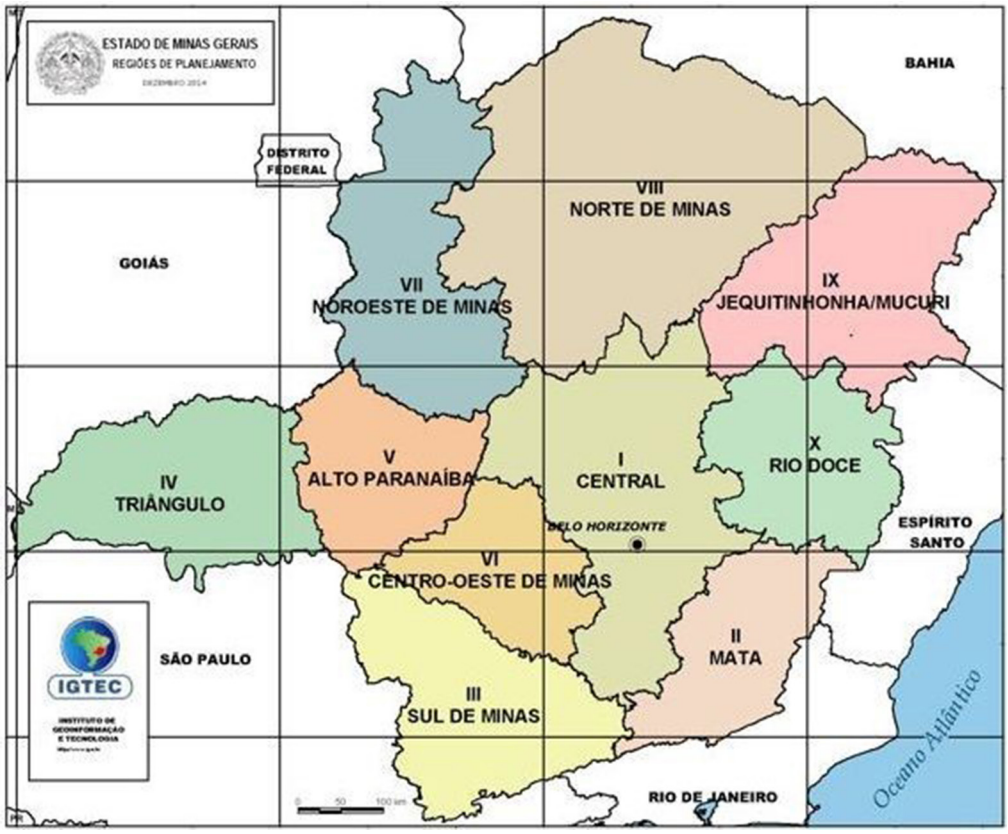
O estado é composto por 853 municípios e a divisão territorial oficial adotada pelo governo estadual foi elaborada pela Fundação João Pinheiro em 1992. Segundo Diniz e Batella (2005), essa divisão foi baseada em critérios como interdependência, áreas de influência urbana e elementos de homogeneidade. Optou-se por dividir o estado em dez regiões de planejamento (RPs), agrupando os municípios de acordo com localização, similaridade socioeconômica e dinâmica político-administrativa. Essas regiões acabaram por apresentar uma estrutura e desenvolvimento semelhante às macrorregiões brasileiras. O Sul de Minas e o Triângulo Mineiro se assemelham ao interior paulista; o Alto Paranaíba à Região Centro-Oeste; a Zona da Mata ao estado do Rio de Janeiro; e as regiões do Norte e Vale do Jequitinhonha e Mucuri à Região Nordeste. Já a Região do Vale do Rio Doce teria dinâmica próxima à do Espírito Santo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1990). As discrepâncias entre as regiões podem ser observadas ao se analisar as características de cada região.

Quadro 1 – Regiões de planejamento de Minas Gerais

Regiões de planejamento	Localização	Número de municípios
RP I	Central	158
RP II	Mata	142
RP III	Sul de Minas	155
RP IV	Triângulo	35
RP V	Alto Paranaíba	31
RP VI	Centro-Oeste	56
RP VII	Noroeste	19
RP VIII	Norte	89
RP IX	Jequitinhonha-Mucuri	66
RP X	Rio Doce	102

Fonte: Portal Governo de Minas Gerais (2017).

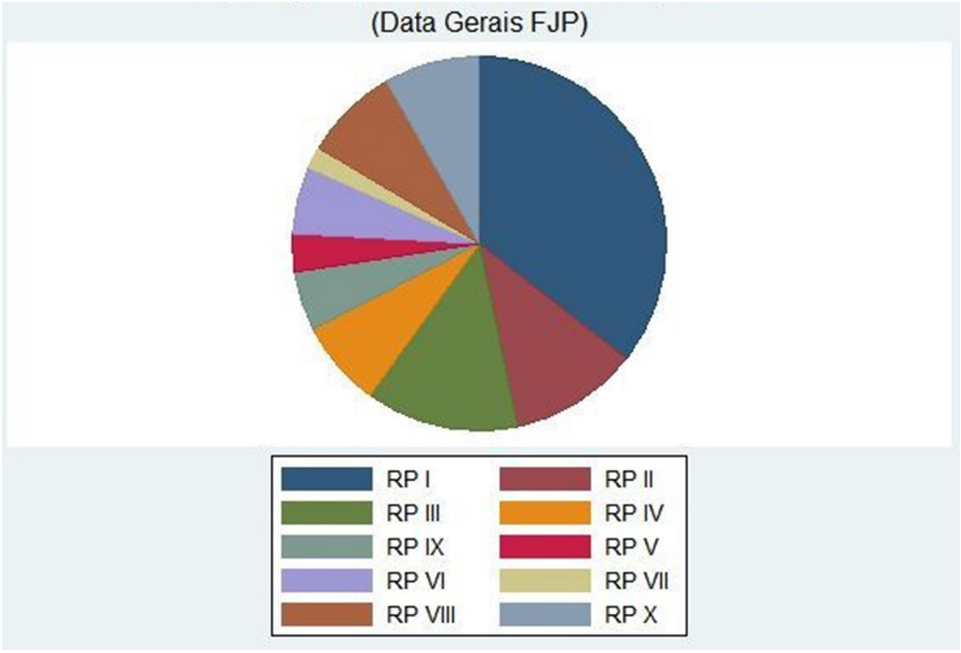
Figura 1 – Regiões de planejamento de Minas Gerais



Fonte: Portal Governo de Minas Gerais (2017).

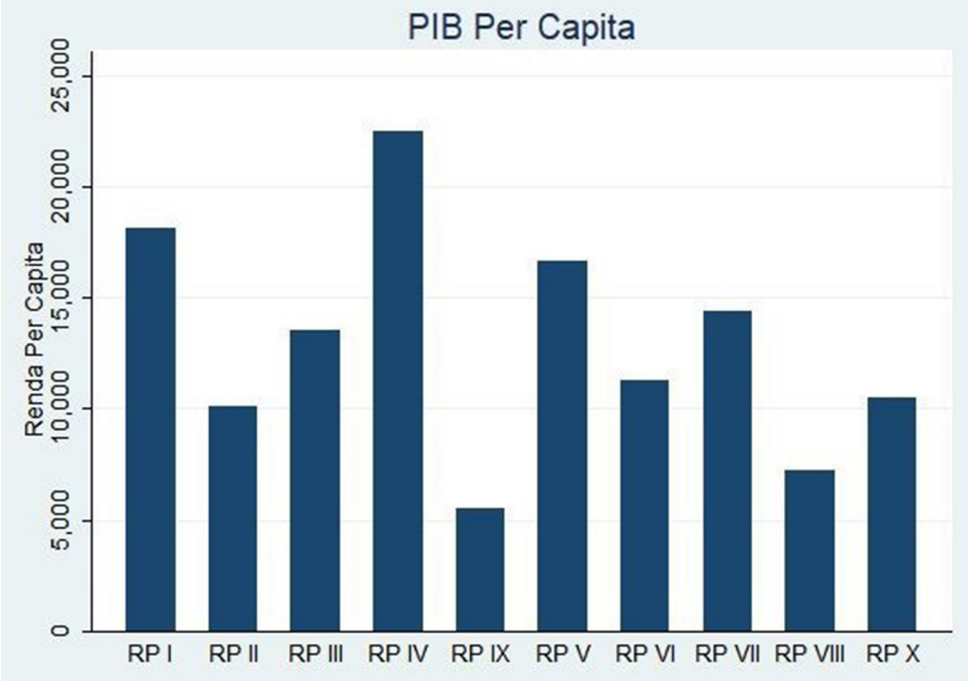
Em relação à população, as que concentram maior número de habitantes são Central (RPI), Sul de Minas (RPIII), Zona da Mata (RPII), ao passo que as que concentram menor população são Noroeste de Minas (RPVII), Alto Paranaíba (RPV), e Centro-Oeste de Minas (RPVI). Já em relação ao rendimento *per capita*, as regiões do Triângulo Mineiro (RPIV), Central (RPI) e Alto Paranaíba (RPV) apresentaram os maiores valores, enquanto o Vale do Jequitinhonha e Mucuri (RPIX) e Norte de Minas (VIII), os menores. Assim, as regiões mais populosas não são necessariamente as mais ricas e produtivas em termos de PIB *per capita*.

Figura 2 – População por região de planejamento



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do IMRS (2017).

Figura 3 – Rendimento ***per capita*** regiões de planejamento



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do IMRS (2017).

Ferreira (1996) e Santana (2002) caracterizam as regiões de planejamento da seguinte forma:

a) Região Central – a mais desenvolvida do estado e uma das primeiras a serem ocupadas devido à extração mineral. Com a presença da capital do estado e a centralização da atividade econômica, fortalece seu papel como um polo capaz de exercer influência sobre as demais regiões do estado; além de possuir o maior número de indústrias do estado. De acordo com a Associação Mineira de Municípios (2014), merecem destaque os setores de mineração, metalurgia, automóveis, bebidas, calçados, têxteis, entre outros.
b) Zona da Mata – região influenciada pelo estado do Rio de Janeiro, com uma base econômica voltada para pecuária, cafeicultura e indústria, com destaque para a microrregião de Juiz de Fora.
c) Sul de Minas – economia baseada na produção de leite, café e indústria, com destaques para a produção de eletrônicos, helicópteros, agroindústria e outros. De acordo com a Associação Mineira de Municípios (2014), a região foi a que mais perdeu espaço na geração de renda do estado.
d) Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – enquanto o Alto Paranaíba possui base econômica na pecuária bovina, agricultura e extração mineral, o Triângulo Mineiro, historicamente ligado ao estado de São Paulo, tem sua economia baseada na agropecuária, indústria sucroalcooleira e comércio atacadista.
e) Centro-Oeste de Minas – devido à sua localização, beneficiou-se da desconcentração industrial paulista. Merecem destaque as atividades de construção civil, móveis e produção de grafite mineral.
f) Norte de Minas – com graves deficiências na sua infraestrutura, é caracterizada pela alta aridez do solo e baixa incorporação tecnológica de suas atividades. Segundo a Associação Mineira de Municípios (2014), os principais setores são agricultura, pecuária, frutas e minerais não metálicos.
g) Jequitinhonha e Mucuri – apresenta economia baseada na bovinocultura de corte e na agricultura de subsistência. É considerada uma das mais pobres do estado.
h) Vale do Rio Doce – tem grande importância pela existência do complexo siderúrgico presente no município de Ipatinga. Entretanto, não considerando esses municípios, torna-se uma região com baixo dinamismo econômico.

Com tantas discrepâncias no território estadual, devem-se considerar os critérios de interdependência, homogeneidade e influências político-administrativas presentes em cada região a fim de que os resultados venham a considerar as dinâmicas regionais como um dos fatores fundamentais da gestão municipal, eficácia dos dispêndios públicos e bem-estar da população.

4 Metodologia

Esta seção concentrar-se-á na exposição da base de dados, de suas variáveis e a justificativa da sua escolha. Quanto à variável dependente, há uma breve explanação de como ela é construída e os indicadores que a compõem.

Em seguida, é apresentada a equação a ser estimada juntamente com a justificativa do modelo escolhido para este trabalho.

4.1 Base de dados e variáveis

A base de dados utilizada consiste em um painel dinâmico de microdados dos 853 municípios do estado para os anos de 2000 a 2010 cujas variáveis que o compõe são: população, gastos municipais com educação, saúde, cultura, saneamento, urbanismo e transporte e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), calculado pela Fundação João Pinheiro.

O enfoque nos gastos municipais nas áreas citadas se deu por dois motivos: são áreas em que a maior parte dos municípios apresentou dados para o período analisado, tornando-se, assim, possível construir um painel balanceado, comumente denominado na literatura especializada de painel sem atrito. O segundo motivo é a relevância e a proximidade que os gastos com saúde e educação têm junto à população. Em outras palavras, elas são determinantes de qualidade de vida e desenvolvimento econômico e social dos municípios.

O IMRS foi considerado uma *proxy* para o nível de eficiência governamental dos municípios. O motivo para isso é que o índice capta várias dimensões da atuação do setor público junto à população, como saúde, educação, segurança, saneamento, entre outros; sempre levando em conta indicadores que retratem a situação, o esforço das políticas públicas e as características da gestão municipal. Além disso, o índice leva em conta as metas de governo – já atingidas ou estabelecidas – bem como os esforços para o seu cumprimento. Dessa forma, o IMRS oferece uma avaliação da gestão municipal que é de fácil interpretação: assim como o IDH, o intervalo está entre 0 e 1. Assim, quanto mais próximo de 1 melhor a situação do município e do governo e, portanto, quanto mais próximo de 0, pior é a avaliação do município.

O IMRS é construído a partir de uma média ponderada dos índices de cada dimensão (IMRS – Saúde, IMRS – Educação etc.). Por sua vez, esses índices nada mais são do que agregados de indicadores de subáreas que também foram transformados em índices. Dessa forma, o IMRS é um índice-síntese de uma base de dados composta por mais de 500 indicadores transformados e agrupados em índices que abrangem educação, saúde, segurança pública, cultura etc. O Quadro 2 reporta uma relação com as principais dimensões e temas do IMRS.

Quadro 2 – Dimensões e temas do IMRS

(*Continua*)

Saúde	– Estado de saúde – Acesso à atenção básica – Acesso ao atendimento médico hospitalar – Esforço da gestão
Educação	– Escolaridade – Acesso à educação – Qualidade do ensino – Esforço da gestão

(*Conclusão*)

Segurança pública	– Criminalidade – Capacidade de aplicação da lei – Recursos humanos – Recursos institucionais – Fluxo e produtividade – Esforço da gestão
Assistência social	– Atendimento – Gastos – Recursos humanos – Institucionalização e gastos – Componentes dos índices de gestão
Meio ambiente e habitação	– Situação – Esforço – Gestão
Cultura	– Situação – Esforço – Gestão
Esporte, turismo e lazer	– Situação – Esforço – Gestão

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados (2017)

Tanto a composição dos índices quanto sua metodologia de cálculo vêm sofrendo alterações ao longo dos anos. Tais alterações têm por objetivo melhorar o IMRS e são reflexos também nas mudanças de prioridades dos governos, melhorias na própria base de dados e introdução de novas dimensões.

Dadas as modificações em sua construção, os índices de 2008, 2010 e 2012 não podem ser comparados entre si nem com os demais. Apenas entre os anos de 2000 a 2006 podem-se fazer comparações, devido ao fato de a edição IMRS – 2012 ter atualizado e ampliado a base de dados apresentada na versão de 2010; além da realização de mudanças pontuais que aperfeiçoaram o índice.

Baseado na revisão da literatura empírica (cuja maior parte dos trabalhos tem discorrido sobre a eficiência dos gastos com saúde e educação), o presente trabalho utilizará das mesmas variáveis, incorporando, entretanto, as despesas *per capita* com cultura, saneamento, urbanismo, transporte e, como variável dependente, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

4.2 Modelo econométrico

A fim de medir as dinâmicas regionais do estado de Minas Gerais, propõe-se utilizar as dez regiões de planejamento como variáveis *dummy* explicativas. Essa técnica permitirá considerar também a homogeneização e norteamento, que auxiliam as tomadas de decisões de políticas públicas e gastos para cada município e região, dado que os municípios de cada região possuem características semelhantes.

De acordo com Wooldridge (2008), a variável *dummy* explicativa é uma forma de capturar informações qualitativas que sejam relevantes para a regressão. Sendo uma

variável binária, o coeficiente estimado retorna a diferença (em termos da variável dependente entre os dois grupos incorporados nela), permanecendo os outros parâmetros constantes. Foram incluídas 9 *dummies* na regressão, apesar de haver 10 regiões de planejamento. A técnica de se utilizar *N-1* variáveis *dummies* quando se tem *N* categorias possíveis evita que haja redundância das variáveis (WOOLDRIDGE, 2008).

Para considerar a heterogenia dos municípios, ou seja, controlar diferenças entre população, produção e renda, foram utilizados os gastos municipais *per capita*. Ainda, o trabalho propõe estimar as três metodologias utilizadas para dados em painel, a saber, o modelo de dados empilhados (*Pooled OLS*), os modelos de efeitos fixos e aleatórios, além dos testes de robustez para a escolha do melhor modelo.

Dados em painel (ou painel dinâmico) são conhecidos por agruparem dados de um indivíduo em uma dimensão temporal, segundo Wooldridge (2008). Entretanto, de acordo com Montenegro, Diniz e Simões (2014), podem ocorrer problemas relacionados à seleção de dados que não formem uma amostra aleatória, o que gera erros que podem ser considerados de efeitos não observados e constantes que afetem a variável dependente Wooldridge (2008). Considerando tal possibilidade, existem os modelos de efeitos fixos e aleatórios. No caso do primeiro, considera-se que o intercepto específico está correlacionado às variáveis explicativas, enquanto o segundo considera que o intercepto não está correlacionado aos regressores, de acordo com Montenegro, Diniz e Simões (2014).

No modelo *Pooled OLS*, os dados *cross-section* para os anos de 2000 a 2010 são empilhados e então se obtêm os resultados com base no modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO). De acordo com Cameron e Trivedi (2005), este modelo pode apresentar viés de variável omitida e de heterogeneidade que, para o presente trabalho, seria o mesmo que existirem fatores que expliquem a relação entre a variável dependente e os regressores, mas que estariam sendo omitidas no modelo.

Quadro 3 – Descrição das variáveis

(*Continua*)

Variável	Descrição
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social; variação [0;1]
GP_Saúde	Gasto *per capita* em saúde
GP_Educ	Gasto *per capita* em educação
GP_Urb	Gasto *per capita* em urbanismo
GP_San	Gasto *per capita* em saneamento
GP_Cult	Gasto *per capita* em cultura
GP_Transp	Gasto *per capita* em transporte
dum01	*Dummy* = 1, município pertence à região de planejamento 1
dum02	*Dummy* = 2, município pertence à região de planejamento 2
dum03	*Dummy* = 3, município pertence à região de planejamento 3
dum04	*Dummy* = 4, município pertence à região de planejamento 4

(*Conclusão*)

Variável	Descrição
dum05	*Dummy* = 5, município pertence à região de planejamento 5
dum06	*Dummy* = 6, município pertence à região de planejamento 6
dum07	*Dummy* = 7, município pertence à região de planejamento 7
dum08	*Dummy* = 8, município pertence à região de planejamento 8
dum09	*Dummy* = 9, município pertence à região de planejamento 9
dum010	*Dummy* = 10, município pertence à região de planejamento 10

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados (2017)

Dado o método de painel dinâmico e de acordo com a construção do IMRS geral, o cruzamento deste com os gastos municipais das áreas analisadas poderia indicar possíveis relações entre os dois blocos. Assim, para saber o impacto causado no índice dado o gasto em determinada área isolado de outros fatores, estima-se a seguinte equação:

(1)
IM RSixt = F (saúde, educação, urbanismo, cultura, saneamento, transporte)

O resultado da estimação acima indicaria o impacto causado no índice, dada certa variação nos gastos em determinada área. Ainda, explicaria a relação entre tamanho das despesas públicas e o nível do índice; ou seja, municípios melhor ranqueados possuem despesas maiores ou menores?

Em estudo semelhante, que considerou o impacto no ano T dada uma variação de despesas no mesmo ano, Barbosa (2015) concluiu que algumas variáveis como educação e transporte apresentaram relação negativa; ou seja, maiores gastos refletiriam em piores resultados. Tal conclusão corrobora a maior parte dos estudos teóricos e evidências empíricas apresentadas na revisão da literatura.

De outro modo, o presente trabalho também concentrará esforços em analisar o impacto da variação do gasto em determinada área no ano T em relação ao gasto no ano T-1. Sendo assim, pode-se considerar a seguinte equação:

(2)
$$IM\ RSixt = \Delta GP\ _Saúde_{it} + \Delta GP\ _Educ_{it} + \Delta GP\ _U\ rb_{it} + \Delta GP\ _San_{it} + \Delta GP\ _Cult_{it} + GP\ _T\ ransp_{it} + DU\ M\ n + e_i$$

Em que o subscrito *i* refere-se ao *i*-ésimo município e o subscrito t ao *t*-ésimo período.

Utilizam-se como controle as variáveis *dummies* para cada região de planejamento.

5 Análise de resultados

A fim de que se permanecesse com um painel fortemente balanceado, optou-se por não excluir as oito variáveis *missing* presentes na base de dados. Assim, o painel permaneceu com cinco mil, cento e dezoito variáveis.

Para se chegar aos resultados, foram utilizados em sequência os três modelos para dados longitudinais: o modelo de dados empilhados (*Pooled OLS*), modelo de efeitos aleatórios e modelos de efeitos fixos. Em seguida, realizaram-se testes a fim de que se sustentasse a utilização do melhor modelo.

Em relação ao *Pooled OLS*, sabe-se que ele pode apresentar viés de variável omitida e de heterogeneidade (CAMERON; TRIVEDI, 2005), ou seja, poderiam existir fatores que determinassem a variável dependente, mas que não estariam sendo considerados no modelo. Dito isso, observa-se que, apesar de os resultados mostrarem uma relação positiva entre os gastos educacionais – o que vai de encontro à grande parte da literatura e aos resultados de Barbosa (2015) – nota-se um coeficiente de correlação (R^2) de apenas 36,68%. Além disso, a aplicação de um teste de heterocedasticidade (*Breusch-Pagan/Cook-Weisberg*) indica a rejeição da hipótese nula de que os erros são homocedásticos. Dessa forma, o modelo pouco explica a relação entre o IMRS e a variação nos gastos *per capita*.

Através do modelo de efeitos aleatórios, constatou-se uma relação positiva e significativa entre o IMRS e a variação dos gastos *per capita* para saúde, educação, urbanismo e cultura. Já os gastos com transporte apresentaram relação negativa e não atingiram 1% de significância. Em relação ao aspecto regional, vale destacar o impacto de se pertencer às regiões do Triângulo Mineiro (RPIV), Sul de Minas (RPIII), Alto Paranaíba (RPV), Noroeste de Minas (RPVI) e Central Mineira (RPI). Em geral, essas regiões possuem municípios com melhores IMRS, o que reflete municípios melhores administrados do ponto de vista da aplicação dos recursos públicos. Outro fator de destaque é a Região do Norte de Minas (RPVIII) e Vale do Jequitinhonha e Mucuri (RPIX): pertencer a uma dessas regiões pouco significa do ponto de vista da gestão e melhoria dos recursos públicos. Em relação aos três modelos, o de efeitos aleatórios foi o que apresentou o maior coeficiente de correlação (R^2) de aproximadamente 45,00%. Além disso, com Wooldridge (2008) a metodologia de efeitos aleatórios é, em geral, mais eficiente que o modelo de dados agrupados (*Pooled OLS*).

Por último, leva-se em consideração o modelo de efeitos fixos. As variáveis *dummies* são omitidas da regressão pelo fato de serem constantes ao longo do tempo. Já os outros resultados apontam para uma relação positiva e significativa entre a variável dependente e os regressores. Ainda, o Teste de Hausman realizado após a regressão indicou uma rejeição da hipótese nula, o que nos levaria a optar pelo modelo de efeitos fixos.

De acordo com Wooldridge (2008), os modelos de efeitos fixos são mais convincentes. Entretanto, se a variável explicativa for uma constante ao longo do tempo – como as variáveis *dummies* regionais –, não se pode utilizar este modelo para estimar a variável dependente. Assim, o modelo de efeitos aleatórios é o que melhor se enquadra na explicação da relação entre o Índice Mineiro de Responsabilidade Social e a variação dos gastos *per capita* defasados ao longo do tempo.

Quadro 4 – Resultados

IMRS	Dados empilhados (MQO)	Efeito aleatório	Efeito fixo
	Coeficientes		
dgastosaud	0.00872***	0.01041***	0.0107***
dgastoeduc	0.01088***	0.01185***	0.01201***
dgastourb	0.00243	0.00222	0.00218
dgastosan	0.00663**	0.00551***	0.00532***
dgastocult	0.01926***	0.01032***	0.00884***
dgastotransp	-0.00123*	-0.00119**	-0.00119**
dum01	8.08324***	8.08075***	-
dum02	6.52163***	6.52129***	-
dum03	8.66025***	8.65201***	-
dum04	8.84609***	8.84058***	-
dum05	8.47126***	8.4647***	-
dum06	8.35377***	8.36688***	-
dum07	4.74313***	4.72096***	-
dum08	0.35771	0.36849	-
dum09	2.95788***	2.9661***	-
Constante	50.28184***	50.20373***	56.06296
R^2	0.3668	0.4499	0.0144
Teste de Heterocedasticidade (Breusch-Pagan/ Cook-Weisberg) chi² (1)	57.3		
Teste de Hausman	Chi^2(6) = 126.88***		

Fonte: Elaboração própria com base no programa Stata.

Níveis de significância:
***: 1%
**: 5%
*: 10%

6 Conclusão

Qualidade e eficácia dos gastos públicos têm sido temas recorrentes de debate e pesquisa no meio acadêmico. Se por um lado a sociedade demanda melhores serviços públicos como qualidade em educação e saúde, do outro lado existe uma pressão pelo controle dos gastos públicos de uma forma que não seja necessário o aumento de impostos.

Com uma antiga crença de que "quanto mais recursos melhor", os governos se acostumaram a atender às demandas sociais apenas com o aumento dos recursos públicos destinados a determinada área. Entretanto, após uma série de descontroles nos gastos governamentais e múltiplos estudos indicarem que mais recursos não significam efetivamente melhores resultados, criou-se um ambiente, como dito, de pressão pela eficiência na aplicação de recursos públicos; uma eficiência que garantisse melhores resultados com uma mesma dotação inicial de recursos públicos.

Nesta linha, este estudo buscou analisar a relação entre o volume de recursos aplicados e os resultados em termos de bem-estar social para os municípios do estado de Minas Gerais. Para isso, utilizou-se do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) que, ao sintetizar uma série de indicadores de áreas (como saúde, transporte, educação, saneamento e outros), pode ser utilizado como *proxy* para o bem-estar. Criado e mantido pela Fundação João Pinheiro, o IMRS é calculado para os 853 municípios do estado de maneira que, dentro de uma faixa que varia de 0 a 1, quanto maior o índice dos municípios, melhores são os resultados dos serviços públicos prestados e, então, melhor o bem-estar geral.

Para analisar essa relação, o trabalho utilizou-se de uma base de dados compilada pela Fundação João Pinheiro em que constavam dados do IMRS, gastos *per capita* em saúde, educação, urbanização, saneamento, cultura e transporte para os 853 municípios do estado de Minas Gerais para os anos de 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010.

Dadas as dicotomias regionais dentro do território mineiro, marcado pelo fato de as desigualdades entre seus distritos e as dinâmicas socioeconômicas entre eles se assemelharem aos estados circunvizinhos (isto é, regiões limítrofes à região Nordeste terem semelhanças econômicas e políticas com esta, enquanto que regiões limítrofes ao estado de São Paulo têm semelhanças políticas e econômicas com este estado), optou-se por incluir as variáveis *dummies* regionais na base de dados. A ideia é que, ao considerar todas as dinâmicas regionais que influenciam o índice, a regressão parta da consideração de outros fatores que não os gastos, mas que, ainda assim, possuem impacto direto na determinação da qualidade do gasto público das regiões. Além disso, ao contrário da metodologia de Barbosa (2015), o trabalho considerou a variação dos gastos *per capita* defasados em um período a fim de considerar a demora desta variação na melhoria do bem-estar geral da população.

Como o trabalho utilizou-se de um painel dinâmico (situação na qual se têm microdados dentro de um horizonte temporal), os tipos de regressões utilizadas para se chegar à relação proposta foram os modelos de efeitos fixos e aleatórios e o modelo de dados empilhados (conhecido como *Pooled OLS*). Ainda, para que se permanecesse com um painel fortemente balanceado, optou-se por não excluir aquelas variáveis conhecidas como *missing* (quando não há informações completas para determinado ano). Após utilizar das três metodologias para dados longitudinais, foram realizados alguns testes com o objetivo de escolher a que melhor representaria a relação entre a variável dependente e as variáveis explicativas.

O teste de *Breusch-Pagan/Cook-Weisberg* indicou a presença de heterocedasticidade para a metodologia de dados empilhados (*Poleed OLS*). Assim, os coeficientes podem apresentar viés de variável omitida que, de acordo com Cameron e Trivedi (2005), é quando há a presença de fatores que determinam a variável dependente, mas que não estão representados no modelo. Apesar disso, pode-se observar uma relação positiva entre as variáveis de educação e o IMRS, resultado que vai de encontro àqueles encontrados pelo estudo realizado por Barbosa (2015). Já em relação aos modelos de efeitos fixos e aleatórios, o teste de Hausman indicou a rejeição da hipótese nula, levando-nos a optar pelo modelo de efeitos fixos. Entretanto, como o propósito do trabalho é levar em consideração as variáveis constantes *dummies* regionais, a utilização do modelo EF não pode ser considerada pelo fato de que tal modelo omite qualquer variável constante ao

longo do tempo. Dessa forma, ao ter apenas o modelo de EA e o *Pooled OLS*, optou-se pelo primeiro, dado que de acordo com Wooldridge (2008) o modelo de efeitos aleatórios mostra-se mais eficiente que o de dados empilhados.

Portanto, ao analisar os resultados do modelo, observa-se uma relação positiva entre os gastos *per capita* em educação, saúde e cultura e uma relação negativa entre os gastos de transporte. Apesar disso, ao analisar as variáveis *dummies* regionais, nota-se que elas influenciam muito mais o resultado do índice que os gastos nas áreas citadas. Assim, observa-se que municípios localizados nas regiões mais desenvolvidas do Triângulo Mineiro (RPIV), Sul de Minas (RPIII), Alto Paranaíba (RPV), Noroeste de Minas (RPVI) e Central Mineira (RPI) são mais eficientes em transformar recursos públicos em melhorias nos indicadores e no bem-estar da população. Mais que isso, apenas o fato de pertencer a essas regiões já garante uma melhor relação entre *inputs* (insumos), *outputs* (saídas) e resultados. Do contrário, os municípios pertencentes a regiões menos desenvolvidas da Região do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (RPIX) no geral são menos eficientes com os gastos públicos, sendo que o coeficiente que representa os municípios do Norte de Minas (RPVIII) foi estatisticamente insignificante para determinar a relação proposta.

Desse modo, os resultados levam à conclusão de que o fato de se pertencer a regiões mais ou menos desenvolvidas contribui notoriamente mais para o reflexo do gasto público na melhoria do bem-estar geral da população que o aumento de gastos em saúde e educação. Assim, os municípios com melhor gestão governamental (representados por aqueles das regiões mais desenvolvidas) não precisam de aumento de gastos com educação, saúde e urbanismo para melhorar substantivamente os serviços públicos e o bem-estar, ao passo que aqueles municípios localizados em regiões mais pobres também não encontram uma melhora substantiva do bem-estar mesmo com o aumento dos gastos em saúde, educação, urbanismo e cultura.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

BARBOSA, Gabriela Godinho Stockler. *O Índice Mineiro de Responsabilidade Social e o gasto público*: uma análise da alocação de recursos nos municípios de Minas Gerais. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec-MG), Belo Horizonte, 2015.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do nacional desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre estado e mercado nos setores base. *Economia – Selecta*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, dez. 2006.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BORGES, Clayton Brito; BERTÊ, Ana Maria de Aveline. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. *Finanças Públicas – XII Prêmio Tesouro Nacional*, 2007. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/qualidade/3qualidadeXIIPTN/es tudo_comparativo_das_despesas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CAJUEIRO, O. Daniel; CRAVEIRO, L. Giovana; TABAK, M. Benjamin. Eficiência bancária e inadimplência: testes de causalidade. *Trabalhos para discussão*, n. 220, out. 2010. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD220.pdf>. Acesso em: 4 maio 2017.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Microeconomics*: methods and applications. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CANGUSSU, Ricardo Corrêa; SALVATO, Márcio Antônio; NAKABASHI, Luciano. Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. *Est. econ*., São Paulo, v. 40, n. 1, p. 153-183, jan./mar. 2010.

CARACTERIZAÇÃO econômica das regiões de planejamento. *Portal Associação Mineira de Municípios*, Belo Horizonte, 4 jun. 2014. Disponível em: <http://portalamm.org.br/caracterizacao-economica-das-regioes-de-planejamento/>. Acesso em 18 nov. 2017.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; CASTRO, Jorge Abrahão de Castro. Políticas sociais no Brasil: gasto social do Governo Federal de 1988 a 2002. *In*: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_6-10.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

DAFT, L. Richard. *Administração*. 2. ed. Tradução de Harue Ohara Avritcher. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; BATELLA, Wagner Barbosa. O estado de Minas Gerais e suas regiões. Um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 17, n. 33, p. 59-77, dez. 2005.

FERREIRA, P. C.; ELLERY JUNIOR, R. G. Convergência entre a renda per capita dos estados brasileiros. *Revista de Econometria*, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Software. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores socioeconômicos*. Perfil de Minas Gerais. CBMM. 1999.

HERRERA, Santiago; PANG, Gaobo. *Efficiency of public spending in developing countries*: an efficiency frontier approach. Mar. 2005. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.106.1265&rep=rep1&type=pdf>.

ILZKOVITZ, Fabienne; DIERX, Adriaan; MANDL, Ulrike. The effectiveness and efficiency of public spending. *Economic and Financial Affairs – Economic Papers*, n. 301, fev. 2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

KARIM, Mohd Zaini Abd; CHAN, Sok-Gee. Public spending efficiency and political and economic factors. *Evidence from Selected East Asian Countries Economic Annals*, v. LVII, n. 193, abr./jun. 2012.

LARIU, Cecília; PEDRO, Cavalcante. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, jul./set. 2012.

LOURENÇO, Rosenery Loureiro; ANGOTTI, Marcello; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 28, n. 1, p. 89-116, 2017.

MACHADO, Flávia Ana; DELGADO, Victor Maia Senna. Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 37, n. 3, dez. 2007. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1054/1017>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MAGALHÃES, Aline Souza; REZENDE, Marco Flavio da Cunha; DOMINGUES, Edson Paulo. *Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais*: uma avaliação do cenário econômico no período 2012-2030. Disponível em: <http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2012/arquivos/Crescimento%20e%20desigualdade%20regional%20em%20Minas%20Gerais.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

MAIA, A.; VALLE, A. do; FROSSARD, L. B. de M.; CAMPOS, L. K.; MÉLO, L.; CARVALHO, M. A. B. de. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, II. *Painel 32*: Qualidade do Gasto Público II. Disponível: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_32/a_importancia_da_melhoria_da_qualidade_do_gasto_publico_no_brasil.pdf>. Acesso em: 12 maio 2015.

MARQUES, David Luis. Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura. *FEP Working Papers*, v. 100, Porto, out. 2000.

MONTENEGRO, R. L. G.; DINIZ, B. P. C.; SIMÕES, R. F. Ciência e tecnologia versus estruturas estaduais: uma análise em dados em painel (2000-2010). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, XLII, 2014. *Anais*... Natal: Anpec, 2014.

MUSGRAVE, Richard A. The theory of public finance. New York: McGrawHill, 1959 *apud* REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1978.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2009.

PAIS, Joana; GARCIA, Filomena; AUBYN, Miguel St. Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tiertiary education. *Economic and Financial Affairs*, 2009.

PERSOON, W. Moesen em A. Measuring and explaining the productive efficiency of tax offices: a non – parametric best practice frontier approach. *Tijdschrifft voor Economie en Management*, v. XLVII, n. 3, 2002.

QUEIROZ, M. D. F. M. de; SILVA, J. L. M. da; FIGUEIREDO, J. de S.; VALE, F. F. R. do. Eficiência no gasto público com saúde: uma análise nos municípios do Rio Grande do Norte. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 44, n. 3, p. 761-776, 2016.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

SANTANA, J. A. *A influência da migração no processo de envelhecimento populacional das regiões de planejamento do estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, set./out. 2012.

SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. *Public spending in the 20th Century*. A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. v. 1. Disponível em: <http://assets.cambridge.org/052166/2915/sample/0521662915wsn01.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

SIMÃO, Rosycler Cristina dos Santos. *Distribuição de renda e pobreza no estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2004.

TROMPIERI, N.; LOPES, D. A. F.; BARBOSA, M. P.; HOLANDA, M. C. *Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde*: o caso do Ceará. 2009. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/12_livro.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2017.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria*: uma abordagem moderna. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOTTA FILHO, Walter Horta; CASSINI, Marcella Shinkawa; LEROY, Felipe Lacerda Diniz. O Índice Mineiro de Responsabilidade Social e o gasto público: uma análise da eficiência na alocação de recursos públicos nos municípios de Minas Gerais – Controle de políticas públicas, serviços públicos e ODS. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 293-314. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

METODOLOGIA NÃO PARAMÉTRICA DE ANÁLISE DE FRONTEIRA PARA AUDITORIA DE GASTOS PÚBLICOS SOB A ÓTICA DAS NECESSIDADES

ALÉSSIO TONY CAVALCANTI DE ALMEIDA
HILTON MARTINS DE BRITO RAMALHO
JOSEDILTON ALVES DINIZ

Resumo: Este trabalho apresenta uma adaptação de métodos não paramétricos de análise de fronteira para fins de auditoria de contas públicas, tendo por princípio o conceito da relação custo-necessidade. Para a mensuração da taxa de desperdício é utilizada uma função inversa de produção de serviços, com fixação do vetor de necessidades locais, análise recursiva para identificar o excesso em potencial dos gastos públicos e uma taxa de risco para identificação dos casos que requerem maior atenção. Os resultados do modelo, aplicados à aquisição de combustíveis das prefeituras municipais do estado da Paraíba em 2017, demonstram que, no período analisado, os excessos de recursos na área alcançaram valores superiores a 20% do total das despesas, totalizando 34,3 milhões de reais. Portanto, as evidências derivadas do modelo de auditoria pelas necessidades dos gastos sugerem que a abordagem desenvolvida pode subsidiar a fiscalização e controle dos recursos e dos serviços prestados pela Administração Pública.

Palavras-chave: Modelo não paramétrico. Desperdício. Necessidades. Auditoria.

Abstract: This study presents an adaptation of nonparametric models of frontier analysis for audits of public accounts. For a measurement of the waste rate, an inverse function of service production is used, with the correction of the local demand vector, a recursive analysis to identify the excess potential and a risk rate for the data recording. The results of the model, applied to the acquisition of the municipal forecasts of the state of Paraíba in 2017, show that over the analyzed period, resource surpluses reached levels above 20% of total expenses, totaling 34.3 million reais. Therefore, such as those derived from the audit model for forecasting expenditures, are offered as sources of control and control of the resources and services provided by the public administration.

Keywords: Nonparametric model. Waste. Needs. Audit.

1 Introdução

O desperdício de recursos públicos, associado ou não a um ato corrupto, traz prejuízos para toda a sociedade, sobretudo para a população carente, mais dependente da

atuação dos governos para provisão de suas necessidades básicas (JAIN, 2001; GUPTA; DAVOODI; ALONSO-TERME, 2002; EVRENSEL, 2010). Esse problema tem se mostrado um grande entrave para o crescimento econômico e efetivação das políticas sociais, em decorrência da fragilidade institucional, corrupção, falta de punição e dificuldades de mensuração dos excessos (TANZI, 1998; DZHUMASHEV, 2014).

Existem diferentes naturezas para a ocorrência dos desperdícios de gastos por parte do setor público, das quais se destacam a má alocação dos recursos (ingerência) e a corrupção. Em ambos os casos, o princípio da eficiência na prestação de serviço é comprometido substancialmente, prejudicando o alcance e efetividade das ações providas pelo Estado. Em virtude da dificuldade de mensuração da corrupção (prática sigilosa e clandestina) e da ingerência (variável não observável diretamente), torna-se relevante a existência de mecanismos que possam mapear potenciais indícios de irregularidades e excessos no uso dos recursos.

A fiscalização das contas públicas por meio dos órgãos de controle se mostra ainda mais relevante em localidades com baixo grau de desenvolvimento, dadas as mudanças provocadas pela auditoria sobre o comportamento dos agentes públicos, impactando em reduções significativas nos atos de corrupção (AVIS; FERRAZ; FINAN, 2018). Contudo, segundo esses mesmos autores, os efeitos de auditorias passadas não se mostram efetivos sobre a ingerência dos recursos no presente; adicionalmente, os efeitos de ações anticorrupção se atenuam no tempo na medida em que os agentes encontram outras alternativas para auferir ganhos ilícitos (OLKEN; PANDE, 2012).

Com base nas evidências da literatura internacional (KHAN, 2006), algumas lições podem ser aprendidas sobre o papel das auditorias, entre as quais se destacam: (i) as ações de controle mostram-se importantes instrumentos de sinalização para minimizar a adoção de práticas corruptas, mas podem gerar externalidades negativas em outros mercados/áreas que não eram alvos inicialmente de práticas nocivas; (ii) a má gestão dos recursos, relacionada em especial com o despreparo técnico dos agentes, é um problema cujo os efeitos de uma fiscalização esporádica também se mostram limitados no tempo. Assim, é necessária a adoção de mecanismos permanentes de monitoramento e controle, baseados em evidências, para tornar os impactos da fiscalização dos recursos públicos mais efetivos e duradouros (ROSE-ACKERMAN, 1978; AVIS; FERRAZ; FINAN, 2018).

A atividade pública deve ser controlada a fim de evitar que se afaste de seus objetivos, desatenda às regras legais e prejudique os interesses da coletividade, de maneira a assegurar que a gestão pública funcione sob os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública e eficiência (OLIVEIRA; DUTRA, 2014; LINO; AQUINO, 2017). Os Tribunais de Contas na sua estrutura normativa de referência internacional de auditoria do setor público fazem uso das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), que estabelecem três tipos principais de auditoria: financeira, operacional e de conformidade.

O que se verifica nesses três tipos de auditoria é que elas sempre dependem de critérios preestabelecidos no escopo de regras financeiras, legal e de desempenho. Observa-se que tal estrutura não consegue vislumbrar a necessidade e a pressão por gasto oriunda da sociedade. O que se propõe neste trabalho é um instrumental metodológico que possibilita a realização de auditoria baseada na ótica das necessidades de bens e serviços públicos demandados pela sociedade.

As necessidades da comunidade constituem importante fator explicativo dos gastos do governo, pois faz parte dos objetivos da entidade governamental satisfazer as demandas sociais e econômicas da população (LIMA; DINIZ, 2016). Todavia, tais necessidades não são fáceis de definição e/ou mensuração, tampouco, são estáticas, pois mudam constantemente em decorrência de variadas forças, tanto dentro quanto fora do controle governamental.

Nesse cenário, esta pesquisa propõe uma métrica para estimar as necessidades da sociedade por determinado serviço público, confrontando com os custos incorridos para sua prestação. Assim, é possível estimar os desperdícios potenciais de recursos financeiros empregados pelo Estado na provisão ou consumo de produtos e serviços públicos. Essa medida, apesar de não ser taxativa, pode sinalizar as unidades gestoras com alto risco de problemas de execução orçamentária, otimizando o processo de monitoramento e fiscalização.

Em síntese, este trabalho fornece uma ferramenta prática que auxilia no aperfeiçoamento da fiscalização exercida pelos órgãos de controle no tocante às despesas realizadas por seus jurisdicionados nas variadas ações, programas e projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento pelo Estado. A identificação de possíveis práticas fraudulentas e a quantificação de desvios potenciais de recursos proposta são realizadas em três etapas: (I) estimação da taxa de desperdício dos recursos a partir de uma adaptação dos modelos não paramétricos tradicionais de análise de fronteira – como *Free Disposal Hull* (FDH) –, comparando determinado número de unidades autônomas que possuem idênticas necessidades latentes e se diferenciam nas quantidades de recursos empregados; (II) análise recursiva, a fim de estimar a recorrência de unidades com melhores combinações de gasto-necessidade do que as unidades tomadoras de decisão (DMUs) com desperdícios; (III) estimação da probabilidade de desperdício, a fim de calcular as DMUs mais próximas do *loci* de maior nível de desperdício, recorrência de dominação e unidades dominadoras com similares fatores contextuais.

A propositura de análise mencionada acima será aplicada, a título de demonstração do modelo, nos recursos públicos destinados à aquisição de combustíveis, especialmente em virtude da ampla discricionariedade na definição do orçamento destinado para este tipo de despesa. Os dados utilizados referem-se às despesas de todas as gestões municipais do estado da Paraíba no ano de 2017. Baseado nas evidências encontradas, espera-se que essa ferramenta possa auxiliar no aperfeiçoamento da fiscalização por parte dos órgãos de controle, possibilitando a identificação de práticas corruptas e ingerência na alocação dos recursos públicos. A metodologia aplicada bem como os resultados alcançados representam não somente um avanço na literatura empírica, mas visam contribuir para a adoção de novas práticas no combate à corrupção e na defesa da eficiência da gestão pública.

2 Metodologia

Na literatura, há diversos estudos que utilizam metodologias de análise de fronteira em uma diversidade de casos, como escolas, universidades, fazendas, hotéis, bancos, empresas, hospitais, municípios, estados e países (FARIA *et al*., 2008; COOPER; SEIFORD;

ZHU, 2011; ALMEIDA; GASPARINI, 2011; ZOGHBI *et al.*, 2011; ROSANO-PEÑA; ALBUQUERQUE; MARCIO, 2012), tendo por escopo central averiguar a eficiência técnica. Ademais, é possível encontrar o uso dessas técnicas aplicadas para finalidades diferentes da mensuração da eficiência, como nos trabalhos de Puig-Junoy (2002), Souza Júnior e Gasparini (2006) e Almeida e Oliveira (2015), que visam medir a equidade na alocação de recursos. Nessa direção, esta pesquisa procura direcionar a abordagem de análise de fronteira para aferição do desperdício de recursos na provisão de serviços públicos, como oferta de merenda escolar, transporte escolar e de pacientes, programas de transferência de renda, aquisições de medicamentos etc.

2.1 Etapa I – Função inversa dos custos com a oferta de serviços

A alocação ótima de recursos em uma ação, projeto ou programa governamental é aquela que maximiza as necessidades latentes η para dado serviço prestado S com uma quantidade limitada de gastos x. Para operacionalizar esse cálculo é preciso, inicialmente, definir um vetor que considere as m-ésimas necessidades relacionadas ao escopo do serviço e quantificar o volume de recursos empregados pela k-ésima DMU, visto que o princípio básico para aferição dessa alocação ótima admite uma função de custo crescente em relação à essas necessidades:

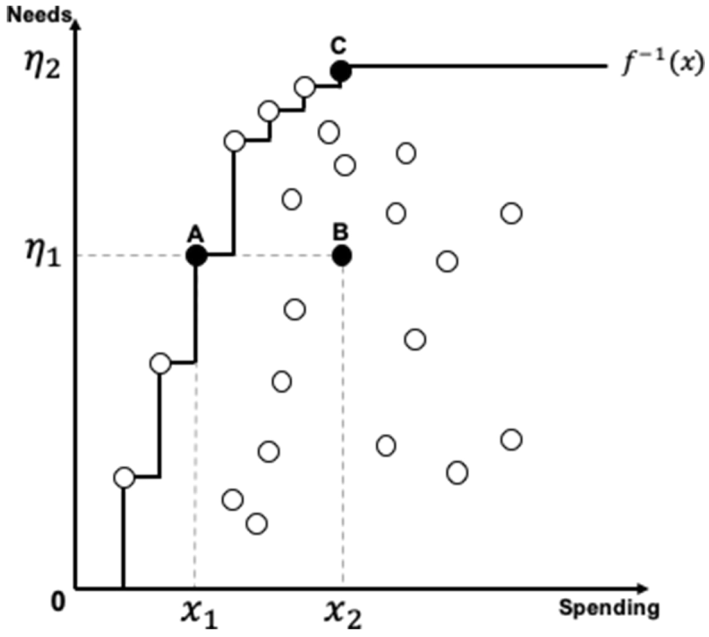
$$x_k(\eta) = \mathrm{f}(\eta_{1k}, \eta_{2k}, ..., \eta_{mk}), \text{ com } x, \eta \in \mathcal{R}_+ \quad (1)$$

Após a definição da citada função de prestação de serviços em conformidade com as necessidades locais, é necessário construir uma fronteira com a melhor disponibilidade de recursos. Contudo, esse tipo de fronteira não seria apropriado para avaliar a existência de desperdício dos gastos, mas sim de um déficit relativo de recursos/cobertura (PUIG-JUNOY, 2002). Para desenhar uma estratégia que permita mensurar de forma direta os desperdícios é preciso inverter a função custo, $(\eta_{1k}, \eta_{2k}, ..., \eta_{mk}) = f^{-1}[(x_k(\eta)]$, e admitir um nível fixo de necessidades locais, de modo que o ajustamento do modelo seja pela minimização dos gastos.

A Figura 1 ilustra o processo de produção de um serviço para o caso simples de uma necessidade (η) e de uma variável de gasto (x), assumindo uma função inversa dos custos com a provisão do serviço e uma fronteira não convexa. O *loci* definido pelas DMUs com os valores extremos do espaço dimensional de necessidades e gastos representa uma fronteira de melhor disponibilidade de serviços para idênticas necessidades – doravante denotada por fronteira de idênticas necessidades.

Considerando a definição de eficiência técnica de Farrell (1957) e adaptando-a para o escopo da auditoria de contas públicas, tem-se que o desperdício técnico de recursos significa que uma provedora de serviço opera com excesso de gastos para dado nível de necessidades. Dessa forma, as unidades situadas abaixo da fronteira de idênticas necessidades apresentam um excesso relativo de gastos na provisão de dado serviço. O ponto B na Figura 1 representa uma unidade com excesso de gastos, posicionando-se abaixo da fronteira de idênticas necessidades $f^{-1}(x)$.

Figura 1 – Mensuração da taxa de desperdício a partir da função inversa dos custos com a oferta de serviços



Fonte: Elaboração própria.

Nesse caso, a metodologia impõe uma orientação para os gastos, uma vez que se busca uma solução ótima de minimização do custo para o atendimento das necessidades locais. Dessa forma, a orientação baseada nas necessidades, como a expressa pela razão entre os segmentos de reta $\overline{x_2B}$ e $\overline{x_2C}$, não seria factível, uma vez que as necessidades seriam rígidas, pelo menos no curto prazo.[1]

Portanto, a mensuração da taxa de desperdício relativa (W) da DMU B, no exemplo hipotético exposto na Figura 1, seria expressa pela Equação 2:

$$W_B = 1 - \left(\overline{\eta_1 A} / \overline{\eta_1 B}\right), \text{ com } W \in [0,1]. \quad (2)$$

A construção empírica da fronteira de idênticas necessidades seria possível por meio de modelos paramétricos (como *Stochastic Frontier Analysis* – SFA) e não paramétricos (como *Data Envelopment Analysis* – DEA – e FDH). Ambas abordagens possuem uma série de vantagens e desvantagens, contudo, a flexibilidade imposta pelos modelos não paramétricos no desenvolvimento da fronteira (como a não imposição de uma forma funcional) faz com que eles sejam amplamente aceitos na literatura especializada para

[1] Considerando que algumas necessidades locais podem ser afetadas, em geral, com um maior prazo de maturação, sendo algo mais não discricionário no curto prazo. Por exemplo, um serviço de transporte de pacientes para tratamento hospitalar da região B para região C pode ser reduzido por meio da construção de uma unidade hospitalar na própria região B e/ou de melhorarias nos serviços de cuidados de saúde preventivos a fim de reduzir a necessidade de internações hospitalares.

mensuração de produtividade, eficiência, entre outros (BOGETOFT; OTTO, 2011; COOPER; SEIFORD; ZHU, 2011).

As abordagens baseadas em técnicas de programação linear são usadas comumente para mensuração de eficiência (COOPER; SEIFORD; ZHU, 2011). No entanto, esta metodologia possibilita uma infinidade de possibilidades de mensuração, a partir da forma em que os vetores de entrada e saída são especificados (PUIG-JUNOY, 2002). Entre os métodos não paramétricos mais usados na literatura especializada sobre o assunto, destaca-se a DEA e suas extensões – como a FDH.

Tanto a DEA quanto a FDH formam uma fronteira que envelopa as observações e pressupõe forte disponibilidade de *inputs* e *outputs*. No entanto, o que torna a FDH mais atrativa que a DEA para a finalidade de auditoria de contas públicas é o relaxamento da hipótese de convexidade, que permite pontuar o desperdício de uma DMU em relação a outra unidade real (e não virtual, como seria pela abordagem DEA). A identificação de DMUs com excesso de gastos a partir de unidades reais permite uma maior transparência nas evidências encontradas, minimizando contestações das unidades ineficientes.[2]

Dessa forma, o método FDH, proposto por Deprins, Simar e Tulkens (1984), é preferível para construção empírica da fronteira de idênticas necessidades para a estimativa do desperdício de gastos públicos. Esse método calcula a fronteira por meio de comparações entre os insumos (gastos) e produtos (necessidades), de forma a estabelecer os pontos dominantes. Uma observação é declarada ineficiente se ela for dominada por pelo menos outra observação, em termos da relação custo-necessidade.

A função de melhor ajuste dos serviços disponíveis em relação às necessidades pode ser representada pela relação entre os vetores x e η. Nesse caso, o vetor x representa o valor total dos gastos com dado serviço k, em que $\eta \in \mathbb{R}_+$. Por sua vez, o vetor η representa as necessidades latentes, em que $x \in \mathbb{R}_+$. Um plano de provisão de serviços $A = (x_A; \eta_A)$ pode ser tido como ótimo quando houver a melhor compatibilização dos serviços ofertados para certo conjunto de necessidades, dado que não existe nenhum outro plano de provisão $B = (x_R; \eta_R)$ que atenda a um mesmo conjunto de necessidades com menor alocação de recursos.

A Equação 3 exibe o programa FDH com orientação para *input*, generalizando a métrica de estimação do desperdício dos recursos para múltiplas necessidades e *inputs*. Esse modelo é solucionado através de um algoritmo de programação linear, que utiliza técnicas de modelagem matemática para otimizar o uso de recursos limitados, construindo uma fronteira com as unidades de referência. A programação linear oferece uma solução ótima de um problema, a partir da definição do modelo linear e suas restrições.

$$W_0 = 1 - \min_{\theta.\lambda} \theta_0 \tag{3}$$

Sujeito a:

---

[2] Apesar da citada vantagem, a eficiência por *default* é a maior crítica da abordagem FDH, sendo isto diretamente associado ao abandono do pressuposto da convexidade, na ausência de um número suficiente de DMUs similares e na quantidade de insumos e de produtos utilizados (SOUSA; RAMOS, 1999). Uma possível solução para esse problema pode ser a diminuição do número de insumos e produtos por meio da utilização de indicadores compostos (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2005).

$$\sum_{k=1}^{n} \lambda_K x_{ik} + s_i^- = \theta x_{i0}, \qquad i = 1,2,...I$$

$$\sum_{k=1}^{n} \lambda_k \eta_{mk} - s_m^+ = \eta_{m0}, \qquad m = 1,2,...M$$

$$\sum_{k=1}^{n} \lambda_k = 1, \ \text{com} \ \lambda_k \in \{0,1\}$$

Em que λ_k corresponde aos pesos do modelo FDH, sendo uma variável binária que identifica uma unidade de referência real e não combinações lineares de DMUs (unidades de referência virtuais); *k* refere-se às unidades tomadoras de decisão avaliadas (DMUs); s^+ e s^- representam, respectivamente, as folgas no uso de insumos financeiros e necessidades locais.

2.2 Etapa II – Análise recursiva

Tendo em vista que um dos objetivos centrais do monitoramento e controle das contas públicas é identificar indícios de práticas irregulares e nocivas ao patrimônio da sociedade, faz-se necessária a diminuição da sensibilidade dos escores *W* a pequenas variações amostrais e à presença de observações atípicas – sobretudo aquelas relacionadas com a subdeclaração de despesas. Como a verdadeira fronteira de idênticas necessidades não é observável, a estimativa inicial pode ser muito susceptível a erros, o que pode nos levar a classificar erroneamente uma DMU como uma unidade de alto risco – problema do falso positivo.

A solução proposta culmina na chamada análise recursiva, que possibilita incluir o critério de recorrência de desperdícios por parte de uma provedora de serviços, inicialmente classificada com excesso de gastos na etapa I, em simulações direcionadas para construção de múltiplas fronteiras de idênticas necessidades. A simulação direcionada significa, basicamente, que uma DMU com desperdício é reavaliada a partir da construção de uma ou mais novas fronteiras de idênticas necessidades por meio da exclusão acumulada dos seus *benchmarking* (unidades de referência).

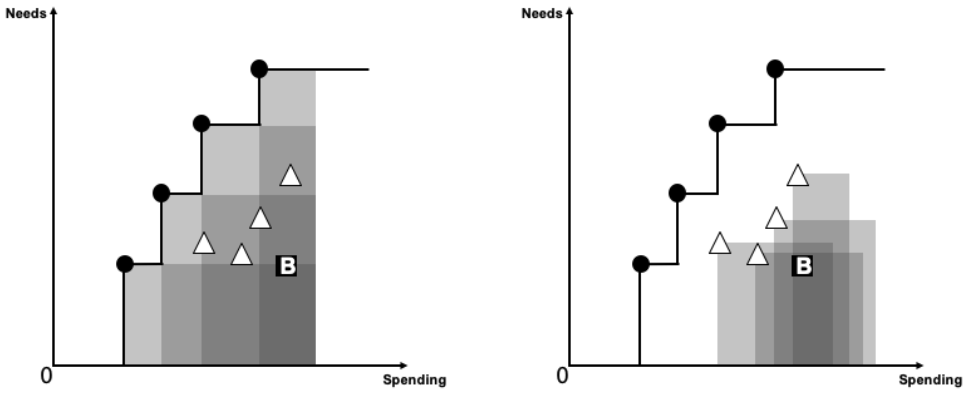
A ideia é que a recorrência de desperdícios em diferentes cenários permita reduzir o nível de incerteza acerca da existência de excessos de gastos na oferta de um serviço público. Ademais, nem sempre uma DMU escolhida como *benchmarking* detém similaridade contextual com a DMU dominada[3] e, assim, os múltiplos cenários permitem também condicionar os desperdícios de uma DMU em relação às referências com características contextuais parecidas. Dessa maneira, o modelo recursivo de análise de desperdício relativo, por meio de um processo interativo de identificação de subconjuntos de dominância, é descrito em mais detalhes pelo seguinte algoritmo:

- Execução do modelo de otimização para a DMU_0 com todas as *DMUs* incluídas, $k = 1,..., n$, na restrição do modelo FDH descrito na Equação 3, a fim de calcular os escores de desperdício e identificar a unidade de referência.

[3] Dominada é um termo usado para aquelas DMUs com pior razão custo-necessidade que as unidades de *benchmarking*.

- Enquanto a DMU_0 tiver outra DMU como *benchmarking* (o que implica a existência de algum nível de desperdício da unidade sob avaliação), é realizada uma nova rodada de cálculo e identificação de unidades de referência, com a exclusão cumulativa da restrição do problema de otimização, com ($k \in B_n \mid B_n$ subconjunto sem as referências para a DMU sob avaliação). Isto é, as *DMUs* que serviram de referência (dominaram a DMU_0) nas rodadas anteriores da estimação da taxa de desperdício são retiradas da restrição do problema de programação matemática na Equação 3. A intuição gráfica da métrica utilizada está disposta na Figura 2.
- Observa-se que a unidade B é dominada fortemente por municípios localizados na fronteira de idênticas necessidades (bolas pretas) e com menos intensidade pelas DMUs abaixo da fronteira (triângulos brancos). Caso a referência inicial para DMU B, por exemplo, não apresente similaridade contextual, pode ser interessante identificar outros possíveis conjuntos de dominância (conjuntos com melhor combinação custo-necessidade). Embora esses conjuntos possam ser formados por unidades originalmente fora da fronteira (como as DMUs representados por triângulos brancos), eles têm uma melhor relação de custo-necessidade que B. Com isso, podemos listar um conjunto de unidades dominadoras de B, em termos da razão custo-necessidade, que pode ter similaridade com fatores contextuais (demográficos, econômicos e/ou geográficos) da referida DMU dominada, podendo oferecer, portanto, à unidade B modelos de gestão de referência mais condizentes com a sua realidade e, assim, uma melhor estimativa de desperdício.

Figura 2 – Conjunto de dominância de unidades situadas na fronteira e de unidades ineficientes



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, a análise recursiva tem as seguintes características: simulação direcionada e cálculo de margens de confiança para as taxas de desperdícios (*vide* Equação 4); redução da sensibilidade das estimativas à presença de observações atípicas, dada à exclusão das unidades iniciais de *benchmarking* de forma recursiva, cujo processo

produz uma estimativa com correção de possíveis vieses; enumeração de unidades dominadoras em termo da razão custo-necessidade. Com base nessas características, podemos melhor inferir acerca da existência de excessos de gastos.

Supondo uma unidade com D dominações, o escore de desperdício (W) pode ser calculado D vezes, provendo um estimador $\hat{W}^{*}_{dk}$, com $d = 1,..., D$, o que permite o desenvolvimento de uma distribuição empírica das estimativas de desperdícios[4] e o cálculo de um escore de desperdício com correção de viés (W_{bc}). As equações 4 e 5 mostram as especificações da estimativa do W_{bc} e de sua variância para a DMU k.

$$\hat{\hat{W}}_{bc,k} = \hat{W}_k - \text{viés}_D(\hat{W}_k) = 2\hat{W}_k - D^{-1}\sum_{d=1}^{D}\hat{W}^{*}_{dk} \tag{4}$$

$$\partial^2_{ki} = D^{-1}\sum_{d=1}^{D}\left[\hat{W}^{*}_{dk} - D^{-1}\sum_{d=1}^{D}\hat{W}^{*}_{dk}\right] \tag{5}$$

2.3 Etapa III – Probabilidade de desperdício de recursos

O terceiro estágio visa integrar as duas primeiras etapas – taxa de desperdício extraída do modelo FDH inicial e o número de dominações oriundo da análise recursiva –, adicionando ainda mais uma dimensão para uma melhor avaliação do desperdício de recursos. Essa terceira dimensão é composta por variáveis referentes ao contexto das DMUs. Dessa forma, pretende-se calcular a probabilidade de desperdício de gastos, classificando as unidades que merecem uma maior atenção em termos de má alocação dos recursos.

Como as unidades de referência identificadas na Etapa I podem ter algum erro de informação[5] e, ainda, podem não ser uma DMU com realidade similar ao de uma unidade com excesso, propomos o cálculo da probabilidade de desperdício de recursos públicos (γ). Este indicador relaciona o escore de excesso (W), o número de unidades com melhor razão custo-necessidade (d) e a similaridade contextual das unidades dominadoras (z). Para o cálculo de γ, é necessário um ponto de referência em termos de risco máximo, representado pelo ponto P.

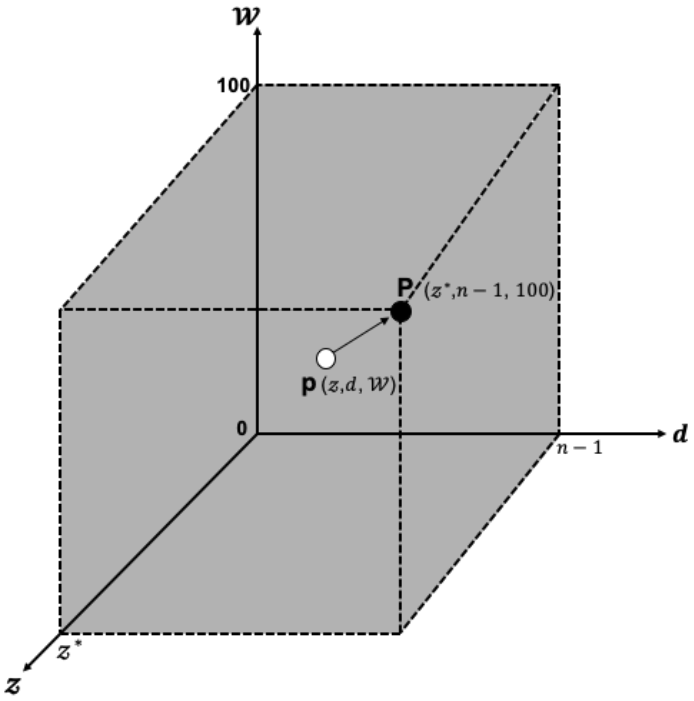
O ponto P refere-se à situação de risco máximo, sendo sua coordenada composta pelos valores teóricos máximos dos três parâmetros de interesse: z, d e W. A Figura 3 ilustra a conceituação proposta para o cálculo de, sendo expressa basicamente por uma função de distância entre a coordenada observável p de dada DMU em relação ao ponto de risco máximo P.

---

[4] Essa distribuição empírica requer que uma DMU tenha ao menos 30 dominações para uma melhor construção da distribuição.

[5] Uma subdeclaração de gastos, por exemplo, poderia tornar uma DMU unidade de fronteira, gerando problemas de comparabilidade e, assim, gerando um viés no escore de desperdício.

Figura 3 – Ponto de risco máximo de desperdício



Fonte: Elaboração própria.

A formalização do cálculo da taxa de risco γ está descrita na Equação 6. O cálculo da similaridade entre os pontos *p* e *P* é feito pela métrica de distância euclidiana a partir dos parâmetros *z*, *d* e *W* com escala transformada, quando necessário, entre 0 e 1. A transformação linear de escala sugerida é dada pela seguinte regra:

$$N\gamma_i = \frac{\gamma_i - \min \gamma_i}{\max \gamma_i - \min \gamma_i}$$

Para o caso do parâmetro que mede a recorrência de dominação (*d*), o seu valor mínimo é zero – valor das unidades definidoras de fronteira – e o máximo é $n - 1$, quando uma unidade for dominada por todas as DMUs possíveis.

$$\gamma_k(z,d,W) = 1 - \frac{\|p-P\| - \|P-P\|}{\|0-P\| - \|P-P\|} = 1 - \sqrt{\frac{(Nz_k - 1)^2 + (Nd_k - 1)^2 + (W_k - 1)^2}{3}} \qquad (6)$$

Em que $\gamma \in [0,1]$; o vetor nulo $0 = (z, d, W) = (0, 0, 0)$ corresponde ao ponto de risco mínimo, *p*, de modo que a distância máxima possível para o ponto *P* é $\|0-P\| = \sqrt{3 \times (0-1)^2} = 1{,}73205$; o ponto de risco máximo *P* com escala transformada é dado por (1, 1, 1), sendo a distância mínima $\|P-P\| = 0$. A transformação linear realizada para o cálculo de γ garante que a amplitude das distâncias seja igual ao valor unitário, cujo complemento desse valor mensura a taxa de risco de desperdício de recursos.

3 Estudo de caso: despesas com combustíveis das gestões municipais

Esta seção apresenta os resultados de uma demonstração empírica da abordagem proposta neste artigo, utilizando dados sobre aquisições de combustíveis das gestões municipais do estado da Paraíba. Os recursos públicos aplicados na aquisição desse item se mostram uma provável fonte para obtenção de vantagens por parte de gestores e funcionários públicos, especialmente em virtude da ampla discricionariedade na definição do seu orçamento e a dificuldade de fiscalização por parte dos órgãos de controle. O gasto real[6] com aquisição de combustíveis pelos municípios paraibanos passou de R$89,7 milhões, em 2008, para R$167,3 milhões, em 2017, o que representa uma taxa de crescimento real de 86,5% no período (TCE-PB, 2018).

3.1 Dados e seleção das variáveis

As despesas com combustíveis dos municípios paraibanos estão concentradas nas funções Educação, Saúde, Urbanismo, Administração e Agricultura, sendo que as duas primeiras, somadas, equivalem a mais de 60% do total das despesas. Conforme dados do Sagres (TCE-PB, 2018), no exercício financeiro de 2017, foram empregados na função Educação um total de R$59,8 milhões (31,5%) para pagamentos de despesas com combustíveis, enquanto em Saúde o montante foi de R$55,2 milhões (29,1%), seguidos das funções Urbanismo, com R$26,6 milhões (14,0%), Administração, com R$22,5 milhões (11,9%) e Agricultura, com R$16,7 milhões (8,8%).

A composição dos gastos por área sinaliza a importância da inclusão no vetor de necessidades de variáveis que reflitam a alocação de recursos para aquisição de combustíveis, sobretudo, nas funções de saúde e educação. As variáveis e suas respectivas fontes estão apresentadas na Tabela 1, incluindo suas estatísticas descritivas.

O vetor de necessidades foi composto por variáveis que representem as necessidades em potencial dos recursos, como a área total dos municípios, que apresentou uma média de 253 km^2. Espera-se que esta variável apresente relação direta com o consumo de combustíveis, uma vez que, quanto maior a cidade, maiores as distâncias que os representantes da Administração Pública necessitam percorrer a fim atender às demandas da população, seja com a prestação direta de serviços (por exemplo, transporte de pessoas) ou indireta (atendimento de necessidades gerais).

A variável população total do município foi incluída no modelo por se entender que quanto maior a quantidade de pessoas no município maior a demanda por serviços de transporte e por coleta de resíduos sólidos e maior o volume de processos judiciais, questões bancárias e complexidade administrativa, aumentando a necessidade de deslocamento. Nessa mesma lógica, o maior nível de concentração de pessoas em uma localidade está associado a uma maior necessidade de uso dos recursos naturais e, assim, de políticas públicas e infraestrutura social (COHEN, 1974).

---

[6] Correção monetária realizada por meio do índice de preços dos combustíveis adquiridos pela Administração Pública da Paraíba.

Tabela 1 – Definição das variáveis que compõem os vetores de *input* e de necessidades locais

Variáveis		**Fonte**
I. Necessidades		
Área total dos municípios, η_1		IBGE
População, η_2		IBGE
Função saúde	Número de internação hospitalar em deslocamento, η_3	SIHSUS
	Distância percorrida para internação escolar em deslocamento, η_4	Google Maps
	Atendimento e consulta de alta e média complexidade, η_5	*SIASUS*
Função educação	Número de alunos que utilizam transporte escolar público por município, η_6	INEP
	Número de alunos que residem em áreas rurais e estudam em áreas urbanas, η_7	INEP

Fonte: Elaboração própria.
DP = Desvio-padrão.

Nota: IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Inep = Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Sagres = Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade; Siasus = Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS; SIHSUS = Sistema de Informações Hospitalares do SUS.

Observou-se, no tocante às despesas dos municípios, uma concentração de empenhos para aquisição de combustíveis cujas funções de classificação das despesas são, sobretudo, educação e saúde. Por tal motivo foram incluídas variáveis que reflitam a alocação de recursos nestas áreas específicas. Nesse sentido, também foram consideradas variáveis relacionadas ao deslocamento para atendimento hospitalar, uma vez que a maioria dos municípios não conta com hospitais de referência e, constantemente, utilizam-se veículos da Administração Pública para transporte de enfermos aos hospitais com melhor estrutura. Há, pois, transporte para tratamento ou remoção emergencial. As variáveis incluídas foram as de número de internações hospitalares em deslocamento, ou seja, em município distinto daquele de origem do paciente, e distância percorrida para internação hospitalar em deslocamento.

A distância percorrida considerou todos os destinos de internação de dado município, ponderando-se essa distância pelo volume de internações. Por exemplo, o município A tem 30 internações em deslocamento, das quais 20 são no município B e 10 no município C. Logo, a distância considerada será dada por: $0,67 \times d_B^A + 0,33 \times d_C^A$, com d_B^A e d_C^A sendo as distâncias do município A para os municípios B e C.

Para captar estas informações foram utilizados dados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIHSUS), sendo computado o número de pessoas internadas, com controle do seu município de residência. Em seguida verificam-se todas as internações realizadas em municípios distintos do local de residência do paciente. Com o auxílio do Google Maps foi calculada, então, a distância rodoviária entre as cidades de origem e de destino mais frequente. Seguindo a mesma lógica, consideram-se também os dados de atendimento e consulta ambulatorial de média e alta complexidade (como hemodiálise, quimioterapia etc.). Para computar

estas informações foram utilizados dados do Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (Siasus).

Por fim, formando o vetor de necessidades, incluiu-se a variável referente ao número de alunos que utilizam transporte escolar público em cada município e do quantitativo de alunos residentes em áreas rurais do município que estudam em escolas na zona urbana, a fim de captar as despesas na função de Educação, informação oriunda do Censo Escolar da Educação Básica.

Tendo em vista a agregação das necessidades em um indicador sintético para superar o problema de excessos de unidades eficientes por *default*, criou-se o índice de necessidade (NI) conforme a métrica adotada por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005). O NI visa dispor de um critério estatístico para ponderar as necessidades latentes dos municípios no que tange às despesas com combustíveis. O índice foi gerado por meio da seguinte expressão:

$$NI_k = J^{-1} \sum_{j=1}^{j} w_j \left[\frac{N_{j,k} - \min(N_{j,k})}{\max(N_{j,k}) - \min(N_{j,k})} \right] \quad (7)$$

Em que w_j representa o peso de cada variável na composição do índice. Para a estimação desse peso, usou-se um modelo de regressão quantílica para mediana (quantil 0,50) e abordagem robusta a *outliers* e a problemas de distribuição não normal dos dados (KOENKER; BASSETT, 1978; KOENKER, 2005).

No que concerne à variável *z*, necessária para o cálculo da taxa de risco, preferencialmente, ela deve ser de natureza contínua para uma melhor discriminação do risco. O seu cálculo foi baseado em uma avaliação das unidades dominadoras identificadas na Etapa II (análise recursiva) para cada DMU com desperdício. A sua mensuração pode ser feita, por exemplo, considerando a região geográfica e porte populacional das DMUs,[7] com a seguinte composição: $z = (z_1 + z_2)/2$, em que z_1 é a proporção de unidades dominadas por alguma DMU da sua mesma região em relação ao total de DMUs da região e z_2 é a proporção de unidades dominadas por DMU de igual porte populacional em relação ao total de DMUs com esse porte.

3.2 Estimação da taxa de desperdício dos gastos com combustíveis

A construção de fronteiras de eficiência com utilização de abordagens não paramétricas, como DEA e FDH, é dada a partir dos valores extremos do espaço dimensional de *inputs* e *outputs* que compõem o modelo. Por isso, a determinação dos índices de excesso pode ser substancialmente afetada pela presença de *outliers*. A Tabela 2 apresenta os resultados da taxa de excesso oriundos da primeira etapa da análise proposta. Os resultados são apresentados para a amostra completa, formada por 223 DMUs, e para amostra (220 observações) sem *outliers*. Baseado em Banker e Chang (2006), os *outliers* foram classificados pelas DMUs supereficientes, que apresentaram índice de superficiência igual ou superior a 200%.

[7] O uso de outros atributos é possível, contudo, para efeito de demonstração, utilizamos apenas os fatores geográficos e populacionais.

Os resultados obtidos no modelo FDH permitem comparar diretamente o nível de gastos e as necessidades de determinado município ineficiente com seu *benchmarking*, sendo possível estabelecer o valor do desperdício de recursos, ou de excesso de gastos ocasionado pela ineficiência. A Tabela 2 descreve a aplicação da modelagem desenvolvida na Etapa I da metodologia proposta neste estudo. As análises apresentadas a seguir mostram que o uso dessa etapa isoladamente pode ser ineficaz para o cumprimento do objetivo de identificação de uma gestão com alto risco de desperdícios de recursos públicos por dois motivos centrais: i) sensibilidade específica dos indicadores de desperdício; ii) diferenças de similaridade contextual entre a unidade de *benchmarking* e a DMU com excessos de gastos.

A Tabela 2 mostra que, em média, a taxa de desperdício dos recursos com combustíveis nas gestões municipais na Paraíba foi superior a 40% no período investigado, em que mais de 70% das DMUs se concentraram entre o 4º e o 8º decil de desperdício, cujo desperdício médio é acima de 340 mil reais ao ano. A exclusão de três DMUs consideradas *outliers* pela abordagem de supereficiência – pertencentes ao primeiro decil de desperdício –, gerou apenas algumas alterações nas taxas de excesso e nas diferenças estimadas de desperdícios (com e sem *outliers*).

Em linhas gerais, as estimativas, com e sem exclusão dos *outliers*, não apresentam diferenças (em média) significativas estatisticamente.[8] Contudo, ao estratificar as diferenças por decis da taxa de excesso, nota-se que tão somente as DMUs pertencentes ao segundo decil apresentaram diferenças estatisticamente significativas (*p-valor < 0,05*) nos valores dos excessos em – 37,47%, na média.

Tabela 2 – Taxa de desperdício e excesso de gastos por decis de desperdício

	Total				Sem outliers*				Diferença	
Decis**	**n**	**%**	**W**	**Excesso**	**n**	**%**	**W**	**Excesso**	**Dif.**	**p-valor**
[0,10]	16	7,17	2,17	8.817,12	13	5,91	2,18	8.435,13	-12,50	0,93
(10,20]	8	3,59	16,37	77.904,29	8	3,64	9,70	40.218,22	-37,47	0,04
(20,30]	18	8,07	25,55	130.614,12	18	8,18	21,41	104.591,81	-16,32	0,06
(30,40]	27	12,11	35,04	225.646,38	27	12,27	30,85	178.903,15	-12,69	0,06
(40,50]	46	20,63	44,64	297.413,10	46	20,91	42,07	275.539,77	-5,66	0,18
(50,60]	45	20,18	55,91	396.757,25	45	20,45	54,55	382.162,97	-2,41	0,59
(60,70]	43	19,28	64,53	524.605,47	43	19,55	63,29	508.891,06	-1,97	0,64
(70,80]	19	8,52	73,37	996.465,25	19	8,64	61,13	780.710,17	-16,66	0,08
(80,90]	1	0,45	81,84	2.091.152,85	1	0,45	74,57	1.905.263,33	-8,89	n/d
Total	223	100,00	46,60	378.138,66	220	100,00	43,96	343.807,62	-8,44	0,21

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Unidades com supereficiência de no mínimo 200% foram consideradas *outliers* (BANKER; CHANG, 2006). Decis elaboradas com base na distribuição da taxa de excesso oriundo da amostra completa.

Dessa forma, em termos médios, a sensibilidade a mudanças na amostra não gera muitos impactos nos escores de desperdício. Contudo, podemos apresentar a seguinte questão a partir dos resultados iniciais da Tabela 2: i) quais são as garantias de que individualmente não existiram mudanças expressivas nas estimações dos excessos de gastos? ii) as unidades de *benchmarking* guardam similaridade, por exemplo, em termos demográficos e regionais, com as DMUs com excesso de gasto com combustíveis?

[8] Comparando a mudança na distribuição dos escores de desperdício com e sem exclusão dos *outliers*, o teste de Kolmogorov-Smirnov (D = 0,05; p-valor = 0,96) mostra que não se pode rejeitar a hipótese de igualdade entre as duas distribuições de probabilidade.

Como pode ser verificado na Tabela 3, a DMU Santa Rita serviu de referência para maior parte dos municípios do estado, sendo que foi classificada como *outlier*. Ao fazer a exclusão dessa unidade, nota-se uma mudança expressiva nos resultados das 20 DMUs com maior taxa de desperdício (ordenamento pelo modelo com amostra completa). Pensando em fins de auditoria dos recursos públicos, essa grande sensibilidade específica por gestão (e não no comportamento médio como apresentado anteriormente) nas estimativas poderia gerar desconfianças, contestações e baixa aplicação dessa modelagem pelo corpo técnico das cortes de contas para avaliar unidades com potenciais riscos de má alocação dos recursos.

Um exemplo extraído da Tabela 3 para demonstrar o problema da sensibilidade específica das estimativas é o caso da DMU Guarabira. No modelo com amostra completa, foi estimado um nível de 71,8% de desperdício de recursos, ao passo que no segundo modelo (amostra sem *outliers*) essa unidade se situou na fronteira de idênticas necessidades ($W = 0$). Além desse caso, existem vários outros que chamam a atenção na Tabela 3, como Pedras de Fogo e Sousa, com diferenças de 50 pontos percentuais ou mais nos índices de desperdício.

Além do problema citado, com a exclusão dessa observação "influente" (Santa Rita), existem DMUs que permaneceram com algum grau de desperdício de recursos no modelo sem *outliers*. Não obstante, quando se analisam outros fatores contextuais (como características demográficas e regionais), temos que a unidade *Peer* e unidade tida como ineficiente podem ser bem diferentes – como é o caso de Guarabira (*Peer*) e Pedras de Fogo ($W = 6{,}59$) ou Itapororoca (*Peer*) e Esperança ($W = 16{,}58$), que apresentam perfis demográficos distintos (ambos os exemplos) ou de regiões geográficas diferentes (para o último exemplo). Logo, a estimativa de desperdício de recursos de dada gestão, tendo por parâmetros uma única DMU de porte heterogêneo, não geraria, *a priori*, fortes evidências para uma trilha de auditoria.

Tabela 3 – Taxa de excesso de gastos para as 20 DMUs com maior sensibilidade à variação na amostra

DMU			Peer 1*				Peer 2**			
Nome	**Região**	**População**	**Nome**	**Região**	**População**	**W**	**Nome**	**Região**	**População**	**W**
Água Branca	Sertão	10,26	Santa Rita	Mata	136,85	6,34	Água Branca	Sertão	10,26	0,00
Areia	Agreste	22,78	Santa Rita	Mata	136,85	19,61	Areia	Agreste	22,78	0,00
Bayeux	Mata	97,01	Santa Rita	Mata	136,85	28,61	Bayeux	Mata	97,01	0,00
Guarabira	Agreste	58,88	Santa Rita	Mata	136,85	71,77	Guarabira	Agreste	58,88	0,00
Itapororoca	Mata	18,71	Santa Rita	Mata	136,85	16,87	Itapororoca	Mata	18,71	0,00
Patos	Sertão	107,79	Cajazeiras	Sertão	62,19	32,13	Patos	Sertão	107,79	0,00
Umbuzeiro	Agreste	9,91	Santa Rita	Mata	136,85	16,91	Itapororoca	Mata	18,71	0,05
Pedras de Fogo	Mata	28,50	Santa Rita	Mata	136,85	73,64	Guarabira	Agreste	58,88	6,59
Sousa	Sertão	69,55	Santa Rita	Mata	136,85	76,43	Guarabira	Agreste	58,88	16,50
Cuité de Mamanguape	Mata	6,36	Santa Rita	Mata	136,85	21,03	Itapororoca	Mata	18,71	5,00
Remígio	Agreste	19,58	Santa Rita	Mata	136,85	22,50	Itapororoca	Mata	18,71	6,77
São José de Piranhas	Sertão	20,16	Santa Rita	Mata	136,85	29,91	Itapororoca	Mata	18,71	15,68
Rio Tinto	Mata	24,15	Santa Rita	Mata	136,85	46,58	Bayeux	Mata	97,01	25,18
Esperança	Agreste	33,27	Santa Rita	Mata	136,85	30,65	Itapororoca	Mata	18,71	16,58
Conde	Mata	24,77	Santa Rita	Mata	136,85	31,52	Itapororoca	Mata	18,71	17,62
Cabedelo	Mata	68,03	Santa Rita	Mata	136,85	47,85	Bayeux	Mata	97,01	26,95
Mataraca	Mata	8,47	Santa Rita	Mata	136,85	31,96	Itapororoca	Mata	18,71	18,15
Alagoa Grande	Agreste	28,57	Santa Rita	Mata	136,85	32,72	Itapororoca	Mata	18,71	19,06
Teixeira	Sertão	15,19	Santa Rita	Mata	136,85	37,12	Itapororoca	Mata	18,71	24,36
Lagoa Seca	Agreste	27,54	Santa Rita	Mata	136,85	41,89	Areia	Agreste	22,78	27,72

Fonte: Elaboração própria.

* Amostra total
** Sem *outliers*

3.3 Dominações e análise recursiva

Sob a perspectiva de tornar mais robusta a avaliação do potencial grau de desperdício técnico das gestões municipais nas despesas com combustíveis no exercício de 2017, esta subseção implementa a segunda etapa da modelagem proposta: análise recursiva do desperdício. A rodada inicial refere-se à aplicação do modelo 3 para o conjunto total de observações, em que podem existir problemas de *outliers* e sensibilidade dos resultados (como discutido na subseção anterior). Para tornar mais robusta a análise de ineficiência de gastos, as estimativas das unidades ineficientes são recalculadas de forma sucessiva, com a exclusão acumulada em cada problema de programação linear das unidades de *benchmarking*, até que a DMU sob avaliação seja sua própria referência.

A Tabela 4 mostra uma síntese estatística da taxa de desperdício por classes de recorrência de dominações: W0 refere-se ao modelo inicial (primeira rodada); Wbc representa o indicador obtido por meio da Equação 4, com correção de tendenciosidade da estimativa.[9]

Tabela 4 – Taxa de desperdício por classes de recorrência de dominações, análise recursiva – Paraíba, 2017

			$\mathcal{W}_0$			$\mathcal{W}_{bc}$			
Recorrência	**Frequência**	**%**	**Média**	**LI**	**LS**	**Média**	**LI**	**LS**	**Diferença**
0	9	4,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1 a 5	38	17,04	30,92	24,04	37,80	19,83	15,45	24,20	-11,10
6 a 14	36	16,14	39,84	35,02	44,67	18,73	15,56	21,90	-21,12*
15 a 29	50	22,42	47,29	44,52	50,05	19,86	18,14	21,58	-27,42*
30 a 44	28	12,56	53,43	50,81	56,05	22,49	19,61	25,37	-30,94*
45 a 69	30	13,45	59,41	57,35	61,47	22,32	20,05	24,59	-37,09*
70 a 99	17	7,62	66,26	63,33	69,18	26,02	21,10	30,94	-40,24*
100 a 184	15	6,73	70,64	68,80	72,47	27,36	25,06	29,67	-43,28*
Total	223,00	100,00	46,81	44,26	49,36	20,51	19,22	21,79	-26,30*

Fonte: Elaboração própria.

p-valor < 0,05.

Legenda: LI = limite inferior; LS = limite superior. Intervalo de confiança a 95% de significância.

Pela análise recursiva, as DMUs com baixa recorrência estão mais susceptíveis a erros de mensuração e/ou baixo grau de confiabilidade acerca do potencial desperdício. Na fronteira inicial W0, com a amostra completa, apenas nove gestões definiram a fronteira de idênticas necessidades, ao passo que outras 38 unidades tiveram baixo volume de dominações[10] (5 ou menos). Na distribuição das DMUs nas classes de maior recorrência de dominações, 90 municípios (40,4%) foram dominados por pelo menos 30 DMUs em termos da relação custo-necessidade de gastos com combustíveis.

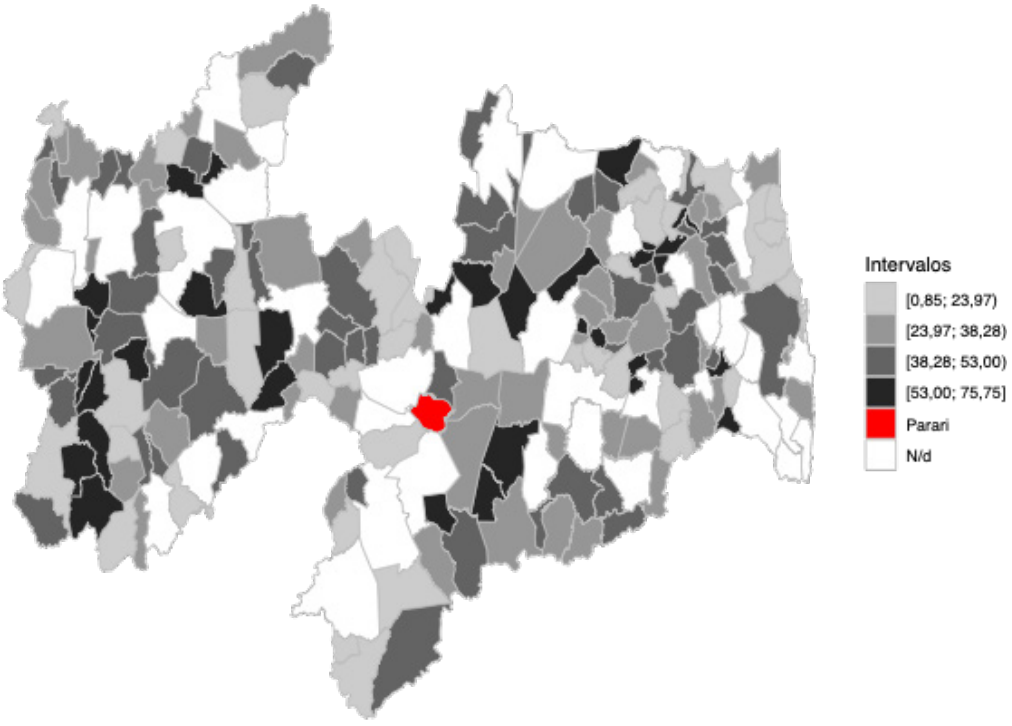
[9] Destaca-se que essa estimativa é feita considerando a distribuição empírica da análise recursiva, de modo que a consistência da correção estatística da tendenciosidade ocorre, via de regra, para um conjunto de pelo menos 30 recorrências de dominações.

[10] Contexto que gera dificuldade para uma identificação menos arriscada sobre a estimativa de desperdício dos gastos, aumentando a chance de cometer um erro de "punir" uma DMU "inocente".

A diferença na média de desperdício de gastos com combustíveis entre os modelos com e sem correções de vieses foi de 26,3%, sugerindo que a abordagem de recursividade gera uma estimativa menos agressiva sobre a má alocação dos recursos. Isso fica evidente quando verificamos os resultados médios de desperdícios das DMUs pertencentes à classe de maior recorrência, em cujo cenário inicial tem-se uma média de 70,6%, enquanto que pela a análise recursiva esse valor vai para 27,4%. Enquanto a rodada inicial do modelo estipula um teto máximo de potencial desperdício, a abordagem recursiva gera uma estimativa intermediária tendo por base o conjunto completo de unidades com melhor relação custo-necessidade.

A Figura 4 exibe a distribuição espacial do conjunto de todas as DMUs com melhor relação custo-necessidade do que a gestão municipal de Parari nas despesas com combustíveis em 2017. Essa foi a gestão no estado com maior recorrência de dominações (184 de 223 municípios), ou seja, cerca de 83% das DMUs avaliadas apresentaram relação de dominância de resultados quando comparadas a Parari.

Figura 4 – Distribuição espacial de dominação da unidade ineficiente mais recorrente (DMU em vermelho) e demais unidades na gradação da força de dominação, 2017.



Fonte: Elaboração própria.
Legenda: N/d = não disponível.

De forma visual, podemos identificar que a análise recursiva permite gerar evidências mais fortes acerca da potencial má alocação dos gastos, através do registro de todo o conjunto de unidades com alocação mais eficiente. Nesta análise, o município

de Parari apresentou um escore de 37,2% de desperdício (corrigido de viés) nas despesas com combustíveis, em que seus diferentes *benchmarking* se situam espalhados em todo o território do estado e, em muitos casos, com similar perfil socioeconômico e regional.

Desse modo, considerando as possibilidades providas pelo modelo de análise recursiva para mensuração de potenciais desperdícios de recursos, pontua-se de maneira sintetizada as seguintes vantagens em relação ao modelo inicial (Etapa I):

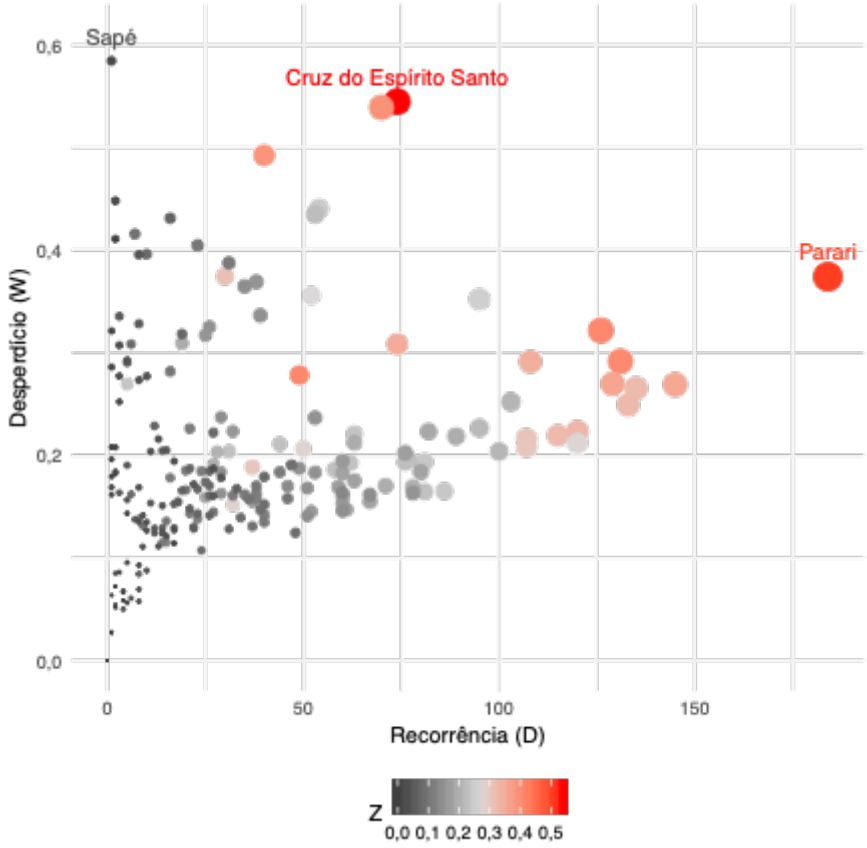
- Mais robusta a presença de observações atípicas e variações na amostra, sobretudo para os casos de DMUs com altos índices de desperdícios.
- Minimiza problemas de sobrestimação do excesso do gasto (oportunidade de economia), visto que a mensuração de desperdícios tendo por base todo o conjunto de referências reais de dominação garante uma maior segurança dos resultados.
- Possibilita a criação de uma distribuição empírica da taxa de desperdício das DMUs ineficientes. Ao invés de usar uma única estimativa de desperdício para atestar a ineficiência dos gastos, a ideia é minimizar a sensibilidade dos escores a variações na amostra, sem perder de vista um critério objetivo de comparação.[11] Esse procedimento, inclusive, identifica de forma mais intuitiva as referências das unidades com desperdícios, visto que na abordagem com *bootstrap* (SIMAR; WILSON, 2000), que faz uso de amostragem com reposição, é possível que uma mesma DMU seja referência por mais de uma vez para dada unidade abaixo da fronteira.

3.4 Matriz de risco de unidades com maior potencial de má alocação de recursos

A formulação da taxa de risco é interessante para classificar as unidades com maior potencial de má alocação de recursos por meio de três critérios: nível de desperdício (corrigido de viés), recorrência de dominações e similaridade contextual das DMUs dominadoras. A Figura 5 mostra a distribuição das 223 gestões avaliadas considerando os três critérios mencionados.

[11] A Figura A.1 no Apêndice mostra a distribuição empírica da taxa de desperdício para o município de Parari, que apresentou a maior recorrência de dominação em 2017 no modelo.

Figura 5 – Análise da taxa de risco (γ) de má alocação de gastos com combustíveis em seus três componentes (desperdício – W, recorrência – D, contexto – Z) – Gestões municipais da Paraíba, 2017



Fonte: Elaboração própria.

A taxa de risco, γ, foi usada como o tamanho dos pontos no gráfico, i.e., quanto maior o ponto maior o risco associado.

Analisando de forma unidimensional, a DMU com maior taxa de desperdício estimada foi Sapé ($W = 58,5\%$). Contudo, ao considerar a análise recursiva, essa gestão possui apenas um único registro de recorrência de dominação, sendo esse *Peer* uma unidade com 2,6 vezes mais população. Nesse contexto, existem poucas evidências disponíveis nos dados para denotar o município de Sapé como uma unidade de alto risco de desperdício, aumentando a probabilidade de classificação errônea acerca da ineficiência da gestão. Portanto, o uso do modelo proposto neste trabalho sugere a necessidade de uma regra de avaliação dos resultados auferidos do modelo FDH (ou do próprio DEA), a fim de evitar ou mitigar o problema do falso positivo.

Por outro lado, o município de Cruz do Espírito Santo possui mais evidências sobre uma possível má alocação dos recursos com combustíveis, uma vez que, além de possuir o segundo maior nível de desperdício ($W = 54,5\%$), tem 74 recorrências de

dominações (municípios com melhor alocação relativa de recursos na área) e mais da metade destes apresentam similaridade contextual (mesma região e mesmo porte populacional). É nesse ponto que podemos inserir a importância da taxa de risco (**r**), que sintetiza em um único indicador a probabilidade de uma DMU ter problemas na alocação de seus recursos.

4 Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo apresentar um modelo para subsidiar a auditoria de contas públicas, estimando o desperdício dos gastos e, por conseguinte, gerando uma regra de avaliação do risco de a DMU ser uma unidade com má alocação de recursos. A abordagem proposta é inovadora na área, especificamente, de fiscalização de gastos públicos por assegurar que as unidades com ineficiência sejam analisadas sob três critérios: taxa de desperdício, recorrência de dominações e similaridade contextual das unidades *benchmarking*. Dessa forma, prezando pela qualidade informacional da matriz de risco, esta modelagem possibilita aos órgãos de controle otimizar os seus recursos no exame da execução orçamentária.

Conforme demonstrado na aplicação do modelo para as despesas com combustíveis dos municípios do estado da Paraíba em 2017, esta abordagem permitiu avaliar a alocação dos gastos nessa rubrica sob o prisma das necessidades locais, identificando as municipalidades com o maior risco de excesso de despesas. A partir da utilização de informações fornecidas pelas próprias prefeituras e de bases de dados oficiais, os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, podem fazer uso dos indicadores de risco para iniciar investigações direcionadas para os casos com maior probabilidade de irregularidades na aplicação dos recursos com combustíveis, os quais devem ser apurados com o auxílio de informações complementares que permitam confirmar tal diagnóstico.

Referências

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. *Public Choice*, v. 123, n. 3-4, p. 321-347, 2005.

ALMEIDA, A. T. C. D.; GASPARINI, C. E. Gastos públicos municipais e educação fundamental na Paraíba: uma avaliação usando DEA. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 42, n. 3, p. 621-640, 2011.

ALMEIDA, A. T. C. de; OLIVEIRA, J. D. C. T. de. O Agroamigo e a equidade no repasse de recursos: evidências usando a fronteira de melhor disponibilidade de serviços para idênticas necessidades. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 46, p. 87-102, 2015. Número especial.

AVIS, E.; FERRAZ, C.; FINAN, F. Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, v. 126, p. 1-50, 2018.

BANKER, R. D.; CHANG, H. The super-efficiency procedure for outlier identification, not for ranking efficient units. *European Journal of Operational Research*, v. 175, n. 2, p. 1311-1320, 2006.

BOGETOFT, P.; OTTO, L. *Benchmarking with DEA, SFA, and R*. New York: Springer, 2011. v. 157.

COHEN, Y. Crescimento demográfico, industrialização e urbanização no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, n. 2, p. 107-113, 1974.

COOPER, W. W.; SEIFORD, L. M.; ZHU, J. *Handbook on data envelopment analysis*. 2. ed. New York: Springer, 2011.

DEPRINS, D.; SIMAR, L.; TULKENS, H. *Measuring labor efficiency in post offices*. Amsterdam: North Holland, 1984.

DZHUMASHEV, R. Corruption and growth: the role of governance, public spending, and economic development. *Economic Modelling*, v. 37, p. 202-215, 2014.

EVRENSEL, A. Y. Institutional and economic determinants of corruption: a cross-section analysis. *Applied Economics Letters*, v. 17, n. 6, p. 551-554, 2010.

FARIA, F. P. *et al*. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society* – JSTOR, v. 120, n. 3, p. 253-290, 1957.

GUPTA, S.; DAVOODI, H.; ALONSO-TERME, R. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, v. 3, p. 23-45, 2002.

JAIN, A. K. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

KHAN, M. Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis. *International Handbook on the Economics of Corruption*, p. 1-35, 2006.

KOENKER, R. *Quantile regression*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOENKER, R.; BASSETT, G. Regression quantiles roger. *Econometrica*, v. 46, n. 1, p. 33-50, 1978.

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. *Contabilidade pública análise financeira governamental*. São Paulo: Atlas, 2016.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. The diversity of the Brazilian regional Audit Courts on government auditing. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2017.

OLIVEIRA, A. C. D.; DUTRA, G. L. Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira. *Revista do TCU*, jan./abr. 2014.

OLKEN, B. A.; PANDE, R. Corruption in developing countries. *Annual Review of Economics*, v. 4, p. 479-509, 2012.

PUIG-JUNOY, J. Radial measures of public services deficit for regional allocation of public funds. *Journal of Management Sciences and Regional Development*, n. 4, p. 1-27, 2002.

ROSANO-PEÑA, C.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; MARCIO, C. J. A eficiência dos gastos públicos em educação: evidências georreferenciadas nos municípios goianos. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 3, p. 421-443, 2012.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption*: a study in political economy. New York: Academic Press, 1978.

SIMAR, L.; WILSON, P. W. A general methodology for bootstrapping in non-parametric frontier models. *Journal of Applied Statistics*, v. 27, n. 6, p. 779-802, 2000.

SOUSA, M. D. C. S.; RAMOS, F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, v. 53, n. 4, p. 433-461, 1999.

SOUZA JÚNIOR, C. V. N. D.; GASPARINI, C. E. Análise da eqüidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 803-832, 2006.

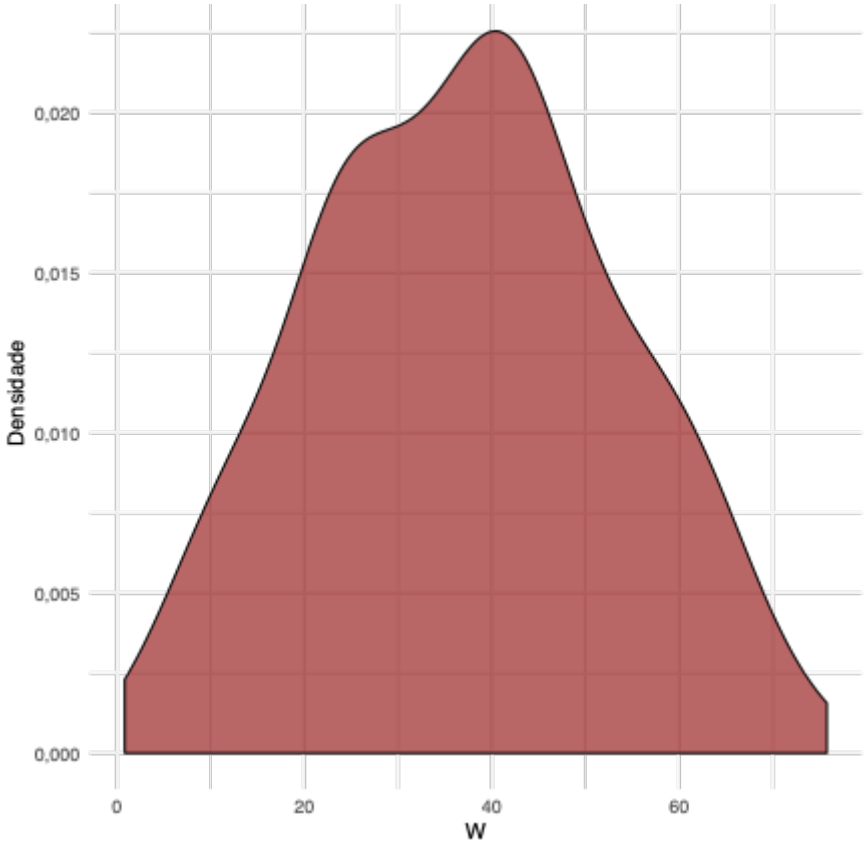
TANZI, V. Corruption around the world. *Imf Staff Papers*, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. *Sagres*: Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade. Paraíba: TCE-PB, 2018.

ZOGHBI, A. C. *et al*. Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 36, p. 11-61, 2011.

Apêndice

Figura A.1 – Distribuição empírica da taxa de desperdício – Parari, 2017



Fonte: Elaboração própria.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti de; RAMALHO, Hilton Martins de Brito; DINIZ, Josedilton Alves. Metodologia não paramétrica de análise de fronteira para auditoria de gastos públicos sob a ótica das necessidades. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 315-336. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

TECENDO POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DA REDE TERRITÓRIO CRIATIVO DO GESSO, EM CRATO – CE

GEOVANE GESTEIRA SALES TORRES
JOYCE MARIA HONÓRIO RODRIGUES
PAULO JUNIOR ALVES PEREIRA

Resumo: A busca por maior eficiência nas *performances* organizacionais corrobora diretamente para o processo de aglutinação de organizações com interesses comuns, o que se consubstancia por meio de parcerias, consórcios etc. Tais congregações apresentam distintas configurações, como os arranjos interorganizacionais aos pares, com potencial de rede e em formato de rede. Nesse sentido, o artigo em questão objetiva descrever e discutir pressupostos empíricos e conceituais pertinentes à Rede Território Criativo do Gesso, no município de Crato – CE. Para tal, adotou-se uma metodologia mista, de natureza qualitativa, integrada por uma análise documental e pela prática político-metodológica do "artesanato intelectual". Concluiu-se que as atividades planejadas e desenvolvidas conjuntamente pelos membros da rede ora citada contribuem significativamente para a autogestão territorial da Comunidade do Gesso (Crato-CE), além do fortalecimento das ações institucionais concretizadas na localidade, o que reflete intensamente no bem-estar social dos cidadãos do comentado território que historicamente vivenciam processos de "gentrificação" e "estigmatização" social.

Palavras-chave: Território. Rede. Gestão. Horizontalidade. Emancipação.

Introdução

Na pós-modernidade, os estudos sobre a cooperação de entes para a resolução de problemáticas e/ou promoção de ações que estejam em consonância com interesses públicos são elementos observados por diversas ciências. Entretanto, a existência de redes de coprodução data desde períodos históricos remotos, reverberando nos dias atuais, e, assim, sendo tida como um importante mecanismo para a execução de serviços e bens públicos.

Em conformidade ao apresentado, a região metropolitana do Cariri é um berço no qual repousam exemplos vivos em que a coprodução dos bens e serviços públicos, relativa a diversas áreas de atuação, reúne Poder Público, iniciativa privada e organizações da sociedade civil – a exemplo de uma experiência consubstanciada no município de Crato – CE, tendo como território de atuação a Comunidade do Gesso, presente na ora mencionada cidade, sendo um importante expoente no que tange à promoção de ações cooperadas que versam sobre o bem-estar da comunidade, além do diálogo horizontal referente a políticas públicas, sobretudo tocantes ao âmbito cultural.

Nesse escopo, o presente trabalho objetiva analisar a experiência da rede intitulada Território Criativo do Gesso, sendo constituída por organizações cujas atividades se desenvolvem no território onde se faz presente a Comunidade do Gesso, no município de Crato – CE. Adotou-se uma metodologia descritiva e de caráter qualitativo, formada por uma análise documental, além do uso de dados e impressões registradas em um diário de bordo, seguindo as prerrogativas da proposta político-metodológica do "artesanato intelectual", confeccionado por um dos autores deste trabalho, quando atuou como monitor voluntário de uma ação de extensão encarregada de acompanhar as articulações da rede supracitada. Acresce-se que o presente objetivo se constituiu da análise da prática em paralelo com ideias relativas aos arranjos interorganizacionais, políticas públicas e coprodução dos bens e serviços públicos.

A escolha da experiência deu-se por questões de ordem axiológica, já que um dos autores atuou como monitor voluntário em uma ação de extensão da Universidade Regional do Cariri que versa sobre o acompanhamento da Rede Território Criativo do Gesso; rompendo, pois, com a noção de uma total neutralidade valorativa do pesquisador para com seu objeto, trazendo, assim, o pesquisador como um "ator" agindo e exercendo sua influência sobre o objeto; porém, seguindo prerrogativas elementares para o alcance de uma objetividade científica, sobretudo, mediante a aplicação de um método de pesquisa – já comentado (LAVILLE, 1999). Ademais, a escolha do objeto de análise também se justifica pela relevância, já reconhecida por inúmeras instituições, dos trabalhos realizados pela organização Coletivo Camaradas, logo, acredita-se piamente que a experiência da Rede Território Criativo do Gesso é de extrema importância para a comunidade e seus habitantes, assim, também deve ser alvo de estudos acadêmicos que subvertam a lógica epistêmica hegemônica, considerando a comunidade como a força motriz para a construção do conhecimento científico.

Referencial teórico

Antes de tratar sobre a contribuição da Rede Território Criativo do Gesso para o desenvolvimento, aponta-se como de extrema relevância pautar algumas questões conceituais que embasarão os argumentos que alegam tal característica da rede. Nesse intuito, abordar-se-ão questões relativas à ideia de desenvolvimento em esfera local, a relação entre território e poder, algumas noções sobre políticas públicas e coprodução dos bens e serviços públicos. Ao término, buscarei relacionar tais conceitos com as ações da rede supramencionada.

Desenvolvimento

O desenvolvimento é visto por muitos, como o italiano Giovanni Arrighi (1997 *apud* VEIGA, 2010), como uma mera ilusão. Por tal interpretação, trata-se da questão em voga como "quimera", considerando-a um complexo de contradições ante o contexto econômico vigente. Conclusão que o ora mencionado pensador chegou, ao refletir se "há possibilidade de mobilidade ascendente na rígida hierarquia da economia capitalista" (ARRIGHI, 1997 *apud* VEIGA, 2010, p. 20). Já Celso Furtado (1974 *apud* VEIGA, 2010), quando trata do desenvolvimento econômico, enxerga-o como uma falácia, muitas vezes devastadora de culturas e saberes. O tratado economista também se debruça a abordar a constante intervenção do homem no meio, além da criatividade cultural e a morfogênese social. Contrapondo a visão de Celso Furtado, o indiano Amartya Sen (1999 *apud* VEIGA, 2010), na obra *Desenvolvimento como liberdade*, aponta várias respostas positivas à indagação relativa ao significado de desenvolvimento. Todavia, sua produção é alvo de muitas críticas, a exemplo da revista *The Economist*, que intitulou tal obra como "sen-sacional", recurso linguístico que expressa crítica ao "caminho do meio", em que o livro do indiano se enquadra.

A região metropolitana do Cariri, localizada no interior do Ceará, é formada pelos municípios de Farias Brito, Nova Olinda, Santana do Cariri, Crato, Caririaçu, Juazeiro do Norte, Barbalha, Missão Velha e Jardim (IPECE, 2010), e cresce demasiadamente. Entre os municípios integrantes da supracitada região, os 3 mais "desenvolvidos" em 2013, em termos de PIB, segundo o IBGE, são: Juazeiro do Norte (PIB *per capita* 12.371,15 reais); Barbalha (PIB *per capita* 12.284,99 reais) e Crato (PIB *per capita* 11.578,96 reais). Conquanto, será que a utilização unicamente do PIB como um medidor de desenvolvimento, sem levar em consideração questões qualitativas, estaria em consonância com a ideia de "desenvolvimento sustentável"?

Para sanar problemáticas como a evidenciada anteriormente, quanto à medição do desenvolvimento e sua representação compatível à realidade, foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tomando por base as dimensões: saúde, educação e renda, além de ampliar a noção trazida pelo PIB (PNUD; IPEA; FJP, 2017). Nesse sentido, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conclui-se que os três municípios de maior PIB *per capita*, na região metropolitana do Cariri, apresentam IDH inferior ao nacional que é 0,754 (PNUD; IPEA; FJP, 2017).

Cabe-se denotar que não se pode estabelecer uma relação diretamente proporcional entre os números referentes ao PIB e os do IDH. Tal fator pode ser verificado dedutivamente a partir das observações dos dados referentes à região metropolitana do Cariri, tendo como base o censo demográfico de 2010 do IBGE, censo demográfico de 2010.

Tomando como exemplo a cidade de Juazeiro do Norte – CE, que apresenta maior PIB *per capita* entre as demais, porém, ao contrastar a dita informação com o IDH, percebe-se que o município não apresenta desempenho tão satisfatório, contando com IDH igual a 0,694. Nesta mesma perspectiva, salienta-se a cidade de Crato como "espelho" que reflete a não obrigatoriedade de uma relação diretamente proporcional entre PIB e IDH. Entre os três municípios com maior PIB *per capita*, Crato é o que conta com o menor, todavia, quando nos referimos ao IDH, a mesma cidade apresenta o maior

IDH. Este fator corrobora a necessidade de extrapolar as observações superficiais, que tomam como base, unicamente, fatores monetários.

Território e poder

Tratar da relação entre território e relações de poder é algo importante para romper com a ideia de que aquele consiste em um mero espaço geográfico. A exemplo das perspectivas trazidas por Raffestin (1993), em que se aponta o dinamismo ocasionado pelas relações de poder como elemento central definidor da ideia de território e territorialidade.

Inicialmente, deve-se salientar que a ideia de "território" ganhou espaço conceitual no meio científico por meio da etologia. Marco que tem sua gênese quando se estabeleceu a primeira definição de territorialidade, esta sendo entendida como "a conduta característica adotada por um organismo para tomar posse de um território e o defender contra os membros da própria espécie" (HOWARD, 1920 *apud* BONNEMAISON, 1981, p. 253). Ademais, destaca-se que, amiúde, a ideia de territorialidade encontra-se relacionada à defesa de uma área, logo, apresenta-se como uma meta por meio da qual se exerce determinado controle sobre algo relativo à ação humana (SACK, 1983).

Outrossim, Sack (1983) ainda demonstra sua não aceitação a esta ideia demasiadamente simplória. O supramencionado autor acredita que a noção de territorialidade encontra sua força motriz na dita "ação pelo contato", assim, as relações estabelecidas no cerne do território devem ser compreendidas em contextos específicos, levando-se em consideração as distinções no acesso aos sujeitos e às "coisas". Ideia que leva Sack (1983) a definir territorialidade como as tentativas imprimidas por indivíduos ou grupos, objetivando exercer influência e/ou controle sobre coisas, pessoas e relacionamentos, mediante sua "dominação" sobre dada área geográfica – território; logo, este sendo um espaço onde as ações das pessoas se consubstanciam. Ideias que confluem diretamente para o conceito de poder.

O poder, como objeto epistêmico, é algo observado por pensadores desde a antiguidade clássica, a julgar pela subdivisão do poder realizada por Aristóteles. Entretanto, tal questão persiste e tem seu corpo teórico e conceitual complementado por teóricos como Norberto Bobbio (1987) e Michel Foucault (1995). Este acrescentou diversas ideias a temas permeados pelas relações de poder, como a medicina, sistemas penais, sexualidade, entre outros. Já aquele contribuiu com diversas ideias relativas à teoria geral do Estado, refletindo sobre as relações assimétricas do poder, subdividindo-o em econômico, político e ideológico.

Deve-se tratar, *a priori*, que o entendimento profícuo sobre as relações de poder deve ultrapassar a dimensão institucional, e acrescer-se de uma dita "consciência" e contextualização histórica. Logo, há de levar-se em consideração a experiência como elemento substancial (FOUCAULT, 1995).

Ademais, cabe destacar a ideia foucaultiana da "nova economia das relações de poder", o que pressupõe como ponto de partida a resistência contra as diferentes faces do poder, tendo como características: 1) a transversalidade das lutas; 2) o objeto é o efeito do poder; 3) o caráter imediato das lutas; 4) a busca pela diferença. Lutas estas

apresentando três âmbitos de existência: contrária às formas de dominação, contrária às maneiras de exploração-produção e em relação a questões subjetivas relativas à submissão de determinados indivíduos a outros (FOUCAULT, 1995).

Mas há de se refletir: se os objetos são apenas efeitos de poder, como ele se exerce? Com relação a esta indagação, Foucault (1995) expressa três principais maneiras de tal prática, sendo uma delas o "poder de indivíduos sobre indivíduos", logo, tendo a "ação sobre ação" como ponto de partida. Dessa forma, pode-se concluir que a condução de condutas é uma máxima da interpretação das relações de poder, sendo simplesmente compreendidas como a capacidade de se alterar o comportamento do outro para o atendimento de dados objetivos, pessoais ou coletivos (FOUCAULT, 1995).

Em seus pensamentos, Foucault (1995) também sinaliza que uma sociedade sem relações de poder não é nada mais que uma abstração, pois o homem é permeado por uma série de "dispositivos" relativos ao campo da significação e produção, o que está intrinsecamente vinculado às relações de poder. Mas o que não se deve conceber é o fato de que toda e qualquer relação de poder implica situações de injustiça, pois, como o próprio Foucault (2017) sinaliza, podemos "lutar" contra os padrões comportamentais e subverter as faces hegemônicas e opressoras do poder.

Políticas públicas e coprodução dos bens e serviços públicos

Na pós-modernidade, a temática "políticas públicas", bastante debatida no universo acadêmico, ganha cada vez mais espaço no meio epistemológico, o que nitidamente contribui para as diversas óticas pelas quais o tema em discussão é observado.

Cabe-se mencionar que, conforme aponta Pinedo (2008), ao se debruçar sobre a corrente do racionalismo científico, todo conhecimento científico resulta de uma experiência prática/problema prévio. Nesse ínterim, salienta-se a visão de Laswell (1936) ao introduzir a expressão *policy analysis*, apresentando uma maneira de harmonizar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Logo, há uma relação de reciprocidade em que experiências reais impulsionam processos indutivos de pesquisa, que por sua vez permitem a inferência de questões a serem problematizadas; ao passo que as técnicas, processos e prescrições formuladas mediante pesquisas científicas também são/podem ser incorporadas pelos governos.

Indica-se que, segundo Secchi (2013, p. 2), pode-se entender política pública como: "[...] diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] orientação à atividade ou à passividade de alguém". Sendo que o autor ainda acentua a existência de dois elementos caracterizadores das supracitadas políticas: a intencionalidade pública e resposta a um problema público. Cabe-se salientar a existência daquilo que Secchi (2013) denomina como "nós" conceituais, estes sendo de cunho "estatista ou estadocêntrico" e outro "multicêntrico ou policêntrico". A primeira noção enxerga a personalidade jurídica como algo determinante no processo da política pública, estando o Estado ocupando o lugar de protagonista por sua propriedade de construção e coercibilidade das leis. Enquanto que a segunda abordagem reconhece que, além dos agentes estatais, outros influenciam, criam e/ou edificam as políticas públicas (SECCHI, 2013). Outro "nó" conceitual exposto por Secchi (2013) diz respeito ao entendimento sobre política pública para além das ações dos agentes, mas também envolvendo suas omissões. Nesse ínterim, também aponta Dye (1984, p. 1) sobre a noção de política pública: "tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer".

Outra importante dimensão a ser evidenciada se refere ao processo de "formulação de agenda" em que há a identificação dos problemas a serem enfrentados e quando agem os chamados "grupos de interesse", estes tendo sua função compreendida por Pinto (2008, p. 31) como: "[...] pode pressionar pela inclusão, pelo reconhecimento de um problema ou pelo desenvolvimento de uma solução e elevar ao status de agenda um determinado item".

Não obstante, encontram-se os constructos conceituais trazidos pela teoria denominada "mirada ao revés", pela qual se podem observar as políticas públicas, ao que Boullosa (2013, p. 74) conceitua como: "construto analítico, funcional ao olhar do observador, que identificaria um fluxo de ações resultantes de uma multiatorialidade ativada pelo interesse em (ajudar a) governar um problema de pública relevância". Abrindo margem a participação de todos os sujeitos que compõem o processo em voga, abrangendo desde a individualidade à coletividade, ampliando-se, ainda, aqueles declarados, ou não, além dos que possuem, ou não, ligação governamental. Este grupo de protagonistas, segundo a "mirada ao revés", une-se em prol do interesse público, compreendendo-o como um contexto amplo e complexo de interesses dos agentes envolvidos no correr das políticas públicas.

Tratar de abordagens sobre políticas públicas como a "multicêntrica" (SECCHI, 2013) e a "mirada ao revés" (BOULLOSA, 2013) é algo convidativo a analisar processos em que as responsabilidades sobre interesses públicos são compartilhadas por cidadãos, agentes públicos e privados. Ao que Salm (2014) denomina como "coprodução dos bens ou serviços públicos", tendo sua efetuação mediante a criação de redes, parcerias ou outras modalidades de arranjos interorganizacionais. Efetuação esta também afirmada por Silva (2014), ao expressar que os arranjos interorganizacionais repousam no seio da coprodução dos bens e serviços públicos. Ainda segundo Salm (2014), a tratada coprodução abrange fins como o debate/formulação de políticas públicas a ações voltadas ao bem-estar de dada comunidade.

Ressalta-se que a concretização da coprodução dos bens/serviços públicos pressupõe a existência de participação social, além da sobreposição dos interesses públicos em relação aos privados. Sobre esta questão, cabe-se fazer menção às ideias trazidas por Dagnino (2004) sobre a "confluência perversa" trazida pelo projeto neoliberal, em que a participação assume uma perspectiva "assistencialista", estando sobreposta à noção participativa de caráter político. Essa dualidade participativa também se faz presente nas diversas óticas pelas quais a coprodução dos bens/serviços públicos é observada. Nesse sentido, destaca-se que tal proposta se ramifica em: coprodução nominal, simbólica, funcional e representativa ou com sustentabilidade. A primeira versa unicamente sobre a prestação de serviços públicos mais eficientes. A segunda se refere a um processo em que o cidadão é envolvido para meramente sinalizar a "presença" do Estado. A terceira diz respeito a uma proposta que almeja mais eficiência e eficácia nos resultados. Já a última pretende promover maior harmonia entre os entes (cidadãos e organizações) e aparelho estatal, visando à concretização dos serviços públicos, porém, destacando-se por promover maior organização e consciência política (SALM, 2014).

Metodologia

O presente artigo toma como objeto de análise epistêmica o arranjo interorganizacional denominado Rede Território Criativo do Gesso, tendo o Coletivo Camaradas como entidade propositora, que por sua vez tem suas atividades desenvolvidas na Comunidade do Gesso, no município de Crato, interior do Ceará.

A pesquisa em questão tem fins descritivos, por sua propriedade de caracterização, do objeto em pauta, de maneira sistemática e detalhada. O que notoriamente exige um extenso volume de informações que por sua vez podem ser coletadas de inúmeras formas (GIL, 2007).

Quanto aos meios da pesquisa, adotou-se um percurso misto composto por uma análise documental e proposta político-metodológica denominada "artesanato intelectual". Este consiste no uso de dados e impressões registrados cotidianamente em um diário de bordo, o que segundo Mills (1982) configura-se em uma prática na qual a experiência de vida é utilizada continuamente no trabalho, logo, o passado influi e afeta o presente, porém, deve-se saber interinfluenciar para usar as vivências como reflexões, utilizando, para tal, a confecção constante de um diário de bordo, constando questões objetivas e subjetivas. Esta metodologia foi possível pela experiência na monitoria em uma ação de extensão da Universidade Regional do Cariri – Urca, encarregada de acompanhar as articulações da Rede Território Criativo do Gesso.

A revisão de literatura se categoriza como narrativa por sua propriedade não portadora de elementos nítidos e sistemáticos no processo de busca e análise crítica das referências, possibilitando, ainda, a incorporação de perspectivas subjetivas dos autores na seleção de obras e construção do texto (GIL, 2007). Já em relação à análise documental, cabe-se destacar o uso de documentos que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 2007), no caso, analisou-se o edital relativo à Chamada Pública nº 17/2017-PROEX, da Universidade Regional do Cariri, além de atas e informativos compartilhados via Google Drive pela Coletivo Camaradas e demais integrantes da rede.

Em relação ao tratamento dos dados utilizados, incorporou-se uma natureza qualitativa, empreendendo processos subjetivos de interpretação, alcançados por meio dos métodos de coleta de informações já mencionados (GIL, 2007).

Resultados

A Comunidade do Gesso, localizada em Crato – CE, é formada pela trifurcação dos bairros São Miguel, Pinto Madeira e Centro, tendo seu processo de ocupação marcado pela exclusão geográfica do sistema de enobrecimento urbano, ou *gentrification* (DAVIDSON; LEES, 2005), em que grupos menos abastados economicamente são impossibilitados de ocupar espacialmente localidades com certo grau de "desenvolvimento" econômico, normalmente os centros das cidades, deslocando-se, dessa forma, para regiões periféricas. Sua gênese se deu concomitantemente ao surgimento da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), inaugurada em 8.11.1926, pensada para realizar o translado de mercadorias e passageiros. Esta funcionou até 1989, quando o trem foi desativado (LIMA, 2009). A supracitada comunidade tem sua origem e expansão aos arredores da mencionada linha ferroviária, sobretudo, por ter sido um espaço utilizado como depositário de rochas

de gipsita – influência ao nome da comunidade – que seriam levadas pelo comboio ferroviário para serem beneficiadas em Fortaleza – CE (COLETIVO CAMARADAS, 2016).

A comunidade, *a posteriori*, passou a ser a maior zona de prostituição feminina do centro sul do estado do Ceará, entre meados de 1950 a 1980, sendo, assim, marcada e estigmatizada, já que, segundo Laura Agustín (2013), o patriarcado separa as mulheres entre aquelas boas e más, conforme sua conduta sexual, impondo-as papéis de gênero e, consequentemente, levando a sexualidade feminina a um "reduto" moral e ideal. Com o declínio das casas de prostituição, a comunidade passou a ser marcada, sobretudo a partir da década de 90, por um latente crescimento do tráfico de drogas. Nessa perspectiva, a construção de estigmas sociais marca o território e seus moradores desde sua gênese, quando classes menos abastadas de trabalhadores assentavam-se no local, situação que perdurou e assumiu uma nova configuração quando a comunidade passou a ser a maior zona de prostituição da região e, posteriormente, quando a área vivenciou um proeminente processo em que o tráfico de drogas ilícitas ganhou espaço (COLETIVO CAMARADAS, 2016).

Nesse contexto, em 2007 surge o Coletivo Camaradas, que se autointitula uma organização de esquerda que atua no âmbito das linguagens artísticas, organização popular e políticas públicas para a cultura. O supracitado coletivo apresenta uma perspectiva de atuação com e para a Comunidade do Gesso, visando contribuir com o seu processo de auto-organização comunitária, criação de pontes de diálogo com outros movimentos sociais, Poder Público e comunidade – coprodução dos bens públicos –, além de desenvolver experiências de organização popular. Como exemplos de seus repertórios de ação, podem-se citar: reuniões em comunidades, intervenções urbanas, performances artísticas, exposições de arte, *shows*, exposições fotográficas, produção e exibição de documentários, rodas de poesia, vivências artísticas, oficinas de artes, seminários teóricos, intercâmbios e discussões sobre políticas públicas para cultura (LUCAS, 2012).

Tendo em vista o trabalho já realizado pelo Coletivo Camaradas na ora tratada localidade, vislumbrou-se também, pela organização em discussão, a identificação e articulação em formato de rede com outras organizações que também desenvolvem relevantes ações no território em que se encontra a Comunidade do Gesso. Dessa forma, mapearam-se – tal como se pode observar no Quadro 1 – entidades que atuam em áreas como o direito, educação profissional e básica, esporte, lazer, cultura, saúde e atividades sociais, ou seja, reunindo setor público, privado e organizações da sociedade civil. A supracitada rede não almeja, *a priori*, a criação de novas ações, mas potencializar as atividades já desenvolvidas pelas instituições ora citadas, além de identificar as principais demandas, para que estas sejam, coletivamente, deliberadas. Outro objetivo que se almeja diz respeito à promoção de espaços de diálogo para e com a comunidade, além da implementação/experimentação de tecnologias sociais. Outrossim, destaca-se que, conforme apontam as lideranças do movimento, a proposta da Rede Território Criativo do Gesso propõe um constante processo de construção, tendo como protagonistas os habitantes da comunidade, configurando, assim, uma proposta que almeja o empoderamento social dos sujeitos (COLETIVO CAMARADAS, 2016).

Quadro 1 – Organizações que atuam nos bairros São Miguel, Pinto Madeira e Centro, Crato – CE

Áreas de atuação	Instituições
Direito	Curso de Direito da Urca (Campus São Miguel); Núcleo de Práticas Jurídicas da Urca.
Saúde	Secretaria de Saúde do Município de Crato – CE.
Educação profissional	E.E.E.P. Maria Violeta Arraes de Alencar Gervaiseau.
Educação básica	Colégio Municipal Pedro Felício Cavalcante; E.E.F.M. Estado da Bahia; E.E.F. Dom Quintino; E.E.E.P. Maria Violeta Arraes de Alencar Gervaiseau.
Cultura	Secretaria de Cultura de Crato – CE, Núcleo de Experimentações em Dança; Unidade Sesc Crato; Casa Ninho de Teatro; Coletivo Camaradas.
Esporte/lazer	Unidade Sesc Crato.
Atividades sociais	Projeto Nova Vida; Sociedade de Auxílio aos Necessitados – Scan; Creche São Miguel; Centro de Referência da Assistência Social (Cras) – Pinto Madeira; Mesa Brasil – Sesc; Coletivo Camaradas.
Instituições de ensino superior	Pró-Reitoria de Extensão da URCA; Pró-Reitoria de Extensão da UFCA; Pró-Reitoria de Cultura da UFCA.
Outros	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial.

Fonte: Elaborado pelos autores mediante informações cedidas pelo Coletivo Camaradas.

Considerando o exposto, deve-se observar a configuração da Rede Território Criativo do Gesso pela ótica dos estudos relativos aos arranjos interorganizacionais, objetivando perceber sua formatação em interface com o que vem se produzindo epistemologicamente. Nesse escopo, cabe-se destacar, inicialmente, que as organizações constituintes da rede em análise não podem ser enxergadas mediante metáforas de caráter clássico, bastante influenciadas por perspectivas fabris, mas vistas por perspectivas que reconheçam seu caráter dinâmico e suas dimensões político-culturais. Logo, adotar-se-á o conceito trazido por Morgan (2002), em que as organizações são metaforizadas pelas ideias de "organismos", "culturas" e "políticas". A primeira compreende uma noção em que as organizações detêm distintos processos evolutivos em que há um constante processo de adequação aos contextos, reconhecendo, ainda, a pluralidade de "espécies" para lidar com as diferentes realidades. A segunda se refere ao conjunto de dimensões intangíveis que constituem a noção de "organização", abarcando ideias, valores, normas, rituais e crenças. Já a terceira focaliza o aspecto dialético inerente às organizações, acrescendo interesses, conflitos e jogos de poder como aspectos caracterizadores das atividades organizacionais.

Visto isso, deve-se pontuar que, motivadas por fatores como necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade (OLIVER, 1990), as organizações buscam a construção dos chamados "arranjos interorganizacionais". Estes sendo, na contemporaneidade, objeto de estudo de diversas ciências, entretanto, enquanto fenômeno social, existindo desde épocas remotas, marcando, pois, as inter-relações entre sujeitos e/ou organizações em distintos momentos históricos (BALESTRIN; VARGAS, 2002 *apud* SILVA, 2014).

Mas como este fenômeno é conceituado na atualidade pelas ciências que o estudam? Em resposta a esse questionamento, sinaliza-se que existem distintas maneiras de "relacionamento" entre as organizações, constituindo arranjos denominados "aos pares", "conjunto interorganizacional" e "rede interorganizacional". Conforme apontam Van De Ven e Walker (1979 *apud* BARBOSA; MEDEIROS, 2005), a primeira denominação se configura como uma simples relação entre duas organizações; a segunda se caracteriza como um conjunto de organizações que se unem, sem necessariamente haver relações entre todas, mas existindo uma central que exerce papel de liderança de processos; já a terceira diz respeito a um conjunto de organizações cujas relações se estabelecem diretamente entre si, havendo maior interação e grau de complexidade, exigindo, pois, maiores e mais eficientes instrumentos de articulação e controle.

Sobre os arranjos interorganizacionais em formato de rede, destaca-se que, segundo Alter e Hage (1993 *apud* SILVA, 2014), os tratados arranjos são entendidos como um conjunto de organizações cujas decisões são tomadas coletivamente, havendo, ainda, divisão de responsabilidades para a produção de dado bem e/ou serviço.

De tal modo, julgando a pluralidade de organizações que integram a chamada Rede Território Criativo do Gesso, além do fato de haver um alto grau de interação entre elas, não existindo contato de todas apenas como o Coletivo Camaradas, é que se entende o tratado arranjo como uma rede interorganizacional. Cabe-se destacar que, embora ainda não haja dados prontos – o Coletivo Camaradas já trabalha para isso – que apontem sistematicamente as relações existentes entre as organizações, um valor majoritário destas, de maneira informal, sinaliza a existência de parcerias com todas, ou quase todas que constituem a rede em voga.

Para a obtenção do objetivo angular da Rede Território Criativo do Gesso, adotaram-se metodologias que nasceram mediante o desejo por uma dinâmica e plataformas de comunicação mais "desburocratizadas".

Inicialmente, debateu-se a proposta da rede no seio do Coletivo Camaradas, momento em que se pensou no firmamento inicial de uma parceria específica entre a Universidade Regional do Cariri e a rede. Portanto, deliberou-se e construiu-se a proposta de uma ação de extensão que possibilitaria o seu cadastro na instituição ora tratada e consequente processo seletivo para voluntários, estes sendo discentes da Urca ou de outras instituições de ensino superior da região metropolitana do Cariri, tal como aponta a Chamada Pública nº 17/2017 – seleção de monitoria voluntária (PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO, 2017). Foram selecionados 15 monitores que auxiliam no planejamento, produção de encontros, visitas e cadastros de instituições. Estes estudantes reúnem-se semanalmente para processos deliberativos e construtivos, tal como se observa na Figura 1.

Realizaram-se, *a posteriori*, reuniões em que se explicaram e se debateram questões pertinentes à proposta do arranjo em pauta. Nas ocasiões, fizeram-se presentes organizações que foram mapeadas no processo de identificação das ações institucionais desenvolvidas no território correspondente ao da Comunidade do Gesso. Os encontros são divulgados mediante o envio de *e-mails* e fomento nos veículos de comunicação do Coletivo Camaradas na internet (*blog* e *fanpage*). Salienta-se que as reuniões assumem um caráter ordinário, logo, acontecem mensalmente, porém, em casos extremos, marcam-se encontros extraordinários.

Figura 1 – Primeira reunião dos voluntários da ação/
Rede Território Criativo do Gesso

Fonte: Autoria própria (2017).

Reconhecendo a relevância de um processo de comunicação integrado e simples, pensou-se em um compartilhamento de informações, relativas às instituições componentes da rede, mediante o cadastro dessas organizações, em que constam veículos de comunicação, diretrizes de atuação, ações desenvolvidas, endereço, demandas e propostas. Esses dados foram coletados por meio de um formulário Google, aplicado através de entrevistas presenciais às entidades, processo que contou fortemente com o auxílio dos monitores. Após esta etapa de coleta de informações, compartilharam-se os dados por meio do Google Drive.

Como produtos dos processos evidenciados acima, destacam-se várias atividades que já se desenvolvem de forma cooperada pelas organizações integrantes da rede, a exemplo do "Cine Violeta", ação pensada inicialmente pelo curso técnico em produção audiovisual da E.E.E.P. Maria Violeta Arraes de Alencar Gervaiseau, que hoje conta com a participação de quase todas as entidades componentes do Território Criativo do Gesso. Outro exemplo exitoso diz respeito à promoção da Feira de Sustentabilidade do Gesso, que se configura como uma proposta econômica e solidária, contando hoje com parcerias entre o Coletivo Camaradas – entidade propositora – e Universidade Federal do Cariri, Universidade Regional do Cariri, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial, Secretaria de Cultura, Coletivo Feminista Marias etc.

Considerando o exposto, afirma-se que a Rede Território Criativo do Gesso também se enquadra como um arranjo de "rede dinâmica", esta sendo, na visão de Miles e Snow (1994 *apud* BARBOSA; MEDEIROS, 2005), uma estruturação em que alianças temporárias são firmadas, havendo uma combinação e avaliação central na qual existe certa autonomia e relações produção de bens/serviços de forma horizontal.

Além disso, considero que a rede em discussão também se insere no conceito de "rede burocrática", pois há determinado grau de formalização no processo de associação entre as organizações.

Considerações finais

Considerando uma perspectiva de desenvolvimento que ultrapasse a concepção clássica, de enxergá-lo apenas no tocante a questões pecuniárias, mas, incorporando aspectos qualitativos relativos ao bem-estar social dos sujeitos, é que se afirma que a experiência consubstanciada no seio do Coletivo Camaradas e da Rede Território Criativo do Gesso contribui de maneira profícua para o desenvolvimento territorial sustentável, abarcando questões subjetivas, a exemplo do fortalecimento do sentimento de pertença à comunidade obtido mediante a quebra com estigmas sociais historicamente impostos ao Gesso, além de trazer inúmeros benefícios alcançados por meio do fortalecimento das ações que são desenvolvidas pelas organizações constituintes da rede, promovendo, assim, um progresso que esteja vinculado a áreas humanamente prioritárias, como cultura – incluindo linguagens artísticas –, saúde, meio ambiente, alimentação, esporte, segurança, educação etc.

As atividades desenvolvidas, no cerne da rede trabalhada, configuram-se como ações que buscam a resolução coletiva de problemas prévios identificados como alvos de interesse público, o que leva a encará-las como políticas públicas, sobretudo em uma lógica multicêntrica. Políticas estas que concretizam o aspecto da "multiatorialidade" (BOULLOSA, 2013), por contar com diversas organizações e indivíduos no processo de formulação e execução da dita política pública. Rompendo, pois, com a visão de que o Estado é o único protagonista deste processo, o que não implica dizer que o paradigma de participação incorporado pela rede objetiva isentar o Estado do seu papel "pastoril" (FOUCAULT, 1995), mas de somar-se a ele para o alcance de mais eficientes e eficazes resultados.

Outro aspecto a ser destacado é quanto à horizontalidade das decisões possibilitadas pela proposta das reuniões, pelas quais as entidades e demais cidadãos – especialmente os moradores da comunidade – podem externar seus anseios. Logo, há uma subversão das relações de poder que, amiúde, o sistema burocrático impõe às organizações, e o sistema político e econômico – em moldes capitalistas – impõe a grupos menos abastados socioeconomicamente. Outra questão que corrobora tal fim é a configuração aberta que possibilita alterações na rede, conforme se apresentem as circunstâncias percebidas e debatidas pelo todo, não existindo, pois, um formato predefinido de forma draconiana que possa contemplar apenas os contextos de dado, ou poucos dos participantes na rede.

Acresce-se, ainda, que a rede em questão coaduna para a coprodução de bens e serviços públicos, por motivos já salientados, sobretudo quando se afirma o tratado arranjo como construtor de políticas públicas cuja ideia aproxima-se da presente na "mirada o revés". Além disso, deve-se pontuar que a rede em pauta se apresenta como uma "coprodução representativa ou com sustentabilidade", já que ela apresenta a realização de bens e serviços públicos adjunta à articulação política de forma continuada.

Referências

AGUSTÍN, Laura. Prostitution law and the death of whores. *The Naked Anthropologist*, 26 ago. 2013. Disponível em: <http://www.lauraagustin.com/prostitution-law-andthe-death-of-whores-in-jacobin-magazine>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS J. J. Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos. *Cadernos EBAPE.br*, Rio de Janeiro, v. III, n. 2, jul. 2005.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONNEMAISON, Joel. Voyage autour du territoire. *l'Espace géographique*, v. 10, n. 4, p. 249-262, 1981.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Revista Pensamento & Realidade*, São Paulo, ano XVI, v. 28, n. 3, 2013.

COLETIVO CAMARADAS. *O que é o Território Criativo do Gesso?* 2016. Disponível em: <http://camaradas.org/2016/01/o-que-e-o-territorio-criativo-do-gesso.html>. Acesso em: 17 jun. 2018.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadania y sociedade civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

DAVIDSON, M.; LEES, L. New-build "gentrification" and London's riverside renaissance. *Environment and Planning Association*, n. 37, p. 1165-1190, 2005.

DYE, Thomas D. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização, Introdução e Revisão Técnica de Roberto Machado. 6. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

FOUCAULT, Michel. Sujeito e poder. In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. *Michel Foucault, uma trajetória filosófica*: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Universitária, 1995.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Cartogramas* – 2010. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/cartograma/mapa.php?lang=&coduf=23&codmun=230440&idtema=118&codv=v01&search=ceara|fortaleza|sintese-das-informacoes->. Acesso em: 5 out. 2017.

IBGE. *Produto Interno Bruto do Município de Barbalha-CE* – 2013. 2013a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230190&idtema=152&search=ceara|barbalha|produto-interno-bruto-dos-municipios-2013>. Acesso em: 5 out. 2017.

IBGE. *Produto Interno Bruto do Município de Crato-CE* – 2013. 2013b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230420&idtema=152&search=ceara|crato|produto-interno-bruto-dos-municipios-2013>. Acesso em: 5 out. 2017.

IBGE. *Produto Interno Bruto do Município de Juazeiro do Norte-CE* – 2013. 2013c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230730&idtema=152&search=ceara|juazeiro-do-norte|produto-interno-bruto-dos-municipios-2013>. Acesso em: 5 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). *Perfil básico regional 2009*: região metropolitana do Cariri. Fortaleza: Ipece, 2010.

LASWELL, H. D. *Politics*: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIMA, Antonio Correia. Estação da Refesa: um cartão postado preservado. *Blog da Ponta da Serra*, 2009. Disponível em: <http://blogdapontadaserra.blogspot.com/2009/09/030909-estacao-da-refesa-um-cartao.html>. Acessado em: 29 de outubro de 2017.

LUCAS, Alexandre. O Coletivo Camaradas e os comunistas. *Portal Vermelho*, 8 maio 2012. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/182683-1>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MILLS, C. Wiright. *A imaginação sociológica*. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. Tradução de Geni G. Goldschmidt. 2. ed. 4 reimpr. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. *Academy of Management Review*, v. 15, n. 2, p. 241-265, abr. 1990.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Política Pública*, São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

PNUD; IPEA; FJP. *Desenvolvimento humano para além das médias*. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2017. 127 p.

PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO. *Chamadas Públicas*. 2017. Disponível em: <http://proex.urca.br/proex/index.php/chamadas-publicas/category/16-2018-04-02-15-30-34>. Acesso em: 17 jun. 2018.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SACK, Robert D. Hurnan territoriality: a theory. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 73, n. 1, p. 54-74, 1983.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). *Dicionário para formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFCA, 2014. Disponível em: <www.observatoriofgs.ufba.br>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Francisco Ranieri Moreira da. Redes interorganizacionais. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). *Dicionário para formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFCA, 2014. Disponível em: <www.observatoriofgs.ufba.br>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas*: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45. 2006.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável*: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TORRES, Geovane Gesteira Sales; RODRIGUES, Joyce Maria Honório; PEREIRA, Paulo Junior Alves. Tecendo políticas públicas: a experiência da Rede Território Criativo do Gesso, em Crato – CE. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 337-350. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES: UM ESTUDO DE CASO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS[1]

JULIANA GABRIELA CARVALHO SANTOS
LEONARDO BARBOSA DE MORAES

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais (Sesp), buscando identificar suas motivações e os impactos da mudança na secretaria, tomando como base a Superintendência de Logística, Orçamento e Finanças (SLOF). Para tanto, fundamentou-se em conceitos acerca de tecnologia e o papel da informação, conhecimento organizacional, cultura organizacional e cultura informacional. Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, com pesquisa documental e entrevistas com 6 sujeitos envolvidos na implantação do SEI na Sesp. Os resultados demonstraram que o antigo sistema, Sistema de Gestão de Documentos (Siged), possuía diversas falhas, além da utilização de documentos em meios físicos, como gastos desnecessários, vulnerabilidade dos arquivos e morosidade na tramitação dos processos. Verificou-se que o SEI reduziu a maioria das dificuldades postas pelas práticas anteriores. Sua implantação gerou resistência organizacional, que foi reduzida ao longo do tempo, devido ao apoio da alta chefia e do próprio reconhecimento dos usuários, quanto à utilidade do SEI. Este estudo visa contribuir com as pesquisas acerca da tecnologia da informação no setor público, estimular o estudo do SEI em Minas Gerais e ajudar os órgãos que decidirem implementar não só o SEI, mas qualquer ferramenta tecnológica para auxílio na gestão pública.
Palavras-chave: Sistema Eletrônico de Informações. TIC. Tecnologia no setor público. Cultura organizacional. Cultura informacional. Conhecimento organizacional.

[1] Artigo apresentado ao Instituto Rui Barbosa, para apresentação no IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas.

1 Introdução

A tecnologia da informação, a partir da década de 1950, passou a ser sistematicamente introduzida nas organizações, no modo de operar, desenvolver os produtos e comercializá-los. Desde a Segunda Guerra Mundial, trilhões de dólares foram investidos em tecnologia da informação (MCGEE; PRUSAK, 1994). Em 1969, criou-se a internet e, no final da década de 1990, a comunicação da internet, junto aos progressos de computação, mudaram novamente a tecnologia, com computadores autônomos e interconexão de dispositivos de processamento de dados, em diversos formatos (CASTELLS, 1999).

A internet tornou o conceito de rede aplicável a todos os tipos de atividades, contextos e locais, desde que estivessem conectados. Assim, essas novas tecnologias alteraram a forma, os processos e o estilo de vida das pessoas e o potencial da tecnologia da informação surgiu com a promessa da solução de difíceis problemas organizacionais (CASTELLS, 1999).

Diante desse constante contexto de mudanças e devido ao crescente e já enorme fluxo de informações, possibilitados pelo desenvolvimento tecnológico, e, entendo, ainda, a necessidade de gestão dessas informações por parte do Estado, considerou-se que o estudo da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais (Sesp) seria uma contribuição para o amadurecimento da utilização desse sistema nesse órgão e para o incentivo aos órgãos que ainda vão utilizá-lo.

O SEI é novo no estado de Minas Gerais e já vem impactando a organização estatal em seus processos de trabalho e, principalmente, em como ela lida com seus documentos. A Secretaria de Estado de Segurança Pública foi o órgão pioneiro na implantação do SEI em toda sua gestão de processos e documentos, com o objetivo de reduzir gastos e compartilhar conhecimentos.

O objetivo geral deste estudo é, assim, analisar a implantação do SEI na Sesp, buscando identificar as motivações e os impactos qualitativos da mudança na secretaria, tomando como base a SLOF – área que cria muitos documentos para apoio da secretaria, e consequentemente, utiliza muito papel nos processos.

Para tanto, buscou-se investigar as práticas e ferramentas adotadas antes do SEI, compreendendo os problemas e as necessidades da organização nesse contexto; investigar os fatores que influenciaram a decisão de adotar o SEI e descobrir como foi o seu processo de implantação em Minas Gerais, mais especificamente na Sesp; identificar as dificuldades ocorridas no processo de implantação do SEI; instigar e tomar conhecimento do significado do SEI na Sesp e no trabalho dos servidores, além de pesquisar sobre quais foram as impressões gerais do sistema, por parte de pessoas pertencentes à SLOF, à Coordenadoria de Orçamento, Gestão e Finanças da Sesp e à Superintendência Central de Governança Eletrônica da Seplag.

Num contexto de déficit público, se vê cada vez mais necessária uma inovação do setor público, de modo a alcançar efetividade nas ações, ao menor custo. Além disso, utilizando o pensamento de Ruben, Moura e Gomes (2014), se faz importante mapear padrões de comportamentos em situações passadas e experiências aprendidas, para prever possíveis cenários, possibilitando posicionamento e vantagem da organização nos objetivos a que se propõe.

Deste modo, buscou-se fazer uma análise qualitativa da implantação do SEI na Sesp, para refletir sobre os erros e acertos na mudança promissora da gestão de documentos do Estado e, assim, contribuir para a implantação do sistema em outros órgãos da Administração autárquica, direta e fundacional e para empresas estatais.

2 Referencial teórico

2.1 O Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

O Processo Eletrônico Nacional (PEN) é uma iniciativa de órgãos e entidades de várias esferas da Administração Pública, para construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, que tem o objetivo de melhorar o desempenho dos processos do setor público. Ele elimina o uso do papel como suporte físico para documentos institucionais e disponibiliza informações em tempo real. Algumas vantagens do PEN são portabilidade, acesso remoto e controle de nível de acesso, tramitação em múltiplas unidades, funcionalidades específicas e sistema intuitivo.

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é a plataforma do PEN, desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que tem vários módulos e funcionalidades, com o objetivo de promover a eficiência administrativa. Ele é cedido gratuitamente para instituições públicas e permite a transferência, quanto à gestão de documentos e de processos eletrônicos administrativos, para um mesmo ambiente virtual (MP, 2017).

A partir do Decreto nº 47.228, de 4.8.2017, o SEI passou a ser obrigatório no âmbito executivo do estado de Minas Gerais, em entidades e órgãos da Administração autárquica, direta e fundacional e facultativa para empresas estatais, a partir do dia 1º.1.2019. Com o decreto, processos de compras, ofícios, memorandos deixam de ser impressos e passarão pela tramitação digital.

O sistema passou a funcionar como projeto piloto em onze secretarias, fundações e agências, com treinamento para cerca de mil servidores que se tornaram multiplicadores dentro dessas instituições, aptos a utilizar a nova plataforma.

O sistema utilizado anteriormente ao SEI era o Sistema de Gestão de Documentos – Siged, obrigatório desde 2013, a partir do Decreto nº 46.295 do mesmo ano. O Siged era gerenciado pela Superintendência Central de Governança Eletrônica – SCGE, por meio da Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos – DCPOP, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag. Cabia à DCPOP capacitar os administradores locais de segurança para a utilização do Siged em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual que utilizavam o antigo Sistema Integrado de Protocolo – Sipro, como sistema de gestão de documentos.

O antigo Sistema de Gestão de Documentos – Siged – deixa de ser o principal sistema, com revogação do Decreto nº 46.295, de 12.8.2013, e passa a ser dispensado para os documentos abrangidos pelo SEI, ficando disponível apenas para a gestão de documentos e consulta em caso de inviabilidade de utilização do SEI (MINAS GERAIS, 2017).

O SEI vem acompanhado de uma grande mudança, que é a eliminação de papel na criação de documentos e trâmite destes. No Siged há apenas o acompanhamento

eletrônico de onde os processos físicos estão localizados, através de um código de barras que é gerado e inserido manualmente no sistema. Além disso, os processos possuem outro código, referente ao Sipro, vinculado aos documentos. Já no SEI, há a desvinculação destes dois sistemas e a proposta de criação de documentos já no meio digital e todo o trâmite é feito eletronicamente, sem necessidade de criação de processos físicos.

A produção e a tramitação de documentos são feitas por meio eletrônico, sendo dispensada a sua realização por meio físico, exceto em situações nas quais este procedimento seja inviável ou cause danos à celeridade do processo. E, para que os dados tenham sua autenticidade, integridade e preservação garantidas, os processos são protegidos por métodos de segurança de acesso e armazenamento, em formato digital. Além disso, a assinatura eletrônica, de uso pessoal e intransferível, assegura as autorias dos documentos (MINAS GERAIS, 2017).

O Decreto nº 47.228 determina que compete à Seplag a gestão e manutenção do SEI, com o gerenciamento do sistema de permissões, implantação de atualizações para evolução do sistema, capacitação de servidores e administradores de unidade, atendimento aos órgãos e entidades usuários do SEI, solução de problemas técnicos e gerenciamento do armazenamento de dados e histórico das transações eletrônicas. O mesmo decreto também determina o papel dos gestores e usuários dos órgãos.

2.2 A gestão da informação

Não é nova a discussão do papel da informação e do conhecimento, que sempre constituíram importantes alicerces dos diferentes modos de produção (LASTRES; FERRAZ, 1999; BARBOSA; PAIM, 2003). O que traz a marca do contemporâneo nessa questão é a natureza digital dos mesmos na sociedade do conhecimento, uma vez que esta natureza digital teve e tem importantes reflexos na crescente capacidade de codificação da informação e do conhecimento, no aumento da velocidade de sua transmissão e confiabilidade, além da redução drástica dos seus custos de armazenamento, de processamento, de comunicação e de disseminação.

A informação está diretamente ligada ao conhecimento. Para Choo (2003), o conhecimento organizacional é dividido entre conhecimentos tácito, explícito e cultural. O autor explica que o conhecimento tácito é aquele difícil de verbalizar, sendo distribuído por experiências individuais, por ações e sinais, variando de ambiente para ambiente. Este é transmitido por identificação, imitação e exemplo, pois é visível em comportamentos padronizados. Já o conhecimento explícito é feito por linguagens e símbolos, sendo facilitado por meios de investigação e comunicação. De acordo com Choo (2003), em cada sistema de conhecimento formal há um apoio informal atrás, igualmente necessário para o bom funcionamento da organização. Assim, os conhecimentos tácitos e explícitos são complementares e interdependentes.

Choo (2003), em encontro a McGee e Prusak (1994), afirma que o valor da informação organizacional é relativo, porque o que é tido como verdadeiro, válido ou útil, em um momento, pode ser considerado anacrônico, provisório ou desinteressante em outro. Já Beuren (2007) diz que o valor da informação está no seu uso final, diretamente associado à redução de incerteza vinda do uso dessa informação.

O compartilhamento de informação é tão importante para a organização, que, ao possibilitar a troca e interpretação das pessoas, é possível desenvolver novos significados e novas capacidades para guiar as ações, explorando padrões e conexões. Por exemplo, as comunicações que são mediadas por computador são métodos alternativos que promovem a colaboração. Esses canais, apesar de oferecerem informalidade, possibilitam comunicações ricas, por darem *feedbacks* com espontaneidade (CHOO, 2003).

O gerenciamento de informações passa a ser útil não só para melhorar a compreensão das informações, mas também para fazer parte do papel estratégico da organização. No atual gerenciamento, poucas organizações têm conhecimento das informações que possuem e de que precisam. Faz-se necessário saber o que é a informação, quem a possui, como ela é conservada, quem a gerencia e como controlá-la e utilizá-la. Para tanto, é importante ter um executivo de alto nível que se preocupe com a informação e a defenda (MCGEE; PRUSAK, 1994). Dessa forma, o administrador ou líder poderá propor mudanças quanto à forma pela qual ela é compartilhada e, também, sobre o comportamento das pessoas para com as informações organizacionais.

Uma forma de compreender o comportamento das pessoas em relação à informação e à tecnologia é fazer uma análise de parte da cultura organizacional relativa a essas questões, denominada cultura informacional. A cultura informacional pode ser definida como um "conjunto de padrões de comportamentos, normas e valores socialmente compartilhados que definem o significado e o uso da informação organizacional, da comunicação e da TI, influenciando sua gestão" (MORAES; BARBOSA, 2015, p. 16). O modelo proposto por esses autores (e uma metodologia de diagnóstico e análise) contém 33 variáveis divididas em 5 categorias: "consciência informacional", "comunicação e redes de relacionamento", "orientação à inovação", "gestão da informação" e "gestão de sistemas de informação". Estudos demonstram a importância de se investigar a cultura informacional, uma vez que ela interfere em outras questões como desempenho organizacional (GINMAN, 1987; BROWN; STARKEY, 1994; ABELL; WINTERMAN, 1992), ciclo de vida da organização (GINMAN, 1987), sucesso organizacional, inteligência competitiva (WIDÉN-WULFF, 2000; WOIDA, 2008), gestão da informação e do conhecimento (MARCHAND; KETTINGER; ROLLINS, 2000; CURRY; MOORE, 2003; OLIVER, 2008) e implantação de novas tecnologias (TRAVICA, 2005; AMORIM; TOMAEL, 2011), entre outros.

Para que a informação ajude ao máximo a organização se faz necessário também um bom sistema para administrar, que ofereça flexibilidade na recuperação de pesquisas e documentos. Ele deve oferecer conhecimento explícito e acelerar o processo de construção do conhecimento (CHOO, 2003).

Taylor (*apud* CHOO, 2003) identifica seis qualidades para melhorar os produtos da informação: facilidade de uso (melhor capacidade de buscar informação, com dados ordenados e divididos por assunto); redução de ruído (onde se filtram informações indesejáveis e incluem informações valiosas, concentradas em itens específicos); qualidade (transmissão de informações de forma perfeita, atualizando dados e vocabulários de acesso, de modo a deixar o usuário confiante nos dados dispostos); adaptabilidade (à capacidade de reformular a informação, adaptando-a ao problema do usuário); economia de tempo e economia de custo (rapidez do atendimento aos usuários e na quantidade de dinheiro economizado, assim, ele agrega valor à estrutura de produtos e serviços).

A tecnologia da informação entra como agilizadora, trazendo a informação de diversos setores, de forma rápida, ao gestor. Essa agilidade na informação é um potencial para a tomada de decisões mais acertadas do que quando baseada na experiência e conhecimento. O sistema de informação deve ser amplo e flexível, para abrigar as informações necessárias em todas as etapas do processo de gestão empresarial, acompanhar as mudanças que vêm ocorrendo no ambiente externo e interno da organização e refletir sobre elas (BEUREN, 2007).

2.3 A cultura organizacional e o contexto de mudança

A introdução de um novo sistema de informação implica mudanças na organização, sejam nos processos de trabalho ou nos fluxos informacionais. De acordo com Fleury e Fischer (1987), a cultura organizacional pode ser compreendida como um conjunto de valores e pressupostos que possuem capacidade de ordenar, atribuir significações e construir a identidade organizacional. Schein (2009) diz que a cultura de uma organização é um padrão de suposições básicas compartilhadas, que é utilizado para ensinar aos novos membros da organização o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação aos problemas.

Bergue (2010, p. 451-452) sintetiza a cultura de uma organização como "o conjunto de hábitos, crenças, valores e símbolos que a particularizam frente às demais" e que esta "permeia a estrutura, os processos e as pessoas da organização, interferindo de forma determinante no seu desempenho" e diz que alguns fatores são observados particularmente nas organizações públicas, como "reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências; reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade); valorização seletiva dos padrões formais; corporativismo e condescendência". Tudo isso exige competências do gestor diferentes da administração clássica, com análise de componentes culturais para potencializar a organização.

No que tange à informação, Choo (2003) diz que a infraestrutura tecnológica da administração da informação é moldada pela cultura organizacional, pela maneira como a organização interpreta seus propósitos e sua agenda, e pela especificação de regras, rotinas e papéis. Em última instância, informações e significados são forjados nos pensamentos, sentimentos e ações dos indivíduos. Em contrapartida, a tecnologia também molda a cultura organizacional, mudando paradigmas e comportamentos, delineando fortemente sua parcela denominada cultura informacional que, como dito anteriormente, define o significado e o uso da informação organizacional, da comunicação e da TI, influenciando sua gestão e impactando o desempenho organizacional, a gestão da informação e do conhecimento e a implantação de novas tecnologias, entre outros.

A organização pública é uma estrutura sistêmica e a mudança é um fenômeno inerente a ela. Porém, se sobressaem mais as mudanças que causam maior perturbação nos arranjos, como por exemplo, as reformas, alterações na legislação que afetam a rotina de trabalho das pessoas, a introdução de tecnologias gerenciais etc. (BERGUE, 2010).

As mudanças impactam de formas distintas, de acordo com o contexto vivido, e pode apresentar resistências à mudança (BERGUE, 2010). Segundo Bergue (*apud* Choo, 2003), há aspectos positivos quanto à resistência à mudança, sendo algumas delas: estímulo à reflexão e discussão; melhoria do relacionamento entre as pessoas, que

podem ter o senso de equipe reforçado; aperfeiçoamento do processo de comunicação, que implica uma demanda de maior transparência sobre as ações; identificação das necessidades específicas de cada área, podendo alertar os agentes de mudança sobre as especificidades de cada área ou processo; verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização, com reorientação dos processos.

Para Bergue (2010), existem alguns mecanismos para redução da resistência à mudança, que podem ser resumidos na adoção de uma administração pública mais gerencial, em que a administração concebe uma proposta de mudança que oriente a organização, de acordo com seus propósitos institucionais e objetivos de planejamento, considerando os principais traços culturais. Beuren (2007) corrobora a ideia de que quanto mais mudanças na organização, maior a dependência do talento das pessoas para realizar as mudanças e adaptações. Assim, deve haver uma ênfase na promoção do aprendizado contínuo, com treinamentos periódicos dos indivíduos nos diversos locais de trabalho dentro da organização.

Ainda, McGee e Prusak (1994) defendem a necessidade do compromisso da liderança da organização, para o sucesso da reengenharia dos processos. Esse apoio da alta hierarquia administrativa pode estabelecer o equilíbrio interfuncional, que pode ser difícil, apesar dos poderes claros e autoridades para determinar soluções a serem adotadas. É necessário compreender que o intercâmbio eletrônico mais rotineiro, como o da substituição do papel, apresenta dezenas de questões envolvendo políticas e processos que antes não eram explícitos ou até mesmo não existiam no sistema em que predominava o papel.

3 Metodologia geral da pesquisa

A metodologia utilizada foi a qualitativa, para analisar aspectos profundos que envolvem a complexidade do comportamento humano, com seus hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc. (LAKATOS; MARCONI 2011). Levou-se em consideração que a pesquisa qualitativa tem um mínimo de estruturação prévia. Assim, problemas, hipóteses e variáveis antecipadas não foram precisas antes da pesquisa, de modo que as teorias foram sendo empregadas no decorrer da pesquisa. Tendo como referência Barros e Lehfeld (2000), por meio da pesquisa, procurou-se descobrir a natureza do fenômeno em análise – o SEI –, suas características, causas, relações e conexões com outros fenômenos.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram baseadas em Lakatos e Marconi (2010), sendo essas: documentação indireta, com pesquisa documental em fontes de arquivos públicos, e observação direta intensiva, com entrevistas. A documentação indireta teve intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse. Ainda, com base em Lakatos e Marconi (2010), buscou-se, através das entrevistas, conhecer o entrevistado, suas perspectivas e experiências, de forma prudente, tratando de forma pessoal, com roteiro simples guiado por tópicos. Além disso, com base em Gil (1991), buscou-se levantar atitudes, opiniões e crenças.

Os entrevistados foram informados sobre o interesse, a utilidade, o objetivo e as condições da entrevista, além do compromisso com o anonimato. O formato da

entrevista foi semiestruturado, em que se teve a liberdade para desenvolver uma direção de perguntas adequadas, sendo estas inspiradas em Rios (2016), que observou fatores que influenciam o processo de adoção, implantação, utilização e efeitos da TIC nas organizações.

Os sujeitos participantes das entrevistas foram gestores que trouxeram o SEI para Minas Gerais, ou que foram submetidos à adoção do sistema em todo o processo de tramitação de documentos. De todos os seis entrevistados, quatro são do sexo feminino e os outros do sexo masculino. Todos já trabalhavam com suas respectivas tarefas antes do sistema, então puderam testemunhar o passado e o presente da execução de seus trabalhos. Os entrevistados possuem tempos variados de trabalho dentro do estado de Minas Gerais.

As entrevistas foram realizadas nos meses de abril e maio de 2018, a partir do convite e assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). A amostra foi escolhida a partir da sugestão da assessora da SLOF da Sesp, em que se buscou entrevistar pessoas com cargos hierárquicos diferentes com o objetivo de abranger a visão e contribuir para o método indutivo, escolhido para esta pesquisa. Os entrevistados foram convidados pessoalmente, com breve contextualização da pesquisa. As entrevistas foram realizadas a partir da disponibilidade dos envolvidos.

Para facilitar a citação para a análise da pesquisa, elaborou-se o seguinte quadro, em que foram utilizadas siglas para designar cada entrevistado.

Quadro 1 – Siglas e caracterização dos entrevistados

Sigla	Sexo	Função no projeto	Cargo	Tempo de trabalho no estado de Minas Gerais
E1	Feminino	Usuário	Superintendente SLOF	10 anos
E2	Feminino	Multiplicador	Assessora SLOF	2 anos
E3	Masculino	Gerente do projeto	Administrador SEI	7 anos
E4	Masculino	Gestor de tecnologia	Coordenador CPGF	1 ano
E5	Feminino	Usuário	Analista DCF/Sesp	5 anos
E6	Feminino	Gestora de implantação	Assessora	3 anos

Fonte: Elaboração própria

4 Resultados e discussões

4.1 Práticas, ferramentas, problemas e necessidades anteriores ao SEI

Muitos eram os problemas acerca do Siged, pois este ainda mantinha a prática da impressão e cópia em papel, gerando gastos (fator citado por todos os entrevistados), poluição visual (E4 e E6), anexação de cópias desnecessárias aos processos e acúmulo de pastas (E1, E2 E3, E5 e E6), vulnerabilidade e possível degradação de documentos (E3, E5 e E6), por ter que manter os processos expostos em meio físico. Essa exposição, além de gerar degradação, colocava o documento em risco, como dito por E3: "[...] você tinha a possibilidade de alguém arrancar uma folha de papel e trocar, você armazenar

e você não conseguir achar mais onde estava. Essa questão de extravio, que às vezes poderia sumir uma pasta".

Além disso, o Siged não se dava na organização de forma primordial para a tramitação de arquivos e podia gerar diversos números de identificação, dificultando a localização dos processos (E1, E2, E3, E5, E6). Segundo E6, os documentos chegavam em um setor e as pessoas criavam outro número para o mesmo documento: "[...] tinha documento que tinha 3, 4 números do Siged. [...] era difícil localizar onde o documento realmente *tava*".

Ainda, E3 acrescenta que a principal dificuldade enfrentada era estar preso ao papel, pois, antigamente, não havia confirmação de recebimento de documentos e isso prejudicava o rastreio destes dentro da organização. Segundo E3, "a busca documental era muito difícil, porque se a pessoa não preenchesse corretamente os metadados, você não conseguia buscar o documento". Corroborando a ideia, E4 cita que "Você só entrava, botava um número e ele falava *pra* onde tinha ido, mas não necessariamente o documento estava lá". Ou seja, o Siged não cumpria o papel de gerenciamento de informações, que, como proposto por McGee e Prusak (1994), melhora a compreensão das informações e faz parte do papel estratégico da organização.

Outro problema gerado é que, para tramitar um processo, era necessário encontrar a pessoa em sua área, o que muitas vezes não ocorria, pois ela podia estar em reunião, por exemplo, e mais de uma viagem era feita para tramitar apenas um processo (E2, E3, E5). E, para o processo voltar ao remetente, podia ocorrer a mesma situação. Dessa forma, a tramitação era lenta e custosa (E2, E3, E5 e E6). Como bem delineado por E2, na Cidade Administrativa não demora muito, porque as pessoas estão concentradas no mesmo lugar. Mas, para enviar para fora dela, algo recorrente na Sesp, que possui muitas unidades externas, é necessário enviar pelo Correio, o que gera ônus para o estado. Ainda, E2 relata que antigamente, para tramitar documento de unidades externas, as pessoas vinham do interior, pessoalmente, entregar, "[...] tendo gasto com uso do carro da Frota, combustível, indiretamente manutenção do carro, diária de viagem para o servidor".

Além disso, o Siged não tinha um bom suporte tecnológico e muitas vezes ficava fora do ar (E3, E4, E5 e E6), o que limitava ainda mais a localização de processos ou o mero uso do sistema na criação de novos processos. Na entrevista realizada com E5, foi levantado que o Siged caía muito e, quando ele não funcionava, tramitavam sem a etiqueta. "Eu recebia muito documento sem Siged, só com carimbo do protocolo. Era ruim porque o documento se perdia e não tinha como rastrear".

Também eram feitos controles à parte em planilhas de Excel, que ficavam comprometidos pela falta de capacidade de memória dos aparatos tecnológicos, o que foi relatado por E1: "[...] A gente chegou até a perder planilhas [...] não tinha uma capacidade de memória na infraestrutura que a secretaria nos propunha".

Assim, diante das demandas da secretaria, o Siged se tornou desatualizado e ineficaz, chegando a ser entendido como "sem prejuízo se não existisse mais", como declarado por E1. O Siged não atendia às qualidades propostas por Taylor (*apud* CHOO, 2003), de facilidade de uso, redução de ruído, qualidade, adaptabilidade, economia de tempo e custo. A Seplag já tinha recebido as reclamações acerca do sistema e, segundo E3, houve iniciativas para adaptar o Siged à realidade digital, mas o esforço de abarcar

todos os processos e integrá-los seria muito grande. E o grupo que coordenava o sistema estava à procura de um novo sistema, já pronto, que atendesse à necessidade digital.

4.2 Fatores que influenciaram a decisão de adotar o SEI e o seu processo de implantação

Todos os servidores foram informados de que a mudança seria feita, e tiveram um treinamento, através de cursos *on-line* e presenciais, realizado por pessoas da própria Sesp previamente treinadas, para familiarização do sistema. Cabe observar que o foco no talento das pessoas para realizar as mudanças, com aprendizado e treinamentos, é citado por Beuren (2007) como mecanismo de estímulo à mudança organizacional. Como descrito por E1, uma equipe foi treinada junto aos criadores do SEI, que repassou o treinamento de forma simples para os servidores da secretaria. "A gente entrou, conheceu como que funcionaria a ferramenta mais por cima. Foi só uma apresentação da ferramenta".

Conforme a percepção de E2, a secretaria promoveu diversas iniciativas de modo a capacitar os gestores para ter familiaridade com o sistema: "[...] pra quando chegar a data as pessoas não ficarem apavoradas, pra todo mundo [...] saber como trabalhar, pra não gerar ruptura e atrapalhar o andamento das atividades". O entrevistado teve a percepção de que a ação foi com a intenção de "[...] fazer com que fosse uma coisa natural".

A Seplag, segundo E3, no início da implantação do SEI tinha muita visão de processos e se espelhou na Prefeitura de São Paulo, que, segundo ele "é um grande case de implementação do SEI". A Seplag orientou os órgãos pilotos a identificar os processos internos, desenhá-los e entendê-los, migrando de forma manual para o SEI. Este procedimento de adaptação e incorporação de novas funções foi de encontro à teoria de Choo (2003), que aponta que a exploração e construção de conhecimento deve absorver conceitos, reagindo a ambientes de mudança e, hoje, o SEI é implantado por unidade e os processos vêm posteriormente, "de forma natural", segundo E3.

O que ocorreu na Sesp, segundo E2, foi: "houve um trabalho intenso de mapeamento de processos. Aproveitamos para rever formulários e inserir no SEI. A Sesp não tinha fluxos documentados a implementação nos forçou a fazer esse trabalho". Ainda, como destacado por E4, "O mapeamento de processos foi um dos fatores mais relevantes nisso tudo aí (implantação do SEI)", o que confirma a teoria de Bergue (2010) de que a mudança representa aperfeiçoamento de processos.

Os fatores econômicos que influenciaram a adoção do SEI foram: baixo custo de implantação, como indicado por E3, E4 e E6; redução de gastos com impressão, carimbo, papel, pasta, transporte, malote, mão de obra, entre outros, apontados por E1, E2, E3, E4 e E6. E3 declarou que os órgãos não têm o custo do SEI em seu orçamento, "não podendo ter desculpa de falta de recurso para não adotá-lo". Segundo o entrevistado, não houve custo para criar o sistema nem para evoluí-lo. Apenas existe um contrato com a Prodemge, que recebe pelo suporte e criação de relatórios.

Os fatores tecnológicos que levaram à adoção do SEI foram: melhor controle eletrônico dos processos, apontados por E1, E2, E3, E4, E6; redução de espaço no armazenamento dos processos, com apontado por E4, "o espaço que você guarda um bit é menor que o espaço onde você guarda uma folha". Além disso, teve-se a premissa de

que o fluxo de informações, que a tecnologia proporciona, aceleraria muito a tramitação de documentos e proporcionaria uma boa guarda dos documentos, com segurança das informações, como defendido por E1, E3, E4 e E6.

Já os fatores organizacionais levantados nas entrevistas foram: melhoria da rotina de trabalho (E1, E2, E4, E5, E6), aumento da transparência (E2, E3 e E4) e melhoria da gestão do conhecimento organizacional (E1, E2, E4). Como relatado por E1, foi um "espetáculo no ganho organizacional, pois [...] a burocracia de demora em formalizar, colher assinatura, arquivar processo, vai acabar".

É importante destacar que, antes, era necessário encontrar a pessoa para assinar um documento e muitas vezes as pessoas não podiam assinar. Com o SEI, é possível fazer a assinatura pelo celular, contornando a morosidade da tramitação dos documentos passada. Como relatado por E2, se a superintendente está em uma reunião, é possível mandar uma mensagem por WhatsApp informando a chegada de um processo e solicitando sua assinatura, para que tudo ocorra de forma rápida e possibilite o andamento dos processos. Ainda, E4 corrobora dizendo que "o gestor assina de qualquer lugar do mundo, pois o carrega no celular". O entrevistado relatou que "Sempre que o secretário não está presente, nós enviamos uma mensagem, ele analisa, assina ou sugere mudanças". As mensagens enviadas, citadas pelos entrevistados, consistem na rede informal citada por McGee e Prusak (1994), que, junto ao SEI, funciona de forma satisfatória e contribui para a obtenção de respostas em tempo hábil.

4.3 Dificuldades na implantação do SEI

A implantação do SEI, como relatado por E3, teve alguns problemas técnicos e legais que foram solucionados com tranquilidade, além de limitações do sistema que foram sendo adaptados com o tempo. E4 cita que "tivemos um apoio muito grande da SEPLAG" e que "todos foram percebendo e atualizando decretos [...] e portarias, para viabilizar a documentação digital".

Outro ponto de dificuldade foi que, para atender ao prazo de implantação do SEI, algumas atividades foram comprometidas para a dedicação ao sistema, com o mapeamento de processos, por exemplo, como descrito por E2, "muitas coisas que a gente tinha que documentar nós deixamos de lado para atender o prazo do SEI". Mas um fator que foi citado por todos os entrevistados foi que a principal dificuldade na implantação do SEI foi a resistência organizacional, como previsto por Bergue (2010).

Citando alguns depoimentos, para ilustrar melhor a situação, temos que: "[...] qualquer tipo de mudança cria um certo medo, principalmente nas pessoas que estão aqui há muitos anos. Elas nunca chegaram a imaginar que a tecnologia chegaria a esse ponto, de facilitar tanto o serviço. Elas estavam acostumadas com papel todo o tempo. [...]", de E1; "Eles questionavam 'como é que eu posso assinar um documento sem botar minha assinatura a caneta?'", de E4; "foi muito difícil mudar do papel para o digital [...] tinha uma insegurança [...] medo de problema com o sistema e talvez não ter a ferramenta no dia para trabalhar", de E6.

Ainda, na questão dos treinamentos, muitas pessoas não tiveram interesse em fazer, porque não entendiam o que era o SEI e o que ele representava, sem compreender que ele era um sistema diferente do anterior, Siged, e que causaria grandes transformações.

E6 relata que algumas pessoas não compareceram porque "muita gente achava que o SEI era o Siged". Porém, a resistência à mudança não durou muito tempo, por alguns fatos: primeiramente, a alta chefia "comprou" a ideia, algo que é fundamental, como apontado por McGee e Prusak (1994), Choo (2003) e Bergue (2010). A fala de E2 cabe nesse posicionamento: "[...] ser comprado pela alta gestão foi fundamental para motivas as pessoas e fazerem elas acreditarem no sistema". E2 ainda defende que " [...] às vezes você tem uma boa ideia, mas se não for comprada pela alta gerência, não vai para lugar nenhum".

É interessante perceber que o fato de o sistema já ser adotado no Governo Federal quebrou muita resistência. Isso porque, quando perguntada sobre o Siged, a E1 respondeu "não tem como comparar ao SEI, que é um sistema federal". Ou seja, fazer parte do Governo Federal é um fator que atribui autoridade ao sistema.

Outro ponto é que as pessoas da Sesp viram a utilidade do sistema. E1 cita que: "quando eles conseguiram visualizar que o SEI era uma ferramenta poderosa, que ele poderia dar um retorno de tudo o que eles precisavam *aí* as pessoas começaram a abrir um pouco a mente". Ainda, E4 aponta: "Eu ouvi aqui a seguinte frase: 'Nunca que eu vou usar isso daí, não sei nem usar computador' e as mesmas pessoas falando: 'Nossa, não tira mais isso daqui não', depois que foi implementado o SEI [...]". E6 também diz que: "[...] até que todo mundo entendeu que era bem diferente. E muita gente foi comprando a ideia". E6 disse que atualmente as áreas que apresentavam maior dificuldade com o SEI são as que mais levam novos processos para serem incluídos no sistema. "[...] não querem trabalhar de forma nenhuma com o meio físico mais. Sempre procuram a gente *pra* estudar uma forma de colocar aquilo dentro do sistema". E3 também relata: "*Teve* vários casos de usuários que antes estavam desesperados e hoje dão até consultoria em SEI".

Ainda existe um pouco de resistência, pelo fato de as pessoas não conhecerem o leque de possibilidades que o SEI oferece, mas com capacitações e explicações dos próprios colegas o sistema é cada vez mais explorado. E5 apresentou que os servidores ainda "não viram tudo que o SEI é capaz de fazer". Segundo o entrevistado, "eles não confiam que o processo vai ser localizado ao jogar o número. Mas isso é cultura, né? Acho que com o tempo eles vão se adaptar mais".

O SEI ainda não adequou alguns processos, como o de compras. Segundo explicação de E1, a Secretaria da Fazenda, junto com a Seplag, está tentando alterar o Decreto nº 37.924, de 1996, que abarca a assinatura no documento original, quanto ao pagamento. Segundo E1, a assessoria jurídica já deu parecer positivo quanto à questão, mas ainda não houve alteração do decreto. "Então, quando isso finalizar, tenho certeza que o ganho de não ter que imprimir documentos, imprimir papéis, vai ser uma economia muito grande, para a secretaria como um todo". E E5 cita que: "[...] *Tá aí* e eu acho que quando realmente os processos de pagamento subirem todos para o SEI, *a coisa* vai mudar muito".

Outro ponto relacionado à tecnologia é a dificuldade de algumas pessoas em utilizar o computador, o que torna o processo de aprendizado mais lento, problema que está sendo superado e esses servidores estão sendo ensinados. E1 relata: "você tem pessoas que têm um pouco mais dificuldade de acertar no sistema pessoas têm dificuldades em informática, pessoas que são mais antigas. Hoje tendo em vista que os servidores foram apoiando um ao outro". Têm-se visto que os servidores estão

ajudando uns aos outros, mesmo não sendo multiplicadores. Como relatado por E5: "Eu não fui nomeada multiplicadora, mas me considero uma porque o que eu sei eu estou repassando, porque eu sei que vai facilitar a vida das pessoas e a gente tem que vislumbrar um mundo sem papel".

4.4 O significado do SEI na Sesp e no trabalho dos servidores e impressões gerais do sistema

A chegada do SEI não só na Sesp, mas no estado de Minas Gerais, e representa evolução tecnológica, ganho organizacional, celeridade, transparência, quebra de cultura e agilidade na tramitação de documentos. Barbosa e Paim (2003) defendem uma ideia que corrobora esta questão – a de que a natureza digital reflete a capacidade de codificação do conhecimento, aumento da velocidade de transmissão e confiabilidade.

O principal fator, que se nota imediatamente, é a eliminação de papel, ou sua drástica redução. Segundo E4, a redução de papel chegou a quase 40%, devido à redução de impressões. As unidades socioeducativas, de prevenção e os centros de defesa e antidrogas ainda não têm, então eles acreditam que a redução será ainda maior.

Além de substituir o papel, o sistema reproduz a realidade do papel, sendo contra-argumento de pessoas que criticavam o sistema: o envio de documentos ao gabinete pode ser feito tanto eletronicamente como no papel e a cópia de algum arquivo pode ser tanto por *e-mail* quanto por uma foto que alguém pode tirar, como relatado por E3. Assim, ele disse: "conseguimos quebrar bastante resistência".

Um fator interessante é que a Sesp é conhecida por sua forte cultura tradicional e ela ter sido um dos órgãos pilotos, e mais do que isso, já ter adotado o sistema em todos os processos possíveis foi uma quebra de paradigmas muito grande para todo o estado e serviu de exemplo para as outras secretarias, a fim de reduzir a resistência. E6 relatou na entrevista que hoje a secretaria tem reuniões com vários órgãos que pedem ajuda para implantação do sistema: "muitos procuraram a gente pedindo ajuda em questão de processo, como fizemos o estudo, os fluxos, como que deu certo, esse tipo de coisa". E3 diz o mesmo: "Então essa cultura interna da Sesp está auxiliando a implantação do SEI em outros órgãos. E internamente, vai quebrando resistência dos outros órgãos [...]".

Outro ponto é que o SEI trouxe a ideia de inovação em ferramentas tecnológicas à cultura do Estado, como exemplo citado por E3: "Hoje existe o ponto digital [...] a ideia de trabalhar no digital surgiu com o SEI. [...] Com o SEI a ideia de processo eletrônico vai entrando na cultura da organização".

O SEI reduziu a poluição visual, pois, como citado por E6, antes se viam muitas caixas em cima dos armários e "hoje nosso arquivo se resume em três pastas, que são arquivos de antes do sistema [...]. No gabinete houve enorme diferença".

Para áreas nas quais o SEI ainda não chegou, como no setor de pagamentos, há expectativa de facilitação nos processos, na identificação deles e agilização do trabalho com preservação dos documentos. De acordo com E5 é possível abrir processos, detectar inconsistências, emitir memorandos, encaminhar para as áreas sem passar pelo *boy* e procurar pessoas para receber o processo. Ele remete a um "melhor controle das informações, porque o documento não se perde [...]o tempo de tramitação entre área meio e finalística vai ser otimizado, o que hoje é lento e deteriora os documentos".

O SEI representa transparência porque indica onde estão os processos e quem alterou os documentos inseridos nele. E5 defende: "Vai ajudar a identificar processos, todo mundo vai saber onde o processo está. [...] o SEI é *dedo duro* também, se alguém entrar lá e excluir um documento vai estar lá registrado". Ainda sobre as potencialidades dessa transparência, E4 cita que é mais fácil demandar respostas e, *a posteriori*, possibilitar ao cidadão a verificação de processos, que poderá ser feita de qualquer computador com internet. "Até do McDonald's poderá acessar seu processo, ver onde tá parado, o que tá faltando, porque um processo ou setor tá emperrado[...]". Se antes um documento era perdido, não era possível atribuir responsabilidade pessoal. Mas, com o SEI há o CPF e a descrição de tudo que a pessoa fez no documento. Segundo E2, "nós como servidores estamos interessados na celeridade do processo e é muito mais fácil saber de quem cobrar".

É indiscutível que o SEI trouxe um ganho na gestão dos processos, por ser uma ferramenta que permite um acompanhamento da tramitação dos processos, oferecendo recursos para melhor controle dos fluxos. Como identificado por Beuren (2007), a aplicabilidade da informação possibilita a definição, execução e avaliação de estratégicas organizacionais, apoiando o gestor na tomada de decisões. Isso é ilustrado a partir do depoimento de E2: "com o SEI eu consigo fazer um resumo de tudo que tá acontecendo: tem a ferramenta do marcador, das anotações, do acompanhamento especial, tem o bloco interno [...]". Para a entrevistada, as pessoas são forçadas a responder rápido e "não têm mais de empilhar e atender na hora que der. As pessoas são vigiadas todo o tempo e o gestor tem mais controle da própria equipe".

De encontro a isso, a cobrança aumenta e os servidores não se "escondem" mais nas burocracias para atrasar seu trabalho, como exposto por E3: "as áreas olhavam para o protocolo e se defendiam nele [...]".

Os depoimentos, ao indicarem progresso nas atividades e melhor controle da chefia do que se passa dentro da organização, corroboram a teoria de McGee e Prusak (1994), que defendem o gerenciamento de informações como útil para melhorar, além da compreensão de informações, o papel estratégico da organização.

O SEI também ajudou a rever processos, de modo a eliminar procedimentos dispensáveis. Como narrado por E3, muitos papéis voltavam porque não tinham sido carimbados, sendo que carimbo não vale nada. Além disso, foram vistos documentos que não precisavam estar no processo, como exemplo, a cópia da cópia de um *e-mail* que não tinha sentido nenhum. "No SEI as pessoas estão começando do zero e são levadas a repensar processos, para se adequarem ao novo formato".

Isso também reduziu o tempo da tramitação dos processos, pois, segundo E6, os processos são identificados com rapidez, assim como suas respostas e assinaturas. "Documentos que às vezes demoravam 10, 15 dias *pra* obter resposta, hoje levam o mesmo dia". E4 também fala sobre essa agilidade: "as notas fiscais eletrônicas, contratos, pregões eletrônicos mudaram sobremaneira, nós conseguimos mudar o tempo de 60 dias úteis para 38".

Sobre as impressões do sistema, os entrevistados E3 e E4 disseram que o SEI correspondeu às expectativas. Os entrevistados E1, E2 e E6 disseram que superou as expectativas e a entrevistada E5 respondeu que o sistema deixou a desejar.

Todos os entrevistados afirmaram que é tendência a modernização de ferramentas no estado e que com certeza não se voltará ao papel. Os entrevistados E1, E2, E3 e E6 disseram que, se substituído o sistema, será por um aperfeiçoamento do SEI.

Quanto à interface, os entrevistados E1, E2, E3 e E4 apreciaram as características do sistema. E2 explicita que "O sistema é muito completo e muito simples". Se comparado às qualidades para melhorar os produtos da informação, estabelecidos por Taylor *apud* Choo (2003), pode-se fazer um paralelo ao SEI. Nele, se observa quatro das seis qualidades: os entrevistados E1, E2, E3 e E4 citaram a facilidade de uso; E2 falou sobre a redução de ruído; E1, E2, E3, E6 relataram a adaptabilidade; o aspecto de economia de tempo/custo foi pontuado por todos os entrevistados. Nenhum entrevistado citou a qualidade. Ainda, quanto às impressões do sistema em si, E2 disse que " [...] ele é um mero sistema de trâmite de documentos, só que as informações que estão nele ajudam na gestão da informação [...]. Com o SEI eu consigo fazer um resumo de tudo que *tá* acontecendo".

5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar o processo de implantação do Sistema Eletrônico de Informações na Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais e como a organização reagiu a ela, tomando por base a Superintendência de Logística, Orçamento e Finanças.

As práticas anteriores ao SEI eram feitas por meio físico, vinculadas ao Siged, que, como visto neste trabalho, deixava a desejar em diversos aspectos. O sistema caía muito e as pessoas não preenchiam os campos ou, se o faziam, não era de forma adequada, dificultando, assim, a localização de documentos e processos. Além de tudo isso, um fator importante é o gasto com o papel e tudo que o envolve, como impressora, tinta, pastas, grampos etc. O transporte de arquivos, por meio dos Correios ou por mão de obra da própria secretaria, contribuía para deixar os processos morosos, porque, além do tempo gasto para chegar ao destinatário dos documentos, este poderia não estar presente, o que atrasava ainda mais todo o trâmite.

Diante desses problemas e da necessidade de agilizar o trâmite de processos e reduzir gastos, a Sesp procurou alternativas para substituição do Siged e tudo que o envolvia, tentando implementar o "arquivo digital", mas que não eliminava o papel. A secretaria buscou sistemas que propusessem a completa informatização na geração e tramitação de documentos e se deparou com o mais viável economicamente: o SEI. O secretário e a alta gestão já estavam familiarizados com o sistema, então apoiavam fortemente a implantação deste na Sesp. Porém, a secretaria por si só não conseguiu trazer o SEI. Posteriormente, a Seplag decidiu trazer o sistema para Minas Gerais e procurou órgãos para serem pilotos, e a Sesp se ofereceu para adotar ele em todas as unidades que seriam possíveis.

Houve treinamento de servidores da Sesp com o Governo Federal, para que estes pudessem treinar pessoas-chave, chamadas "multiplicadoras", para repassar seus conhecimentos para seus colegas de trabalho e esclarecer suas possíveis dúvidas. Todos os servidores da Secretaria tiveram a oportunidade de fazer um curso *on-line* do sistema para conhecimento deste.

Levantou-se que a principal dificuldade foi a resistência organizacional, devido ao choque de cultura que o SEI propõe. Porém, observou-se que essa resistência foi reduzindo com o tempo, porque as pessoas viram a praticidade do sistema, sua economicidade,

agilidade e que a tendência do mundo é a informatização. Além disso, o apoio do alto escalão da secretaria foi fundamental para a quebra de resistência, porque passou confiança às pessoas e fez com que o projeto de implantação fluísse.

Foi percebido que o processo de implantação do SEI seguiu linhas já estudadas em diversas bibliografias, como cultura informacional, tecnologia da informação, gestão da informação e gestão de pessoas.

Este estudo, por meio de entrevistas, análise documental e estabelecimento de referenciais teóricos pode auxiliar gestores que irão implementar não só o SEI, mas qualquer nova ferramenta tecnológica em suas unidades e secretarias. Por meio deste trabalho há a possibilidade de que estes gestores tenham uma referência, por mínima que seja, para que se preparem para a inovação, seja por quebra de cultura ou reformulação de processos.

Referências

ABELL, A.; WINTERMAN, V. *Information culture and business performance*. London: British Library Research and Development Department, 1992.

AMORIM, F. B.; TOMAEL, M. I. O uso de sistemas de informação e seus reflexos na cultura organizacional e no compartilhamento de informações. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 74-91, jan./jun. 2011.

BARBOSA, R. R.; PAIM, I. Da gerência de recursos informacionais a gestão do conhecimento. In: BARBOSA, R. R.; PAIM, I. *A gestão da informação e do conhecimento*. Belo Horizonte: EB/UFMG, 2003.

BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 3. ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BEUREN, I. M. *Gerenciamento da informação*: um recurso estratégico no processo de gestão empresarial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BROWN, A. D.; STARKEY, K. The effect of organizational culture on communication and information. *Journal of Management Studies*, v. 31, n. 6, p. 807-28, 1994.

CASTELLS, M. *A era da informação*: economia, sociedade e cultura – A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHOO, C. W. *Organização do conhecimento*. São Paulo: Senac, 2003.

CURRY, A.; MOORE, C. Assessing information culture – An exploratory model. *International Journal of Information Management*, n. 23, p. 91-110, 2003.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. *Processo e relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1987.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GINMAN, M. Information culture and business performance. *IATUL Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 93-106, 1987.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Técnicas de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASTRES, H. M. M.; FERRAZ, J. C. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARCHAND, D. A.; KETTINGER, W. J.; ROLLINS, J. D. Information orientation: people, technology and the bottom line. *Sloan Management Review*, v. 41, n. 4, Sum. 2000.

MCGEE, J. V.; PRUSAK, L. *Gerenciamento estratégico da informação*: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. 14. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MINAS GERAIS (Estado). *Decreto nº 46.295, 12 de agosto de 2013*. Dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema de Gestão de Documentos – Siged – no âmbito do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS (Estado). *Decreto nº 47.228, 04 de agosto de 2017*. Dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – no âmbito do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2017.

MINAS GERAIS (Estado). Lei nº 22257, de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Minas Gerais Diário do Executivo*, Belo Horizonte, p. 2, col. 2, 28 jul. 2016.

MORAES, L. B.; BARBOSA, R. R. Cultura informacional: uma proposta de modelo com foco organizacional. *Informação & Sociedade*, v. 25, n. 3, 2015.

OLIVER, G. Information culture: exploration of differing values and attitudes to information in organizations. *Journal of Documentation*, v. 64, n. 3, p. 363-385, 2008.

RIOS, J. N. C. *Adoção de tecnologia no setor público*: o caso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no Ministério da Justiça. Monografia (Graduação) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, 2016.

RUBEN, A. P. S.; MOURA, A. L.; GOMES, C. F. S. Cenários prospectivos no apoio à decisão: uma proposta de aprimoramento do Método de Schoemaker. *Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção*, v. 14, n. B5, p. 70-80, 2014.

SCHEIN, E. *Cultura organizacional e liderança*. São Paulo: Atlas, 2009.

TAYLOR, R. S. *Value-added processes in information systems*. Norwood: Ablex Publishing, 1986.

TRAVICA, B. Information politics and information culture: a case study. *Informing Science: The International Journal of an Emerging Transdiscipline*, n. 8, p. 211-244, 2005.

WIDÉN-WULFF, G. Business information culture: a qualitative study of the information culture in the finnish insurance business. *Information Research*, v. 5, n. 3, 2000.

WOIDA, L. M. Cultura informacional: um modelo de realidade social para ICO. In: VALENTIM, M. L. P. (Org.). *Gestão da informação e do conhecimento*: no âmbito da ciência da informação. São Paulo: Polis, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTOS, Juliana Gabriela Carvalho; MORAES, Leonardo Barbosa de. A gestão da informação em organizações: um estudo de caso do Sistema Eletrônico de Informações na Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 351-367. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS NOS GOVERNOS ESTADUAIS SOB A ÓTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHÃES
ANA CAROLINA VASCONCELOS COLARES
GABRIELA CRISTINA GAVIOLI PINTO

Resumo: A renúncia de receitas pelo Poder Executivo de cada estado possui previsão legal na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudo de Silva (2007), Ritter *et al*. (2017) e diversas reportagens veiculadas constatam e demonstram o baixo grau de transparência de informações neste aspecto. Os tribunais de contas possuem a missão constitucional de fiscalizar o planejamento e a execução orçamentária, financeira e patrimonial, isto inclui a renúncia de receitas, também conceituada como um gasto tributário. O objetivo deste trabalho é verificar se os tribunais de contas têm realizado análises específicas quanto ao tema de renúncia de receitas nos relatórios anuais de análise das contas dos governadores. A metodologia adotada se deu, inicialmente, pela busca dos relatórios e pareceres prévios de análise das contas do governador do exercício de 2016, nos sítios eletrônicos dos referidos tribunais; na sequência, foi realizada verificação e busca de conteúdo específico e previamente formulado e posterior registro nas análises deste estudo. Os achados permitem perceber diversas limitações que se colocam à frente dos trabalhos de fiscalização dos tribunais de contas, em especial quanto à alegação de sigilo fiscal. Além disso, foram relatadas relevantes fragilidades dos controles dos governos estaduais neste aspecto, que inclui inconsistência das metodologias adotadas para mensuração das renúncias, não atendimento aos principais requisitos da LRF, como estimação, medidas de compensação, estudos de 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.

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

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), *Gazeta do Povo* (PITTA, 2018), *Folha de S.Paulo* (SEM..., 2018) e Pinto (2018) apontam a necessidade de avanços na mensuração, controle e transparência da renúncia de receitas.

Existe o 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 favorecidas por benefícios concedidos pelo governo (DIVULGAÇÃO..., 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 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, entre 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 Lei de Responsabilidade Fiscal. 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 Lei de Responsabilidade Fiscal 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 art. 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 a 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. 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 Lei de Responsabilidade Fiscal 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 Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 (STN, 2014).

A 6ª edição do MCASP (STN, 2014, p. 60) é a versão válida para o exercício de 2016, que, seguida pelas outras edições, orienta:

> 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).

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição Federal, no §6º, do art. 150, entre 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)

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); até 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:

> Art. 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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acrescenta à Lei de Diretrizes Orçamentárias (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.

O *Manual de demonstrativos fiscais* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2016) regulamenta o Anexo de Metas Fiscais e fornece as orientações para elaboração do Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas, apresentado a seguir.

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: Secretaria do Tesouro Nacional – 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 art. 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) atendimento de 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. apresentação das medidas de compensação no exercício de início de vigência e nos dois seguintes.

O art. 14, inc. 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 art. 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.

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 (SRF, 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 os seguintes fatos:

> - 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. (SRF, 1989)

O grupo da Receita Federal (SRF, 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 o seguinte:

> 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. (SRF, 1989) (Grifos nossos)

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 (SRF, 2014, p. 9) 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.

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 art. 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 art. 75, estende aos tribunais de contas estaduais as atribuições definidas nos artigos anteriores ao Tribunal de Contas da União, em especial a missão de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo, além de determinar suas áreas de atuação (arts. 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.

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 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.

Entre 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*. (Grifos nossos)

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 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 (ATRICON, 2016).

Entendimento semelhante também está firmado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), 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 conciliar três disposições constitucionais diretamente relacionadas ao tema (TCU, 2016, p. 8):

> 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.

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 arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

Entre 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 Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (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 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:

> 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)

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

---

[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.

processos, 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 14 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

(*Continua*)

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/

(*Conclusão*)

Estados		Relatórios localizados
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 (TCE/SP)	https://www4.tce.sp.gov.br/contas-anuais/contas?qt-qt_contas_anuais=0#qt-qt_contas_anuais

Fonte: Elaborado pelos autores.
Obs.: Acesso aos portais em 13.4.2018 e 16.8.2018.

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 (TCE/AC)	http://www.tce.ac.gov.br
16	Tribunal de Contas do Estado do Alagoas (TCE/AL)	http://www.tce.al.gov.br
17	Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP)	http://www.tce.ap.gov.br
18	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA)	http://site.tce.ma.gov.br/
19	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS)	http://www.tce.ms.gov.br/home
20	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB)	http://tce.pb.gov.br/
21	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)	http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/contas-do-governador/70/area/50
22	Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI)	http://www.tce.pi.gov.br/
23	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN)	http://www.tce.rn.gov.br/ http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3530
24	Tribunal de Contas do Estado do Rondônia (TCE/RO)	http://www.tce.ro.gov.br/
25	Tribunal de Contas do Estado do Roraima (TCE/RR)	https://www.tce.rr.leg.br/portal/
26	Tribunal de Contas do Estado do Sergipe (TCE/SE)	http://www.tce.se.gov.br/SitePages/default.aspx
27	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO)	https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sessoes/contas-do-governo

Fonte: Elaborado pelos autores.
Obs.: Acesso aos portais em 13.4.2018 e 16.8.2018.

Os 14 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 na Tabela 1, 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, 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, o tema de renúncia de receitas e a forma de abordagem dos conteúdos a seguir elencados. A Tabela 1 apresenta cada conteúdo verificado, entre 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

(*Continua*)

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 art. 14 da LRF*?	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0,17

(*Conclusão*)

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
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
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: Elaborado pelos autores.

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 entre 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 nº 6/2016 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:

a) O Tribunal de Contas dedica item de análise específica quanto ao tema de renúncia de receitas?

Entre 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:

> 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. (TCE/SP, 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 art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 (TCECE, pág. 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. (TCE/CE, 2016, 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 do 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 arts. 4º, §2, inc. 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. (TCE/GO, 2016, 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 Lei de Responsabilidade Fiscal.

O TCE do Pará detectou inobservância à LRF, art. 14, e ao *Manual de demonstrativos fiscais* (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (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 Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro relatou que a projeção da renúncia de receitas para os próximos três exercícios consta da 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* (STN, 2016). 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 Lei Orçamentária Anual, 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" (TCE/RS, 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 oportuna 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 art. 14 da LRF?

Os relatórios dos tribunais de contas fazem pouca referência às fiscalizações nos processos de concessão de benefício fiscal, em que deveriam estar comprovados os trâmites de atendimento às exigências do art. 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 do 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 do 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 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" (TCE/BA, 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 a estes, ficando ao acaso da coincidência de haver previsão de atuação junto a esses contribuintes no plano de fiscalização bienal do órgão.

O TCE do 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" (TCE/RS, 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?

Entre 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 (TCERS, 2016, pág. 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; (TCE/RS, 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 em que 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 fruídos para 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 e o 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. (TCE/RS, 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 Polo Industrial de Manaus (PIM), beneficiárias da renúncia fiscal do ICMS no montante total de R$6,02 bilhões (TCE/AM, 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, em que, 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 o seguinte:

> 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. (TCE/RJ, 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" (TCE/GO, 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, entre 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 (TCE/RJ, 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" (TC/DF, 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 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 entre 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.

Entre os relatórios publicados pelos tribunais de contas, a análise permitiu perceber 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 ausência de atendimento 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, analisar se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* do art. 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 art. 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 a estes;
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

ATRICON. *Resolução Atricon nº 06/2016* – Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática "Receita e renúncia de receita". Brasília, 2016.

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

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

DIVULGAÇÃO de beneficiados por renúncia fiscal é o primeiro item da pauta do Plenário. *Senado Federal*, 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.

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.

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

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

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, X, 2017. *Anais eletrônicos*... Brasília: Consad, 2017. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-30_03.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

SEM fim, sem fins. *Folha de S.Paulo*, 9 jan. 2018. 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*. Salvador: 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.

SRF – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Demonstrativo dos gastos tributários* – Bases efetivas. Brasília: SRF, 2014. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>. Acesso em: 7 fev. 2018.

SRF – 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.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 6. ed. Brasília: STN, 2014. 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.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de demonstrativos fiscais*. 6. ed. Brasília: STN, 2016. 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.

TC/DF. *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.

TCE/AM. *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.

TCE/BA. *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.

TCE/CE. *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.

TCE/ES. *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.

TCE/GO. *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.

TCE/MG. *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.

TCE/MT. *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.

TCE/PA. *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.

TCE/PE. *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.

TCE/RJ. *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.

TCE/RS. *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.

TCE/SC. *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.

TCE/SP. *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.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 1391/2016 TCU* – Plenário – Processo TC 017.090/2015-6. Ata de 01/06/2016. 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.

USO DE EVIDÊNCIAS NA AUDITORIA DE REDES PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL[1]

CYRO CARLOS GARCEZ PINTO JUNIOR
VINÍCIUS BARA LEONI LACERDA

Resumo: Os resultados dos testes nacionais e internacionais de aprendizado atestam objetivamente a existência de um problema de qualidade na educação nacional. Sensível a este cenário, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul desenvolveu metodologia para realizar auditorias operacionais nas redes municipais de ensino fundamental, visando avaliar a qualidade do ensino ofertado pelos municípios gaúchos e identificar oportunidades de melhoria nos processos de gestão educacional. Para a construção desta metodologia, foram utilizados, a partir da aplicação do método dedutivo, estudos da literatura educacional baseada em evidências, a qual se propõe a identificar através de técnicas estatísticas quais são os aspectos que influenciam o aprendizado dos alunos. Além da apresentação da metodologia desenvolvida e de seus referenciais teóricos, o presente artigo expõe os achados de três auditorias realizadas no exercício de 2017 em redes municipais do estado do Rio Grande do Sul.
Palavras-chave: Educação baseada em evidências. Ensino fundamental. Qualidade. Auditoria. TCE/RS.

1 Introdução

Apesar dos impactos da crise econômica que o país tem atravessado desde 2014, culminando com a queda real na arrecadação de impostos, os valores totais investidos em educação pelos municípios do Rio Grande do Sul aumentaram. Considerando que o art. 212 da Constituição Federal determina que os municípios apliquem obrigatoriamente o mínimo de 25% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, verificou-se que os valores reais liquidados pela totalidade dos municípios

[1] Artigo submetido ao IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, realizado entre 17 e 19.102018 em Fortaleza/Ceará.

do Rio Grande do Sul na função educação entre 2010 e 2017 se elevaram em 30,48%. Em valores corrigidos pelo IPC-A até junho de 2018, a despesa em educação em 2010 foi de R$6.679.106.101,64. Esse montante subiu continuamente ano a ano, exceto em 2015, quando caiu – em termos reais – 2,42%. Em 2017 o valor total liquidado em educação na soma de todos os municípios do estado alcançou mais de R$8,5 bilhões (R$8.715.438.260,08).

Não obstante o acréscimo do valor real investido na manutenção e desenvolvimento do ensino, constata-se que estes recursos adicionais muitas vezes não atingem os resultados esperados em termos de melhoria da qualidade da educação.

Esta situação pode ser evidenciada através do monitoramento da Meta nº 7 do Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014, a qual aborda especificamente a qualidade do ensino. Perseguindo a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem ao longo dos anos de vigência do PNE, essa meta estabeleceu que até 2021 fossem alcançadas, como média nacional, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente, as notas 6,0 e 5,5 no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Para induzir o atingimento destas médias, as quais correspondem a um sistema educacional de qualidade comparável com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) concebeu para escolas, redes municipais e redes estaduais metas intermediárias para o Ideb, de modo que estas pudessem evoluir, exame após exame, a partir de seu próprio ponto de partida.

Os resultados do Ideb entre 2011 e 2015 nas redes públicas municipais de ensino fundamental do Rio Grande do Sul demonstram que o atingimento das metas intermediárias está se tornando mais difícil. Para os anos iniciais, em 2011, 305 redes tinham metas intermediárias projetadas e 221 (72,46%) conseguiram atingir ou superar a meta. O percentual dos que alcançaram a meta foi a 76,53% em 2013 e caiu para 67,71% em 2015, quando 93 das 288 redes que fizeram a prova e possuíam meta não conseguiram a pontuação esperada. Em relação aos anos finais do ensino fundamental a situação se mostrou mais grave, pois o percentual das redes públicas municipais que alcançaram a meta intermediária saiu de 52,17% em 2011 para 23,39% em 2013, vindo a 21,13% em 2015. Para essa etapa o Ideb de 2015 refletiu que 153 redes públicas municipais não atingiram a meta intermediária, das 194 que participaram do exame e tinham meta cadastrada.

Os resultados do Rio Grande do Sul no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa) de 2015 também apontam para a necessidade de elevar o nível do aprendizado. Nesse exame, realizado por 70 países, enquanto os estudantes gaúchos anotaram média de 411 pontos em Ciências, 410 em Leitura e 385 em Matemática,[2] a nota média dos países da OCDE foi de 493 em Ciências e em Leitura e 490 em Matemática. Esses dados demonstram a distância que o sistema educacional do Rio Grande do Sul

[2] Os dados disponibilizados no relatório "Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros" não permitem filtrar as notas das escolas do Rio Grande do Sul por rede municipal, estadual e federal, nem pública ou privada. Sendo assim, a nota é a média de todas essas redes no estado que participaram do exame, que corresponde a 35 escolas e 900 estudantes.

como um todo tem a percorrer para alcançar uma educação de qualidade tomando como parâmetros aquelas nações.

De forma a diagnosticar por que alguns municípios do Rio Grande do Sul não estão conseguindo alcançar os resultados parciais de evolução projetados para o Ideb ao mesmo tempo em que as despesas na função educação continuaram se elevando, o Tribunal de Contas do Estado passou a fiscalizar, a partir de 2017, as redes públicas municipais de ensino fundamental dos municípios considerados mais críticos a partir da formulação de uma matriz de risco.

O presente artigo busca explicitar a metodologia utilizada nestes trabalhos de fiscalização, os quais buscaram fundamentação teórica na área denominada "educação baseada em evidências", que se caracteriza pela utilização de métodos estatísticos para a identificação dos elementos escolares e extraescolares que impactam no aprendizado dos alunos.

Para tanto, após essa introdução é apresentada uma síntese dos estudos baseados em evidências que embasaram a metodologia desenvolvida pelo TCE/RS para a avaliação das redes municipais de ensino fundamental. Em seguida, adentrando especificamente nos trabalhos de fiscalização realizados, esclarece-se a forma de identificação de municípios críticos – aqueles que receberam auditorias. Adiante, resumidamente, apresentam-se os recursos usados para avaliar as redes municipais que receberam a fiscalização em 2017. Por último, destacam-se os resultados das auditorias com identificação de achados que podem contribuir para a melhoria da gestão das redes públicas municipais.

2 Fatores que impactam o desempenho escolar dos alunos

O cenário apresentado na introdução deste trabalho demonstra que, de modo geral, o aprendizado dos alunos verificado nos testes de aprendizado não tem acompanhado a evolução dos investimentos em educação realizados pelos municípios do estado do Rio Grande do Sul.

Diante da clara necessidade de melhoria dos resultados educacionais e da aparente incapacidade de obtenção deste objetivo apenas com base na ampliação dos recursos, foi realizada revisão na literatura baseada em evidências a fim de saber quais são os fatores que realmente fazem diferença no aprendizado dos alunos.

O campo da educação baseada em evidências caracteriza-se pela utilização de métodos científicos, especialmente técnicas estatísticas, para a validação de hipóteses na área educacional. Essa linha de pesquisas teve seu marco nos Estados Unidos a partir do relatório *Equality of educational opportunity* encomendado pelo Governo norte-americano com o objetivo de subsidiar políticas de melhoria escolar. A principal conclusão deste documento foi a de que as variações de desempenho escolar eram explicadas muito mais pela condição socioeconômica dos pais dos alunos do que pelas características da escola (COLEMAN *et al*., 1966 *apud* BROOKE; SOARES, 2008).

Desde então diversos estudos apresentaram conclusões similares, demonstrando que a posição socioeconômica das famílias exerce influência maior do que a escola no aprendizado dos alunos (RUTTER *et al*., 1979; HANUSHEK, 1979; WILLMS, 1992; LEE, 2000 *apud* ELACQUA *et al*., 2015).

A despeito da constatação de que os fatores externos explicam a maior parte dos resultados educacionais, uma segunda geração dos estudos baseados em evidências demonstrou que fatores internos à escola também apresentavam efeitos positivos no aprendizado dos estudantes (ELACQUA *et al.*, 2015).

De acordo com estes estudos, denominados pesquisas em eficácia escolar, são os fatores internos que justificam as diferenças de desempenho entre escolas com alunos sujeitos a condições socioeconômicas semelhantes. Neste contexto, surgiu o conceito de escolas eficazes, que são "aquelas que produzem resultados acima dos esperados em função do que não depende da escola, ou seja, os fatores genéticos e socioeconômicos que caracterizam a trajetória dos alunos" (ELACQUA *et al.*, 2015, p. 116).

De modo geral, as pesquisas de eficácia escolar buscam identificar, através da aplicação de técnicas estatísticas, quais são os fatores internos comuns às escolas eficazes, ou seja, quais aspectos da realidade escolar podem causar um ganho de desempenho no aluno.

Visando aplicar estes conhecimentos para definir procedimentos de auditoria que fossem aptos a identificar processos de nível de governo ou de secretaria que impactassem na qualidade do ensino, foram aprofundados os estudos relacionados a três grandes grupos capazes de albergar características comuns das escolas eficazes apontadas pelas evidências, quais sejam: qualidade do professor, qualidade do diretor e qualidade do clima escolar.

Quanto ao impacto da qualidade do professor, estudos internacionais analisados por Barros (2010) revelam:

> um aluno que estuda com os melhores professores da rede (os 20% melhores quanto ao desempenho de seus alunos), em vez de ter aula com os piores professores (os 20% com pior desempenho de seus alunos), aprende cerca de 70% a mais do que o aprendizado médio dos alunos durante o ano letivo.

No estudo "Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe", publicado pelo Banco Mundial – BID (BRUNS; LUQUE, 2014), é reconhecido o impacto dos fatores extraescolares (nível socioeconômico dos pais e cuidados na primeira infância), mas também são apontadas evidências de que, dentro da escola, a atuação do professor exerce grande influência no aprendizado do aluno:

> Se os benefícios econômicos de investimentos em Educação se baseiam na sua eficácia em produzir aprendizagem dos alunos, surge a questão crítica: o que impulsiona a aprendizagem? Os antecedentes familiares dos estudantes (nível educacional dos pais, situação socioeconômica e condições em casa, tais como acesso a livros) permanecem o fator mais forte na previsão de resultados do ensino. Um conjunto crescente de pesquisas confirma a importância de políticas para proteger a nutrição, saúde, estimulação cognitiva e desenvolvimento socioemocional dos primeiros anos de vida. Mas na última década as pesquisas também demonstraram que, uma vez na escola, nenhum outro fator é mais crítico do que a qualidade dos professores.
>
> Um volume cada vez maior de dados de testes dos estudantes, particularmente nos Estados Unidos, que permite aos pesquisadores medir o "valor agregado" de cada professor no decorrer de um único ano letivo, gerou clara evidência dos diversos graus eficácia dos professores, até na mesma escola e na mesma série. Os alunos com um professor mais

> fraco podem dominar 50% ou menos do currículo para aquela série; alunos com um bom professor têm um ganho médio de um ano; e estudantes com professores excelentes avançam 1,5 série ou mais (Hanushek e Rivkin 2010; Rockoff 2004).
> A pesquisa mais recente mostra que o contato com um único professor altamente eficaz aumenta as taxas de participação no ensino superior e a renda subsequente de um aluno (Chetty, Friedman e Rockoff, no prelo). Uma série de excelentes ou maus professores durante vários anos multiplica esses efeitos e pode levar a hiatos intransponíveis nos níveis de aprendizagem dos alunos. Nenhum outro atributo das escolas se aproxima desse impacto sobre o desempenho dos estudantes. (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 5)

Sobre a qualidade do diretor, Elacqua *et al.* (2015, p. 119) citam que estudos realizados com base na revisão das pesquisas internacionais "indicam que o efeito do diretor é o segundo mais significativo para a aprendizagem na escola, entre todos os fatores intraescolares que contribuem para a aprendizagem dos alunos".

Os mesmos autores apontam, com base em testes econométricos, que o impacto da atuação de um diretor pode ser maior do que a de um professor, haja vista que "um diretor eficaz pode afetar todos os alunos em uma escola, enquanto o professor impacta apenas os seus próprios alunos" (ELACQUA *et al.*, 2015, p. 125).

Em âmbito nacional, o estudo "Impacto da liderança dos diretores sobre os resultados dos alunos das escolas de ensino médio do Estado do Rio de Janeiro" (UNIVERSIDADE DE NOTTINGHAM; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, 2015) analisou as relações verificadas entre as práticas de liderança de 744 diretores da rede pública estadual do Rio de Janeiro[3] e o resultado obtido por suas escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro (IDERJ), no período de 2010 a 2013, concluindo:

> Houve associações, estaticamente significativas, entre práticas e a qualidade da liderança dos diretores, seus valores educacionais, a melhoria das condições e da cultura da escola, com seus resultados medidos pelo IDERJ, a saber: a) melhoria nas condições da escola; b) melhoria na frequência; e c) melhoria na motivação dos alunos para o aprendizado. (UNIVERSIDADE DE NOTTINGHAM; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, 2015, p. 25)

Conjugando os resultados da pesquisa realizada entre diretores do estado do Rio de Janeiro com evidências da literatura internacional, este estudo aponta cinco qualidades e práticas essenciais de liderança, quais sejam: a) capacidade de apontar um "rumo" para a escola; b) desenvolvimento de pessoas; c) envolvimento com os professores para melhoria da escola; d) utilização de dados de avaliação para gestão da escola; e e) distribuição da liderança com a equipe da escola (para outras pessoas e para a equipe de gestão).

O impacto da liderança do diretor para a qualidade do ensino também foi constatado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas que identificaram, a partir do exame de dez escolas paulistas cujos alunos possuíam o mesmo perfil socioeconômico,

---

[3] Durante o processo, 1.021 diretores da rede estadual de ensino responderam a um questionário com 163 afirmações distribuídas em três grandes dimensões: práticas de liderança; distribuição de liderança; e condições da escola e do clima disciplinar. Para o resultado geral, foram consideradas as respostas de 744 gestores. Desses, 452, ou seja, 61% mostraram evolução nos indicadores de suas escolas.

que as diferenças de resultado na Prova Brasil 2007 poderiam ser explicadas, em grande medida, pela combinação de quatro fatores: "qualidade do corpo diretivo, liderança empreendedora e visão sistêmica do diretor, clima organizacional[4] e capacidade de incorporar as avaliações à vida escolar" (ABRÚCIO, 2010).

Por sua vez, o terceiro fator analisado, clima escolar, designa a qualidade do ambiente emocional da escola, o que compreende aspectos como a sensação de segurança, o sentimento de cooperação entre professores, o relacionamento entre alunos e entre alunos e professores, a expectativa dos professores quanto ao aprendizado dos alunos e a relação com a comunidade.

Conforme revisão bibliográfica realizada por Canguçu (2015, p. 50), é possível encontrar na literatura várias definições de clima escolar:

> Para Casassus (2002), o bom clima escolar é a situação em que os alunos se dão bem com os colegas, não há brigas, as relações são harmoniosas e não há interrupções nas aulas.
> Na pesquisa de Mella (2002), foram considerados, como componentes do clima escolar, o trabalho em equipe dos professores, a abertura para mudanças, o espírito não autoritário, a afetividade e confiança, o respeito mútuo e a relevância da brincadeira como meio de fazer da escola um lugar prazeroso.
> Por fim, Campos (2006) define o clima escolar como algo associado ao prazer dos alunos em irem à escola e o desejo de aprender o que os professores ensinam, sendo de natureza subjetiva porque passa pela sensação e percepção dos alunos. [...]
> Na pesquisa realizada por Costa e Cunha (2009), elementos subjetivos e objetivos estão presentes na definição de clima escolar.

A despeito da ausência de uma definição exata dos elementos que compõem o clima escolar e até mesmo de sua delimitação conceitual com relação ao clima organizacional, o importante para o presente trabalho é a constatação de que diversos estudos reconhecem o impacto dos aspectos relacionados ao ambiente emocional da escola no aprendizado dos alunos.

Nessa linha, o Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Perce) realizado pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (UNESCO, 2001), sobre a qualidade da Educação na América Latina, constatou, a partir de dados fornecidos por treze países, durante o período de 1995 a 2000, que entre trinta variáveis, a existência de um ambiente emocional favorável em sala de aula influi mais na aprendizagem do que a combinação de todos as demais:

> Clima del aula. Los efectos asociados con el clima del aula se mostraron particularmente impresionantes, dado que sugieren que los puntajes de los estudiantes que pertenecen a cursos donde los alumnos no se importunan entre sí, donde las peleas ocurren muy rara vez y, donde los estudiantes son buenos amigos entre sí, estos obtienen puntajes mucho más altos que aquellos de cursos donde tales hechos son de común ocurrencia. [...]
> Sin embargo, el descubrimiento más importante consiste en que el clima favorable para el aprendizaje en el aula, por si solo influye más en los aprendizajes que el efecto combinado de todos los demás factores. (UNESCO, 2001, p. 75)

---

[4] Importante mencionar que o mesmo estudo aponta que o clima organizacional pode ser modulado pela liderança dos gestores escolares.

Esta constatação foi confirmada no Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Unesco, 2008, p. 178):

> En un mensaje alentador para todos los sistemas educativos, el SERCE ha podido constatar en su avance del estudio de factores asociados, que las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes. Si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a disparidades sociales. En concordancia con lo observado en el PERCE, el clima escolar es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes. Por tanto, la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes.

Para além de apontar os fatores que podem predizer um maior desempenho dos alunos, os estudos baseados em evidências também apontam quais são os elementos ligados à educação que não se correlacionam com os níveis de aprendizagem dos alunos.

Entre esses, destaca-se, por sua recorrência nos debates educacionais, o investimento em educação. De acordo com quatro estudos nacionais (AMARAL; MENEZES FILHO, 2008; NASCIMENTO, 2007; MENEZES FILHO; OLIVEIRA, 2014; INSTITUTO ALFA E BETA, 2015) revisados por Elacqua *et al.* (2015), não há correlação significativa entre gastos por aluno e desempenho acadêmico, constatação corroborada por diversos estudos internacionais.

Ainda assim, os autores atestam que não é possível concluir que os recursos não importam, mas sim que para melhorar o desempenho acadêmico não basta simplesmente aumentar os investimentos, pois, acima de certo patamar, estes deixam de afetar o desempenho dos alunos (ELACQUA *et al.*, 2015).

Portanto, denota-se que a literatura baseada em evidências pode contribuir significativamente para a atividade fiscalizatória dos tribunais de contas na área da educação. Em especial, as pesquisas relacionadas ao impacto de fatores externos no ambiente escolar mostram-se essenciais para a seleção de municípios auditados, uma vez que revelam que a utilização dos indicadores educacionais de forma descontextualizada dos fatores socioeconômicos pode indicar erroneamente os municípios com maiores dificuldades em garantir um ensino de qualidade. Com a mesma importância se apresentam as pesquisas de eficácia escolar, as quais demonstram quais processos educacionais apresentam maior relação com o aprendizado, o que pode ser um critério de relevância para a definição das questões de auditoria.

3 Metodologia da auditoria das redes municipais de ensino

3.1 Definição de etapas

Com base nos referenciais teóricos apresentados na seção anterior, foi desenvolvida metodologia para a realização de fiscalizações operacionais nas redes municipais do estado do Rio Grande do Sul, a qual contempla as seguintes fases:

a) identificação dos municípios por meio da utilização de matriz matemática de risco;

b) realização de diagnóstico dos resultados educacionais, a partir da comparação entre municípios do estado do Rio Grande do Sul com condições socioeconômicas semelhantes, identificados através de técnica de análise de cluster;
c) análise da disponibilidade de insumos educacionais – recursos físicos, humanos e orçamentários, a fim de identificar situações de carência ou de utilização ineficiente destes recursos;
d) análise de três fatores internos de gestão escolar que, de acordo com as evidências, apresentam impacto no aprendizado dos alunos: qualidade do professor, qualidade do diretor e qualidade do clima escolar.

Nas próximas subseções cada uma destas fases será apresentada com maior profundidade, bem com serão expostos, a título exemplificativo, achados das auditorias realizadas durante o exercício de 2017.[5]

3.2 Seleção dos municípios auditados

Para encontrar os municípios gaúchos nos quais a realização de auditoria com viés operacional sobre a rede municipal de ensino fundamental se mostrava mais necessária e apresentava maior potencial de impacto social, foi construída uma "matriz de risco", através da qual os indicadores educacionais de cada ente foram enquadrados em três quesitos: criticidade, relevância e materialidade.

Desse modo, foram atribuídos os seguintes significados a estes critérios:

a) materialidade: com peso de 5% do total da matriz, é representada pela despesa liquidada por município na subfunção ensino fundamental;
b) relevância: representada pelo número de matrículas no ensino fundamental da rede municipal, também com peso de 5% na equação de risco;
c) criticidade: correspondendo a 90% da pontuação da matriz, apresenta uma dimensão quantitativa e outra qualitativa. A primeira é representada pela taxa de atendimento às crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos de idade no ensino fundamental. Já a segunda apresenta dois critérios, um relacionado à eficiência (fração da meta do Ideb atingida em razão do gasto por aluno) e outro ligado à eficácia (nota média da Prova Brasil corrigida pelo IDH-Renda).

Com base nestes critérios, Porto Alegre foi o único município enquadrado na classificação de risco alto e seis municípios foram identificados como de risco médio-alto, quais sejam: São Francisco de Paula, Rio Pardo, Triunfo, Alegrete, Palmeira das Missões e Frederico Westphalen.

Considerando que no exercício de 2016 a rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre já havia sido auditada, no exercício de 2017, em consonância com a classificação de risco, foram realizadas auditorias temáticas nos municípios de São Francisco de Paula, Rio Pardo, Triunfo.

---

[5] Foram auditados no exercício de 2017 os municípios de São Francisco de Paula, Rio Pardo e Triunfo, todos selecionados a partir da matriz de risco apresentada na subseção 3.1 do presente trabalho.

3.3 Diagnóstico dos resultados educacionais

O segundo passo após a seleção dos municípios para a realização de auditoria *in loco*, ainda na fase de planejamento, consistiu na análise dos indicadores da educação municipal, o que foi feito com vistas a identificar se a situação de risco apontada pela matriz realmente refletia um déficit na qualidade do ensino.

Para o cumprimento destes objetivos, foi analisado o desempenho das redes municipais auditadas em três indicadores oficiais disponibilizados pelo Inep: 1) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb; 2) Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA; e 3) Taxa de Distorção Idade Série.

De acordo com o Decreto Federal nº 6.094, de 24.4.2007, relativo à implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Ideb é o indicador oficial de qualidade da educação básica nacional. O índice reúne dados sobre o rendimento escolar (fluxo escolar representado pela taxa de aprovação) e sobre o desempenho dos alunos (resultado médio dos estudantes do 5º e do 9º ano em testes de português e matemática – Prova Brasil para as redes públicas), os quais são consolidados para a apresentação bianual de resultados para os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

O segundo indicador utilizado, a Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA, consiste em exame censitário, também aplicado pelo Inep, envolvendo os alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, Matemática e condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas.

Os resultados da ANA são apresentados em escalas progressivas de proficiência, sendo que para cada modalidade o Inep define quais são os níveis que representam o aprendizado adequado dos alunos: a) leitura – níveis de proficiência 2, 3 e 4; b) escrita – níveis de proficiência 4 e 5 e c) matemática – níveis de proficiência 3 e 4.

Por sua vez, a Taxa de Distorção Idade Série consiste em indicador desenvolvido pelo Inep que aponta o percentual de alunos que tem dois anos ou mais do que a idade adequada para cursar determinada etapa educacional.

Tendo em vista o reconhecido impacto que os fatores extraescolares, em especial o nível socioeconômico das famílias, exercem no desempenho acadêmico dos alunos, a metodologia desenvolvida previu a contextualização destes indicadores através da comparação do resultado educacional apresentado pelas redes municipais auditadas com os resultados de outros 19 municípios com perfil socioeconômico semelhante.

Assim, por meio da técnica de análise de cluster,[6] identificou-se um grupo de municípios que ficam próximos no espaço quando considerados os seguintes indicadores socioeconômicos: Índice de Desenvolvimento Humano Renda – IDHR/2010, Índice Fuzzy de Pobreza – IFP/2010,[7] Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – (Idese) 2014 e percentual de mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos/2010.

---

[6] Realizada através da utilização do *software* estatístico R.

[7] A pesquisadora que criou o indicador – publicado no artigo que consta nas referências bibliográficas (BRITES; MARIN; ROHENKOHL, 2016) – após contato, enviou para a equipe técnica do TCE/RS a relação de IFP para todos os municípios do Rio Grande do Sul.

Nas tabelas a seguir são apresentados os indicadores de perfil social e de resultados educacionais dos três municípios que receberam auditoria temática da educação em 2017.

Tabela 1 – Indicadores socioeconômicos e educacionais de São Francisco de Paula e do cluster de comparação

Tipo de indicador	Avaliado	Indicador	Resultado em São Francisco de Paula	Média do cluster	Posição de SFP no cluster*
Socioeconômico	Município	IDH-M Renda	0,701	0,692	5º
		IFP	0,2817	0,2703	12º
		Idese	0,662	0,673	16º
		% MCFSFCFM	27,87	25,00	3º
Educacional	Anos iniciais do ensino fundamental	Nota Ideb 2015	4,10	5,10	20º
		% atingimento da meta	89,13	99,33	20º
		Prova Brasil 2015	4,35	5,70	20º
		Fluxo escolar 2015	0,9431	0,8953	6º
	Anos finais do ensino fundamental	Nota Ideb 2015	3,80	4,13	15º
		% atingimento da meta	82,61	93,12	15º
		Prova Brasil 2015	4,45	5,08	19º
		Fluxo escolar 2015	0,8457	0,8109	9º
	ANA (3º ano do ensino fundamental)	% AA leitura	85,35	82,69	8º
		% AA escrita	74,56	69,44	10º
		% AA matemática	46,93	42,71	9º
	RPM	% Distorção Idade Série	16,10	26,41	1º

* Considerando 20 municípios.

Legendas:

IDH-M Renda: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2010).

IFP: Índice Fuzzy de Pobreza (2010).

Idese: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (RS, 2014).

% MCFSFCFM: Percentual de mães chefes de família, sem ensino fundamental, com filho(s) menor(es) de 15 anos, no total de mães chefes de família, com filho menor (2010).

% AA: Percentual de alunos com aprendizado adequado.

RPM: Rede pública municipal.

Tabela 2 – Indicadores socioeconômicos e educacionais de Triunfo e do cluster de comparação

Tipo de indicador	Avaliado	Indicador	Resultado em Triunfo	Média do cluster	Posição de Triunfo no cluster
Socioeconômico	Município	IDH-M Renda	0,717	0,7227	12º
		IFP	0,2514	0,2416	10º
		Idese	0,778	0,763	6º
		% MCFSFCFM	44,24	45,75	8º
Educacional	Anos iniciais do ensino fundamental	Nota Ideb 2015	4,80	5,61	20º
		% atingimento da meta	94,12	104,61	17º
		Prova Brasil 2015	5,40	5,95	17º
		Fluxo escolar 2015	0,886	0,939	17º
	Anos finais do ensino fundamental	Nota Ideb 2015	3,90	4,45	17º
		% atingimento da meta	73,58	89,68	18º
		Prova Brasil 2015	4,78	5,17	17º
		Fluxo escolar 2015	0,814	0,860	15º
	ANA (3º ano do ensino fundamental)	% AA leitura	75,02	86,37	18º
		% AA escrita	69,28	79,67	15º
		% AA matemática	42,18	54,99	16º
	RPM	% Distorção Idade Série	17,88	16,87	12º

Tabela 3 – Indicadores socioeconômicos e educacionais de Rio Pardo e do cluster de comparação

Tipo de indicador	Avaliado	Indicador	Resultado em Rio Pardo	Média do cluster	Posição de Rio Pardo no cluster
Socioeconômico	Município	IDH-M Renda	0,702	0,704	10º
		IFP	0,2207	0,2304	6º
		Idese	0,686	0,687	11º
		% MCFSFCFM	48,07	48,52	8º
Educacional	Anos iniciais	Nota Ideb 2015	4,20	4,99	20º
		% atingimento da meta	82,35	100,26	20º
		Prova Brasil 2015	4,64	5,56	20º
		Fluxo escolar 2015	0,901	0,897	10º
	ANA (3º ano do ensino fundamental)	% AA leitura	79,70	79,75	10º
		% AA escrita	75,49	69,15	7º
		% AA matemática	44,21	38,40	7º
	RPM	% Distorção Idade Série	28,21	24,92	14º

Conforme se percebe, especialmente em relação ao Ideb, as três localidades auditadas apresentaram resultados abaixo do esperado a partir do nível socioeconômico dos respectivos municípios, fato que permite concluir que estas redes locais de ensino poderiam ter sido mais eficazes em sua tarefa de promover um aprendizado adequado em seus alunos.

3.4 Análise dos insumos

Na metodologia desenvolvida pelo TCE/RS, a análise de insumos educacionais buscou atender a duas finalidades primordiais: 1) identificação da escassez de algum recurso que possa justificar os resultados educacionais indesejados; 2) identificação da utilização ineficiente de algum insumo.

Para realizar essas análises, foram colhidos dados referentes aos seguintes elementos: recursos físicos (infraestrutura das escolas), recursos orçamentários e financeiros (previsões orçamentárias, valor aplicado em MDE e valor gasto por aluno) e recursos humanos (número de professores, número de alunos por professor, formação inicial do corpo docente e remuneração da categoria).

Esses dados foram obtidos através do censo escolar e do encaminhamento de requisições para os órgãos auditados. E para a realização das análises foram realizadas comparações com outros municípios do cluster socioeconômico.

A título de exemplo, destacam-se alguns dos achados de auditoria quanto a esses temas encontradas nas redes municipais auditadas em 2017 (São Francisco de Paula, Rio Pardo e Triunfo):

a) Descentralização de unidades escolares implicando muitas escolas com pouquíssimos alunos, salas multisseriadas, aumento do custo de transporte escolar e da manutenção de escolas.
b) Infraestrutura média instalada das escolas da rede (rede de água e esgoto, banda larga, laboratórios) abaixo da média do cluster, evidenciando oportunidades de ação para melhoria das instalações físicas.
c) Realização parcial e insuficiente do plano plurianual no que diz respeito ao aspecto orçamentário da educação, sem especificação detalhada de metas, programas, ações e produtos. Completa ausência de vinculação entre orçamentos e metas do PPA.
d) Retorno do Fundeb negativo em decorrência de baixo percentual de atendimento da rede pública municipal de ensino fundamental, em relação à rede estadual.

3.5 Análise dos fatores internos de gestão

Conforme já mencionado no presente artigo, a revisão da literatura baseada em evidências demonstrou que, entre outros elementos da realidade escolar, a qualidade do professor, do diretor e do clima escolar são fatores que podem impactar positivamente o aprendizado dos alunos.

Desta feita, a metodologia de exame desenvolvida estabeleceu, em relação a cada um destes fatores, a realização de três abordagens:

a) Revisão bibliográfica das evidências disponíveis sobre o assunto.
b) Exame da realidade do município auditado por meio dos seguintes procedimentos de auditoria: encaminhamento de requisições de informações e documentos à respectiva Secretaria Municipal de Educação, visitas às escolas municipais (selecionadas as que apresentaram os melhores e os piores desempenhos no Ideb 2015, considerando o nível socioeconômico dos alunos), entrevistas com diretores escolares, realização de grupo focal com os membros dos conselhos municipais de educação e com as equipes diretivas das secretarias municipais de educação e consulta aos dados do Inep (especialmente aos questionários contextuais respondidos por alunos, professores e diretores durante a aplicação da Prova Brasil em 2011, 2013 e 2015).
c) Verificação das boas práticas desenvolvidas por municípios e estados brasileiros, com a identificação de experiências que se aproximam do recomendado pelos estudos baseados em evidências.

A fim de demonstrar os resultados destas abordagens, citam-se os achados de auditoria que foram identificados nos municípios auditados em 2017, portanto situações que foram comuns em três municípios com baixos resultados educacionais.

3.5.1 Quanto à qualidade do professor

a) Ausência de documento prevendo mapeamento de competências para o cargo de professor, documento este que ao elencar os conhecimentos, habilidades e atitudes esperadas dos docentes de cada etapa da educação básica, poderia orientar a seleção, a avaliação e a capacitação dos professores.
b) Realização de concursos públicos compostos apenas por provas objetivas e de títulos, o que denota a ausência de avaliação de habilidades essenciais à docência, especialmente a capacidade de comunicação e expressão verbal.
c) Fragilidades no processo de formação continuada, em especial a ausência de mapeamento das carências pedagógicas dos professores e a ausência de programas voltados a capacitar agentes da própria rede, em especial coordenadores pedagógicos, para que atuem na formação continuada.
d) Omissão quanto à avaliação de desempenho dos professores estáveis, ante a inexistência de regulamentação, através de lei complementar, prevista no art. 41, §1º, inc. III da Constituição Federal.
e) Carência de mecanismos de motivação dos professores, especialmente ante a não realização de progressão funcional por merecimento baseada no efetivo desempenho na atividade docente.

3.5.2 Quanto à qualidade do diretor

a) Escolha dos diretores de escola por meio de indicação do chefe do Executivo municipal, critério que desatende ao art. 2º, inc. XVIII, do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação e a Meta 19 do Plano Nacional de Educação.
b) Ausência de documento prevendo o mapeamento das competências necessárias para o exercício da função de diretor, o que dificulta o estabelecimento de mecanismos de seleção, formação e avaliação destes profissionais.
c) Ausência de avaliação de desempenho dos diretores de escola.

3.5.3 Quanto ao clima escolar

a) Ausência de pesquisa ou diagnóstico do clima escolar nas unidades de ensino da rede municipal.
b) Ausência de projetos estruturados de intervenção em aspectos específicos do clima escolar, como a expectativa dos professores em relação ao aprendizado dos alunos, a qualidade das relações pessoais na escola, a participação dos pais no processo escolar, a relação com a comunidade e as habilidades socioemocionais dos alunos e professores.

Diante destes achados, sugeriu-se em cada um dos relatórios que o respectivo conselheiro relator determinasse aos gestores responsáveis a realização de plano de ação prevendo metas, estratégias e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de ensino fundamental, bem como que estes municípios fossem submetidos a monitoramento para verificação do cumprimento das medidas previstas no documento apresentado.

4 Conclusão

A metodologia exposta no presente trabalho demonstra o esforço do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em aproximar sua atividade fiscalizatória do conhecimento científico produzido por universidades e demais instituições, com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

Nessa linha, em consideração aos estudos que demonstram a importância dos fatores extraescolares no aprendizado dos alunos, foi desenvolvida metodologia para a seleção de amostra dos municípios auditados na qual o desempenho educacional foi contextualizado com indicadores socioeconômicos através de técnicas estatísticas de regressão.

A aplicação do mesmo conhecimento motivou a decisão de realizar o diagnóstico específico de cada rede de ensino auditada a partir da comparação com os resultados educacionais de municípios sujeitos a condições socioeconômicas semelhantes, selecionados através da técnica de análise de cluster.

Em seguida, levando em consideração os estudos que apontam a ausência de correlação entre investimento em educação e aprendizado dos alunos, deliberou-se

por não considerar o gasto em educação como um aspecto positivo por si só, mas sim analisar a situação individual de cada município auditado a fim de verificar se os resultados educacionais indesejados poderiam ter como causa a carência ou a utilização ineficiente de insumos.

Vencidas essas fases de análise, buscou-se aplicar os conhecimentos produzidos na área de eficácia escolar sobre os aspectos comuns das escolas eficazes, aquelas que fazem com que seus alunos apreendam mais do que o esperado a partir de suas condições socioeconômicas. Nessa linha, foram analisadas as políticas educacionais de cada rede municipal em três áreas que, de acordo com as evidências, impactam o aprendizado dos alunos: qualidade do professor, qualidade do diretor e qualidade do clima escolar.

Especificamente nas duas primeiras áreas examinadas os procedimentos de auditoria realizados não buscaram avaliar a qualidade dos profissionais que ocupam os cargos de professor e diretor, mas sim se as políticas educacionais aplicadas em nível de governo e secretaria estavam de acordo com as boas práticas evidenciadas nos estudos, ou seja, se estas políticas eram aptas a garantir aos alunos a presença de professores e diretores de qualidade.

Com base nos elementos apontados nestas etapas, os relatórios produzidos apresentaram como sugestão final que fosse determinado aos gestores locais a elaboração de plano de ação prevendo metas, estratégias e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela respectiva rede municipal de ensino fundamental.

A efetividade destas auditorias em contribuir para a melhoria da qualidade do ensino só poderá ser avaliada com o tempo, porém, conforme relatos das equipes diretivas, os próprios questionamentos realizados em auditoria através das requisições de informações já serviram para alertá-los sobre lacunas nos processos de gestão educacional.

Ademais, foi possível constatar que, a partir de reuniões com as equipes diretivas e com os membros dos conselhos municipais de educação, foi possível conscientizar a comunidade escolar de que as dificuldades de aprendizado dos alunos não eram decorrentes apenas de fatores externos (situação social das famílias), mas também de problemas de qualidade da própria rede municipal de ensino.

Por fim, destaca-se a necessidade de constante aperfeiçoamento da metodologia desenvolvida, o que se espera seja feito a partir do contato com especialistas em educação, mas especialmente através do compartilhamento e da troca de informações com outros tribunais de contas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, v. 1, p. 241-274, 2010.

BARROS, Ricardo Paes de. O que importa para melhorar o aprendizado: qualidade do professor. *Caminhos Para o Melhor Aprendizado*, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.paramelhoraroaprendizado.org.br/conteudo/verbete.aspx?canal=20100701145550501160&subtema=20100615161126445512&verbete=20110419151344786330>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRITES, Maríndia; MARIN, Solange; ROHENKOHL, Júlio. Índice Fuzzy de Pobreza: uma análise dos municípios do Rio Grande do Sul em 2010. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista, ano XIII, n. 21, p. 169-186, 2016.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Org.). *Pesquisa em eficácia escolar*: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Professores excelentes*: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2014.

CANGUÇU, Kátia Liliane Alves. *Estudos da associação entre clima escolar e o desempenho médio de alunos do 5º ano do Ensino Fundamental*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Estado de Minas Gerais, 2015.

ELACQUA, Gregory *et al*. *Educação baseada em evidências*: como saber o que funciona na educação. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015.

UNESCO. *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matematica y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica (Perce)*. Santiago: Unesco, 2001.

UNESCO. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce)*. Santiago: Unesco, 2008.

UNESCO. *Tercer estudio regional comparativo y explicativo (Terce)*. Santiago: Unesco, 2013.

UNIVERSIDADE DE NOTTINGHAM; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Impacto da liderança dos diretores sobre os resultados dos alunos das escolas de ensino médio do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sesi Rio, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PINTO JUNIOR, Cyro Carlos Garcez; LACERDA, Vinícius Bara Leoni. Uso de evidências na auditoria de redes públicas municipais de ensino fundamental do estado do Rio Grande do Sul. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 393-408. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

SIMONE FRANCESCHINA
LIRANE ELIZE DAFANTE FERRETO DE ALMEIDA

Resumo: É função dos gestores públicos a alocação dos recursos de forma eficiente, garantindo o equilíbrio das finanças públicas e promovendo o desenvolvimento econômico. Neste contexto, a pesquisa objetivou analisar a eficiência na alocação dos gastos em assistência social, educação, saúde em relação ao desenvolvimento municipal representado pelo índice Ipardes de Desempenho Municipal (IPDM). Quanto à metodologia, utilizou-se a análise envoltória de dados (DEA), considerando o modelo de retornos constantes de escala, com orientação *output*. A análise foi realizada com base em dados secundários, obtidos junto ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Ipardes, com base nos dados de 2013. Os resultados encontrados indicaram que os municípios do estado do Paraná, para o período analisado, apresentaram aproveitamento insatisfatório na alocação de recursos públicos. A situação preocupante de ineficiência foi verificada em grande parte dos municípios analisados, dos 384 municípios analisados, apenas 34 (8,85%) foram eficientes na alocação dos gastos públicos.

Palavras-chave: Municípios paranaenses. Eficiência. Gastos públicos. Desenvolvimento econômico.

Abstract: It is the function of public managers to allocate resources efficiently, ensuring the balance of public finances, and promoting economic development. In this context, the research aimed to analyze the efficiency in the allocation of expenditures on social assistance, education, health in relation to municipal development represented by IPARDES Index of Municipal Performance (IPDM). As for the methodology, we used the Data Envelopment Analysis (DEA), considering the model of constant returns of scale, with output orientation. The analysis was based on secondary data, obtained from the Instituto Paranaense de Desenvolvimento Economico e Social – Ipardes, based on the data from 2013. The results found indicated that the municipalities of the state of Paraná for the analyzed period presented poor performance in the allocation of public resources. The worrying situation of inefficiency was verified in a large part of

the analyzed municipalities, of the 384 municipalities analyzed, only 34 (8.85%) were efficient in allocating public expenditures.

Keywords: Municipalities of Parana. Efficiency. Public expenditure. Economic development.

1 Introdução

O estado é responsável pela atividade financeira vinculada à arrecadação de recursos destinados à satisfação das necessidades públicas básicas de ordem jurídico-constitucional, que são atendidas mediante a prestação de serviços públicos visando ao bem comum da coletividade (PALUDO, 2013). Para isso, dispende de recursos financeiros, que são cada vez mais escassos. Segundo Oliveira (2016), as despesas públicas do país estão descontroladas e crescem sem parar, e aumentar a carga tributária para aumentar as receitas não é uma estratégia sustentável, visto que o Brasil já possui alta carga tributária.

Deve-se considerar, ainda, que grande parcela do PIB é alocada para o gasto público, assim, melhorar a eficiência da despesa pública é uma questão importante que pode ajudar a garantir a sustentabilidade das finanças públicas (BARRIOS; SCHAECHTER, 2008). Para Mandl, Dierx e Ilzkovitz (2008), compreender até que ponto os governos podem aumentar o seu desempenho com os mesmos níveis de gastos, simplesmente aumentando a eficiência da despesa, pode ajudar os decisores da política fiscal a alcançar disciplinas fiscais sustentáveis.

Ainda, além de garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a eficiência na alocação dos gastos deve proporcionar desenvolvimento econômico. Para Leite Filho *et at*. (2015), o desenvolvimento, em especial dos municípios, está relacionado principalmente aos aspectos de gestão dos recursos públicos, níveis de endividamento e investimentos em programas ou projetos que visem à melhoria da qualidade de vida da população em geral.

Nesse contexto, considerando as limitações do Estado quanto à escassez de recursos, é imprescindível que os gestores públicos tirem o máximo de proveito dos recursos existentes e priorizem o aumento da eficiência dos gastos públicos.

O estado do Paraná pode ser considerado um dos estados privilegiados em questão de desenvolvimento, possui um IDHM de 0,749, que é considerado alto segundo as faixas de desenvolvimento divulgadas pelo *site* Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, sendo o 5º colocado no *ranking* dos estados brasileiros (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

Diante dessas perspectivas, considerando a importância da alocação dos gastos públicos de forma eficiente, esta pesquisa tem como objetivo verificar se os municípios do estado do Paraná estão alocando de forma eficiente os gastos em assistência social, educação e saúde na promoção do desenvolvimento econômico dos municípios.

Justifica-se a elaboração deste estudo pois este permitirá identificar quais municípios e quais mesorregiões foram eficientes na alocação dos recursos públicos, e ainda com os resultados encontrados será possível realizar comparações com estudos anteriores, a fim de verificar se os municípios evoluíram em termos de eficiência ao

longo dos anos. Os resultados encontrados ainda servirão como fonte de informações para os gestores públicos refletirem e se orientarem quanto à alocação dos recursos públicos de maneira eficiente, promovendo o desenvolvimento econômico.

Este artigo encontra-se estruturado em cinco seções, sendo esta, introdutória, a primeira, a seguir apresenta-se a revisão de literatura, em que são abordados os estudos correlacionados ao tema, na terceira seção tem-se a metodologia utilizada para a realização da pesquisa, seguida da análise e discussão dos resultados, e, por fim, as considerações finais.

2 Revisão de literatura

2.1 Alocação dos gastos públicos

Os administradores públicos são responsáveis pela gestão dos recursos públicos, sendo imprescindível a gestão fiscal adequada, visto que grande parte da arrecadação é proveniente de tributos cobrados da população. Assim, os valores arrecadados devem ser dispendidos em prol da população, promovendo o desenvolvimento econômico e social.

Para Costa (2011), um dos meios para que a gestão pública alcance a eficiência técnica e econômica é a alocação racional dos recursos públicos, pois a utilização adequada dos recursos públicos é responsabilidade dos gestores públicos municipais como agentes do desenvolvimento local.

Ainda, segundo Ollivaud (2017), a qualidade da governança é crucial, e grandes esforços devem ser empreendidos para resolver essa questão. A má gestão, especialmente em algumas áreas, reforça claramente as desigualdades em termos de acesso aos serviços públicos e leva a um desperdício de dinheiro quando existem falhas de planejamento e implementação.

2.2 Eficiência

Baciu e Botezat (2014, p. 2) discorrem que "geralmente, a eficiência é medida comparando os gastos com os benefícios gerados. Um aumento nas despesas públicas é considerado eficiente se tiver um efeito positivo em vários indicadores socioeconômicos".

A importância do uso eficiente dos recursos públicos e de políticas fiscais de alta qualidade para o crescimento econômico e a estabilidade dos indivíduos tem sido defendida por vários desenvolvimentistas nas últimas décadas. Isso porque as restrições macroeconômicas limitam o alcance dos países em aumentar as suas despesas. E, ainda, a transparência das práticas governamentais em todo o mundo aumentou e vem aumentando a pressão sobre a Administração Pública para que os recursos sejam usados de forma mais eficiente (AFONSO; SCHUKNACHT; TANZI, 2010).

Deve-se considerar também a escassez dos recursos públicos, mediante as diversas demandas em áreas como educação, saúde, saneamento, entre outras, sendo imprescindível que os recursos empregados tragam resultados positivos. Para Dabla-Norris *et al*. (2012), um problema particular dos países subdesenvolvidos é o alto grau de ineficiência, desperdício ou corrupção, que muitas vezes distorcem os impactos das despesas públicas, deixando um rastro de projetos mal executados e ineficazes.

Um método usualmente utilizado para medir a eficiência das unidades tomadoras de decisão (DMU) é a analise envoltória de dados (DEA). Esta baseia-se em modelos matemáticos não paramétricos para analisar a eficiência relativa das DMUs que utilizam insumos semelhantes e produzam bens similares (MORENO; LOSANO, 2016).

Nesse contexto, vários estudos foram direcionados a medir a eficiência, sendo apresentados a seguir os estudos correlacionados ao tema desta pesquisa.

2.3 Estudos correlatos

Na literatura recente encontram-se diversos estudos que utilizam a metodologia da analise envoltória de dados, e com diversos intuitos, entre os quais se apresentam alguns trabalhos a seguir. Buscou-se apresentar trabalhos que estão voltados para a área de administração pública e alocação de gastos públicos, em prol do desenvolvimento, pois estes relacionam-se com o objetivo deste estudo.

Afonso e Kazemi (2017) verificaram as despesas públicas de 20 países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no período de 2009-2013, buscando verificar a eficiência e avaliar se os países desenvolvidos tiveram desempenho eficiente em comparação uns com os outros. Para avaliar os escores de eficiência, os indicadores do desempenho do setor público (PSP) e da eficiência do setor público (PSE) foram construídos e a análise envoltória dos dados foi realizada. Os resultados mostraram que o único país que atuou na fronteira de eficiência foi a Suíça. Os resultados apontaram que os países poderiam ter reduzido o nível de despesa pública em 26,8% e alcançariam o mesmo nível de desempenho ou, com as mesmas despesas realizadas, os países poderiam ter aumentado o seu desempenho em 23,1%.

Moreno e Losano (2016) tiveram como objetivo identificar ineficiências na gestão das finanças públicas, como gastos excessivos, dívidas irracionais e impostos excessivos, mantendo o mesmo nível de previdência social no período de 2008 a 2012 pelos governos europeus. Utilizaram a metodologia de análise envoltória dos dados (DEA) para explicar a alocação do orçamento público e a transformação das despesas governamentais em serviços para as pessoas e para a economia. Os resultados mostram que não apenas os países com alto déficit, mas também os principais países como Alemanha e França, foram ineficientes.

Baciu e Botezat (2014) realizaram uma análise do desempenho e da eficiência do setor público com base nos países da União Europeia (UE), utilizando indicadores compostos e análise envoltória de dados (DEA), com foco nos novos países-membros da UE, envolvidos na última década no processo de adesão e integração. Os resultados da análise indicaram que, ao contrário dos "antigos" membros da UE, que investiram mais em setores como educação ou saúde, os países da Europa Central e Oriental, considerados os "novos" Estados membros da UE, dirigiram recursos públicos principalmente para o desempenho dos setores governamentais. No entanto, uma maior eficiência foi alcançada precisamente nas áreas em que investiram menos.

Hsu *et al*. (2014) empregaram o método de análise envoltória de dados (DEA) para avaliar o desempenho das despesas públicas e mostrar como a produtividade mudou ao longo do tempo para 18 países da OCDE selecionados entre 1995 a 2002. Os resultados da análise mostraram que 14 países exibem retornos variáveis à escala, o que significa que eles poderiam reduzir a ineficiência através de economias de escala internas.

Afonso, Romero e Monsalve (2013) utilizaram a metodologia DEA para avaliar a eficiência da despesa pública em 23 países da América Latina e do Caribe no período de 2001 a 2010 e calcularam a eficiência do setor público (PSE). Apresentaram uma medida de resultado pela pontuação do desempenho do setor público, calculada através da construção do indicador. A medida de insumos é a proporção total de gasto público – PIB. Eles concluem que os escores de eficiência do setor público têm uma correlação inversa com o tamanho dos governos e, também, que esses governos poderiam atingir o mesmo nível de produção com menos gastos. Além disso, a análise de Tobit realizada sugere que mais transparência e qualidade reguladora melhoram os escores de eficiência, enquanto uma maior transparência e controle da corrupção aumentam a eficiência orientada para a produção.

Afonso, Schuknechte e Tanzi (2010) analisaram a eficiência do setor público nos novos países membros da UE em relação aos mercados emergentes. Realizaram uma discussão conceitual sobre a medição da eficiência da despesa e, após calcularem os escores de eficiência e os *rankings*, aplicaram uma série de técnicas de medição, concluindo que a eficiência das despesas nos novos Estados-Membros da UE é bastante diversificada, especialmente em comparação com o grupo de mercados emergentes de maior desempenho na Ásia. E, ainda, a análise econométrica mostrou que a maior renda, a competência do serviço público e os níveis educacionais, bem como a segurança dos direitos de propriedade, parecem facilitar a prevenção de ineficiências no setor público.

Em nível nacional serviram de base para esta pesquisa os trabalhos de Dalchiavon e Melo (2016) e Costa (2011).

Buscando verificar a eficiência técnica dos gastos públicos em educação e cultura, saúde e saneamento, e trabalho nos municípios do estado do Paraná em 2011, Dalchiavon e Melo (2016) utilizaram a metodologia de análise envoltória de dados (DEA), considerando o modelo de retornos constantes com orientação *output*. Os resultados encontrados mostraram que dos 81 municípios analisados, 12 foram eficientes na alocação dos recursos públicos. E, ainda, dos municípios eficientes, a maioria pertence à região norte do estado e apresentou as menores despesas *per capita* no período.

Costa (2011) objetivou identificar e analisar a eficiência dos gastos com educação, saúde e saneamento em relação ao Índice Ipardes de Desempenho Municipal (IPDM) nos municípios paranaenses no ano de 2008 e, posteriormente, agrupou segundo a mesorregião que cada um pertence, demonstrando as mesorregiões que possuem maior e menor número de municípios eficientes, em relação aos gastos públicos que são considerados fundamentais para o desenvolvimento municipal. Utilizou a técnica de análise envoltória de dados (DEA) pelo modelo de retornos variáveis à escala com orientação produto. Os resultados mostraram que 32 dos 350 municípios em estudo foram eficientes na alocação dos gastos públicos, sendo que 12 municípios pertencem à mesorregião Norte Central.

Este trabalho é baseado principalmente na análise de Costa (2011), no entanto, com os dados recentes, e alteração da variável gasto com saneamento por gasto com assistência social. Neste contexto, este trabalho pode contribuir com a sociedade acadêmica, pois com os resultados será possível comparar se houve melhora na eficiência pelos municípios de 2008 a 2013 e verificar o aumento de valores médios dos gastos públicos.

3 Métodos e procedimentos da pesquisa

Este estudo objetiva analisar a eficiência na alocação dos gastos públicos direcionados à educação, saúde e assistência social nos municípios do estado do Paraná no ano de 2013. Configura-se como pesquisa descritiva, documental e quantitativa. No que diz respeito aos objetivos, sua classificação é descritiva, visto que busca descrever a eficiência técnica na alocação dos gastos públicos pelos municípios. Em relação aos procedimentos, a pesquisa classifica-se como documental, por utilizar como fonte dados publicados no sítio do Ipardes, e quantitativa, por utilizar o método de análise envoltória de dados para mensurar a eficiência técnica.

Os *inputs* utilizados na análise para representar os gastos públicos foram: despesa por função educação, despesa por função assistência social e despesa por função saúde. O PIB *per capita* foi utilizado como variável de controle, para relativizar os efeitos de uma maior riqueza municipal sobre o desenvolvimento do município.

No que concerne aos *outputs*, representando o indicador de desenvolvimento dos municípios, foi utilizado o Índice Ipardes de Desempenho Municipal (IPDM). Todas as variáveis classificadas como *inputs* e *outputs* foram coletadas no *site* do Ipardes no período de dezembro de 2017.

O IPDM é um índice que mede o desempenho da gestão e ações públicas dos municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e agropecuária, saúde e educação. A sua metodologia considera em igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento econômico e social, sendo que as variáveis e indicadores escolhidos são considerados aspectos indispensáveis ao desenvolvimento local. Os valores do IPDM variam em 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desempenho do município (IPARDES, 2017).

A Tabela 1 traz a discriminação das variáveis e a classificação dos *inputs* e *output* utilizados nesta pesquisa.

Tabela 1 – Variáveis utilizadas no modelo DEA

Inputs	Output
Gasist – Gasto *per capita* com assistência social **Geduc – Gasto *per capita* com educação** **Gsau – Gasto *per capita* com saúde** **PIB – Produto Interno Bruto *per capita***	IPDM – Índice Ipardes de Desempenho Municipal

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) de 2017.

A população de pesquisa compreende os 399 municípios do estado do Paraná, porém, devido à indisponibilidade de dados de alguma das variáveis escolhidas para o estudo, fez com que 15 municípios fossem excluídos, restando 384 munícipios que fizeram parte da amostra.

A economia paranaense é a quinta maior do país, representando atualmente 6,3% do PIB nacional. Registrando uma renda *per capita* de R$30,3 mil em 2013, valor este acima da renda *per capita* registrada do Brasil no mesmo ano, de R$26,4 mil. Possui

um IDH de 0,749, que é considerado alto, sendo o 4º colocado no *ranking* dos estados brasileiros (IPARDES, 2017).

O estado do Paraná é subdividido em 10 mesorregiões geográficas e 39 microrregiões. Sendo as mesorregiões as seguintes: Noroeste paranaense, Centro-Ocidental paranaense, Norte-Central paranaense, Norte Pioneiro paranaense, Centro-Oriental paranaense, Oeste paranaense, Sudoeste paranaense, Centro-Sul paranaense, Sudeste paranaense, e Metropolitana de Curitiba (IPARDES, 2017).

3.1 Método de análise dos dados

O método de análise envoltória de dados possibilita uma análise dos parâmetros de eficiência, sendo possível identificar os municípios que foram eficientes e ineficientes na aplicação dos recursos.

A análise envoltória de dados (DEA) é uma abordagem que avalia o desempenho relativo e a eficiência de um conjunto de unidades de tomada de decisão (DMU) usando métodos de programação linear para construir uma fronteira de produção, com capacidade de simultaneamente identificar a possível fronteira de eficiência de um grupo de organizações que possuam as mesmas características, e elaborar comparações entre os recursos usados e os resultados obtidos por cada uma das organizações avaliadas (KAZEMI, 2016; JUBRAN; JUBRAN, 2010). Sendo que neste estudo são consideradas unidades produtivas (DMUs) 384 municípios paranaenses.

Segundo Jubran e Jubran (2010), a metodologia DEA visa medir a eficiência produtiva individual em um grupo de unidades avaliadas, considerando os resultados alcançados em relação aos insumos aplicados, sendo construída uma fronteira de eficiência a partir das unidades produtivas mais eficientes, e posteriormente é medida a eficiência alcançada pelas demais unidades que se encontram abaixo dessa fronteira.

Mello *et al.* (2005) dizem que o conceito de eficiência é relativo, dados os recursos disponíveis pela DMU, comparando o que foi produzido com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos.

Para a aplicação do DEA, deve ser definido ainda o retorno à escala e à orientação utilizada. Para Mello *et al.* (2005), embora várias formas da fronteira possam ser determinadas, existem dois modelos que são considerados clássicos: o CCR e o BCC.

O modelo CCR, constrói uma superfície linear por partes, não paramétrica, envolvendo os dados. Trabalha com retornos constantes de escala, isto é, qualquer variação nas entradas (*inputs*) produz variação proporcional nas saídas (*outputs*). O modelo BCC considera retornos variáveis de escala, isto é, substitui o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* pelo axioma da convexidade (MELLO *et al.*, 2005).

Após a escolha do modelo, deve-se definir a orientação, que pode ser orientação *input* (orientação a insumos) ou orientação *output* (orientação a produtos). A orientação a insumos é quando se deseja minimizar os insumos, mantendo os valores dos produtos constantes, e a orientação a produtos é quando se deseja maximizar os resultados sem diminuir os recursos disponíveis (LIMA *et al.*, 2016).

Considerando que o objetivo deste estudo é classificar as DMUs (municípios do estado do Paraná) em eficientes e ineficientes de acordo com os escores obtidos, optou-se por retornos constantes à escala, DEA CCR, orientados a *outputs*. A escolha do método

deve-se às caraterísticas do estudo proposto, que atribui a gestão pública municipal à função de alocar os recursos públicos na oferta de serviços públicos, que atendam às demandas da sociedade, e promovam o desenvolvimento econômico.

A análise envoltória de dados atribui a cada DMU um *score*, valor representativo do seu desempenho, que pode variar de 0 a 1, ou de 0 a 100%, sendo consideradas unidades eficientes as DMUs com valor igual a 1 ou 100. Quanto mais próximos de 1 ou 100, melhor é o nível de eficiência das DMUs.

Para a manipulação quantitativa dos dados utilizou-se o *software* livre DEA-SAED V1.0, *software* de análises envoltória de dados desenvolvido por Surco (2004). Para elaboração dos mapas temáticos foi utilizado o *software* livre Geoda v. 1.12.

4 Apresentação e análise dos resultados

Nesta seção apresentam-se a descrição e análise dos resultados da pesquisa. Inicia-se pela análise descritiva. Em seguida, demonstram-se os *scores* de eficiência gerados pela análise envoltória de dados, mostrando se os municípios e as mesorregiões do estado do Paraná foram eficientes na alocação dos recursos públicos.

4.1 Estatística descritiva das variáveis

Buscando descrever e resumir as variáveis da pesquisa, e ainda possibilitar a compreensão do comportamento das variáveis do estudo, apresenta-se na Tabela 2 a estatística descritiva das variáveis.

Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis utilizadas

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Assimetria	Curtose
Gastos assistência social (*per capita*)	5,79	347,67	106,48	58,21	1,50	2,50
Gasto educação (*per capita*)	3,18	1.596,56	574,22	175,17	1,88	6,92
Gasto saúde (*per capita*)	11,30	1.723,00	574,56	207,82	1,32	3,51
PIB	8.634,00	202.811,00	23.238,50	13.828,26	6,59	75,52
IPDM	0,510	0,869	0,707	0,062	-0,211	-0,075

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados da pesquisa realizada em 2017.

Observa-se, na Tabela 2, que as médias de gastos em educação (574,22) e saúde (574,56) são semelhantes, no entanto, bem superiores à média de gastos com assistência social (106,48). O que é compreensível pela existência de limites obrigatórios a serem investidos em educação e saúde estabelecidos pela Constituição Federal (1988) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000), que estabelecem que os municípios devem investir em educação no mínimo 25% das receitas correntes líquidas, e em saúde o mínimo de 15%.

Com relação as médias de gastos em educação e saúde, comparando com os trabalhos de Costa (2011) e Dalchiavon e Melo (2016), obteve-se nesta pesquisa valores

superiores. Com base nos dados de 2008, Costa (2011) encontrou um valor médio de gastos em saúde de R$319,91, Mello (2016), com base nos dados de 2011, encontrou um valor médio de R$448,95, e, com base nos resultados de 2013, chegou-se a R$574,56; ficando evidente o aumento dos gastos (investimentos) em saúde no decorrer dos anos.

Com educação, os resultados também evidenciaram o aumento progressivo ao longo dos anos, com base nos mesmos autores, em 2008 o valor gasto em educação foi de R$352,17, em 2011, R$465,80 e, com base neste trabalho, referente aos dados de 2013, R$574,22.

A variável PIB *per capita* obteve um valor médio de R$23.238,50, apresentando grande amplitude em seus valores quando comparados entre mínimos máximos, existindo o município de Guaraqueçaba com PIB *per capita* mínimo de R$8.634,00, enquanto o município de Saudade do Iguaçu apresentou valor máximo de R$202.811,00, indicando uma variedade de níveis de desempenho econômico entre os municípios analisados.

Em termos de desenvolvimento, os municípios apresentaram um valor médio do índice Ipardes de 0.707, indicando que os municípios do estado do Paraná possuem um médio desempenho. Esse resultado colabora com a análise de Costa (2011), que apresentou um índice médio de 0.662, indicando um médio desempenho quanto às dimensões emprego, renda e produção agropecuária; saúde e educação.

Com relação à assimetria, todas as variáveis apresentaram coeficientes positivos, indicando que a maioria dos valores destas variáveis são maiores do que a média. O resultado encontrado assemelha-se com o apresentado por Costa (2011), que discorre que o coeficiente de assimetria positivo significa que a maioria dos valores foram acima da média, o que pode evidenciar maior dispersão entre seus valores, como é o caso do PIB *per capita* que apresenta os maiores valores de assimetria e considerados valores de desvio-padrão em relação às suas médias.

Buscando atender ao objetivo deste estudo, foi realizada a análise envoltória de dados (DEA), e os escores de eficiência técnica dos municípios foram encontrados, conforme apresenta-se no tópico 4.2.

4.2 Resultado da análise envoltória de dados (DEA) das variáveis

A partir do modelo de retornos variáveis de escala e orientação ao produto, foi realizado o cálculo da eficiência técnica padrão para os 384 municípios do estado do Paraná. Os principais resultados são demonstrados na Tabela 3.

Tabela 3 – Resultados da análise envoltória de dados

Descrição	Valores da eficiência-padrão
Municípios eficientes	34
Ineficientes	350
Municípios com ausência de dados	15
Escore médio	0,893
Escore mínimo	0,705
Desvio-padrão	0,067

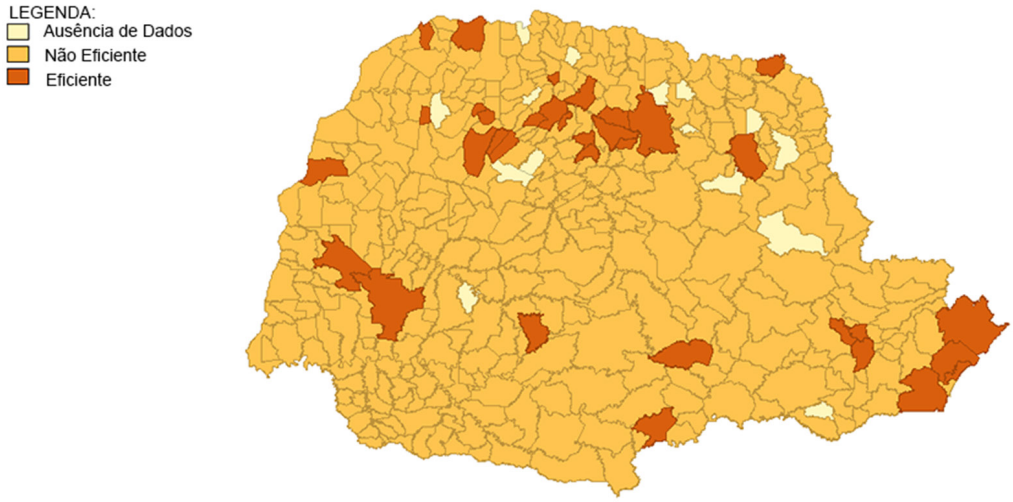
Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados da pesquisa realizada em 2017.

O valor de escore médio encontrado na análise foi de 0,893, e o desvio-padrão, de 0,067, o que indica que há pouca dispersão entre os dados analisados em relação aos escores de eficiência. Os escores variam do mínimo de 0,705 e máximo 1,00. Dos 384 municípios analisados, 34 foram eficientes na aplicação de seus recursos, sendo que 30 deles serviram de *benchmarks* para pelo menos um município ineficiente. Alguns municípios que se destacaram como referência nos *benchmarks* para diversos municípios ineficientes foram Astorga, Cascavel, Apucarana, Ibati, Marumbi e Terra Rica.

Com os resultados encontrados, contatou-se que 8,85% dos municípios analisados foram eficientes, e a maioria, que corresponde a 91,15%, foi ineficiente. Os municípios que apresentaram os menores valores de escores de eficiência foram: Nova Aliança do Ivaí (0,705), Cândido de Abreu (0,706), Ramilândia (0,723), Cerro Azul (0,740), Rio Branco do Sul (0,744) Ivaí (0,748), Manoel Ribas (0,748), Ipiranga (0,749) Itaperuçu (0,756) e Nova Laranjeiras (0,762).

Entre os 34 municípios que foram eficientes com escore 1 (um) estão: Cascavel, Curitiba, Londrina, Maringá, Paranaguá, Toledo, Almirante Tamandaré, Apucarana, Cianorte e Irati. A Figura 1 do mapa do Paraná a seguir mostra os municípios que foram eficientes, ineficientes e aqueles com ausência de dados.

Figura 1 – Distribuição espacial dos municípios eficientes e não eficientes



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Observa-se que a maioria dos municípios eficientes se localiza na região Norte do estado. Esta região se destaca por possuir alguns dos municípios com maior PIB *per capita* do estado, conforme análise realizada por Mansano, Urt e Pereira (2016), que verificaram a importância da região Norte no estado do Paraná, e concluíram que a região é importante pois corresponde a 24% do PIB e 34% da população do estado, e que todas as mesorregiões que a compõem tiveram aumento do PIB *per capita* juntamente com a melhora do IDH, concluindo que municípios apresentaram variações positivas nos índices de crescimento e desenvolvimento econômico.

Para facilitar a compreensão quanto aos níveis de desempenho dos municípios paranaenses, seguindo o mesmo método de Costa (2011), foram estabelecidas categorias a fim de se classificar os municípios (DMUs) em razão de seus valores de escores de eficiência, tendo como referência para cálculo dos intervalos a média e o desvio-padrão dos escores obtidos. Assim, foi possível classificar os municípios em 3 níveis de desempenho, que são: baixo (1), médio (2) e alto (3), conforme apresenta-se na Tabela 4.

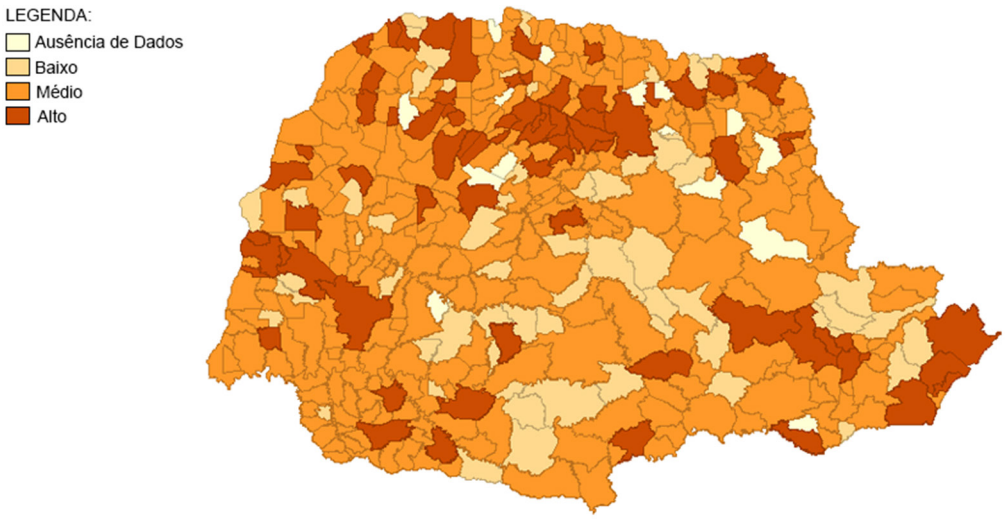
Tabela 4 – Classificação de desempenho dos municípios com base nos escores de eficiência

Nível	Critérios	Quantidade DMUs	Escores	Desempenho
1	Inferior à média menos 1 desvio-padrão	60	E < 0.826	Baixo
2	Média mais ou menos 1 desvio-padrão	250	0.826 < E < 0.959	Médio
3	Superior à média mais 1 desvio-padrão	74	E > 0.959	Alto

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados da pesquisa realizada em 2017.

Conforme demonstrado na Tabela 4, dos 384 municípios analisados, 60 municípios apresentam baixos escores de eficiência, 250 médios escores de eficiência e 74 altos escores de eficiência. Para demonstrar visualmente essa classificação na Figura 2, apresenta-se a distribuição espacial da eficiência técnica dos municípios de acordo com a classificação de desempenho realizada a partir dos valores dos escores médios de eficiência e desvio-padrão.

Figura 2 – Distribuição espacial dos municípios pela eficiência técnica de acordo com a classificação de desempenho



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

A maior concentração de municípios eficientes e com escores considerados altos encontra-se nas mesorregiões Noroeste, Norte-Central e Oeste.

Com o objetivo de realizar uma análise por mesorregião, e ainda buscando verificar as disparidades regionais em termos de eficiência técnica dos municípios, os resultados foram segregados. Assim, apresenta-se na Tabela 5 a estatística descritiva dos escores de eficiência das dez mesorregiões do estado do Paraná.

Tabela 5 – Estatística descritiva dos escores de eficiência por mesorregião do estado do Paraná

Mesorregiões geográficas	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Noroeste	0,911	0,070	0,705	1
Centro-Ocidental	0,885	0,056	0,797	1
Norte-Central	0,907	0,067	0,706	1
Norte Pioneiro	0,885	0,062	0,772	1
Centro-Oriental	0,875	0,041	0,811	0,962
Oeste	0,895	0,059	0,723	1
Sudoeste	0,894	0,052	0,775	0,992
Centro-Sul	0,845	0,062	0,762	1
Sudeste	0,867	0,067	0,748	1
Metropolitana de Curitiba	0,903	0,078	0,740	1

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados da pesquisa realizada em 2017.

As mesorregiões Noroeste e Norte-Central apresentaram as maiores médias de escores de eficiente. Na análise de Costa (2011), também foram as mais eficientes, o que segundo o autor demonstra que essas duas mesorregiões, em comparação às outras, estão otimizando a alocação dos recursos, o que sugere que a Administração Pública está buscando proporcionar melhorias na qualidade de vida da população por meio da aplicação eficiente dos recursos públicos. Buscando demonstrar o número de municípios eficientes por mesorregião, em relação ao número total de municípios da amostra, apresenta-se a Tabela 6.

Tabela 6 – Relação entre os municípios da amostra e os eficientes para cada mesorregião do estado do Paraná

(*Continua*)

Mesorregiões geográficas	Total de municípios	Incluídos na amostra	Número de municípios eficientes	% de municípios eficientes
Noroeste	61	59	8	13.56
Centro-Ocidental	25	23	1	4.35
Norte-Central	79	76	11	14.47
Norte Pioneiro	46	41	2	4.88
Centro-Oriental	14	13	0	0.00
Oeste	50	49	2	4.08
Sudoeste	42	42	0	0.00

(*Conclusão*)

Mesorregiões geográficas	Total de municípios	Incluídos na amostra	Número de municípios eficientes	% de municípios eficientes
Centro-Sul	24	24	1	4.17
Sudeste	21	21	2	9.52
Metropolitana de Curitiba	37	36	7	19.44
Estado do Paraná	399	384	34	8.85

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados da pesquisa realizada em 2017.

As mesorregiões com maior percentual de municípios eficientes foram a metropolitana de Curitiba, com 19,44% de municípios eficientes, em seguida a Norte-Central com 14,47% e Noroeste com 13,56%. Já as mesorregiões com menos municípios eficientes foram Centro-Oriental e Sudoeste, que não apresentaram nenhum município eficiente, e a Centro-Sul, com 4,17%.

Os resultados encontrados coincidem com os resultados encontrados por Dalchiavon e Mello (2013), que após a pesquisa verificaram que o maior número de municípios eficientes se encontra na região Norte do estado. E por Costa (2011), que em sua análise desmembrada por mesorregião constatou que as mesorregiões Norte-Central e Noroeste foram as que apresentaram maior incidência de municípios eficientes.

Na mesorregião Metropolitana de Curitiba destacam-se os municípios de Curitiba, Almirante Tamandaré, Paranaguá e Guaratuba, que são alguns dos municípios eficientes. Segundo a Comec (2017), fazendo parte dessa mesorregião, a microrregião de Curitiba tem se destacado por apresentar elevado grau de competitividade em relação ao tamanho de seu mercado (consumo, geração de empregos), bem como elevado grau de qualidade de vida. Além disso, essa microrregião exerce grande participação na composição do PIB paranaense, contribuindo com aproximadamente 42% de todos os bens e serviços produzidos (IBGE, 2010).

Na mesorregião Norte-Central destacam-se os municípios de Maringá, Londrina, Apucarana e Arapongas, que foram alguns dos eficientes. Costa (2011) também verificou a mesorregião Norte-Central como uma das mais eficientes. Segundo o autor essa mesorregião destaca-se pela atividade da agroindústria e serviços, e os municípios de Londrina e Maringá são essenciais para a economia da região, visto que estes municípios estão entre as dez maiores economias do estado.

Em uma análise geral, em comparação com os estudos de Costa (2011) e Dalchiavon e Melo (2016), o percentual de municípios eficientes encontrados neste estudo foi menor (8,85%), sendo que Costa (2011), com base em uma amostra de 350 municípios, identificou que 9,14% eram eficientes. Dalchiavon e Melo (2016), analisando 81 municípios, encontraram um percentual de 14,8%.

De forma geral, verifica-se que apesar de o escore médio de eficiência de 0,893 (Tabela 3) ter apresentado uma evolução em comparação com a análise de Costa (2011), cujo escore médio foi de (0,875), a maioria dos municípios do Paraná ainda é ineficiente na alocação dos gastos públicos nas funções analisadas.

Contatou-se, ainda, que os municípios com maior nível de eficiência, que correspondem a proximamente 8,85% da amostra (34 municípios dos 384 analisados),

realizaram gastos inferiores à média geral. O que sugere que a eficiência independe do volume de recursos investidos (gastos), mas, sim, da qualidade do gasto público, com obtenção da eficiência.

Nesse contexto, é necessário que Administração Pública municipal reveja a gestão na alocação dos recursos, pois estes não estão sendo alocados de forma eficiente pela maioria dos municípios do estado do Paraná. Demonstrando que os gestores municipais precisam melhorar a alocação dos recursos para ser eficientes, e com isso proporcionar a melhoria na qualidade de vida da população, promovendo desenvolvimento econômico e social.

5 Considerações finais

O objetivo deste estudo foi analisar a eficiência dos municípios do estado do Paraná, na alocação dos gastos públicos em assistência social, educação, saúde e o PIB *per capita* em relação ao desenvolvimento municipal representado pelo índice Ipardes, e ainda identificar quais mesorregiões possuem municípios eficientes. Para isso, utilizou-se a abordagem *data envelopment analysis* (DEA) a partir do modelo de retornos constantes de escala e orientação *output*.

Os resultados da análise indicaram que os municípios do estado do Paraná, para o período analisado, apresentaram a aproveitamento insatisfatório na alocação de recursos em assistência social, educação e saúde. A situação preocupante de ineficiência foi verificada em grande parte dos municípios analisados, sendo que da amostra analisada 91,15% dos municípios foram ineficientes.

Verificou-se, ainda, que os municípios com maior nível de eficiência realizaram gastos inferiores à média geral, sugerindo que a eficiência independe do volume de recursos gastos. Nesse contexto, os municípios considerados eficientes, que correspondem a 8,85% da amostra, devem aprimorar as boas práticas de gestão dos recursos públicos, buscando manter a posição alcançada. Já os ineficientes precisam rever as práticas de gestão dos gastos públicos, buscando identificar e corrigir as falhas que estão gerando a ineficiência.

A principal limitação da pesquisa refere-se às variáveis de despesas por função, pois poderiam ser utilizados outros tipos de despesas na inclusão das variáveis, no entanto, não há informações disponíveis para a maioria dos municípios.

Como sugestão para trabalhos futuros, pode-se replicar a pesquisa utilizando outras despesas por função, ou aprofundar as análises com relação aos estados ou regiões brasileiros. Ou, ainda, aplicar um modelo econométrico buscando identificar a relação entre os gastos públicos e o desenvolvimento econômico e social.

Referências

AFONSO, A.; KAZEMI, M. Assessing public spending efficiency in 20 OECD countries. In: BÖKEMEIER, B.; GREINER, A. (Ed.). *Inequality and finance in macrodynamics*. Nova York: Springer International Publishing, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/SSRN-id2787817.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

AFONSO, A.; ROMERO, A.; MONSALVE, E. Public sector efficiency: evidence for Latin America public. *Inter-American Development Bank Working Paper*, n. 19/2013/DE/UECE, 2013.

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*, v. 42, n. 17, p. 2147-2164, 2010.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. *Ranking todo o Brasil (2010)*. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em: 10 set. 2017.

BACIU, L.; BOTEZAT, A. A comparative analysis of the public spending efficiency of the new EU member states: a DEA approach. *Emerging Markets Finance and Trade*, v. 50, n. 4, p. 31-46, 2014.

BARRIOS, S.; SCHAECHTER, A. The quality of public finances and economic growth. *European Commission, Economic and Financial Affairs Economic Papers*, n. 337, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Direito/Constituicao_da_Republica_Federativa_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – COMEC. *Região Metropolitana de Curitiba*. 2017. Seção interativa. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2017.

COSTA, I. S. Eficiência técnica municipal na alocação dos gastos públicos no Estado do Paraná. *Encontro da ANPAD*, v. 35, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB3112.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

DABLA-NORRIS, E. *et al*. Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth*, v. 17, n. 3, p. 235-266, 2012.

DALCHIAVON, E. C.; MELO, C. O. Eficiência dos gastos públicos em educação, saúde e trabalho para o desenvolvimento dos municípios paranaenses. *Gestão e Desenvolvimento em Revista*, v. 2, n. 2, p. 38-49, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/16157>. Acesso em: 23 ago. 2017.

GEODA. *Última versão GeoDa 1.12*. Disponível em: <http://geodacenter.github.io/download.html>. Acesso em: 4 jul. 2018.

HSU, Y. *et al*. Performance measurement in public spending: evidence from a non-parametric approach. *Journal for Economic Forecasting*, n. 3, p. 136-159, 2014.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. *Base de Dados do Estado* – BDEweb. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 30 set. 2017.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. *Relação dos municípios do estado ordenados segundo as mesorregiões e as microrregiões geográficas do IBGE Paraná 2012*. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base_fisica/relacao_mun_micros_mesos_parana.pdf>. Acesso em: 4 set. 2017.

JUBRAN, A. J.; JUBRAN, L. M. P. Simulação e análise da eficiência na gestão municipal suportadas por data envelopment analysis. *4º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano Regional, Integrado, Sustentável – PLURIS*, 2010.

LEITE FILHO, G. A. *et al*. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores de desenvolvimento e de responsabilidade social dos municípios do estado de Minas Gerais. *Revista*

Mineira de Contabilidade, v. 16, n. 2, p. 14-25, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://revista.crcmg.org.br/index.php?journal=rmc&page=article&op=view&path%5%5D=74>. Acesso: 26 maio 2017.

LIMA, V. A. M. O. *et al*. Análise da eficiência de pequenas propriedades rurais através do método da Análise Envoltória de Dados (DEA). *Informe GEPEC*, v. 20, n. 2, p. 58-70, 2016.

MANDL, U.; DIERX, A.; ILZKOVITZ, F. The effectiveness and efficiency of public spending. *European Economy – Economic Papers*, n. 301, 2008.

MANSANO, F. H.; URT, L. C.; PEREIRA, M. F. A importância da região norte na economia paranaense. *A Economia em Revista – AERE*, v. 24, n. 1, p. 103-117, 2016.

MELLO, J. C. C. B. S. de *et al*. Curso de análise de envoltória de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, XXXVII, 2005. *Anais*... Gramado: UFF, 2005. Disponível em: <http://www.uff.br/decisao/sbpo2005_curso.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MORENO, P.; LOZANO, S. Super SBI dynamic network DEA approach to measuring efficiency in the provision of public services. *International Transactions in Operational Research*, 2016.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE. P. B. *Finanças públicas*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, D. Despesas do governo estão descontroladas, diz ministro do Planejamento. *Brasil Econômico*, ago. 2016. Seção interativa. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2016-08-24/planejamento-despesas-publicas.html>. Acesso em: 8 set. 2017.

OLLIVAUD, P. Improving public spending allocation and efficiency in Indonesia. *OECD Working Papers*, Paris, n. 1381, 2017. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/528dc615en.pdf?expires=1503869298&id=id&accname=guest&checksum=9D96FD60E-52D7AAA37D8A0F529345F43>. Acesso em: 26 ago. 2017.

PALUDO, A. V. *Administração Pública*. 3. ed. Rio de janeiro: Elsevier, 2013.

SURCO, D. F. *Desenvolvimento de uma ferramenta computacional para avaliação da eficiência técnica baseada em DEA*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/3150/DOUGLAS_FUKUNAGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FRANCESCHINA, Simone; ALMEIDA, Lirane Elize Dafante Ferreto de. Mensuração da eficiência dos gastos públicos em saúde, educação e assistência social nos municípios paranaenses. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 409-424. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL 2018-2022 DA UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ – UVA: UMA CONSTRUÇÃO TÉCNICA E DEMOCRATIZADA

KALINY KÉLVIA PESSOA SIQUEIRA LIMA

Linha de pesquisa: Políticas públicas de educação

Resumo: A Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA, no intuito de planejar estrategicamente o seu futuro, sintetiza o seu plano de desenvolvimento institucional – PDI para o período de 2018-2022, o qual reflete as expectativas e o projeto não apenas dos atuais gestores, mas de todos os segmentos da comunidade acadêmica, e tem como objetivo demonstrar a metodologia e os resultados do delineamento dos rumos de uma universidade de forma democrática entre todos os atores acadêmicos, entendendo que o plano tem como principal objetivo o alcance da excelência acadêmica. A importância deste trabalho técnico em apresentar a elaboração do plano de desenvolvimento institucional da UVA se dá por identificar que a elaboração de planos anteriores estava reclusa a um único departamento da instituição, e até mesmo ao chefe do setor, demonstrando fragilidades e impessoalidades acerca do futuro da IES. Este estudo técnico sobre a elaboração do plano de desenvolvimento institucional da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) está organizado da seguinte forma: um breve histórico sobre a Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; o diagnóstico do PDI 2013-2017, mostrando os planos estratégicos propostos e seus resultados ao longo dos últimos cinco anos; a partir deste diagnóstico apresentar-se-á a metodologia das discussões acerca da construção de um novo plano, projetando os avanços da IES para os próximos cinco anos e, por fim, os resultados e conclusões através das propostas estratégicas elencadas a serem executadas nos próximos anos – 2018-2022.

1 Introdução

O plano de desenvolvimento institucional (PDI), por definição, deve congregar necessidades, demandas, intenções, objetivos, diretrizes e ações de uma instituição de educação superior (IES).

A Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA, no intuito de planejar estrategicamente o seu futuro, sintetiza o seu plano de desenvolvimento institucional – PDI para o período de 2018-2022, o qual reflete as expectativas e o projeto não apenas dos atuais gestores, mas de todos os segmentos da comunidade acadêmica.

O PDI UVA 2022 é, portanto, o principal instrumento de planejamento e de melhoria do desempenho institucional, sendo o eixo direcionador do processo de autoavaliação, na medida em que define a instituição quanto à filosofia de trabalho, à missão, à visão, às diretrizes pedagógicas que orientam as ações, à estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e que pretende desenvolver.

A importância deste trabalho técnico em apresentar a elaboração do plano de desenvolvimento institucional da UVA se dá por identificar que a elaboração de planos anteriores estava recluso a um único departamento da instituição e até mesmo ao chefe do setor, demonstrando fragilidades e impessoalidades acerca do futuro da IES.

Com tal problemática, percebe-se a importância de uma formatação mais democrática, perpassando todos os atores que constroem a universidade; desde os agentes que estão na base, que identificam fidedignamente as necessidades e vivenciam as problemáticas, até a gestão da administração superior, estes que estão mais próximos de solucionar os encaminhamentos.

A elaboração do documento ocorreu em dois momentos, o primeiro momento foi composto por reuniões coordenadas pelo reitor e com a presença dos pró-reitores, diretores de centro, chefes de departamento e consulta a comunidade discente, em que foram traçadas as linhas gerais do plano e sugeridas propostas estratégicas. Em um segundo momento, as propostas sugeridas no momento anterior foram compartilhadas em discussões ampliadas junto à Administração Superior. Neste momento, as propostas foram validadas de forma coletiva.

Com a construção do PDI, alinhou-se este estudo técnico, que tem como objetivo demonstrar a metodologia e os resultados do delineamento dos rumos de uma universidade de forma democrática entre todos os atores acadêmicos, entendendo que o plano tem como principal objetivo o alcance da excelência acadêmica a fim de consolidar um importante passo para a realização de ações que resultem no fortalecimento institucional em âmbito administrativo e organizacional e, essencialmente, na melhoria das atividades relacionadas ao ensino, pesquisa, extensão e internacionalização, como forma de consolidação da citada universidade como instituição socialmente responsável, geradora e socializadora do conhecimento e fomentadora do avanço científico e tecnológico, em direção ao desenvolvimento da sociedade local, regional e nacional.

Este estudo técnico sobre a elaboração do plano de desenvolvimento institucional da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) está organizado da seguinte forma: um breve histórico sobre a Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; o diagnóstico do PDI 2013-2017, mostrando os planos estratégicos propostos e seus resultados ao longo dos últimos cinco anos; a partir deste diagnóstico apresentar-se-á a metodologia das discussões acerca da construção de um novo plano, projetando os avanços da IES para os próximos cinco anos e, por fim, os resultados e conclusões por meio das propostas estratégicas elencadas a serem executadas nos próximos anos – 2018-2022.

2 Histórico, perfil institucional e estrutura organizacional

A história da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) tem raízes fincadas nas estratégias da Diocese de Sobral para a propagação da fé cristã, através do ensino da filosofia e de temas afins, tornando-se uma consequência da visão larga e do espírito empreendedor de Dom José Tupinambá da Frota. Com efeito, aquela diocese foi a protagonista da criação da Faculdade de Filosofia de Sobral, por iniciativa do então vigário capitular da Diocese Dom José Bezerra Coutinho. Tal faculdade foi autorizada a iniciar a oferta dos cursos de Letras, História, Estudos Sociais e Filosofia, pelo Decreto Estadual nº 49.978, de 11.1.1961. Inicialmente, a faculdade abrigou-se nos espaços do Colégio Sant'Ana, fundado em 2.1.1934, por Dom José Tupinambá da Frota, tendo lá funcionado até 1971. Posteriormente, passou a funcionar na sede do antigo seminário, onde está até hoje.

Depois, a Câmara Municipal de Sobral aprovou, influenciada por uma intensa mobilização popular tendo à frente o Cônego Francisco Sadoc de Araújo, em 23.10.1968, projeto que transformou o decreto estadual na Lei nº 214, sancionada pelo então Prefeito Municipal de Sobral, Jerônimo de Medeiros Prado. Referida lei criou a Fundação Municipal Universidade Vale do Acaraú. A universidade, recém-instalada, passou a congregar as faculdades de Educação, Ciências Contábeis, Engenharia de Operações, Enfermagem e Obstetrícia, além da Faculdade de Filosofia da Diocese de Sobral.

Em 10.10.1984, pela Lei Estadual nº 10.933, a UVA foi encampada pelo Governo do Estado do Ceará, sob a forma de autarquia estadual, passando a se denominar Universidade Estadual Vale do Acaraú. Desta forma, passou a deter personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, financeira, patrimonial, didática e disciplinar, vinculando-se à Secretaria de Educação do Estado.

Os 16 anos que compreendem o período entre a criação da UVA pelo Poder Público municipal de Sobral, em 1968, e sua estatização, em 1984, foram bastante operosos. Tanto é assim que, neste intervalo de tempo, foram criados mais cinco novos cursos em áreas estrategicamente escolhidas, de modo a estabelecer as bases para o reconhecimento da UVA.

Em abril de 1990, pelo Decreto de nº 20.586, do então Governador Tasso Ribeiro Jereissati, o Professor José Teodoro Soares assumiu o reitorado *pró-tempore*, com a missão de fazer a consolidação da UVA, pela obtenção do seu reconhecimento como instituição universitária, condição imprescindível à sua expansão.

Pela Lei Estadual nº 12.077-A, de 1º.3.1993, a UVA foi mais uma vez caraterizada como fundação, desta feita, vinculada à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Educação Superior, denominando-se, a partir de então, Fundação Universidade Estadual Vale do Acaraú, mas, agora, passando a ser instituição de ensino superior de direito privado, com autonomia administrativa, financeira, disciplinar e didático-pedagógica, instrumentando-se, pois, do ponto de vista jurídico-legal, para atender à intensa pressão da sociedade por aumento da oferta de cursos superiores no Ceará, mormente nas cidades do interior.

Como resultado do intenso trabalho que se seguiu àquele reordenamento jurídico-administrativo, a UVA obteve o seu primeiro reconhecimento como instituição universitária, portanto, com responsabilidades no ensino, pesquisa e extensão, no dia

1º.6.1994, mediante a publicação no *Diário Oficial da União* da Portaria Ministerial nº 821, de 31.5.1994. Diploma legal antecedido pelo Parecer nº 318, do Conselho de Educação do Ceará, homologado pelo então Governador Ciro Ferreira Gomes, também reconhecendo a Universidade Estadual Vale do Acaraú.

A UVA, fundamentada nos mandamentos da Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), vem pautando sua atuação pela aplicação de mecanismos que proporcionem uma oferta flexível dos seus cursos, em estreita consonância com as demandas da comunidade a que pretende servir. Naturalmente, esta postura estratégica não prescinde do exercício do rigor acadêmico, tampouco dos estudos, pesquisas e atividades de extensão que a universidade leva a efeito no sentido de complementar, enriquecer e responder às questões locais e regionais, que na verdade são pontos primordiais alimentadores do processo ensino-aprendizagem.

Para atender a todo este espectro de oferta, a UVA está organizada em 6 (seis) centros, os quais são: Centro de Ciências Agrárias e Biológicas, Centro de Ciências Humanas, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Centro de Ciências da Saúde e Centro de Ensino de Filosofia, Letras e Educação, com 25 cursos de nível superior, entre bacharelados (Ciências Sociais, Geografia, Administração, Ciências Contábeis, Direito, Filosofia, Química, Educação Física, Engenharia Civil, Ciências da Computação, Zootecnia, Enfermagem e Biologia); licenciaturas (Ciências Sociais, História, Geografia, Educação Física, Pedagogia, Filosofia, Letras Português, Letras Inglês, Química, Física, Matemática e Biologia) e tecnológico (Tecnologia da Construção de Edifícios).

A UVA ainda possui vários projetos executados em parcerias, os quais são: Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor; Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária – Pronera, Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid, Programa de Educação Tutorial – PET/História e PET/Pedagogia, Programa de Educação pelo Trabalho – PET/Saúde/GraduaSUS.

Ainda, na modalidade *stricto sensu*, a UVA oferta os seguintes cursos, recomendados pela Capes; Mestrado Acadêmico em Zootecnia, Mestrado em Saúde da Família, Mestrado Acadêmico em Geografia, Mestrado Nacional em Ensino de Física (em parceria com SBF e Instituto Federal do Ceará) e Mestrado Profissional em Filosofia.

O corpo funcional da UVA é formado, segundo dados de 2017, por um universo de aproximadamente 9 mil alunos, incluindo alunos de convênios federais e discentes das pós-graduações; 90 servidores, dos quais 12 têm nível de escolaridade com o ensino fundamental incompleto, 8 têm o fundamental completo, 14, o ensino médio, 22, a graduação, 32, a especialização, 2 são técnicos com nível de escolaridade de mestrado; e 345 docentes efetivos, dos quais 38 são docentes substitutos/temporários.

3 Metodologia de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022

O Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 da UVA foi estrategicamente elaborado considerando os novos rumos da educação superior, visando atender às necessidades e demandas da comunidade acadêmica inserida num contexto inovador e globalizado.

O PDI, suas propostas e estratégias foram balizadas com as Leis de Diretrizes e Bases recomendadas pelo MEC e o Conselho Estadual de Educação, além de buscar alocar a gestão da universidade em um novo modelo proposto pelo Governo do Estado do Ceará denominado GpR – Gestão por Resultados, no intuito de melhor acompanhar e monitorar os processos que envolvem a execução eficiente do plano de desenvolvimento institucional.

Nisso, o plano também teve por embasar-se e fundamentar-se nas diretrizes do plano plurianual proposto pelo Governo, que trata de ser um instrumento de planejamento governamental que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública do Estado do Ceará, conforme disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988 e no art. 203 da Constituição Estadual de 1989.

Portanto, a GpR aliada ao plano plurianual são instrumentos de planejamento que orientam as escolhas das políticas públicas do estado e/ou de uma instituição pública, uma vez que estes instrumentos envolvem processos acerca de monitoramento, orçamento e avaliação.

A elaboração deste documento perpassou algumas etapas. Em sua primeira etapa foi realizado um diagnóstico de resultados acerca do PDI 2013-2018, que será apresentado neste documento pelo capítulo 5, e teve intuito de apresentar os esforços da gestão da universidade em executar as ações estratégicas propostas e elencar as dificuldades que ela encontrou nos últimos 5 (cinco) anos nos quais não foi possível realizar algumas das propostas sugeridas.

Além disso, o diagnóstico serve de passo inicial de avaliação para pensar na UVA nos próximos anos, verificando o que ainda é necessário, viável e permissivo executar de forma que continue gerando resultados positivos e proporcionando o desenvolvimento da educação superior através do papel social e impacto econômico e profissional que esta IES tem para com a sociedade.

Após a avaliação do PDI 2013-2017, este foi apresentado em 3 (três) momentos diferentes através de reuniões agendadas pela Reitoria e conduzidas pelo reitor e grupo técnico composto pela Pró-Reitoria de Planejamento, em que se criou tal metodologia e promoveu a execução do plano, segundo discussões, para elaboração final do documento.

Em todas as reuniões contou-se com a presença do reitor, da vice-reitora e da equipe técnica da Pró-Reitoria de Planejamento. Na primeira reunião, contou-se ainda com a presença dos representantes de todas as outras Pró-Reitorias (pró-reitores); na segunda reunião, os atores envolvidos foram os representantes das Direções de Centro; e a terceira reunião contou com representantes da classe dos servidores técnico-administrativos. Em todas as reuniões foram realizadas pontuações positivas e negativas acerca do PDI 2013-2017, por todos os atores envolvidos.

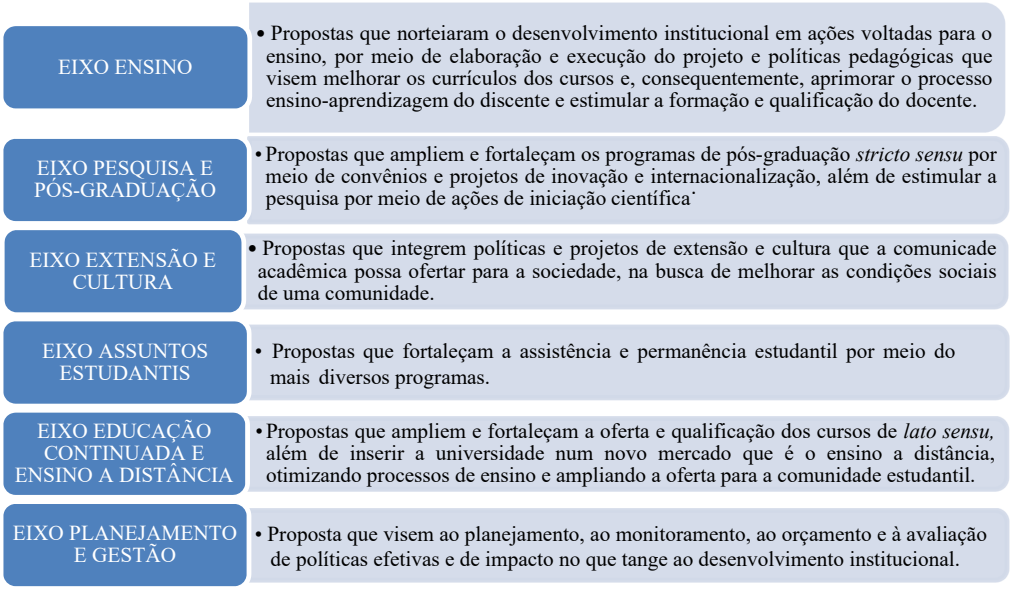
Vale ressaltar que, além da apresentação do diagnóstico, foi apresentado ainda um modelo de metodologia de como se conduziria o processo de elaboração das propostas e ações estratégicas que comporiam o documento final para apreciação e aprovação dos mesmos.

De já, apresentar-se-á aqui a metodologia aprovada e executada ao longo do período de outubro de 2017 a janeiro de 2018.

3.1 Delineando os passos metodológicos

Primeiramente, organizar-se-ão as propostas de desenvolvimento institucional em eixos, os quais escolhidos como fundamentais e importantes estão apresentados na Figura 1.

Figura 1 – Eixos norteadores de propostas de desenvolvimento institucional



Fonte: Proplan (2018).

Após os eixos delimitados, foram trabalhadas entre os agentes envolvidos as propostas e ações estratégicas delineadoras para cada tema, as quais serão apresentadas no capítulo 7 deste documento.

Para promoção das discussões das propostas e ações, no segundo momento, foram apresentadas as iniciativas prioritárias propostas pelo plano plurianual e a Gestão por Resultados, para que as propostas do PDI 2018-2022 possuam associação acerca deste com finalidade de alcançar êxito quanto às estratégias macroeconômicas no âmbito estatal.

A seguir são apresentadas as iniciativas do plano plurianual que auxiliaram na construção das propostas do PDI 2018-2022:

- ampliação da assistência estudantil em especial aos alunos em vulnerabilidade;
- ampliação da atividade de pesquisa científica, com a criação de novos grupos e novos projetos;
- ampliação da formação em pós-graduação *stricto sensu*;
- ampliação da titulação de mestres e doutores de professores da educação superior;
- ampliação das ações de extensão da IES estaduais;
- ampliação do intercâmbio internacional das IES estaduais;

– manutenção da oferta dos serviços de educação superior de qualidade à sociedade;
– melhoria da estrutura das instituições de ensino superior;
– ampliação do acesso da população ao sistema estadual de educação superior;
– ampliação da formação em pós-graduação de professores da educação básica.

Após a construção de todas as propostas, elas foram compiladas em um documento, no qual iniciava-se o terceiro momento da elaboração de planejamento institucional.

Foram elaborados 2 (dois) instrumentos: o primeiro (anexo I) seria submetido à apreciação e validação entre os agentes – docentes (através dos colegiados), servidores técnico-administrativos e administração superior (reitor, vice-reitora, pró-reitores, diretores de centro); o segundo (anexo II) seria realizado e validado por todos os discentes regularmente matriculados no semestre 2017.1.

O primeiro instrumento foi formatado pela equipe técnica da Pró-Reitoria de Planejamento em um documento (.xls) contendo abas informativas (concepção e tutorial) e abas através dos eixos contendo as propostas elaboradas. Em cada aba, existiam colunas de validação para cada proposta e o respondente envolvido deveria julgar em cada proposta os seguintes critérios:

– Coluna 1 – Proposta/meta: nesta coluna estarão apresentadas as propostas já direcionadas e apresentadas aos senhores para que possam prosseguir com o processo de validação ou não.
– Coluna 2 – Validação: nesta coluna o participante deverá validar a proposta da seguinte forma: SIM – para uma proposta relevante a ser contemplada no PDI 2018-2022; NÃO – para uma proposta a não ser contemplada no PDI 2018-2022.
– Coluna 3 – Nível de relevância: onde dentro de todas as propostas apresentadas ou sugeridas nas linhas "mais abaixo" deverá hierarquizar aquela proposta que possui a *maior-menor* relevância, elencando-as, de forma que se limite a 15 propostas hierarquizadas (caso haja o quantitativo de propostas): 1 – maior relevância; 2 – segunda maior relevância; 3 – terceira maior relevância; (...); 15 – décima quinta maior relevância.
– Coluna 4 – Tempo de execução: neste o respondente deverá colocar em quanto tempo se estima que a proposta tenha finalização e êxito, ou seja, exequível, na sua operacionalização e conclusão, em:
    • Curto prazo: são propostas que se operacionaliza e conclui-se com até 1 ano a partir do seu início de execução;
    • Médio prazo: são propostas que se operacionaliza e conclui-se com de 2 a 4 anos a partir do seu início de execução;
    • Longo prazo: são propostas que se operacionaliza e conclui-se com até o 5º ano a partir do seu início de execução.
– Coluna 5 – Informações textuais: neste o respondente deverá colaborar com a escrita textual da proposta, melhorando-a em termos de objeto a que se propõe,

coesão e interpretação textual, de modo que ela seja a mais esclarecedora possível (caso não queira opinar e suponha que a escrita da forma como se apresenta é suficiente, deixar em branco);

– Coluna 6 – Sugestões de ações estratégicas: nesta coluna, o participante responderá com fins de colaborar com as possíveis ações que podem ser desenvolvidas para o alcance com êxito da proposta/meta (caso não queira opinar, deixar em branco);
– Coluna 7 – Informações adicionais: nesta coluna o ator deverá colaborar com informações relevantes acerca da proposta em "linha" (sugestões) (caso não queira opinar, deixar em branco).

O segundo instrumento direcionado para os estudantes foi formulado em formato eletrônico pela Pró-Reitoria de Planejamento, validado pela Reitoria e implantado com o apoio da equipe técnica do Núcleo de Tecnologia da Informação da UVA. Esse formulário eletrônico foi respondido pelos estudantes no ato de efetuar sua matrícula no semestre 2017.1. Obtiveram-se 9.691 (nove mil, seiscentos e noventa e um) respondentes discentes, e o formulário continha 14 propostas que perpassavam os assuntos de assistência estudantil, estruturas físicas e ações de planejamento em que os respondentes deveriam hierarquizar da mais a menos importante em sua concepção estudantil. As 14 propostas são as seguintes:

1. Elaborar material informativo para os alunos.
2. Promover ações voltadas para acessibilidade.
3. Promover ações de ensino a distância.
4. Ampliar o número de cursos de pós-graduação *lato sensu* ofertados.
5. Promover ações de divulgação (projetos, atividades acadêmicas e informativas, entre outras) e *marketing* institucional.
6. Ampliar o auxílio financeiro em apoio à participação de eventos.
7. Elaborar edital que beneficie a isenção de taxas.
8. Ampliar a oferta do restaurante universitário.
9. Melhorar as políticas de moradia universitária.
10. Desenvolver estudo acerca de políticas de jubilamento (diz-se de aluno que é desligado de um curso superior por já o estar cursando por um período excessivo, de acordo com o estatuto da universidade).
11. Estimular a internacionalização (intercâmbios).
12. Promover ações de extensão (cursos, seminários, palestras, projeto culturais etc.)
13. Estimular ações que melhorem o desempenho das atividades de ensino do docente.
14. Melhorar a infraestrutura da universidade (instalações hidráulicas, elétricas, prediais, mobiliárias, climatização etc.).

Esse instrumento apresentado aos estudantes auxiliaria no processo de entendimento acerca do que os discentes consideram prioritário para seu conforto e na melhoria do seu processo ensino-aprendizagem, buscando uma maior qualificação profissional e cientifica.

Quando os 2 (dois) instrumentos foram respondidos por todos os agentes da comunidade acadêmica, foram organizadas suas informações em um documento único apresentado às classes da administração superior para apreciação e validação prévia, observando cada variável respondida para cada proposta/eixo.

Por fim, o planejamento institucional por meio das propostas e ações estratégicas foi afunilado e reformulado textualmente de modo que abrangesse todos os eixos, apresentado à Reitoria para deferimento, até ser posto em apreciação ao Conselho Universitário e, posteriormente, encaminhado ao Conselho Estadual de Educação.

4 Resultados PDI 2013-2017

O Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017 possui como diagnóstico prioritário os resultados relacionados às ações propostas para o período.

Foram propostas 25 ações juntamente com suas estratégias e metas – apresentadas no Quadro 1. Serão apresentados neste capítulo as considerações gerais e os resultados dos avanços, bem como a explicação do conjunto de dificuldades que a UVA enfrentou neste período para executar tais propostas, em caso de não sucesso.

Os resultados serão discutidos de forma quanti-qualitativa e terão suas discussões apresentadas de forma geral e abrangente, considerando o conjunto de ações propostas.

Quadro 1 – Ações propostas no PDI 2013-2017

(*Continua*)

Ação	Proposta
1	Promover a integração dos projetos pedagógicos de curso às diretrizes curriculares nacionais e ao projeto pedagógico institucional.
2	Implantar no sistema acadêmico os projetos pedagógicos e programa das disciplinas (ementário, conteúdo programático, bibliografa básica e complementar) dos cursos da UVA.
3	Fortalecer ações de apoio acadêmico aos discentes da UVA
4	Ofertar cursos de formação pedagógica permanente para os docentes da UVA.
5	Estimular as múltiplas formas de parcerias interinstitucionais com vistas ao fortalecimento dos estágios curriculares no ensino de graduação.
6	Aprimorar os sistemas e mecanismos de acompanhamento egressos da UVA e fortalecimento do vínculo destes com a universidade.
7	Estimular a participação acadêmica e aperfeiçoar o sistema de cadastro das ações de extensão.
8	Reestruturação física e fortalecimento de parcerias do Museu Dom José.
9	Direcionar ações de extensão para o conhecimento e desenvolvimento do ambiente semiárido.
10	Desenvolver com qualidade a oferta de cursos de línguas estrangeiras
11	Desenvolver projetos de extensão para captação de recursos.

(*Conclusão*)

Ação	Proposta
12	Desenvolver e estimular ações culturais e desportivas no âmbito universitário.
13	Ampliar a oferta de cursos de formação acadêmica e profissional.
14	Implementar e efetivar a oferta da educação a distância na Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA.
15	Planejar e implantar ações de apoio aos estudantes, preferencialmente aos em vulnerabilidade socioeconômica.
16	Explorar demandas espontâneas e induzidas por cursos de pós-graduação *lato sensu* tanto na sede quanto nos cursos realizados de forma descentralizada no Ceará e em outros estados.
17	Submeter propostas para criação de novos programas institucionais e interinstitucionais de pós-graduação (acadêmico e profissional).
18	Elaborar e aprovar no Conselho Universitário (Consuni) – política específica para a qualificação docente continuada.
19	Elaboração e implantação do plano de capacitação dos servidores e gestores.
20	Elaborar e aprovar, no Consuni, o novo plano físico-financeiro de reestruturação física, aparelhamento dos laboratórios, bibliotecas e melhoria das instalações.
21	Suprir o quantitativo de funcionários e professores efetivos.
22	Realizar o mapeamento de processos visando à padronizando das rotinas administrativas da universidade.
23	Realizar a avaliação institucional junto aos discentes, docentes, funcionários, administração superior, coordenadores de cursos e diretores de centros.
24	Institucionalizar a pesquisa e pós-graduação na UVA.
25	Reformular o estatuto, o regimento interno e a estrutura organizacional da universidade.

Fonte: PDI 2013-2017, adaptado pela Proplan (2018).

A ação 1 visou realizar o reconhecimento dos cursos de graduação junto ao Conselho Estadual de Educação do Estado do Ceará, em que cada curso empenhou esforços na elaboração dos projetos político-pedagógicos de seus cursos para apreciação junto ao Conselho.

A universidade neste período obteve êxito na execução desta ação, uma vez que todos os cursos de graduação foram devidamente reconhecidos. Entre eles estão: Zootecnia, Física, Direito, Geografia, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Administração, Ciências da Computação, Educação Física, História, Pedagogia, Química, Tecnologia da Construção Civil, Engenharia Civil e Filosofia.

Atualmente os conteúdos dos projetos político-pedagógicos, que incluem ementário das disciplinas, conteúdos programáticos, bibliografia básica e complementar de todos os cursos, encontram-se disponíveis na Pró-Reitoria de Graduação – Prograd e uma cópia deles em cada coordenação de curso para consulta, verificação e condução de encaminhamentos e monitoramento.

Neste, tanto o corpo docente quanto o corpo discente possuem livre acesso para leitura e demais esclarecimentos. Ainda, através do processo inovador, cada coordenador possui a competência de disponibilizar o material de forma virtual no sistema acadêmico.

A universidade ainda mantém seu trabalho em desenvolvimento através da tecnologia da informação para atender à demanda por completo da ação proposta 2, que é a disponibilização deste material através do *site* oficial da UVA, que tornará públicos os projetos políticos pedagógicos dos cursos que esta IES oferta a toda comunidade que vier a se interessar pelos serviços.

Quanto a ações de fortalecimento em apoio acadêmico dos discentes, propostas na ação 3, foi elaborado o manual do aluno de graduação, o qual contempla informações relevantes sobre a instituição e suas bases de ensino, pesquisa e extensão; além de historiar sua evolução como ensino superior e seu desenvolvimento em termos de estrutura física, primando pelo conforto do aluno, uma vez que este possui uma relação diretamente proporcional com a qualidade de ensino.

Além disso, foram discutidos e implementados vários projetos no âmbito da assistência estudantil, fruto de estudos de indicadores, que foi possível pelo aprimoramento do sistema acadêmico no levantamento de dados e variáveis relevantes na detecção de deficiências e carências em assistência ao estudante; como relatório Fecop, que traz informações acerca do estado de pobreza do aluno segundo critérios nacionais; índices de rendimento acadêmico, que visam medir o nível de capacidade absortiva de aprendizagem; informações acerca de estudantes egressos de escolas de ensino público; relatórios acerca da taxa de sucesso da graduação, taxa de abandono e reprovação, entre outros; todas essas variáveis foram relevantes no processo de discussão e implantação de políticas voltadas para além da assistência estudantil, como também permanência acadêmica.

Através dos diagnósticos, por meio do levantamento de dados é que foi possível a estruturação e implantação dos programas de apoio a bolsas universitária, de auxílio à moradia e alimentação, de apoio à participação em eventos, de isenção de taxas.

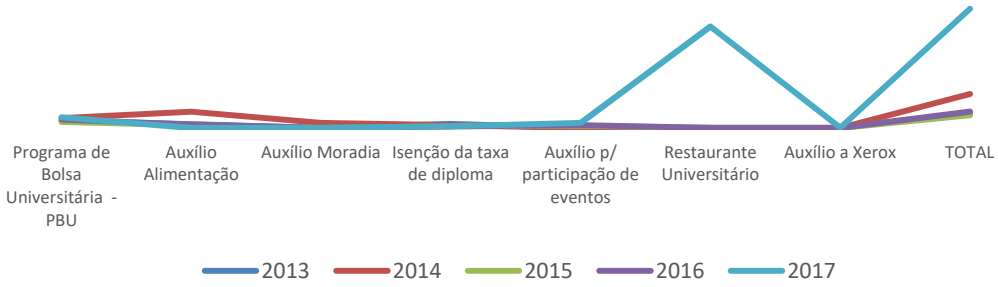
Esses programas foram desenvolvidos ao longo dos últimos cinco anos, contemplando eficiência na execução da ação 15. São apresentados de já os resultados desses programas na Tabela 1 e ilustrados no Gráfico 1.

Tabela 1 – Resultados dos programas de assistência estudantil 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Programa Bolsa Universitária – PBU	316	431	264	370	468
Auxílio-alimentação	164	711	122	148	0
Auxílio-moradia	0	217	0	0	0
Isenção da taxa de diploma	181	125	74	69	76
Auxílio p/ participação de eventos	0	0	95	126	218
Restaurante universitário	0	0	0	0	4429
Auxílio a xerox	0	0	0	0	14
TOTAL	661	1484	555	713	5205

Fonte: Proplan (2018).

Gráfico 1 – Painel ilustrativo dos programas de assistência estudantil 2013-2017



Fonte: Proplan (2018).

Nos anos de 2015 e 2016, os programas, assim como a universidade como um todo, sofreram com o cenário econômico da época, no qual o país passava por um processo de incerteza política afetando diretamente os recursos destinados à sustentação da máquina pública.

Embora, nesses anos, a universidade tenha sido penalizada com várias determinações de cortes orçamentários, buscou-se manter os esforços na manutenção da assistência estudantil, entendendo que o aluno é seu principal usuário e cliente mais vulnerável.

Em meados de 2016 a gestão redesenha estratégias e políticas que retomem o fortalecimento dos programas, aumentando o quantitativo de alunos beneficiados no programa de bolsas universitárias, auxílio-alimentação, auxílio a eventos e incentivo à pesquisa, como forma de assistir sua permanência no ensino superior público.

Políticas tão bem elaboradas com resultados positivos foram impulsionadas, chegando ao final do período, em 2017, com avanços ainda surpreendentes, como a implantação e funcionamento do restaurante universitário, atendendo a aproximadamente 4.429 alunos dos 9.002 matriculados, com refeições nutricionalmente balanceadas subsidiadas pelo Governo do Estado do Ceará e cardápio variado.

Além desta tão importante e fundamental conquista, houve a expansão do Programa Bolsa Universitária, bem como dos outros programas, a criação do auxílio xerox e a aquisição do prédio da Residência Universitária, com capacidade para abrigar até 200 estudantes.

O fechamento do ciclo dos cinco anos quanto às ações de assistência estudantil demonstrou prioridades quanto ao olhar e trabalho da gestão da UVA, visando sempre proporcionar e apoiar os usuários menos favorecidos, ajudando-os a permanecer na universidade e concluir e conquistar sua profissão de futuro.

Vale ressaltar que um dos papéis da universidade é ainda acompanhar estes egressos em sua vida profissional, entendendo que isso faz parte de sua responsabilidade social, com isso atendendo à proposta da ação 6.

A UVA possui um sistema ainda simplório e em experimento de acompanhamento desses alunos por um período de 3 meses. Esse período é o intervalo que transcorre entre a solicitação de outorga de grau até o recebimento do diploma; no qual o discente quando for receber o seu diploma de graduação é obrigado a preencher um formulário

virtual de acompanhamento profissional informando seus dados atualizados e sua ocupação atual.

A política de formação pedagógica permanente voltada para o docente como proposta das ações 4 e 5 foi desenvolvida através de atividades que pudessem ser instrumentalizadas por tecnologia operacional, como o uso da plataforma de ensino à distância Moodle, e intelectual, com corpo funcional de servidores professores de diversas áreas de ensino para o compartilhamento e ampliação de conhecimento.

Pensando nisso, foram desenvolvidas oficinas, seminários, *workshops*, encontros pedagógicos e cursos de curta e média duração, todos voltados para a formação pedagógica e de ensino didático da academia docente.

O produto destas mais diversas ações foi a criação dos NDEs – Núcleos Docentes Estruturantes, que têm por finalidade compartilhar informações, conhecimento e decisões entre cursos do mesmo centro de ensino; também consolidar o Encontro Pedagógico Anual, que ocorre no mês de aniversário da universidade, outubro; além de promover cursos através da plataforma de ensino a distância, como propósito de melhorar as condições metodológicas de ensino à pesquisa.

Entre as várias atividades desenvolvidas ao longo destes cinco anos, houve o fortalecimento intelectual por meio da união do corpo docente, proporcionando à UVA um grande avanço de sua missão, firmando parcerias no âmbito federal:

a) Plano Nacional de Formação de Professores com a Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que tem por objetivo formar professores em primeira e segunda licenciatura, auxiliando na formação da educação básica, programa que também proporcionou a interiorização do ensino.
b) Pronera – Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária conveniado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.
c) Pibi – Programa Interinstitucional de Iniciação à Docência em parceria com a Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
d) Programa de Educação Tutorial PET/História e PET/Pedagogia, realizado com convênio com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação SESu/MEC.
e) Programa de Educação pelo Trabalho – PET Saúde/GraduaSUS em convênio com o Ministério da Saúde.

As atividades de extensão foram ampliadas, ao mesmo tempo em que a política de extensão foi fortalecida, principalmente ao inserir o Museu Dom José como um grande parceiro nas ações de extensão, além de realizar a entrega do seu estatuto, colaborando para melhoria das práticas educativa e cultural.

As ações de extensão são desenvolvidas em áreas temáticas como meio ambiente, comunicação, cultura, direitos humanos e justiça, educação, saúde, trabalho e tecnologia e produção. Nestes últimos cinco anos, a participação de professores e servidores foi mais ativa, desenvolvendo cursos e eventos e participando de programas e projetos já consolidados.

Além disso, as atividades desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Extensão, tem introduzido novas metodologias ativas, como cursos através da modalidade de ensino a distância.

As ações de extensão universitária na área de cultura, de educação e de inclusão constituem-se em ferramentas valiosas para criar, na própria sociedade, ambientes de aprendizagem e grupos multidisciplinares que a nova realidade socioeducativa demanda, contribuindo para o desenvolvimento regional e para a promoção das mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas. Finalizando o ano de 2017 com um total de público atingido de 52.724 indivíduos, entre eventos, programas, projetos e cursos.

A Pró-Reitoria de Extensão e Cultura se responsabiliza por outras atribuições que são consideradas ações permanentes de extensão, como o Museu Dom José, Memorial da Educação Superior de Sobral e Incubadora Universitária de Empreendimentos Econômicos Solidários.

A incubadora, desde a sua implantação, tem buscado contribuir com as gestões locais e territoriais, participando de comitês e conselhos que discutem e executam práticas territoriais, desenvolvimento econômico sustentável, segurança alimentar e nutricional, fundos solidários e assessoria à criação de dispositivos legais, como a Lei Municipal nº 896 de 2015, dispondo sobre a implantação do Selo de Inspeção Municipal (Sistema de Inspeção Municipal de Produtos de Origem Animal do Município de Santana do Acaraú – SIM-STA); e a Lei Municipal nº 1.515 de 2015, que dispõe sobre a implantação da Política de Economia Solidária no município de Sobral. Na busca de fortalecimento da discussão da economia solidária dentro da universidade, a IEES-UVA implantou o Grupo Pensar Solidário – GPS, com o intuito de discutir temáticas sobre: economia solidária, desenvolvimento local, participação, gênero, políticas públicas, educação, entre outros. Além disso, a IEES-UVA contribuiu para a implementação de disciplinas voltadas à temática de economia solidária nos cursos de Administração e Ciências Sociais, fortalecendo a discussão dentro da universidade.

Além destes, a extensão desenvolve importantes projetos para a comunidade acadêmica e sociedade civil, entre eles o Núcleo de Línguas Estrangeiras – Nucle, que promove cursos completos, nos níveis avançado e instrumental de inglês, espanhol e francês; a banda Prata da Casa, no âmbito de artes e cultura; além dos programas como Vivart e Visualidades, importantes programas que têm resgatado a cultura regional e incentivado a arte à sociedade civil.

Com relação à ação 14, que trata da educação de ensino superior por meio do ensino a distância, a UVA possui atualmente uma plataforma chamada Moodle, que já possibilita o desenvolvimento de até 20% das disciplinas dos cursos de graduação por meio do ensino a distância.

O Moodle é um ambiente virtual em que pode ser inserido todo o material didático, devidamente padronizado, com espaços para *chats*, comentários, além de ser interativo e apresentar videoaulas.

A UVA ainda avança se credenciando ao ensino a distância e se inserindo na Universidade Aberta do Brasil – UAB, possibilitando o ensino integral de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância, além de oportunizar a interiorização do ensino a pessoas que não têm disponibilidade de se deslocar para cursar um curso de ensino superior de forma presencial.

A pós-graduação, tanto *lato sensu* como *stricto sensu*, tem sido um viés da IES com muita força de trabalho para sua ampliação, juntamente com a qualificação dos professores.

Algumas estratégias, nesse sentido, foram adotadas com muito sucesso, como a ascensão da qualificação profissional dos docentes, atingindo um quadro de professores com aproximadamente 50% na titulação de doutor e pós-doutor.

Há ainda o fortalecimento dos programas, na ampliação de cursos de *lato sensu* em diversas áreas como saúde, gestão, direito e administração, como forma de atender à demanda do mercado local e regional, especializando os profissionais das áreas, usuários gestores municipais.

No pós-graduação *stricto sensu*, nesse ciclo 2013-2017, a IES possui os seguintes programas – mestrados acadêmicos em Zootecnia e Geografia; mestrados profissionais em Ensino de Física e Enfermagem; doutorados interinstitucionais em Filosofia, Sociologia e Linguística, e, ainda, com projetos em andamento, em trâmites finais de aprovação: doutorado interinstitucional em Direito; mestrado acadêmico em Educação e mestrado acadêmico em Ensino de Biologia.

Além desta ampliação, a UVA também firmou suas políticas de internacionalização, firmando vários convênios com universidades no exterior, além de se tornar apta a realizar exames de proficiência em línguas estrangeiras destinados a docentes e alunos de pós-graduação.

No âmbito da reestruturação física da UVA, foram executados alguns projetos e aprovado o recurso para novos investimentos. Entre os projetos executados está a obra do Restaurante Universitário e a compra da Residência Universitária e sua reforma, a reforma da Pró-Reitoria de Educação Continuada, a construção dos equipamentos de banheiros dos *campi* CIDAO e Junco, a aquisição do mobiliário para equipar as REs universitárias; a aquisição de livros, com o aumento de 23% dos exemplares disponibilizados na biblioteca; a aquisição de uma plataforma digital de biblioteca; além da ampliação do custeio de manutenção.

Entre os investimentos que estão em aprovação para execução nos próximos anos, com fase atual de encaminhamentos licitatórios, estão: obra de combate a incêndio e pânico; reforma da biblioteca e auditório central; reforma dos equipamentos de banheiros do *campus* Betânia; reforma da sala de videoconferência; reforma do salão de atos; reforma do prédio existente no *campus* Junco construção de um novo bloco de salas de aula no mesmo *campus* do Centro de Ciências Humanas.

Dos investimentos realizados no corpo funcional da UVA, houve a realização de concursos públicos para professores efetivos, com a nomeação e posse de 57 novos professores; entre eles, já se contrata docente na área de libras, visando a perspectivas futuras acerca da acessibilidade; e a universidade se prepara para realização de concurso público para servidores técnico-administrativos.

Por fim, como grande marco institucional, iniciaram-se as discussões sobre a reforma do Estatuto e Regimento da UVA, por meio da formação da Comissão Geral, representação de todas as esferas acadêmicas, havendo reuniões periódicas, fóruns educacionais e de gestão pública – avanços que traçarão os novos rumos da universidade, revelando uma visão de futuro interdisciplinar, integral, inclusiva, social, justa e fundamental para o desenvolvimento regional.

5 Resultados acerca do desenvolvimento institucional – Propostas PDI 2018-2022

As propostas apresentadas são atividades a serem desenvolvidas pela universidade, com sentido e visão de futuro, com o objetivo de ampliar e aproveitar as oportunidades que se apresentam, fortalecer seus pontos fortes e reduzir suas fraquezas. Além disso, servirão para impulsionar a UVA no sentido de realização de sua visão de futuro, sem abrir mão do eixo do exercício da oferta de ensino superior com qualidade.

Cada uma das propostas se desdobrará em ações estratégicas, cada qual com um gestor responsável por sua execução.

As propostas, neste capítulo, estarão divididas nos seguintes eixos – planejamento e gestão, ensino, pesquisa e pós-graduação, extensão, educação continuada, assistência estudantil e gestão de pessoas; conforme explicitado na metodologia e, para cada eixo, apresentar-se-ão as propostas a serem trabalhadas ao longo do tempo dos próximos cinco anos e sua execução, conforme trabalhar o êxito e engrandecer os resultados deste plano institucional.

5.1 Eixo planejamento e gestão

I. Mapear os fluxos dos processos administrativos e estabelecer indicadores de eficiência para resultados.

II. Avaliar a universidade sob o olhar discente, docente, funcionário, administração superior, coordenadores de cursos e diretores de centros.

III. Implantar políticas de acessibilidade e inclusão social.

IV. Melhorar a infraestrutura de salas de aula e laboratórios dos *campi*.

V. Executar o projeto de combate a incêndio e pânico do *campus* Betânia.

VI. Reforma da biblioteca e auditório central do *campus* Betânia.

VII. Fortalecer o *marketing* institucional da universidade.

VIII. Promover a aquisição de livros.

IX. Promover discussões acerca do meio ambiente e sustentabilidade visando compor políticas de eficiência energética e ambiental.

X. Promover discussões acerca da reestruturação organizacional da universidade através da reformulação do estatuto e regimento interno.

XI. Estimular projetos advindos de convênios federais.

XII. Reestruturar (reforma e construção) o *campus* do Centro de Ciências Humanas.

XIII. Estudar a viabilidade de implantação dos *campi* avançados da Serra da Ibiapaba e Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas.

XIV. Reformar as instalações elétricas do *campus* Betânia.

XV. Fortalecer a ouvidoria.

XVI. Elaborar e implantar um plano de auditorias de controle interno em observância às normas estabelecidas pelo Controle Interno da Controladoria-Geral

do Estado (CGE) e Tribunal de Contas do Estado (TCE) – Instrução Normativa nº 3/2015 (TCE).

XVII. Monitorar e acompanhar anualmente o PDI com a ampla participação da comunidade acadêmica.

XVIII. Discutir estudos de viabilidade acerca da:

a) criação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas;

b) fusão das Pró-Reitorias de Planejamento e Administração;

c) fusão das Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-Graduação e Educação Continuada.

5.2 Eixo de ensino

I. Encaminhar os projetos políticos pedagógicos (PPP) ao Conselho Estadual de Educação do Ceará para o reconhecimento dos cursos.

II. Disponibilizar os projetos político-pedagógicos dos cursos para a comunidade acadêmica.

III. Regulamentar e implantar a política de estágios supervisionados.

IV. Estimular os encontros pedagógicos entre os docentes.

V. Criar mecanismos de acompanhamento dos egressos.

VI. Monitorar o Plano de Trabalho Docente – PTD.

VII. Ofertar cursos de graduação a distância.

5.3 Pesquisa e pós-graduação

I. Estimular e promover ações de política de internacionalização da pós-graduação e pesquisa.

II. Ampliar as ações do *bureau* de projetos para captação de recursos e execução de projetos.

III. Promover o desenvolvimento do Núcleo de Inovação Tecnológica.

IV. Estimular as ações ao desenvolvimento das atividades de pesquisa, iniciação científica e pós-graduação *stricto sensu*, bem como a qualificação do corpo docente.

5.4 Extensão

I. Definir e implantar políticas de extensão e cultura.

II. Estimular parcerias com outras instituições, fomentar as ações existentes e ampliar a integração entre universidade, Poder Público, iniciativa privada, escolas e movimentos sociais.

III. Implantar e fortalecer projetos e ações da gestão de extensão e cultura que promovam o desenvolvimento socioeconômico e cultural de forma transparente, eficiente e eficaz.

IV. Estabelecer políticas interinstitucionais e com as comunidades local e regional.

V. Estabelecer diretrizes para o credenciamento das ações de extensão e correspondente monitoramento e certificação.

VI. Ampliar os recursos de financiamento à extensão e cultura por meio de submissão de projetos a órgão de fomento e parcerias interinstitucionais.

5.5 Educação continuada

I. Definir e implementar políticas de educação continuada.

II. Ampliar a oferta de cursos em áreas estratégicas e em sintonia com as demandas do mercado.

III. Gerenciar a qualificação dos cursos ofertados.

IV. Ampliar as parcerias público-públicas e público-privadas na concepção e oferta conjunta de cursos que atendam às demandas dos setores público e privado.

V. Ofertar cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância.

VI. Estimular a integração dos cursos descentralizados.

5.6 Assistência estudantil

I. Discutir e implantar os projetos e ações que visem garantir o estímulo e o acompanhamento acadêmico do discente.

II. Elaborar material informativo para alunos calouros.

III. Promover ações voltadas para acessibilidade e inclusão social.

IV. Melhoria das políticas de assistência universitária.

V. Estimular e promover ações de política de internacionalização da graduação.

5.7 Gestão de pessoas

I. Definir políticas de estímulo ao desenvolvimento integral e permanente dos servidores.

II. Delinear e implantar o plano de capacitação e qualificação dos servidores.

III. Promover discussões acerca de implementação de políticas de sensibilização à proteção e direitos do servidor público.

IV. Garantir o acesso dos servidores técnico-administrativos nos cargos comissionados e de confiança da UVA, visando valorizar a carreira profissional destes.

6 Considerações finais

A elaboração deste plano tem fundamental importância para o direcionamento das ações da UVA. No entanto, não é suficiente para garantir os resultados efetivos para

a sociedade, o cumprimento da sua missão e o alcance da visão de futuro. Ele consiste na etapa inicial de um processo, com o intuito de dinamizar a gestão institucional, articular ações de ensino, pesquisa, extensão e cultura, acelerando o ritmo de desenvolvimento social e econômico e formando cidadãos capazes de transformar a realidade social pela construção de uma sociedade sustentável, tornando-se centro de excelência na produção acadêmica, científica, tecnológica e cultural, produzindo conhecimento de valor para a sociedade.

O plano de desenvolvimento institucional foi elaborado com o propósito de se constituir em um documento que delineia o posicionamento estratégico da instituição, apresenta sua infraestrutura e os recursos humanos e financeiros disponibilizados para a execução de sua missão, bem como serve de referência sobre as propostas e ações a serem desenvolvidas pela instituição no quinquênio 2018-2022.

No ano do seu jubileu de aniversário, a Universidade Estadual Vale do Acaraú dá um passo importante na busca pela sua autonomia e entrega à comunidade sobralense o seu Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 – documento de construção coletiva que, tendo à frente a Pró-Reitora de Planejamento (Proplan), contou com a participação e o empenho de todos os segmentos da UVA na sua elaboração.

Nos documentos que compõem o Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 estão definidos missão, visão, valores, objetivos, indicadores, metas, projetos estratégicos, mapa estratégico e o modelo de gestão institucional da nova universidade. Eles serão os guias para todo o processo de tomada de decisão pela UVA para os próximos cinco anos.

Os documentos propõem que a UVA seja uma universidade que caminhe em busca da excelência em educação no ensino superior para a sustentabilidade por meio de ensino, pesquisa, extensão e cultura. Têm como valores priorizar o estudante, respeitar e valorizar a diversidade, cultivar um ambiente saudável, valorizar as pessoas, primar por uma gestão participativa, ética e transparente, ser parte da comunidade e valorizar a cultura regional, o comprometimento com a responsabilidade social e com a sustentabilidade e buscar a inovação administrativa e acadêmica.

Cabe-nos agora o compromisso de fazer "sair do papel" para materializar em ações aquilo que está delineado nesse documento-base, como tarefa de cada um dos que fazem da UVA o seu local de trabalho ou de estudo. Isso se constituirá no nosso maior desafio para os anos vindouros e nos impõe grande responsabilidade.

Faz-se necessário, portanto, que uma forte decisão de contribuir efetivamente para alcançarmos os objetivos através das propostas estratégicas coletivamente postas nesse plano acompanhe cada um no seu cotidiano na universidade e que se torne tarefa de todos.

Referências

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. *Ipece Conjuntura*, Fortaleza, v. 2, n. 4, 2013.

SANT'ANA, Tomás Dias *et al*. *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI*: um guia de conhecimentos para as instituições federais de ensino. Alfenas: FORPDI, 2017.

UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ – UVA. *Relatório de Desempenho da Gestão UVA (2015)*. Sobral: UVA, 2016.

UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ – UVA. *Relatório de Desempenho da Gestão UVA (2016)*. Sobral: UVA, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Kaliny Kélvia Pessoa Siqueira. Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA: uma construção técnica e democratizada. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 425-444. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

UMA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO OBSERVATÓRIO PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL. INSTRUMENTO DE DEFESA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL À LUZ DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A PROPOSAL TO CREATE THE MUNICIPAL SOCIAL SECURITY OBSERVATORY. INSTRUMENT OF DEFENSE OF THE MUNICIPAL PUBLIC SERVER IN LIGHT OF THE EXTERNAL CONTROL EXERCISED BY THE COURTS OF ACCOUNTS

FRANCISCO WILSON FERREIRA DA SILVA

Resumo: O presente trabalho tem como escopo uma proposta de inovação no controle externo dos regimes próprios de previdência social municipais, uma vez que a fiscalização dos tribunais de contas (todos) sobre esses entes previdenciários se restringe a uma verificação cartorial (principalmente da regularidade das certidões de regularidade previdenciária, emitidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social), e à análise contábil dos elementos contidos nas prestações de contas anuais. A proposta, por metodologia específica (expressões de cálculos atuariais, tabelas biométricas e premissas atuariais geralmente aceitas), tem como base os registros de idade, sexo, data de nascimento, data de ingresso no serviço público e valor de vencimentos mensais a serem encaminhados aos tribunais objetivando a elaboração das demonstrações atuariais: demonstrativo do resultado da avaliação atuarial, fluxo de caixa atuarial, nota técnica atuarial e balanço atuarial *apurando o resultado atuarial* e, em caso de déficit, apontando a forma de provisionamento (amortização), visando ao seu equilíbrio atuarial, e confrontá-los com demonstrativos contratados e emitidos pelos RPPS, uma vez que, segundo a nossa concepção, a apuração dos resultados atuariais não traduz a realidade *atuarial* dos regimes próprios de previdência municipais cearenses. Os demonstrativos retromencionados poderão ser encaminhados aos gestores dos regimes próprios de

previdência social como relatórios gerenciais para que os gestores tenham uma diretriz dos seus resultados: custo atuarial, apuração do *resultado atuarial* e a forma de *amortização dos resultados deficitários*. Previdência: direito humano contido na Declaração Universal; necessita de proteção estatal e exige controle por parte das instituições próprias para a fiscalização da gestão previdenciária: tribunais de contas.

Palavras-chave: Cálculo atuarial. Controle externo. Previdência Social. RPPS. Tribunais de contas.

Abstract: The present work has as its purpose a proposal for innovation in the external control of the municipal social security systems, since the supervision of the courts of accounts (all) on these social security entities is restricted to a verification of the profession (mainly of the regularity of the Certificates of The proposal, by specific methodology (expressions of actuarial calculations, biometric tables and actuarial assumptions generally accepted) is based on the records of the age, sex, date of birth, date of entry into the public service and amount of monthly salaries to be submitted to the courts for the preparation of the actuarial statements: Actuarial Statement, Actuarial Cash Flow, Actuarial Technical Note and Actuarial Balance Sheet clearing the the actuarial result and, in the event of a deficit, to indicate the form of provisioning (amortization), aiming at their actuarial balance, and to compare them with statements contracted and issued by the RPPS, since, according to our conception, the actuarial results do not translate into the actuarial reality of the own municipal social security systems of Ceará. The forward-looking statements can be sent to the managers of the social security systems as management reports so that managers have a guideline of their results: actuarial cost, calculation of the actuarial result and the form of amortization of the deficit results. Social security: human rights contained in the Universal Declaration, need state protection and require control by the institutions themselves for the oversight of social security management. Courts of accounts.

Keywords: Actuarial calculation. External control. Social Security. RPPS. Courts of accounts.

1 Introdução

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 40, assegurou aos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, dos estados e dos municípios, e aos seus dependentes, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ainda que vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Concatenado ao mandamento constitucional, com o advento da Lei nº 9.717/98 (BRASIL, 1998) os entes federativos municipais brasileiros foram autorizados a instituir regimes próprios de previdência social dos seus servidores, baseados em normas de contabilidade e atuária, garantindo o equilíbrio financeiro e atuarial, observadas, entre outras, duas premissas principais: a) avaliação atuarial inicial e, em cada balanço, a partir de parâmetros gerais para organização e revisão do plano de custeio (documentos do período e anual); e do plano de benefícios (conjunto de direitos e obrigações regulamentadas pelo regime próprio de previdência social: aposentadorias, pensões e auxílios

previdenciários); e b) financiamento mediante recursos municipais (contribuição patronal) e das contribuições dos servidores civis, militares (ativos e inativos) e pensionistas.

O principal motivo para que os municípios migrem do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2010), é a economia de aproximadamente 45% (quarenta e cinco por cento) na folha de pagamento em relação à contribuição social paga ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).[1]

Adotando o RPPS, os servidores contribuirão com o limite mínimo de 11% (onze por cento) de acordo com a Emenda Constitucional nº 41/2004, e a prefeitura poderá vir a contribuir no máximo com até o dobro de 11% (onze por cento), conforme ficar estabelecido com o estudo técnico atuarial, assinado por atuário devidamente inscrito no Ministério do Trabalho e no Instituto Brasileiro de Atuaria – IBA, conforme Decreto-Lei nº 806/69.

Entretanto, essa concepção de economia dada pela CNM e pelas federações estaduais de municípios não corresponde à realidade, pois somente a partir de um estudo mais apurado e realizado por profissional hábil e competente é que, efetivamente, poder-se-ão estabelecer as alíquotas e condições necessárias para que o município possa instituir o regime próprio de previdência social e com base nos aportes que deverão ser transferidos para que o regime instituído permaneça em equilíbrio, tendo, inclusive, o direito à compensação previdenciária, cujo objetivo é receber o repasse financeiro desta compensação junto ao INSS.

O RPPS, apesar de entidade integrante da Administração Pública direta ou indireta do ente público que o instituiu, possui particularidades distintas dos demais órgãos da administração regidos pela contabilidade pública. De fato, conforme Lima (2005, p. 23), essa diferença é peculiar pelos seguintes aspectos: a) visão de longo prazo: a preocupação é que a entidade se perpetue, para que seja possível o cumprimento do seu objeto social; b) foco no patrimônio; e c) registro das provisões no balanço atuarial: essa informação é fundamental, para se aferir sua capacidade de garantir a cobertura dos compromissos previdenciários no futuro, assumidos no presente, quando do ingresso do servidor ao regime.

A CNM (2010) traz a lume outras vantagens da instituição do Regime Próprio de Previdência Social pelos municípios:

a) *vantagens para os municípios*: maior economia, compensação previdenciária (recursos do RGPS relativos ao período em que o servidor esteve vinculado àquele regime), redução de ações judiciais e existência de plano de custeio para corresponder às obrigações decorrentes do art. 40 da CF/88; e

b) *vantagens para os servidores*: ausência de teto, ausência de carência, inexistência de fator previdenciário, abono de permanência, acompanhamento da gestão pelos servidores, aposentadoria compulsória, maior agilidade na concessão dos benefícios, maior qualidade de atendimento, pensão por morte, fiscalização

[1] Cálculo da Confederação Nacional dos Municípios, publicado no *site* <www.cnm.org.br>, acessado em 23.12.2013.

> pela Câmara de Vereadores e pelo Tribunal de Contas do Estado e fiscalização pelo Ministério da Previdência Social/Receita Federal.

Entrementes, é no que se refere ao controle social das contas dos regimes próprios de previdência, tanto pelo Ministério da Previdência Social, quanto pelos tribunais de contas que se devem registrar as seguintes ressalvas:

a) o art. 9º da Lei nº 9.717/96 delegou ao Ministério da Previdência e Assistência Social orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS dos servidores públicos, de todos os entes; o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos na lei; e apresentação por parte dos RPPS ao MPAS, quando solicitado; e
b) o art. 71 da Constituição Federal prevê, em seus incs. II, III e IV, que o tribunal de contas deve julgar as contas anuais dos RPPS, apreciar a legalidade de atos de aposentadoria e pessoal e realizar inspeções e auditorias.

Com o objetivo de se atestar o cumprimento dos critérios e exigências retromencionados pelos regimes próprios de previdência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do Decreto nº 3.788, de 11.4.2001, instituiu no âmbito da Administração Pública Federal o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Os atos necessários à expedição da Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP, na forma do art. 3º do Decreto nº 3.788/01, estão dispostos na Portaria nº 204, de 10.7.2008.

A Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP é um documento sem o qual a administração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como empréstimos, financiamentos, avais e subvenções, entre outras proibições.

O fato é que, segundo nosso convencimento, a competência do Ministério da Previdência Social (MPS) para a fiscalização de regularidade dos RPPS não afasta a atuação de outros órgãos de controle e fiscalização, como os tribunais de contas, pois os recursos e despesas desses entes estão sob constante fiscalização das cortes de contas.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB, 2015):

> também as informações financeiras e atuariais dos RPPS encaminhadas para o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) necessitam ser melhores confrontadas com aquelas tratadas nas auditorias e sistemas mantidos pelos tribunais de contas subnacionais.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) ratifica:

> Cabe ao MTPS, dentre outras competências, a fiscalização dos RPPS. No entanto, isso não impede a atuação de outro órgão de fiscalização, como os Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes federativos e dos RPPS estão sob jurisdição desses órgãos.

Os tribunais de contas têm procurado fiscalizar os regimes próprios de previdência social (RPPS) sob vários aspectos, porém sem certificarem as *suas sustentabilidades* e regularidades financeira e atuarial, conforme poderá depreender-se dos apontamentos a seguir delineados.

2 Da fiscalização dos regimes próprios de previdência social pelos tribunais de contas brasileiros

Os tribunais de contas têm exercido o seu mister à proporção em que novas metodologias vão surgindo no cenário administrativo brasileiro e as cortes de contas têm se esforçado para manter os regimes próprios de previdência social sob a ótica do controle externo.

Entretanto, na sua maioria, realizam auditoria de regularidade, que, sob a nossa concepção, certifica a regularidade da gestão dos RPPS de forma equivocada (a partir das prestações de contas certifica o ingressos das receitas e das despesas executadas), pois não têm instrumentos suficientes para, elas mesmas, confeccionarem os demonstrativos do resultado da avaliação atuarial (DRRA), os fluxos de caixa (FC) e os balanços atuariais (BA) de modo a garantir o efetivo cálculo do déficit ou do superávit atuarial, assim como a forma de provisão das reservas matemáticas não equacionadas que poderá ser amortizada por contribuições suplementares, de acordo com um esquema determinístico ou probabilístico a ser definido, nem conhecimento técnico e profissional dos investimentos a serem realizados pelos RPPS para a capitalização dos recursos acumulados.

O Quadro 1, a seguir, demonstra algumas ações de auditoria operacional executadas pelos Tribunais de Contas nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Quadro 1 – Ações de auditoria operacional realizadas pelos tribunais de contas

(*Continua*)

Tribunal de Contas da União	Ações com foco na sustentabilidade dos RPPS por meio de seminários promovidos pelo TCU, Atricon e MPS. TC nº 006.113/2003-6 (Contas de Governo 2002). Necessidade de separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social; ênfase nos critérios para identificação das receitas e despesas da seguridade, déficit rural no RGPS, efeitos, no equilíbrio financeiro, dos aumentos do salário-mínimo, do grande volume de renúncias previdenciárias (COSTA; BASTOS, 2016, p. 84-85). TC nº 008.368/2016-3, Natureza: Relatório de Auditoria. Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Ao prolatar o Acórdão nº 1.331/2016-TCU-Plenário, de relatoria também do Ministro Vital do Rêgo, o TCU já havia detectado o preocupante quadro de elevados déficits financeiro e atuarial a comprometer a sustentabilidade dos RPPS de estados, DF e municípios. [...]. Foram auditados 54 RPPS, sendo 23 de estados e DF e 31 de municípios, que abrigam 63% do total de segurados dos RPPS de estados, DF e municípios. Referida amostra ainda representa 72% do resultado atuarial geral de todos os entes federados que possuem RPPS. (TCU, 2016).
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Processo TC nº 16017/2015. Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Objetivo: Traçar um panorama da situação financeira e atuarial dos RPPS, com relação à: (i) gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) alocação das aplicações e investimentos, sendo esses elementos considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre entes instituidores e unidades gestoras dos planos de previdência.

(*Conclusão*)

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Relatório de Auditoria Operacional. Processo nº 5025-0200/16-0. "[...]. Foi apontada no Relatório Preliminar de Auditoria a ausência de uma adequada análise comparativa dos resultados das últimas três Avaliações Atuariais, conforme previsto no art. 16 da Portaria MPS nº 403/2008. [...]. Quanto ao deficit atuarial do Plano Previdenciário, foram editadas, em novembro de 2016 – portanto, após a edição do Relatório Preliminar – as Leis 14.938 e 14.939, criando um Plano de Amortização na forma de aportes periódicos. Assim, está previsto, a partir de 2017, o equacionamento deste déficit em um prazo de 35 anos. Sobre as Provisões Matemáticas Previdenciárias observou-se que não foram contabilizadas adequadamente em 2013 e 2014, de acordo com o disposto no MCASP. [...] alguns registros contábeis não foram embasados pelas Avaliações Atuariais do RPPS. *Tais inconsistências prejudicam a transparência, tanto para os segurados do RPPS, quanto para a sociedade em geral, sobre a real situação financeira e patrimonial do Ente*, principalmente quanto a sua capacidade de arcar com os benefícios previdenciários e como essas despesas irão afetar as finanças do Estado".
Tribunal de Contas do Distrito Federal	"Na gestão de investimentos, foram identificadas fragilidades quanto à normatização interna, diante da ausência de Regimento Interno, estabelecendo formalmente as competências na área de investimentos, bem como quanto à estrutura de pessoal, diante do quantitativo insuficiente de servidores qualificados para a Diretoria de Investimentos. [...] verificou-se a ausência de estrutura apropriada para o gerenciamento de investimentos, prevendo a utilização de sistema de monitoramento de risco de mercado e retorno das aplicações, condizente com o montante de recursos investidos no mercado financeiro e de capitais em nome do RPPS/DF. Ainda, evidenciou-se *que a gestão de investimentos do IPREV/DF não é transparente, não sendo divulgadas diversas informações sobre investimentos de interesse dos segurados e pensionistas, incluindo as taxas de administração cobradas dos fundos de investimento*".

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados contidos na internet.

Verifica-se, por oportuno, que as ações delineadas não caracterizam a regularidade dos atos fiscalizados, mas, no aspecto da sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social (RPPS), os tribunais de contas brasileiros pouco têm a acrescentar no processo de fiscalização dos fundos de pensão, ficando à mercê dos números originados pelos entes fiscalizados (RPPS), devendo, segundo a nossa concepção, ser implementados novos instrumentos de auditoria operacional que apontem, com clareza, a situação de solvência dos regimes próprios de previdência social, mormente quanto à apuração técnica e metodológica do resultado financeiro e atuarial dessas entidades, além de outros tópicos que deverão ser estabelecidos em projetos de auditoria pelos tribunais de contas: análise de investimentos, composição da massa de trabalhadores (ativos, inativos e pensionistas), concessão de benefícios de acordo com os normativos que tratam do tema, entre outros.

Torres e Almeida (2011, p. 159) acrescentam:

> Em que pese o fato de os Tribunais de Contas, via de regra, terem como *ponto de auditoria a verificação do equilíbrio atuarial dos fundos previdenciários, esta normalmente se restringe a uma verificação cartorial* de que há um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido pelo Governo Federal e um Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), oriundo do parecer atuarial. (Grifos nossos)

Aqui, fazemos um adendo aos ensinamentos dos autores (TORRES; ALMEIDA, 2011), pois, no ordenamento administrativo nacional, não se dá notícia de que os tribunais de contas mantenham servidores especializados em previdência, mormente quanto à manutenção de um atuário em seus quadros, que possa desenvolver novas estratégias de fiscalização à luz de premissas atuariais geralmente aceitas.

Lima (2016, p. 22-23) sugere 3 critérios (inovadores) para o planejamento das ações fiscalizatórias nas cortes de contas:

Quadro 2 – Critérios para o planejamento de ações fiscalizatórias dos RPPS

Critério da materialidade	Traduzida na dimensão dos ativos sob a gestão do RPPS. Avaliação em quadro específico da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência é obrigatório do anexo de metas fiscais que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente deve conter, o que revela a importância do tema para a Lei de Responsabilidade Fiscal.
Critério da relevância	A relevância do controle externo da gestão dos RPPS é evidenciada pela massa de contribuintes ativos e seus potenciais beneficiários no futuro, assim dos atuais dependentes e pensionistas que têm no RPPS a principal, e muitas vezes, a única fonte de rendimentos na velhice. Possuem, portanto, interesse direto na gestão proba, eficiente, prudente e segura dos valores que irão assegurar sua subsistência quando não mais dispuserem de capacidade laboral. Trata-se de tema de máxima relevância.
Critério de risco	Auditoria de riscos na gestão dos RPPS: risco de sustentabilidade do regime previdenciário (déficits atuariais e financeiros expressivos; riscos de irregularidades nas concessões de benefícios por fragilidade de controles nos sistemas de informações utilizados; dificuldade de fiscalização da gestão de investimentos; e baixo índice de recuperação de créditos).

Fonte: Lima (2016) com as adaptações do autor.

Lima (2016, p. 36-37), ainda, reconhece que o controle externo dos RPPS é de importância estratégica pelos critérios retromencionados, a atuação dos tribunais de contas pede propiciar resultados positivos (a partir do momento em que as irregularidades forem apontadas e coibidas, inclusive por medias cautelares) e apresenta algumas medidas que podem contribuir para uma maior efetividade do controle externo dos RPPS pelos tribunais de contas e do aprimoramento da gestão, assegurando sua sustentabilidade em benefício da sociedade, quais sejam:

a) criar, em cada tribunal de contas, uma unidade técnica especializada na área previdenciária e promover a capacitação de servidores e membros;
b) valer-se das redes de controle e unidades de inteligência de cada tribunal de contas para a detecção tempestiva de organizações criminosas atuando junto aos RPPS;
c) articular ações entre os vários tribunais de contas, na busca de intercâmbio de informações com a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, incluindo-se ações integradas de fiscalização; e
d) uniformizar a jurisprudência no que se refere à reprovação das contas de gestão de agentes políticos responsáveis pelo não recolhimento tempestivo

das contribuições previdenciárias patronais ou descontadas dos servidores ou por outras irregularidades.

Na concepção de Lima (2016) e deste autor, o controle externo dos regimes próprios de previdência social (RPPS) tem se intensificado e aprimorado (acrescentamos *inovado*), com foco em ações preventivas e concomitantes, e as medidas aqui apresentadas podem contribuir para uma maior efetividade do controle externo dos RPPS pelos tribunais de contas.

3 Como os tribunais de contas poderão inovar no processo de fiscalização dos RPPS a partir da confecção de relatórios técnicos atuariais e confrontá-los com os contratados pelas prefeituras municipais

Os tribunais de contas poderão inovar no processo de fiscalização dos RPPS, além da certidão cartorial mencionada alhures e da regularidade (ou não) das prestações de contas encaminhadas às cortes de contas, hoje realizadas em quase todos os tribunais de contas, *emitindo* os seus próprios demonstrativos atuariais: a) balanço atuarial (BA); b) demonstrativo do resultado da avaliação atuarial (DRAA); c) fluxo de caixa atuarial (FCA); e d) nota técnica atuarial (NTA).

Empós poderão confrontá-los com os resultados e demonstrativos contratados e emitidos pelas administrações públicas municipais, com RPPS instituídos, apurando, de forma técnica e profissional, os resultados das demonstrações atuariais, e a forma de provisão para o equilíbrio atuarial requerido pela Lei nº 9.717/98 (BRASIL, 1998).

3.1 Os dados necessários para que os tribunais de contas emitam os seus próprios relatórios financeiros e atuariais dos regimes próprios de previdência social (RPPS)

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os dados necessários e essenciais para a emissão dos demonstrativos atuariais (BA, DRAA, FCA e NTA) estão disponíveis nos registros do Banco de Dados do Sistema de Informações Municipais (SIM), entre tantos outros, nas *Tabela AP* (agentes públicos da folha) e *Tabelas FP* (agentes públicos da folha), servidores ativos e inativos.

Ambas contêm dados da massa laborativa do RPPS dos regimes próprios de previdência social municipais instituídos no estado do Ceará (idade, sexo, data de posse, valor dos vencimentos, Código Brasileiro de Ocupações (CBO), entre outros).

Silva (2012, p. 329) informa que "a documentação eletrônica é enviada ao TCE em formato *ASCII*, que representa em português o Código Padrão Americano para o Intercâmbio de Informação". O formato *ASCII* consiste em uma codificação de caracteres de sete *bits*, com base no alfabeto inglês, desenvolvida a partir de 1960, apresentada de acordo com o modelo a seguir.

Quadro 3 – Formato das tabelas AP2018.00 e AF2018.00

“959”,”009”,201300,”02”,”10”,201301,”AN”,20130130,”20833644300”,”N”,”E”,”016/2009”,1001,1000.00,”O”,201301,200
“959”,”009”,201300,”02”,”10”,201301,”AN”,20130130,”20833644300”,”N”,”E”,”016/2009”,1900,80.00,””,201301,200

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados contidos na internet.

Para o desenvolvimento dos demonstrativos atuarias pelos demais tribunais de contas, os dados da massa laborativa deverão ser encaminhados (sugestão) seguindo o mesmo formato, contendo, também: idade, sexo, data de posse, valor dos vencimentos e CBO, servidores ativos e inativos.

3.2 Dos procedimentos metodológicos para a apuração do resultado atuarial dos regimes próprios de previdência social pelo TCE/CE

De forma geral o cálculo atuarial é uma metodologia matemática utilizada para a determinação do montante de recursos e de contribuições. São necessários para o pagamento de benefícios futuros: aposentadorias, pensões e benefícios aos seus segurados, utilizando conceitos de ordem financeira, econômica e probabilísticos.

As contribuições dos segurados e da entidade mantenedora (no caso em espécie, as prefeituras municipais) devem constituir reservas técnicas, e benefícios previdenciários deverão ser pagos com rendimentos financeiros, e com a exaustão dos recursos, denominados fundo previdenciário.

São os levantamentos atuariais e as conclusões da “quantidade de pessoas vivas e os montantes de falecimentos, de acordo com as idades, o tempo decorrido ou a decorrer, a vida média e provável”, de acordo com Cordeiro Filho (2009, p. 15), por meio de tábuas de sobrevivência ou de mortalidade.

O cálculo atuarial deve levar em conta a vida média ou esperança de vida ao nascer do contribuinte, o seu envelhecimento dentro de um contexto populacional, o índice de envelhecimento, sua probabilidade de vida, sua probabilidade de morte e a sua probabilidade de sobrevivência, medindo as probabilidades de sobrevivência e extinção de determinada população em determinado período, validando o cálculo dos valores presentes atuariais de salários, do valor presente atuarial das contribuições e valor presente atuarial dos benefícios a serem pagos, no futuro. Com os dados da massa laborativa do RPPS instituídos nos municípios, deve-se segregar os servidores em 2 (dois) grupos: não magistério e magistério.

Os servidores do grupo não magistério contribuem com o RPPS até o final de suas vidas, na forma contida na Tabela de Sobrevivência IBGE-2014, e, ao completarem 60 anos de idade (mulher) e 65 anos de idade (homem), aposentam-se com o recebimento integral de seus vencimentos até o momento em que a probabilidade de sua sobrevivência deixa de existir.

Os servidores do grupo magistério contribuem com o RPPS até completarem 25 anos de serviço, a partir da posse no exercício da função, momento em que se aposentam do serviço público, correndo à Tabela de Sobrevivência IBGE-2014, percebendo os seus vencimentos até o momento em que a probabilidade de sua sobrevivência se extingue.

Os pensionistas e aposentados "correm" a mesma tabela, percebendo os vencimentos, de direito, do servidor (falecido) até completar 21 (vinte e um) anos de idade, se menor; e, se maior, até o momento em que a probabilidade de sua sobrevivência se extingue.

Os benefícios e auxílios representam percentuais de acordo com as severidades (estatísticas) contidas nos mais recentes anuários da previdência social, relativos aos salário-maternidade, auxílio-reclusão, aposentadorias por invalidez e salário-família.

A seguir, apresentam-se as formulações básicas e as premissas atuariais geralmente aceitas para a confecção dos demonstrativos atuariais a partir dos dados constantes do Banco de Dados do Sistema de Informações Municipais, e da sinistralidade ocorrida em benefícios e auxílios previdenciários gerados no Regime Próprio de Previdência Social. Outras formulações serão construídas ao longo do projeto.

3.2.1 Valor presente atuarial dos salários

Na projeção da remuneração tendo por intuito a contribuição mensal do segurado ativo, com o objetivo de calcular o valor presente atuarial dos salários, considera-se o vencimento ou subsídio do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei, dos adicionais de caráter individual, ou demais vantagens de qualquer natureza, incorporadas ou incorporáveis, percebidas pelo segurado, acrescidas, em épocas próprias, das parcelas salariais referentes ao 13º salário.

O valor presente atuarial dos salários mensais futuros do segurado p, em relação a cada um dos segurados ativos, deve ser calculado pelo uso da seguinte expressão:

$$VPA\left(Sal\right)p = \sum_{i=1}^{n} Si.\frac{D_{x=1}^{(aa)}}{D_{x}^{(aa)}} \qquad (1)$$

Em que:

$Si =$ remuneração de participação do segurado p referente ao mês i consoante a sua presumida progressão funcional;

$D_{x}^{(aa)} = v^{x}.l^{x}$, número de comutação D para cada idade x da tábua indicada;

$v = \left[1/\left(1+J\right)\right]$, fator de atualização financeira mensal obtido pela composição j da taxa mensal de juros atuariais com a taxa mensal de inflação;

$lx^{(aa)} =$ número de vivos válidos na idade x da tábua bidecremental por morte e invalidez;

$i =$ índice de mês, com origem em zero no instante da avaliação;

$a =$ número de meses faltantes, na data da avaliação, para o segurado completar os requisitos de elegibilidade para benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e idade, por idade ou compulsória; e

$p =$ índice p de segurado do RPPS.

O valor presente atuarial dos salários mensais futuros, de todos os segurados ativos do RPPS, é dado por:

$$VPA\left(Sal\right) = \sum_{p=1}^{nat} VPA\left(Sal\right)$$

Em que:

$Nat =$ número de segurados ativos do RPPS.

3.2.2 Valor presente atuarial das contribuições

O valor presente atuarial das contribuições normais mensais dos segurados ativos, referente ao segurado p, é mensurado pela seguinte expressão:

$$VPA\left(CNSegl\right)p = \frac{1}{D_x^{(aa)}} \sum_{i=1}^{a} txCNSeg.D_x^{(aa)} \tag{2}$$

Em que:

$txCNSeg =$ taxa de contribuição normal dos segurados ativos.

O valor presente atuarial das contribuições normais mensais do ente federativo, referente ao mesmo segurado p, é dado por:

$$VPA\left(CNMun\right)p = \frac{1}{D_x^{(aa)}} \sum_{i=1}^{a} txCNMun.D_{x+1}^{(aa)}$$

Em que:

$CNMun =$ taxa de contribuição normal do ente federativo.

3.2.3 Valor presente atuarial dos benefícios a conceder

3.2.3.1 Aposentadorias

O valor inicial da aposentadoria por tempo de contribuição e idade, idade, por invalidez ou compulsória é calculado conforme as disposições da legislação federal em vigor, destacando-se as normas contidas nas emendas constitucionais vigentes considerando-se os segurados ativos que já implementaram, na data da avaliação, todas as condições regulamentares para o usufruto do benefício de aposentador retromencionadas, calculadas pela seguinte expressão:

$$VPA\left(APTIC\right)p = \frac{D_{x=1}^{(aa)}}{D_x^{(aa)}} \left[\frac{1}{D_x^{(aa)}} \sum_{Xi=a+1}^{w-x-1} \left(APTIC_I.D_{x+1} \right) \right] \tag{3}$$

Em que:

$APTIC =$ valor mensal de aposentadoria por tempo de contribuição e idade, por idade ou compulsória, no mês genérico i adicionado do valor correspondente ao respectivo abono natalino anual, no mês em que ocorre.

3.2.3.2 Benefícios

3.2.3.2.1 Auxílio-doença

Utilizam-se as estatísticas acerca da quantidade de contribuintes e de auxílios concedidos constantes dos mais recentes anuários estatísticos da Previdência Social, disponíveis no Portal do MPAS.

3.2.3.2.2 Salário-maternidade

Empregam-se as estatísticas obtidas a partir de taxas específicas de fecundidade por região e grupos de idades, constantes dos mais recentes anuários estatísticos da Previdência Social, disponíveis no Portal do MPAS.

3.2.3.2.3 Auxílio-reclusão

Empregam-se as estatísticas acerca da quantidade de auxílio concedidos e da quantidade de contribuintes constantes dos mais recentes anuários estatísticos da Previdência Social, disponíveis no Portal do MPAS.

3.2.4 Despesas administrativas

Para a estimativa do valor atual das obrigações do RPPS com despesa de administração relativas a determinado grupo fechado de atuais segurados ativos, considera-se o percentual de 2,0% sobre a base de salários de contribuição, proventos e pensões dos segurados que se vinculam ao RPPS, conforme premissa disposta na Portaria do Ministério de Previdência e Assistência Social MPAS nº 4.9992/1999, art. 17, §3º, alterada pela Portaria MPAS nº 1.317/2003 (MPAS, 2003).

3.2.5 Tábuas biométricas

As tábuas biométricas são ferramentas importantes para a análise das estimativas de vida de um regime próprio de previdência, "conjunto de dados em si, informações dos óbitos e da população em risco", na concepção de Oliveira *et al.* (FUNENSEG, 2010).

Entre as principais tábuas adotadas nos cálculos atuariais encontram-se:

AT-49	Sobrevivência de válidos
CSO-58 (male)	Mortalidade de válidos
IAPB-57	Sobrevivência de inválidos
IAPB-57	Mortalidade de inválidos
Álvaro Vindas	Para composição de tabela bidecremental
IBGE-2014	Para a sobrevivência de válidos

As tábuas são utilizadas pelas instituições que tratam de risco, como seguradoras e em empresas, órgãos de supervisão e regulação, entre outros, como ferramenta de base para o cálculo da eficiência operacional e solvência dos sistemas de previdência.

3.2.6 Compensação financeira entre regimes de previdência

A compensação previdenciária é um acerto de contas do Regime Geral da Previdência Social com os regimes próprios dos entes federativos. Dessa forma, servidores que contribuíram durante boa parte da vida laboral para determinado regime e mudam para outro, embora tenham os benefícios proporcionados pelo último, possibilitam o acerto de tempo entre os sistemas.

A avaliação atuarial deverá prever a redução dos encargos dos benefícios integrais a serem pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de Iracema – RPPS, decorrente da compensação previdenciária do Regime Geral de Previdência Social – RGPS do INSS, concedida ao regime próprio, que ora se pleiteia à instituição, nos casos de contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria e pensão em que o RPPS seja parte, como regime instituidor, nos termos da Lei Federal nº 9.796, de 5.5.1999 e com base nos decretos nºs 3.112 e 3.217 de 6.7.1999 e 22.10.1999, respectivamente, que regulamentam a Lei nº 9.796 retromencionada.

Segundo a legislação federal, o montante da compensação previdenciária pertinente a cada participante do RPPS é calculado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS com base nos benefícios concedidos, em consonância com as normas do RGPS vigentes na data em que houver a desvinculação do participante desse regime, ficando incorporadas, na ocorrência da compensação previdenciária entre os regimes, as novas regras da lei que criou o fator previdenciário.

O INSS calcula essa compensação previdenciária com base em dados fornecidos pelo RPPS, atendendo a todos os requerimentos adicionais introduzidos pelo citado fator previdenciário. Entre esses dados se requer todo o histórico salarial do participante, a partir de julho de 1994, como filiados ao INSS – RGPS.

3.2.7 Demais hipóteses atuariais

O profissional atuário deve utilizar outras premissas atuariais geralmente aceitas, entre elas se destacam:

a) taxa de juros atuariais: taxa real de 6,00% a.a. (seis por cento ao ano), incidente sobre todas as variáveis salariais, previdenciárias e econômicas do plano;
b) taxa de inflação futura: taxa real de 6,00% a.a. (seis por cento ao ano), incidente sobre todas as variáveis salariais, previdenciárias e econômicas do plano;
c) projeção de crescimento real dos salários: adicional de tempo de serviço: 1,0% a.a. (um por cento ao ano) sobre o vencimento-base, ao qual se incorpora;
d) crescimento real do salário ao longo da carreira, calculado à razão de 1,0% a.a. (um por cento ao ano), sobre o salário de participação, correspondente ao vencimento ou subsídio mensal do cargo efetivo do segurado, acrescido das vantagens pecuniárias de caráter permanente;
e) considera-se que os benefícios, uma vez concedidos, são constantes em termos reais ao longo do tempo, sem acréscimos, desvinculados da futura evolução dos salários dos ativos;
f) admite-se uma rotatividade nula, para o grupo fechado.

A partir das formulações matemáticas apresentadas e baseadas nas premissas atuariais geralmente aceitas, o profissional hábil já poderá construir a sua avaliação atuarial e emitir o demonstrativo do resultado da avaliação atuarial competente, razão pela qual realizamos uma simulação tendo por caso concreto a prefeitura municipal, escolhida aleatoriamente.

4 Considerações finais

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), marco inicial internacional de proteção e respeito à dignidade humana, estabelece que a condição de pessoa é o requisito essencial para a titularidade de direitos (universais) e a sua violação é um crime contra a natureza humana, garantindo aos homens (*lato sensu*) o direito à proteção nos casos de doença, invalidez, viuvez e velhice (art. XXV), o que torna a previdência social um direito humano (em sua essência):

> Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, *doença, invalidez, viuvez, velhice* ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu alcance.

O direito à aposentadoria (digna), extensão dos direitos fundamentais positivados na Constituição brasileira de 1988, segundo a nossa concepção, também, é um direito humano, pelos riscos sociais que dele advém: laborar durante toda uma vida (no mínimo 35 anos de contribuição) e idade mínima para a implementação de direito a afastar-se da labuta e, a partir de então, procurar melhorar a sua qualidade de vida, das mais diversas formas: viajar, estudar, reunir-se com a família etc.

Esses riscos sociais, benefícios por incapacidade, pensão por morte, aposentadoria e outros positivados no cenário jurídico nacional, necessitam de proteção estatal e exigem controle por parte das instituições próprias para a fiscalização da gestão previdenciária (principalmente) e, no caso dos regimes próprios de previdência social (RPPS), controle dos tribunais de contas que, hodiernamente, não o realizam em sua plenitude, limitando-se a uma certificação de regularidade cartorial, com base nas Certidões de Regularidade Previdenciárias (CRP), emitidas pelo Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), essas que estão sendo contestadas no Poder Judiciário, pelos municípios que têm RPPS instituídos, sob a alegação de que o MPAS não é competente para certificar regularidade previdenciária de RPPS municipais, sob a alegação de que a União não pode invadir competências do Estado, devendo a certificação ser realizada pelos tribunais de contas.

Mas os tribunais de contas podem inovar no processo de fiscalização dos RPPS em estudo, construindo, as próprias cortes de contas, os seus demonstrativos atuarias e encaminhá-los aos RPPS municipais para que eles tenham uma diretriz do que está sendo apresentado pelas empresas contratadas para esse fim, pois, segundo o nosso entendimento, sem macular o trabalho dos profissionais atuários que assinam os demonstrativos encaminhados ao MPAS, os demonstrativos do resultado da avaliação

atuarial (DRAAs), as notas técnicas atuariais (NTAs), os balanços atuariais (BAs) e os fluxos de caixa atuariais (FCAs), de um exercício para outro (mudem ou não o profissional atuário), não guardam consistência, mantendo-se as *ceteris paribus*, com grande risco de *crash*, "quebra" dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e a violação de direitos humanos, direito universal, de aposentadoria (principalmente), e do pagamento de pensões e benefícios previdenciários futuros.

Os tribunais de contas, também, a partir da apuração do superávit/déficit atuarial, poderá propor a forma de amortização, em caso de déficit, tendo elementos suficientes para garantir, de fato e de direito, a sustentabilidade dos RPPS municipais, fiscalizando os aportes necessários à manutenção do seu equilíbrio atuarial, desses institutos de previdência.

Referências

BOWERS, Newton L. *et al*. *Actuarial mathematics*. 1. ed. Schaumburg: SOA – Society of Actuaries, 1986.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001*. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3788.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999*. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Brasília, 1999.

CAPELO, Emílio Recamonde. *Relatório de avaliação atuarial inicial*. Parecer atuarial. Projeções atuariais e nota técnica atuarial. Pacatuba: Prefeitura Municipal de Pacatuba, 2006.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *A autonomia municipal e a federação brasileira*. A importância dos RPPS para os municípios. 2010. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/v4/XIIIMarcha/images/Apres_RPPS_importancia_ok.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *A economia dos RPPS para os municípios*. [s.d.]. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 23 dez. 2013.

CORDEIRO FILHO, Antônio. *Cálculo atuarial aplicado*. Teoria e aplicações. Exercícios resolvidos e propostas. São Paulo: Atlas, 2009.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. A sustentabilidade dos regimes previdenciários sob a ótica do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Controle externo dos regimes próprios de previdência social*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, Diana Vaz de. *Contabilidade aplicada aos regimes próprios de previdência social*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Secretaria de Previdência Social, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. Materialidade, relevância e risco: a importância estratégica do controle externo dos regimes próprios de previdência social. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Controle externo dos regimes próprios de previdência social*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Francisco Wilson Ferreira da. *Sistema de Informações Municipais* – SIM. Reflexos dos acréscimos, exclusões e atualizações de registros contidos no banco de dados do SIM, nas prestações de contas de Governo e Contas de Gestão da Administração Pública Municipal Cearense. *Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado de Ceará (TCE-CE)*, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 329-346, 2012. Disponível em: <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/205>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TCE-CE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. *SIM* – Sistema de Informações Municipais. Manual 2018. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/tce-municipios/wp-content/uploads/2017/12/Manual_SIM_2018-TCECEARA-v1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TCE-DF – TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. *Estrutura do IPREV/DF para a Gestão do Regime Próprio de Previdência Social*. Processo TCDF nº 26692/14. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/TCDF-AuditoriaEstruturaIprev2014.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TCE-PB – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. *Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)*. Processo nº TC 16017/2015. Relator Conselheiro André Carlo Torres Pontes. 2015. Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/publicacoes/auditorias-operacionais/relatorio-sobre-regime-proprio-de-previdencia-social-rpps/1relatorio_auditoria_operacional.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TCE-RS – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Relatório de Auditoria Operacional*. Relatório final. Processo de auditoria nº 5025-0200/16-0. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional/aops/Relat%F3rio%20Final%20Auditoria%20Operacional%20n%BA%205025-020016-0.PDF>. Acesso em: 30 jun. 2016.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria do TCU aponta falhas nos regimes próprios de previdência social dos estados*. 23 nov. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-aponta-falhas-nos-regimes-proprios-de-previdencia-social-dos-estados.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TORRES, Sandro Bezerra; ALMEIDA, Jonas Moreno de Andrade de. Importância do cálculo atuarial na fiscalização das autarquias de previdência própria pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-CE)*, Recife, v. 18, n. 18, p. 158-171, jun. 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Francisco Wilson Ferreira da. Uma proposta de criação do Observatório Previdenciário Municipal. Instrumento de defesa do servidor público municipal à luz do controle externo exercido pelos tribunais de contas. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 445-460. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES EM TEMPO DE ESCASSEZ

CONTROL OF CONTRACTS IN SCARCITY TIME

MORGANA BELLAZZI DE OLIVEIRA CARVALHO

Resumo: Este artigo analisa o controle realizado pelo Tribunal de Contas sobre as licitações e contratos. A questão central é entender como a Corte de Contas deve realizar esse controle no Estado contemporâneo, em que uma das tônicas é a escassez e a contenção dos gastos públicos. Neste contexto, o trabalho discorreu sobre temas relativos aos atuais desafios do Estado; à ideia de escassez sob alguns prismas, correlacionando a gestão da escassez não só com o problema da produção ou distribuição das riquezas, mas com as escolhas fundamentais da sociedade; à dimensão jurídica do princípio da eficiência; ao modo como a atuação dos tribunais de contas pode contribuir com a boa governança das licitações e contratos, combatendo desperdícios de recursos públicos e desvios, o que permitirá que o Estado possa, ainda em tempos de crise, realizar o máximo com mínimo de recursos disponíveis.

Palavras-chave: Estado. Escassez. Eficiência. Controle. Contratos.

Abstract: This article analyzes the control carried out by the Court of Accounts on bids and contracts. The central question is to understand how the Court of Accounts should carry out this control in the contemporary state where one of the tonic is the scarcity and containment of public expenditures. In this context, the paper discussed themes related to the current challenges of the State; to the idea of scarcity under some prisms, correlating the management of scarcity not only with the problem of the production or distribution of wealth, but with the fundamental choices of society; the legal dimension of the principle of efficiency; to the way in which the Courts of Accounts can contribute to the good governance of bids and contracts, combating waste of public resources and deviations, which will allow the State, even in times of crisis, to carry out the maximum with minimum resources available.

Keywords: State. Scarcity. Efficiency. Control. Contracts.

Introdução

O presente ensaio insere-se na linha de pesquisa "Governança nas licitações e contratos" e se concentra em sugerir pistas acerca dos parâmetros de controle das contratações públicas, o que poderá servir para fixar os limites da atuação do Estado de direito em tempos de escassez na elaboração de políticas públicas.

Trata-se de trabalho teórico, cuja abordagem é ancorada na doutrina, especialmente jurídica, mas, construída, também, sob uma perspectiva prática, em que se defende a busca da eficiência na gestão pública em tempo de escassez de recursos, especialmente por meio das licitações e contratos.

As licitações e contratos ocupam área sensível na aplicação dos recursos públicos, razão pela qual os controles incidentes sobre ela devem ser objeto de constante reflexão e aperfeiçoamento em nome, inclusive, da efetivação e da eficiência de políticas públicas.

Dessa forma, o objetivo deste ensaio é estudar o controle realizado pelos tribunais de contas sobre as licitações e contratos, dentro da perspectiva do Estado da escassez, e em nome de realizar o princípio da eficiência na Administração Pública.

Para construção do texto foram usados autores nacionais e estrangeiros como referenciais teóricos, a exemplo de: Gustavo Amaral, Jean-Claude Juncker, Jacques Chevallier, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, Fernanda Paula Oliveira, Ana Paula Barcellos, Lucas da Rocha Furtado, Paulo Nogueira da Costa, Fernando Vernalha, Jorge Ulisses Jacoby, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Paulo Modesto, entre outros.

1 Atuais desafios do Estado pós-moderno

Mesmo considerando o contexto de crise pelo que atualmente passa a economia mundial, cuja globalização tem papel significativo, ainda hoje é possível verificar o funcionamento eficaz de Estados sociais em países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia). Igual não ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e Inglaterra, cuja visão neoliberal tem predominado, sob a defesa de um modelo de Estado que deve intervir minimamente na economia, sendo, apenas, um regulador das questões econômicas e sociais, deixando ao terceiro setor o papel assistencialista. Tal visão tem fomentado em outros países (a exemplo do Brasil), grande discussão, jurídica inclusive, sobre a necessidade de renovação do Estado social.

Nas palavras de JeanClaude Juncker,[1] "a renovação do Estado Social significa uma evolução política e econômica do Estado de Wohlfahrt für alle (previdência para todos) para o Estado de Wohlstand für alle (prosperidade para todos)". Para ele, um elemento concreto de renovação do Estado social "pode ser o que o economista político belga Philippe Van Parijs chama rendimento básico, de modo a evitar uma tragédia social". Porém, é preciso buscar consenso quanto à proteção social, ultrapassando os conflitos entre Estados e mercados, trabalho e capital, coletivismo e individualismo, trabalhadores e empresários, pois o mais importante, para Juncker: "já não é o Estado

[1] Jean-Claude Juncker é um político luxemburguês, foi primeiro-ministro de Luxemburgo, de 20.1.1995 até dezembro de 2013, em um governo de grande longevidade. A opinião mencionada no texto foi extraída do prefácio de SILVA, Filipe Carreira da. *O futuro do estado social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

ou a economia: é o ser humano! E ainda todas as comunidades humanas: casais, famílias com filhos, amigos, comunidades locais, regiões, nações e até mesmo a humanidade como comunidade última de um conjunto de comunidades".

De fato, o Estado, hoje, luta contra os ataques a si próprio, decorrentes do neocapitalismo/neoliberalismo, da globalização econômica, da verticalização da economia que gera o impacto negativo nas fontes de custeio, e de outros fatores que limitam os investimentos como a crise econômica e a escassez de recursos. O grande desafio neste sentido é duplo: justificar-se e superar a crise de legitimidade democrática, pois o Estado não pode voltar a ser um problema como historicamente a sociedade já experimentou. Eis o primeiro desafio vislumbrado.

Como um segundo desafio, o Estado precisa cumprir as promessas da pós-modernidade (precisa ser eficiente para dar as prestações à sociedade com cada vez menos recursos); e promover o desenvolvimento da sociedade garantindo a sustentabilidade (econômica, ambiental e social) e (re)distribuindo riquezas e oportunidades para combater as desigualdades e a pobreza.[2]

Portanto, resistir à retomada do liberalismo e da ideia de Leviatã é missão vital do Estado contemporâneo. Para ter êxito nessas missões, é preciso atenuar as distâncias entre Estado e sociedade.[3] Estado e sociedade devem cada vez mais se aproximar e firmar inter-relações e parcerias, do que são exemplos as parcerias público-privadas no âmbito das obras de infraestrutura e de serviços,[4] e a cooperação cada vez mais estreita entre as organizações do terceiro setor e a Administração Pública[5] (na educação, assistência social e saúde), tudo isso em busca de uma satisfação dinâmica, eficaz e eficiente do interesse público.[6]

Por essa razão não é crível que a sociedade prescindirá algum dia do Estado. Talvez, em algum futuro, o Estado – como realidade social e política – possa ser superado por outra forma de estruturação da sociedade e do interesse coletivo, mas a verdade é que a história já mostrou que tanto o projeto capitalista (superação do Estado pelo mercado), quanto o comunista (superação do Estado pela coletividade) não conseguiram provar a desnecessidade do Estado, ao revés, as estruturas estatais ficaram cada vez maiores e mais poderosas em ambas as realidades.

---

2 Para compreender as dimensões do Estado pós-moderno, indica-se CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

3 MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 46.

4 Para maior aprofundamento sobre PPPs recomenda-se a leitura de: MARTINS, Licínio Lopes. *Empreitada de obras públicas*: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público. Coimbra: Almedina, 2015; JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; FARIAS, Luciano Chaves de. *O controle extrajudicial das parcerias público-privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005; e ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme de La Roque. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

5 Para maior compreensão do alcance dessa relação com as instituições particulares de solidariedade social leia-se MARTINS, Licínio Lopes. *As instituições particulares de solidariedade social*. Coimbra: Almedina, 2009.

6 OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 35.

A história também já mostrou que o mercado não é capaz de garantir condições mínimas de igualdade tanto moral quanto material, ou de resolver o problema do mínimo social ou das parcelas distributivas.[7]

E não é só. A proliferação de interesses coletivos e difusos, cuja característica é exatamente não possuírem ou possibilitarem uma apropriação ou tutela individual, amplia, ou melhor, clama pela titularidade de um ente que atue em nome da sociedade. Neste sentido, é difícil imaginar a defesa, por exemplo, do meio ambiente sem a tutela atuante do Poder Público.

Assim, deve ser imperativo que o Estado se transforme, se refunde. E essa refundação requer não o retorno das ideias liberais, mas, sim, a criação de um novo modelo de políticas públicas que garantam a redescoberta da igualdade como condição de justiça,[8] que seja adequado à capacidade limitada de recursos e aos padrões de sustentabilidade, e que reafirme os valores essencialmente democráticos.

Além disso, é preciso criar critérios seguros de controle dessas políticas, a fim de garantir a eficiência e evitar o desvio de recursos públicos, o desperdício e a corrupção.

Como um terceiro desafio posto ao Estado, aponta-se a discussão sobre o orçamento, que deve estabelecer diretrizes políticas compatíveis com as prioridades constitucionais. Com efeito, as discussões sobre o orçamento são importantes no Estado atual, e impõem a necessidade de o Legislativo dialogar com o Executivo sobre as alocações orçamentárias. Além disso, a sociedade também deve participar dessas discussões, seja para conhecer as prioridades eleitas, seja para opinar sobre quanto está disposta a pagar para garantir determinadas condições mínimas para cada indivíduo.

Por fim, para completar o elenco dos atuais desafios do Estado pós-moderno, cita-se como um quarto desafio a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de governança dos gastos públicos, fator determinante para controle da alocação dos recursos e da concretização dos direitos sociais em tempos de escassez.

2 A escassez como uma das tônicas da contemporaneidade

A ideia de escassez em sentido genérico é o oposto da abundância ou fartura. Significa a falta de um bem ou um serviço em relação à sua procura. É escasso tudo aquilo que não existe para satisfazer as demandas de todos, sejam elas básicas, econômicas ou mesmo psicológicas.

Gustavo Amaral classifica a escassez como natural (severa e suave), quase natural e artificial. A escassez natural severa aparece quando não há nada que alguém possa fazer para aumentar a oferta (exemplo, a escassez de sol em determinados períodos e em partes do planeta). A escassez natural suave ocorre quando não há nada que se possa fazer para aumentar a oferta a ponto de atender a todos. As reservas de petróleo

---

[7] Expressão extraída do título do capítulo V do livro de John Rawls, em que ele faz alguns comentários sobre os sistemas econômicos e sobre o papel dos mercados e tenta mostrar que a análise das parcelas distributivas pode explicar o lugar dos preceitos da justiça ditados pelo senso comum (RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 285).

[8] Essa expressão é o título do artigo escrito por Rolf Kuntz, no livro de FARIA, José Eduardo Faria (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 144-155.

e a disponibilização de órgãos para transplante são exemplos (há oferta, mas não para todos os que desejam/precisam).

A escassez quase natural ocorre quando a oferta pode ser aumentada, talvez a ponto da satisfação, apenas por condutas não coativas (espontâneas) dos cidadãos. O interesse de pais para adoção e de homens para doação de esperma para inseminação artificial são exemplos.

A escassez artificial surge nas hipóteses em que o governo pode, se assim decidir, tornar o bem acessível a todos, a ponto da satisfação. A oferta de vagas suficientes em creches é exemplo.[9]

Com efeito, a escassez nas sociedades complexas, afora estar associada à falta de recursos econômicos e financeiros, está delimitada pelas expectativas individuais e coletivas, locais e gerais da comunidade, afinal também existe a escassez de produção cultural e artística, de atividades de desporto, de liberdade de expressão, de informação qualificada e isenta, de leitos, de aparelhos médicos avançados, de profissionais de saúde habilitados, de liberdade religiosa, de igualdade material, inclusive de oportunidades etc., se for considerado que tais expectativas são reconhecidas como direitos sociais relevantes.

Logo, se para determinada sociedade ou grupo a escassez é, aparentemente, apenas de comida, para outros pode ser de políticas públicas capazes de viabilizar a igualdade substantiva do acesso à educação, superando obstáculos de gênero, raça, classe social ou situação econômica.

Num outro giro, o problema da escassez de recursos naturais não diz respeito apenas à inexistência de recursos renováveis na natureza em quantidade de reposição igual ou superior àquelas utilizadas pela humanidade pelos padrões atuais de consumo, mas, também, à necessidade de repensar e reconstruir outro modelo de produção e consumo ecologicamente sustentável, pois, se a sociedade prosseguir com esse padrão de consumo, em breve haverá escassez de produtos recicláveis ou de espaço para o descarte. Nesta seara intervém, por exemplo, o direito ambiental trabalhando com conceitos como responsabilidade intergeracional para regular ou restringir o acesso a bens a vida.

Portanto, o alcance do conceito de escassez, e de seu tratamento pelo direito, pressupõe um mínimo de consenso acerca do que é necessário para o presente e para o futuro, pois a responsabilidade intergeracional não é uma variável facultativa ou descartável, ao contrário, constitui mais um componente nas complexas fórmulas de extração das normas individuais que afetam o patrimônio jurídico dos sujeitos de direito.

Essas digressões são importantes, porque é necessário correlacionar os dilemas da sociedade atual com a gestão da escassez, a fim de encontrar parâmetros que possam balizar o controle da eficiência das contratações públicas na sociedade contemporânea. O que de fato é necessário adquirir com recursos públicos? O que deve ser prioridade? Que bens e serviços são essenciais? Como os bens e serviços devem ser contratados?

---

[9] AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang *et al*. (Org.). *Direitos fundamentais*: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 87-88.

Além disso, é preciso discutir sob que ótica a sociedade quer que seja feita a gestão da escassez: pela ótica individual ou coletiva? Esse assunto, estruturante para o direito, será tratado no item seguinte.

3 Os dilemas da sociedade atual e a gestão da escassez

Entre os dilemas da sociedade atual que ameaçam o futuro harmônico da humanidade, já que corroem os alicerces do direito, cabe destacar a disputa entre individualistas e coletivistas. É fato que as perspectivas individuais e coletivas representam uma escolha difícil para a sociedade contemporânea e, por via de consequência, para o direito.

A sedução da ótica individualista com sua promessa de liberdade (poder escolher todos os desejos, todas as possibilidades, todas as opções etc.) não consegue esconder que toda e qualquer liberdade de escolha somente pode existir em comunidade (inclusive a liberdade de escolher a vida). Por outro lado, o homem isolado – mera abstração utilizada para argumentos de retórica, porque despojado das relações intersubjetivas e, portanto, de direitos e deveres – inexistiria juridicamente. Afinal, o direito só floresce no cotejo de relações intersubjetivas entre humanos, e esta condição pressupõe a vida em sociedade.

Já a concepção essencialmente coletivista, com seus acenos utópicos de harmonia plena, não é capaz de superar a realidade de que toda transformação somente ocorre pela mão do homem, ainda que, muito rara e esporadicamente, agindo sozinho. Dessa forma, ignorar o indivíduo em suas dimensões é desconhecer a história da humanidade, e ser condenado a repeti-la – outro caminho sem saída para o direito.

O problema é que a vida do gênero humano gira, perpetuamente, em torno de dois valores: indivíduo e coletividade, como descreve Marcus Acquaviva,[10] que defende que o equilíbrio entre eles ainda não foi alcançado: ora predomina um, ora outro. E esse predomínio reflete a feição do Estado, pois, na prática, aplicam-se os conceitos de individual e de coletivo como opostos que se hostilizam, como se a liberdade excluísse a igualdade ou ampliasse a desigualdade, e, ainda, como se não pudessem coexistir.

Por este aspecto, a concepção individualista excessiva ensejaria a eliminação dos mais fracos pelos mais fortes, acentuaria as desigualdades naturais ou artificiais e, consequentemente, as desigualdades sociais, e a concepção coletivista exacerbada chegaria a extremos de supressão de individualidades. Assim, ambos os caminhos não revelam saídas para o direito cumprir sua missão na sociedade.

Como demonstrado, individualismo e coletivismo isoladamente acarretariam males para a vida em sociedade, não constituindo alternativas válidas e eficazes para a construção do significado jurídico, razão pela qual devem coexistir para sopesarem-se/limitarem-se em prol da realização do bem comum.[11] Afinal, ninguém existe por si

---

[10] ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 84-85.

[11] Cada sociedade, em diferentes épocas, adota uma tábua de valores para os bens e a altera conforme novas circunstâncias/necessidades (a exemplo do valor dado, historicamente, aos bens: conchas do mar, sal, especiarias, açúcar, café, ouro, petróleo, tecnologia da informação, velocidade de comunicação...), no entanto, quando se trata

próprio, tampouco através de si mesmo, pelo contrário, cada um vive através dos outros e, ao mesmo tempo, pelos outros.

A vida humana gira em torno do individual e do todo, e a natureza tem como finalidade a existência da humanidade (as realizações do indivíduo e da coletividade). "Toda a nossa cultura, toda a nossa história repousa na valorização da existência humana individual para os fins da coletividade. Não há vida humana que exista meramente para si"[12] e, como denuncia o título da obra de Jhering, não há como dissociar esta dimensão da compreensão do direito, por sua vinculação a sua finalidade, mais relevante critério para buscar o sentido e o significado de sua essência.

O que se quer demonstrar com esta breve análise é que a gestão da escassez é relevante e de responsabilidade de todos, inclusive do Estado, mas não só dele. É uma questão a ser enfrentada pelo direito com toda a legitimação que puder alcançar por meio do diálogo entre os atores. No entanto, na divergência entre critérios individuais ou coletivos, a gestão da escassez se torna ainda mais visível, a exemplo da definição e aplicação de políticas públicas em que é preciso fazer opções que, diuturnamente, enfrentam escolhas entre visões individualistas e coletivistas, que, no enquadramento do público, não podem ser dissociadas, sendo um grande desafio para o Estado solucionar, afinal, não há liberdade pessoal sem segurança pública, e não há bem-estar individual sem justiça social.

Por outro lado, é indiscutível que a concretização de direitos está associada à disponibilidade de recursos financeiros, que, ao revés das necessidades e vontades humanas, são limitados. Assim, a escassez relativa – inexistência de recursos públicos para atender a todos e a todas as demandas – constitui limite fático à efetivação de qualquer direito, independentemente da classificação, seja negativo ou positivo,[13] mas, especialmente, dos direitos sociais, que implicam maiores custos prestacionais na implementação de políticas públicas.[14]

Neste contexto, apropriado é o comentário de Ana Paula Barcellos[15] quando sustenta não se poder ignorar a contingência da limitação de recursos, "sob pena de divorciar o discurso jurídico da prática, de tal forma que o jurista pode até prosseguir confiante por quilômetros de distância, mas quando olhar para trás e para os lados perceberá que está sozinho".

Por esta razão, para evitar o risco apontado pela autora citada – de o jurista dissociar-se da vida real, vagando sozinho no mundo da fantasia – é que a escassez

---

de bem comum, embora não se possa atemporal e universalmente exemplificar o que seja, para toda sociedade, a qualquer tempo, significará os interesses de todos convergindo para um mesmo ponto.

12 JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Tradução de Heder Kofmann. Campinas: Bookseller, 2002. p. 35; 52; 65.

13 Apesar de se reconhecer que há doutrina que entende que a escassez de recursos é inerente apenas às prestações positivas do Estado, a exemplo da tese de AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: uma busca de critérios para lidar com a escassez de recursos as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 180.

14 Corroboram esta linha de raciocínio, Thiago Lima Breus (*Políticas públicas no Estado constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 231), e Ingo Wolfgang Sarlet (*A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 303).

15 BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 271.

de recursos públicos precisa ser enfrentada como realidade,[16] não como escudo ou justificação para não realização de direitos ou para não implementação de políticas públicas, mas como elemento que deve ensejar maior planejamento e racionalização nas escolhas alocativas e na eleição de prioridades, harmoniosas com os direitos amparados na Constituição, ou seja, buscando os caminhos juridicamente sustentáveis para que a solução seja construída em conformidade com o direito, suas normas e princípios.

Para exercício de suas funções, o Estado não poucas vezes precisa impor restrições à iniciativa privada/indivíduos, por exemplo, quando uma fábrica que causa poluição é obrigada a minorar o mal causado ou encerrar suas atividades; quando, por conta de risco de epidemia ou para controlar a proliferação de doenças, o Estado impõe a vacinação obrigatória; ou quando surgem restrições à fruição irrestrita do direito de propriedade, em nome da função social. Isso ocorre porque o Estado precisa garantir os interesses individuais, mas, também, atender aos interesses coletivos, conciliando a autonomia privada com as exigências de solidariedade e humanismo em prol de realizar a justiça social.

A gestão da escassez, portanto, não trata apenas da produção ou distribuição de recursos, mas, também, das escolhas fundamentais da sociedade. Há escassez quando: a) os recursos (em si) não podem atender à demanda (escassez natural na classificação de Gustavo Amaral);[17] b) não há disponibilidade financeira suficiente; e c) é preciso optar entre demandas. Nas duas últimas hipóteses mencionadas, o Poder Público deve atuar, enfrentando a escassez com maior planejamento e racionalização das escolhas.

Mas não é só.

É preciso compreender constantemente as prioridades, porque elas têm de estar atreladas à necessidade de cada momento, e essas necessidades são dinâmicas, e muitas vezes imprevisíveis, a exemplo do aumento da microcefalia em razão dos efeitos do zika vírus ou o aumento da necessidade de compra de colchonetes, ou de água mineral ou comida para desabrigados vítimas de desastres naturais (enchentes, furacões, inundações, desabamentos, *tsunamis* etc.).

De outro lado, é preciso que o Poder Público atue de forma a estabelecer harmonia entre objetivos e métodos racionais das escolhas, dirimindo aparentes conflitos entre: a) sustentabilidade x desenvolvimento econômico; b) economia x qualidade; c) investimento público x investimento privado.

E, vale ressaltar, a atuação do Estado não deve perder de vista que em tempo de escassez de recursos a prioridade é garantir a melhor utilidade social de cada unidade monetária pública gasta. Pelo que se justifica neste ponto da construção do texto tratar da dimensão jurídica do princípio da eficiência.

---

[16] Araken de Assis, desembargador brasileiro do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, chama essa questão de princípio da realidade, segundo o qual não se pode pretender o impossível sendo os recursos orçamentários escassos.

[17] AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang *et al*. (Org.). *Direitos fundamentais*: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

4 O princípio da eficiência na Administração Pública

Desde o século passado, ante os questionamentos da manutenção do Estado social, tendo em vista: crescimento das tendências de liberalização da economia, privatização do setor público, protagonismo do mercado, e tentativa de diminuir o tamanho do Estado, e, sobretudo, com o quadro de escassez de recursos disponíveis (inclusive com medidas significativas de austeridade financeira como leis de teto de gastos públicos e decretos de contingenciamentos),[18] o Estado passou a dar maior atenção à ideia de *value for money*, que convoca os critérios de economia, eficiência e eficácia e que, por sua vez, concretizam o princípio da racionalidade das despesas.[19]

A exigência de racionalização das despesas se impõe como verdadeiro desafio para o Estado contemporâneo, que precisará guiar as escolhas de onde e como gastar, analisando os custos e os respectivos benefícios dos gastos efetivados, em nome do dever da boa gestão financeira.[20] Esse dever passou a incluir, também, aspectos de otimização, celeridade e simplificação de procedimentos em prol de realizar gastos de acordo com padrões de eficiência.

Essa tendência de enfatizar a análise de custo-benefício na gestão financeira, deflagrada inicialmente no modelo gerencial de Estado entre as décadas de 80 e 90 nos Estados Unidos, com a gestão do Presidente Regan, e no Reino Unido, com a Primeira Ministra Margaret Thatcher, espraiou-se por muitos países europeus e sul-americanos, designadamente Portugal e Brasil, inclusive constitucionalmente, com o princípio da eficiência, implícito ou explícito.

Em Portugal, a Constituição não traz expressamente no art. 266º, nº 1, a eficiência como princípio fundamental da Administração Pública, porém, há uma referência implícita ao princípio no art. 81º, quando inclui entre os deveres do Estado assegurar a plena utilização das forças produtivas designadamente zelando pela eficiência do setor público. E, de outro lado, pode-se interpretar de maneira sistêmica, que uma conduta administrativa ineficiente viola a opção lusitana de Estado, consagrada no art. 2º da Constituição portuguesa. Logo, inadmissível no Estado democrático de direito, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização político-democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, e que visa a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa, a gestão financeira ineficiente, posto que contrário à proteção dos direitos e interesses legais dos cidadãos.

Fernanda Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias complementam a perspectiva da eficiência no ordenamento jurídico português, salientando a introdução no novo Código de Processo Administrativo (art. 5º) do princípio da boa administração, segundo o qual a Administração deve pautar-se por critérios de eficiência, senão vejamos:

---

[18] OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 32.

[19] COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança*: contributo para a reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 296.

[20] No quadro da governança europeia, a boa gestão financeira é designada como princípio, e está consagrado no art. 27º do Regulamento Financeiro (CE, Euratom) nº 1605/2002 do Conselho, de 25.6.2002.

> A eficiência tem precisamente a ver com a relação entre os custos de uma determinada ação (os meios ou recursos utilizados) e o fim perseguido (o benefício esperado com a ação), procurando alcançar-se o máximo benefício com a menor quantidade possível de meios empregues. [...] Nestes termos, deve entender-se que o princípio da eficiência faz hoje parte do "bloco de juridicidade" que constitui o princípio da juridicidade, que exprime de uma forma mais geral a submissão da Administração à lei e ao Direito, não podendo o direito administrativo renunciar ao critério da eficiência.[21]

Complementando essa ideia, Paulo Nogueira da Costa pontua que "a problemática da eficiência não pode ser compreendida de forma isolada; ela tem de ser perspectivada à luz da unidade constitucional".[22] Para ele, o princípio da eficiência indica que a atuação do Estado deve resultar o máximo de utilidade social, a qual se pode traduzir, designadamente, na otimização da garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como da igualdade material e da justiça. Porém, cabe a ressalva de que essa otimização deve ser conseguida com o menor custo social possível.

No Brasil, a eficiência foi positivada, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, como princípio constitucional ao lado dos outros princípios norteadores da ação da Administração Pública, enunciados no art. 37, *caput*, da CF. Isso quer dizer que o conteúdo jurídico da eficiência é de um valor prezado pelo direito administrativo.[23] Com isso, o compromisso do Estado brasileiro com a eficiência passou a ser exigência constitucional, o que não significa que antes da positivação não o fosse.

Com efeito, a eficiência já era tida como valor do ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto-Lei nº 200/67, que a consagrava como dever funcional dos agentes públicos e obrigação de controle dos resultados da ação administrativa (arts. 13 e 25, V). Afora isso, como destacado por Jorge Ulisses Jacoby,[24] antes da consagração em nível constitucional do princípio da eficiência já havia no Brasil outras leis apontando para o dever de eficiência, a exemplo da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos), quando fixavam que os serviços públicos devem ser contínuos, adequados, atuais, eficientes e seguros.

Assim, é possível definir eficiência[25] como aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou o menor dispêndio de esforços. Eficiência liga-se à ideia de ação, de produção de resultados da melhor forma possível (mais rapidamente, mais economicamente e de forma mais assertiva). Traduzindo para a seara da Administração Pública, significa que o administrador público, além de pautar sua conduta de escolhas de prioridades nos princípios da legalidade, impessoalidade,

---

21 OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 33.

22 COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança*: contributo para a reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

23 A expressão é de VERNALHA, Fernando. *Parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 227.

24 JACOBY, Jorge Ulisses. *Tribunal de Contas do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 76.

25 Eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade no direito administrativo. A eficiência está relacionada exatamente ao modo pelo qual se adota determinada decisão administrativa, diz respeito à conduta dos agentes; eficácia tem relação com os meios e instrumentos utilizados pelos agentes; e efetividade liga-se aos resultados obtidos com a decisão administrativa.

moralidade e publicidade, terá de demonstrar que produziu resultados que satisfaçam as demandas dos administrados de maneira célere, econômica e precisa.

Paulo Modesto conceitua o princípio da eficiência como a "exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhes fazem as vezes, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público".[26] Lucas da Rocha Furtado afirma que "a eficiência requer que a atuação administrativa procure a melhor relação custo/benefício".[27] Fernanda Marinela entende que "a eficiência requer a procura de produtividade e economicidade e que esses devem ser balizas para o emprego de recursos públicos".[28] Maria Sylvia Zanella Di Pietro pondera que "a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente o da legalidade, sob pena de causar sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito".[29]

De fato, em nome da eficiência, a legalidade não deve ser sacrificada. A legalidade deve ser resguardada, ela é a baliza e o limite para aplicação do princípio da eficiência. Ambos os princípios devem conciliar-se, buscando atuação com eficiência sem desbordar da legalidade, que, para Administração Pública, significa fazer o que a lei permitir, não sendo admitida a noção de que os fins justificam os meios, ou a justificativa de que a atuação administrativa pode ser contrária à lei, desde que seja eficiente.

Nesta perspectiva, Fernando Vernalha Guimarães pontua que a noção de eficiência se prende com a maximização de resultados, é um valor prezado pelo direito administrativo. Ao agente público não é dado contentar-se com a mera utilidade dos meios com vistas ao atingimento da finalidade normativa. Deve perseguir o melhor resultado possível, pois, "o Estado tem o dever de atuar eficientemente na condução dos interesses da coletividade, agindo de molde a atingir melhores resultados a partir da racionalização dos meios".[30]

Como defendido por Paulo Modesto, "eficiência não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, mas, também, diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final".[31]

Daí tem-se que a eficiência não é mera opção administrativa, é um dever que o Estado está obrigado a atender (ao lado do dever de prestar contas e do dever de probidade como defendia Hely Lopes Meirelles),[32] principalmente quando realiza gastos públicos em tempo de recursos escassos. Afinal, a eficiência traduz não apenas considerações de ordem técnica, mas, também, pressupõe uma racionalidade econômica

---

[26] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo e Econômico*, Curitiba, 2001. p. 45.

[27] FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 112.

[28] MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2005. p. 41.

[29] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 83.

[30] VERNALHA, Fernando. *Parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 227-228.

[31] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo e Econômico*, Curitiba, 2001. p. 45.

[32] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 91.

da gestão pública e é uma diretriz da boa governança,[33] especialmente na área das licitações e contratos, o que implica aprimoramento constante.

5 Aspectos do controle das contratações públicas

Excetuando a folha de pessoal, a maior parte da aplicação dos recursos públicos se dá por meio de contratações públicas decorrentes, em regra, de procedimentos licitatórios. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média de gastos com as contratações públicas é 13% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano, mas, para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número chega a 35% do PIB. Estima-se que o mercado global de compras governamentais movimente US$4,4 trilhões por ano. No Brasil, em 2017, as despesas com contratações públicas da União, estados e municípios significou 15% do PIB ou R$900 bilhões.[34]

Com efeito, o Poder Público é um grande comprador, afinal seu objetivo não é a produção de bens. Portanto, o Estado adquire, cotidianamente, bens e serviços, e em grande quantidade, seja para atender a demandas sociais seja para manter em funcionamento a máquina administrativa, razão pela qual muitos documentos, inclusive legislativos, a exemplo da exposição de motivos da MP nº 495/10, indicam ser essencial a ação do Estado para a geração do desenvolvimento econômico e de incentivos à pesquisa e à inovação por meio do poder de compra governamental, com o intuito de promover a indústria e os serviços nacionais e resolver problemas na balança comercial. Nesta linha, tem-se também a Lei nº 12.349/2010 que alterou o art. 3º da Lei nº 8.666/93, indicando que a Administração Pública deve também considerar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades do processo licitatório.

Com efeito, o paradigma, ainda vigente no Brasil em relação às contratações públicas, apesar de se notar recentemente uma mudança de postura,[35] é o da figura do Estado como provedor e indutor do desenvolvimento e da inovação, por meio de políticas de compras governamentais, não sendo considerado tão somente um consumidor de bens e serviços, interessado em ofertas com preços baixos e alta qualidade.

---

[33] Hoje, governança é a "ponte conceitual inter e transdisciplinar de quase todos os esquemas referenciais do direito, da economia e das finanças", como afirma CANOTILHO, J. Gomes. O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 49, jan./jun. 2008. p. 29.

[34] WORLD BANK. *A fair adjustment*: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I : síntese (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>.

[35] Em 2016, Brasil e Peru assinaram o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, que inclui compras públicas (MDIC 2018). Em abril de 2018, Brasil e Chile assinaram um Acordo de Compras Governamentais de modo a possibilitar que os fornecedores de bens e serviços chilenos concorram nos processos licitatórios em igualdade de condições com os empresários brasileiros, e vice-versa. Ainda no âmbito bilateral, o país negocia com Colômbia e México, o que pode significar acesso a um mercado de US$100 bilhões além de imprimir mais concorrência ao mercado interno. No âmbito regional, os países-membros do Mercosul recentemente, decidiram acelerar as negociações sobre compras governamentais iniciadas em 2004, tendo o Protocolo de Contratações Públicas do bloco sido assinado em dezembro de 2017. Por fim, no âmbito multilateral, o Brasil aderiu ao GPA na condição de país observador, fato que confirma a mudança de preferência e o interesse do país sobre o tema. A candidatura à adesão à OCDE, formalizada pelo Brasil em julho de 2017, também pode ser considerada uma alteração de posição sobre o tema.

Ainda que se mude o paradigma da posição do Estado brasileiro quanto às aquisições públicas, não há como negar que as políticas públicas são implementadas por meio de contratações públicas. A política pública de saúde, por exemplo, pode muitas vezes implicar a necessidade de construção de um hospital ou de um posto de saúde (contratação de empresa de construção civil); a compra de medicamentos e diversos equipamentos e materiais necessários (ex.: bisturis, linha cirúrgica, tesouras, próteses, órteses, algodão, gaze, soro, fraldas, lençóis, toalhas, macas, cadeiras de rodas, colchões, tomógrafo, aparelhos de raio X, desfibriladores etc.); a contratação de empresas de higienização e limpeza, de esterilização de rouparia etc. Assim, se a contratação pública falhar, além de isso implicar desperdício de recursos públicos, pode significar que política pública não será implementada.

E, não é demais frisar que, em tempo de recursos escassos, é imperativo executar políticas públicas e efetuar compras administrativas de forma racional e econômica, a fim de evitar que a má contratação ou a desídia do contratado provoquem prejuízos irreversíveis ou de difícil ou onerosa reparação para os cofres públicos. Como exemplo da agenda de controle, racionalização e redução orçamentária e de gastos públicos, tem-se a Emenda Constitucional nº 95 (EC/95) – Novo Regime Fiscal –, aprovada em dezembro de 2016 e que objetiva estabelecer teto para as despesas primárias do governo federal para os próximos anos. Outras medidas que seguem o mesmo objetivo são a prorrogação da desvinculação das receitas da união (DRU) até 2023 ou mesmo a substituição da taxa de juros de longo prazo (TJLP) pela taxa de longo prazo (TLP).

Portanto, ante o significativo volume de gastos públicos realizados por meio das licitações e contratos, ante à importância das contratações públicas para a implementação de políticas públicas, e ante o cenário de crise de sustentabilidade fiscal, se mostra necessário, atual e relevante tratar do controle das contratações, seja quanto à legalidade seja quanto à eficiência.

E, quanto aos aspectos de controle que podem ser realizados pelos tribunais de contas sobre as contratações públicas, podem ser destacados: a falta de justificativa para o modelo de contratação adotado, como pode ocorrer nos contratos de parceria público-privada (PPP); a falta de adequação, criatividade e inovação na elaboração do objeto da contratação e da equação econômico-financeira do contrato, como pode ocorrer nos contratos de coleta de lixo urbano; e a falta de atenção aos padrões técnicos de análise do ciclo de vida dos produtos adquiridos pelo Estado, em absoluto descompromisso com os imperativos de sustentabilidade, o que pode ser corrigido por meio de editais de licitação que valorizem essa preocupação. Itens que serão a seguir abordados.

5.1 A justificativa do modelo de contratação

A PPP deve ser a última opção do Poder Público, quando não existirem recursos para a implantação de serviços e obras fundamentais para o país e não for viável a transferência para o contratado do risco econômico dos empreendimentos de interesse público por meio de contratos administrativos comuns de concessão.

De acordo com Fernando Vernalha Guimarães:

> A diretriz que impõe à Administração Pública eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade a propósito da celebração de PPPs talvez (inciso I do art. 4º da Lei nº 11079/2004) seja a norma que melhor traduza a vocação desse modelo de contrato.[36]

Com efeito, a PPP surgiu fundamentalmente como forma de permitir à Administração Pública novas vias contratuais que alcançassem maior eficiência tanto no cumprimento das demandas estatais como no emprego de recursos públicos.

Assim, deve estar presente nos processos de contratação de PPP o estudo de viabilidade econômico-financeira, que fundamente a opção, e o Tribunal de Contas deve apontar a irregularidade quando este estudo não existir ou for insuficiente, pois a contratação sem a demonstração da viabilidade econômico-financeira pode estar encobrindo o fato de a contratação via PPP não ser a melhor opção (mais eficiente), podendo com a má escolha gerar prejuízo ao Estado, pôr desnecessariamente em risco o erário e causar desperdício de recursos que poderiam ser alocados em outras prioridades públicas.

Esta, porém, é uma análise formal e procedimental de controle externo, cuja correção, a princípio, requer apenas a inclusão pela Administração Pública do necessário estudo de viabilidade.

Porém, ainda que esteja presente no processo de contratação, o estudo pode não ser suficiente, pois o atendimento do requisito formal não implica o atendimento do interesse público no plano material, notadamente em termos de eficiência, razão pela qual o Tribunal de Contas pode e deve também avaliar a consistência econômica de tal estudo, pois desta análise pode surgir tanto a inadequação do modelo proposto, quanto a existência de outros modelos de negócio ou relação entre o público e o privado mais adequados ou apropriados, aspectos a serem abordados pela ótica da eficiência, inclusive com o aproveitamento da experiência adquirida nas contratações anteriores.

A eficiência da Administração Pública demanda também o aperfeiçoamento de sua ação, motivo pelo qual a atuação do Tribunal de Contas deve ater-se aos aspectos formais e materiais dos atos administrativos, para identificar não conformidades, mas também a busca da aprendizagem com os acertos e erros, de forma, por exemplo, que cada nova contratação de PPP aproveite o *know-how* adquirido nas anteriores, que pode ser consolidado em recomendações do Tribunal de Contas aos gestores.

O controle do Tribunal de Contas nas contratações, neste exemplo, deve valer-se da oportunidade oferecida pelos requisitos formais da pactuação para alcançar a eficiência administrativa, coibindo contratações inadequadas e gerando o *feedback* em tecnologia institucional para a melhoria da gestão.

5.2 O objeto da contratação e a remuneração do contratado

O controle do Tribunal de Contas também deve se ocupar nas contratações públicas da definição do objeto, um dos maiores desafios ao gestor público, que, via de regra, adquire bens e serviços cuja essência não domina, e suas implicações sobre a eficiência.

---

[36] VERNALHA, Fernando. *Parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 220.

A experiência dos tribunais de contas demonstra que grande parte dos problemas da Administração em contratação advém da imprecisão ou inadequação do objeto, das quais resultam preços altos por bens de qualidade inferior, à revelia das regras de mercado.[37] O controle, por esta razão, deve examinar, seja para apontar irregularidades, seja para orientar situações futuras, a relação do objeto com o interesse público real.

Por outro lado, como comenta Onofre Batista Júnior, "intrínseco à noção de eficiência, proveniente dos domínios das Ciências Econômicas e da Administração, reforça-se a noção de economicidade pelo art. 70 da CRFB/88, que o coloca como verdadeiro vetor para a sindicância da boa ou má administração",[38] em termos de verificação da regular gestão dos recursos públicos, sob o ângulo e enfoque econômico-financeiro.

Portanto, o conteúdo do princípio da economicidade deriva da noção de eficiência: uma gestão econômica traduz um comportamento eficiente dos gestores. E, dentro dessa perspectiva, deve-se buscar a maximização dos resultados nas alocações de recursos públicos, ampliando ganhos e reduzindo o desperdício por meio das contratações públicas.

Por este prisma, o controle dos tribunais de contas pode – e deve – estender-se até sobre a forma de remuneração pactuada, pois, acaso mal definida, esta pode gerar não apenas ineficiência, como resultados opostos aos pretendidos pela contratação e antieconômicos.

Um exemplo disso pode ser visto no âmbito da contratação, pelo Estado, de empresas para coleta de resíduos sólidos, que é remunerada muitas vezes com base no peso em toneladas dos resíduos transportados. Tal critério de pagamento não viola nenhum aspecto formal da contratação, mas é ineficiente, pois se o lixo for molhado no trajeto da coleta (pela chuva ou pelo homem), o custo da mesma carga e do mesmo serviço variará significativamente, gerando distorção no equilíbrio do contrato pela inadequada forma de remunerar o particular.

Mas não é só isso. Este tipo de remuneração coloca em polos diametralmente opostos os interesses público e privado, pois a empresa não terá o menor interesse em reduzir (promovendo a reciclagem, por exemplo) o material transportado. O Estado pagará por mais resíduos, quando lhe interessa menos lixo nas ruas. E, assim, a política pública de redução de resíduos sólidos urbanos não será prestigiada. Afinal, se o contrato visa à limpeza urbana, esse é o seu objeto e, não, o peso de lixo transportado/coletado.

Não há dúvida de que simplesmente pesar os resíduos transportados é mais simples para aferição do *quantum* devido pelo Estado à empresa contratada, mas, seja pela imprecisão do valor da própria contratação (sujeito a variações decorrentes da intensidade pluviométrica, entre outros) seja pela necessidade de obter-se com a contratação o que efetivamente interessa ao Poder Público – uma cidade limpa –, é de todo recomendável que a contratação se dê por outros critérios de remuneração. O que

---

[37] De fato, seguindo as regras de mercado, o Estado – comprando em maior quantidade quase todos os bens – deveria obter melhores produtos, preços e condições de pagamento, isto sem nem mesmo se valer da prerrogativa de ditar unilateralmente os termos dos contratos administrativos. Todavia, ocorre exatamente o oposto, não necessariamente pela corrupção do procedimento, mas, em diversas ocasiões, pela dificuldade de o Estado saber definir adequadamente o que quer, premissa de uma boa contratação.

[38] BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 229.

demonstrará que o contrato está sendo eficiente não é a tonelagem de lixo, mas, sim, o resultado alcançado: ruas limpas.

Logo, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas nos contratos de limpeza urbana deve analisar não só o objeto da contratação como, também, e principalmente, a forma de remuneração pactuada com o particular, a fim de verificar se o contrato está sendo realmente eficiente e se a política pública está sendo respeitada com a opção realizada.

Com efeito, saber escolher a forma de remuneração do particular em um contrato (que envolve serviços de grande relevância social e ambiental e que exigem grandes aportes de recursos em longo prazo) faz parte da governança das licitações e contratos e da boa gestão de recursos públicos em tempos de escassez.

5.3 A exigência de padrões de sustentabilidade nos editais

O art. 3º da Lei nº 8.666/93 já traz como princípio norteador das licitações o desenvolvimento nacional sustentável, senão vejamos:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A compra pública sustentável contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, gerando benefícios socioambientais ao reduzir os impactos ambientais. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, no processo de aquisição de bens devem-se observar:

> a) Custos ao longo de todo o ciclo de vida: é essencial ter em conta os custos de um produto ou serviço ao longo de toda a sua vida útil – preço de compra, custos de utilização e manutenção, custos de eliminação;
> b) Eficiência: as compras e licitações sustentáveis; permitem satisfazer as necessidades da administração pública mediante a utilização mais eficiente dos recursos e com menor impacto socioambiental;
> c) Compras compartilhadas: por meio da criação de centrais de compras é possível utilizar-se produtos inovadores e ambientalmente adequados sem aumentar-se os gastos públicos;
> d) Redução de impactos ambientais e problemas de saúde: grande parte dos problemas ambientais e de saúde a nível local é influenciada pela qualidade dos produtos consumidos e dos serviços que são prestados;
> e) Desenvolvimento e Inovação: o consumo de produtos mais sustentáveis pelo poder público pode estimular os mercados e fornecedores a desenvolverem abordagens inovadoras e a aumentarem a competitividade da indústria nacional e local.

Além disso, deve ser considerada a análise do ciclo de vida dos produtos, que deve englobar a análise dos impactos ambientais das aquisições desde a produção até o

descarte do bem. Muitos órgãos públicos já se preocupam com as licitações sustentáveis a exemplo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia-Geral da União e da Justiça do Trabalho.

No Tribunal de Contas da União (TCU), a política institucional de sustentabilidade foi formalizada mediante a Resolução – TCU nº 268, de 4.3.2015. Esta política compõe-se de iniciativas institucionais nas dimensões logística sustentável e gestão de pessoas, abrangendo aspectos físicos, tecnológicos e humanos da organização e orienta-se pelas seguintes diretrizes:

> • promoção e adoção de práticas de consumo sustentável, considerando o ciclo de vida dos produtos adquiridos pela instituição;
> • aderência aos padrões internacionais e nacionais de sustentabilidade, bem como ao sistema de gestão socioambiental;
> • aplicação de critérios socioambientais em toda a cadeia de valor da organização, para controlar e mitigar eventuais impactos socioambientais negativos advindos das atividades institucionais, bem como para promover as devidas compensações;
> • preferência pela utilização de tecnologias não nocivas ao meio ambiente, com uso e aplicação de materiais e equipamentos recicláveis ou reutilizáveis;
> • estímulo ao desenvolvimento contínuo de tecnologias eficientes em termos socioambientais, com vistas à otimização dos recursos naturais; participação institucional em iniciativas de outras entidades ou esferas de governo que contribuam para a preservação do meio ambiente; e
> • escolha, sempre que possível, pela execução da ação institucional mais aderente aos requisitos de sustentabilidade.

Conforme consta do Portal do TCU, na seção Transparência, a sustentabilidade na dimensão gestão de pessoas visa atender às necessidades dos servidores e demais colaboradores do TCU no que se refere à acessibilidade, à qualidade de vida no ambiente de trabalho e ao desenvolvimento pessoal e profissional, de modo a aumentar a produtividade e o bem-estar no trabalho. A Política de Gestão de Pessoas, definida pela Resolução-TCU nº 187, de 5.4.2006, alinha-se à Política Institucional de Sustentabilidade, em especial, para promover a qualidade de vida no ambiente de trabalho, o desenvolvimento pessoal e profissional. A Política Institucional de Sustentabilidade e a de Gestão de Pessoas integram-se e harmonizam-se com a Política de Acessibilidade do Tribunal, disposta pela Resolução-TCU nº 283, de 21.9.2016.

Quanto à compatibilidade dos contratos às normas aplicáveis de desenvolvimento sustentável, é preciso destacar que os Tribunais de Contas ao realizarem auditorias nos contratos públicos devem recomendar, na medida do possível e no que couber, que a Administração Pública observe as normas que tratam das aquisições sustentáveis quando da elaboração dos editais de licitação e realização das contratações, a fim de contribuir para o processo coletivo de conscientização do cidadão, dos servidores e dos gestores públicos diante do imperativo do desenvolvimento ecológica e socialmente sustentável.

Nesta linha, os tribunais devem sugerir a inserção de ações que prestigiem a sustentabilidade no Planejamento Estratégico e Plano de Diretrizes Anuais do Tribunal, seja na dimensão da logística (preocupação com o ciclo de vida dos produtos adquiridos), seja na dimensão de gestão de pessoas (melhoria na qualidade de vida).

Considerações finais

O Estado contemporâneo enfrenta muitos desafios, entre os quais a administração da escassez de recursos públicos para atendimento das necessidades sociais básicas. Não se trata de uma opção aperfeiçoar a governança das aquisições garantindo melhores resultados no atendimento das políticas públicas por meio das licitações e contratos. Trata-se de um dever!

Nesta circunstância, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de deficiências nas suas estruturas e mecanismos de controle interno ou por falta de planejamento na utilização de recursos, realize despesas que poderiam ser evitadas (ou racionalizadas), por não trazerem nenhum proveito ao interesse social a ser perseguido pelo Estado no desempenho da função administrativa, ou por significarem desperdício ou prejuízo ao erário.

Por outro lado, a consagração do princípio da eficiência da Administração Pública em sede constitucional impõe que todos estejam comprometidos e empenhados: Estado, agentes públicos, entidades de controle e comunidade. E nesse sentido, a eficiência das aquisições é requisito indispensável para se garantir a boa governança.

Com efeito, as compras públicas impactam substancialmente na eficiência dos gastos públicos, razão pela qual devem ser controladas não só sob os aspectos quantitativos e de legalidade, mas, também, qualitativamente em relação aos resultados alcançados e à forma com que foram alcançados.

E, no atual contexto de recessão econômica e crise fiscal do Estado, a adoção de medidas por parte dos órgãos públicos competentes, para que sejam implementados mecanismos que possibilitem o controle dos gastos públicos, é a única via aceitável para a boa gestão financeira, pelo que os controles dos Tribunais de Contas devem incidir, entre outros aspectos, sobre: justificativa do modelo de contratação; o objeto da contratação e a remuneração do contratado; e a exigência de padrões de sustentabilidade nos editais, como sugerido no texto.

Neste sentido, os exemplos trazidos podem servir tanto de base para a verificação da conformidade da gestão fiscalizada como para inspirar a gestão futura a ter um comportamento mais eficiente, inovador, responsável e comprometido com a qualidade substantiva dos gastos públicos, conduta indispensável em tempos de escassez, e para a qual os tribunais de contas podem e devem contribuir, exigindo dos jurisdicionados a maximização da utilização social dos recursos, objetivo que deve ser vencido da forma mais ampla, sustentável e criativa possível.

Referências

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: uma busca de critérios para lidar com a escassez de recursos as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang *et al*. (Org.). *Direitos fundamentais*: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. Governo Federal. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. *Breves notas de políticas públicas*. 1. ed. Brasília: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2018. v. 1. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/boletim-breves/breves_maio_2018.pdf>. Acesso em: 24 out. 2018.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRITTO, Carlos Ayres. O futuro dos tribunais de contas. *Revista Técnica do Tribunal de Contas do Mato Grosso*, ed. 11, 2016.

CALMON DE PASSOS, J. J. *Direito, poder, justiça e processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CANOTILHO, J. Gomes. O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 49, jan./jun. 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança*: contributo para a reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, José Eduardo Faria (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIAS, Luciano Chaves de. *O controle extrajudicial das parcerias público-privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JACOBY, Jorge Ulisses. *Tribunal de Contas do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Tradução de Heder Kofmann. Campinas: Bookseller, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2005.

MARTINS, Licínio Lopes. *As instituições particulares de solidariedade social*. Coimbra: Almedina, 2009.

MARTINS, Licínio Lopes. *Empreitada de obras públicas*: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público. Coimbra: Almedina, 2015.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo e Econômico*, Curitiba, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. In: SOUSA, Alfredo José *et al. O novo tribunal de contas*: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

NÓBREGA, Marcos. *Os tribunais de contas e o controle de programas sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

PARDINI, Frederico. *Tribunais de contas*: órgão de destaque constitucional. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da Administração Pública*: o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. *O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Filipe Carreira da. *O futuro do estado social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Geraldo Ramos. *Caminho de contas*: a história do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, José. Relações entre os órgãos de controlo interno e externo. In: SOUSA, Alfredo José *et al. O novo tribunal de contas*: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang *et al*. (Org.). *Direitos fundamentais*: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

VERNALHA, Fernando. *Parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

WORLD BANK. *A fair adjustment*: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I : síntese (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>.

ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme de La Roque. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. Controle das contratações em tempo de escassez. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 461-481. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO E O CONTROLE EXTERNO: A NOVEL EXPERIÊNCIA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RENATA BRINDAROLI ZELINSKI

Resumo: O tema do artigo é o termo de ajustamento de gestão – TAG e a sua relação com o controle externo e, especificamente, a sua aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os objetivos do trabalho são expor a natureza jurídica do TAG, inserido no âmbito da Administração Pública contemporânea, que preza pela consensualidade, bem como a sua conformidade com o controle externo a cargo das cortes de contas, especificamente a paranaense, a qual prevê na sua Lei Orgânica a possibilidade de se firmar o termo de ajustamento de gestão visando à adequação dos atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, cuja regulamentação se deu com o advento da Resolução nº 59/2017. Como método, o artigo utiliza a pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, buscando evidenciar a possibilidade de atuação do controle externo a partir da concepção da Administração Pública consensual, comprovando que o TAG pode ser levado a efeito no âmbito da jurisdição afeta à Corte de Contas, na medida em que se revela adequado, proporcional e concreto para os fins colimados no texto constitucional e na legislação em vigor, inclusive servindo como instrumento para promoção de políticas públicas que visam concretizar direitos fundamentais. Havendo a recomposição do dano ou a regularização dos gastos de recursos públicos de forma conciliatória, desnecessária se faz a atuação punitiva do Tribunal de Contas.

Palavras-chave: Termo de ajustamento de gestão. Administração Pública consensual. Controle da Administração Pública. Controle externo. Tribunal de Contas.

Introdução

Na contemporaneidade, a Administração Pública consensual tem se revelado uma nova faceta da Administração Pública. Antes caracterizada pelo modo de atuar pautado na rigidez e unilateralidade, agora a nova concepção da Administração é dotada de um

viés participativo e democrático. O modelo tradicional, imperativo e burocrático, não é mais aceito como um mecanismo para o alcance da eficiência administrativa, nem ao menos como forma de concretização do interesse público.

Neste contexto, a consensualidade vem ganhando espaço na esfera do direito administrativo, pois representa uma viável alternativa para a prevenção e/ou encerramento de conflitos, bem como para evitar eventuais controvérsias geradas da aplicação de medidas unilaterais e imperativas, buscando, sempre que possível, a solução mais adequada com base no consenso.

No que tange ao controle externo, o termo de ajustamento de gestão consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado que, diante da inobservância de normas constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos para o saneamento da irregularidade, sujeitando o compromissário ao recebimento de sanção em caso de descumprimento.

O caráter imperativo-sancionador dá lugar à consensualidade na esfera do controle externo.

O objetivo do TAG é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos à fiscalização da Corte de Contas, sendo que a regulamentação pelo Tribunal de Contas do Paraná ocorreu no início do ano de 2017.

Assim, analisar-se-á a aplicabilidade do termo de ajustamento de gestão na esfera de atuação da Corte de Contas paranaense.

1 A Administração Pública consensual

A Administração Pública vem passando por um processo de reconhecimento de que se faz necessária a alteração na maneira de desenvolver as relações jurídicas que firma com os administrados. Alterando-se conjecturas que não possuem êxito:

> plausível destronar, a pouco e pouco, a hiperinflação adversarial, que tem sido a tônica do dificultoso relacionamento tecido entre a administração pública e a sociedade civil por circunstâncias históricas multifatoriais: patrimonialismo extrativista, cegueira voluntária de governantes, desconfiança exacerbada em relação a termos de ajustamento de conduta, emprego ardiloso da legalidade de maneira lesiva à Constituição e gestão contaminada pela rigidez autoritária.[1]

Para Odete Medauar:

> a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões.[2]

---

[1] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. p. 29.

[2] MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 211.

Surge, então, um novo modo de atuar da Administração, que se direciona à coletividade com vistas a conhecer melhor os problemas e anseios do corpo social, além de adotar a atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Passa a ser relevante o momento do consenso e da participação.

Entre os principais fatores que propiciaram a atividade da Administração Pública com características consensuais estão a afirmação pluralista, a heterogeneidade de interesses constatados numa sociedade complexa, a aproximação entre Estado e sociedade e, assim, entre Administração e sociedade, além de:

> o desenvolvimento, ao lado dos mecanismos democráticos clássicos, de "formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas", que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos, isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa.[3]

Fatores estes de se desenvolveram tanto por meio da atuação em conselhos, comissões formadas no interior dos órgãos públicos, como pela celebração de múltiplos acordos.

O nascimento de módulos contratuais também é associado à crise da lei formal como ordenadora de interesses, na medida em que esta passa a exprimir os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda, ao processo de regulação; ao afloramento de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação do atuar administrativo, bem como de maior eficiência e produtividade, atingidos de forma mais simplificada quando as decisões são pautadas no consenso.

Verifica-se, então, um abalo do modelo burocrático de administração. Não há mais espaço para a imperatividade, revelando-se necessário um atuar colaborativo da Administração ante a sociedade e os indivíduos. O espaço é da consensualidade.

Assim é que Luciano Ferraz propõe a existência de um princípio da consensualidade, de modo a "impor à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para as questões jurídicas e conflitos que vivencia pela via do consenso".[4] Tal princípio tem fundamento na Constituição Federal de 1988, uma vez que o seu preâmbulo assegura estar o Estado brasileiro comprometido na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias, como também o inc. VII do seu art. 4º impõe ao Estado brasileiro, nas relações internacionais, como princípio, a solução pacífica dos conflitos.

Além desses mandamentos constitucionais, constatam-se notáveis reformas normativas – a exemplo do novo Código de Processo Civil –,[5] que beneficiam a superação

---

3 MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 210.

4 FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 27, set./nov. 2011. p. 3. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

5 Lei nº 13.105/2015: "Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III – promover,

da mentalidade adversarial na medida em que visam inserir na seara administrativa a solução consensual de conflitos por intermédio da negociação, mediação, conciliação e utilização de técnicas inominadas.[6]

Neste contexto, a Administração consensual se revela a partir:

> do modo de atuação dos órgãos e entidades administrativas a partir de bases e de procedimentos que privilegiam o emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública.[7]

Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka apontam a concertação administrativa e a contratualização administrativa como formas de expressão da Administração consensual. A concertação é caracterizada pela renúncia, por parte da Administração, de empregar seus poderes a partir da noção de imperatividade e unilateralidade, dispondo-se a firmar acordos com os particulares imbuída do *animus* de colaboração. Não há uma relação de subordinação entre a Administração e as entidades parceiras, pois, diante de um processo de negociação para a composição de eventuais dissensos entre as partes, pressupõe-se o reconhecimento da autonomia dos parceiros envolvidos. "Daí empregar-se comumente a locução Administração paritária para caracterizar esta forma de administrar, fundada em módulos negociais".[8]

Já a contratualização administrativa se dá em virtude da substituição das relações administrativas baseadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação por relações pautadas no diálogo, na negociação e na troca, de modo que a dilatação do consensualismo administrativo proporciona novas utilizações à categoria jurídica contrato no setor público. A expressão "contrato" é aqui entendida não com viés patrimonial, mas sim como um acordo entre as partes a fim de estabelecer o alcance de uma sujeição jurídico-pública que a ambas interessa. E em razão da amplitude do fenômeno do consensualismo, os referidos autores defendem "a existência de um módulo consensual da administração pública, o qual englobaria todos os ajustes – não somente o contrato administrativo – passíveis de serem empregados pela Administração Pública na consecução de suas atividades e atingimento de seus fins".[9]

E esse módulo consensual é gênero que abarca todos os:

---

quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica. Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação".

6 Neste sentido, FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. p. 34-35.

7 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, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008. p. 42.

8 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, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008. p. 42.

9 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, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008. p. 44.

> ajustes negociais e pré-negociais, formais e informais, vinculantes e não-vinculantes, tais como os protocolos de intenção, protocolos administrativos, os acordos administrativos, os contratos administrativos, os convênios, os consórcios públicos, os contratos de gestão, os contratos de parceria público-privada.[10]

Além das citadas, há várias outras formas consensuais que podem ser utilizadas pela Administração Pública na consecução de suas atividades e alcance dos seus fins.

Defende Juarez Freitas que a solução negociada na esfera das relações da Administração Pública deve ser vista como estratégia preferencial de pacificação, com fulcro no princípio da juridicidade, que impõe limites, por vezes, intransponíveis.[11] E, ainda, que a negociação *lato sensu* no direito administrativo – o que abarca a conciliação, mediação e técnicas inominadas – em nenhum caso se coaduna com a ofensa de princípios e regras constitucionais, de modo que "são proibidos compromissos ímprobos, desproporcionais, impermeáveis e procedimentos de controle e autocontrole e que tentam, maliciosamente ou não, contornar a reserva legal".[12]

Patrícia Baptista destaca:

> há especialmente dois campos de atuação administrativa para os quais as formas consensuais parecem se mostrar mais adequadas e uteis: o das atividades de planejamento e o da discricionariedade do administrador. Sobretudo no que se refere ao exercício da discricionariedade, a eleição das vias consensuais, no lugar das imperativas, permite a obtenção dos elementos necessários para que seja encontrada a solução mais adequada ao atendimento da finalidade perseguida.[13]

Assim, o consenso somente poderá ser adotado nas situações para as quais houver autorização em lei e em consonância com os mandamentos constitucionais, já que "o consenso não pode levar à abdicação de funções pela administração nem à eliminação de poderes públicos, mantendo-se nos limites admitidos constitucionalmente".[14]

---

[10] 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, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008. p. 47. Os autores ressaltam que não há uma regra geral no direito brasileiro determinante da competência dos órgãos e entidades administrativas para a realização de acordos administrativos. Entretanto, é possível elencar, entre diversas autorizações legais, (i) o art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, segundo o qual "a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente [...]"; (ii) o compromisso de ajustamento de conduta, previsto no §6º do art. 5º da Lei Federal nº 7.347/85 (ação civil pública); (iii) os acordos no âmbito da execução dos contratos administrativos, nos termos das leis federais nºs 8.666/93, 8.987/95, 11.079/04 e 11.107/05; (iv) o compromisso de cessação de prática sob investigação, nos processos em trâmite na órbita do Cade (art. 53 da Lei Federal nº 8.884/ 94); e (v) o contrato de gestão, previsto no §8º do art. 37 da Constituição de 1988 (preceito inserido com a EC nº 19/98).

[11] O autor prossegue: "Sim, existe o inegociável. Para ilustrar, não pode o acordo administrativo alterar área ambiental de preservação permanente, matéria reservada à lei, tampouco se admite arredar a intervenção obrigatória do Estado-juiz, em determinadas matérias. Nem cabe realizar acordo para protelar o improtelável, assim como o banimento de substância comprovadamente cancerígena" (FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. p. 37).

[12] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. p. 32.

[13] BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 270-271.

[14] BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 270-271.

No que tange ao controle consensual da Administração Pública, os mecanismos de controle deixam de se pautar em um viés estritamente sancionatório, o qual reproduz o ideal do direito concebido como ordem de coerção, para se afirmar como um meio de negociar pacificamente as controvérsias ocorridas na ordem interna, a teor do que preceitua o preâmbulo da CF.

A compreensão da atividade de controle apenas e tão somente como controle-sanção está atrelada à era em que tanto a atividade de Administração Pública quanto o ordenamento jurídico se submetiam ao princípio da estrita legalidade, por se entender que a Administração só seria eficiente caso cumprisse fielmente os ditames e procedimentos previstos nos regulamentos organizacionais e o direito seria respeitado quando o administrador aplicasse o que a lei estabelecesse.

Logo:

> na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa e quiçá à perspectiva de justiça inerente ao Direito na modernidade.[15]

Entretanto, no atual cenário de aproximação da atividade do Poder Público com o particular, "restou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo de liberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso".[16]

É neste diapasão que os mecanismos de consenso no âmbito do controle externo exercido pelos tribunais de contas tendem a conferir eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme se analisará a seguir.

2 O controle externo a cargo dos tribunais de contas e o termo de ajustamento de gestão

No exercício de suas atribuições, a Administração Pública se sujeita tanto ao controle efetuado pelos poderes Legislativo e Judiciário, como por ela mesma em relação aos seus próprios atos e, também, pelo cidadão, em prol do seu interesse ou do interesse da sociedade.

O controle apresenta como finalidade a garantia de que a Administração atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos pelo texto constitucional, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

---

15 FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 27, set./nov. 2011. p. 4. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

16 FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 27, set./nov. 2011. p. 4. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

> em determinadas circunstancias, abrange também o chamado controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a matéria de controle externo sobre a Administração Pública ao inserir na Seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, os arts. 70, 71 73 e 75, delineando as atribuições do Tribunal de Contas da União – as quais, por simetria, são aplicáveis aos tribunais de contas dos demais entes federativos.

O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público. No âmbito federal, a responsabilidade é do Tribunal de Contas da União e, nos âmbitos municipal e estadual, em regra, a responsabilidade é dos tribunais de contas dos estados. Neste sentido, o texto constitucional, no §4º do seu art. 31, veda a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, mas não dispôs acerca da dissolução dos tribunais de contas do município que já existiam no ano de 1988, quais sejam os instalados nas capitais São Paulo e Rio de Janeiro, como também os tribunais de contas dos municípios da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, cujo papel é o de auxiliar as câmaras municipais no controle externo da fiscalização da administração municipal.

O TCU tem como função principal auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta (ou ente privado que utilize, arrecade, guarde ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda). As suas principais funções são julgar as contas apresentadas pelos administradores das entidades acima referidas e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo presidente da República. Frise-se que a competência para julgar as contas apresentadas pelo presidente da República é do Congresso Nacional, cabendo ao TCU emitir parecer prévio, contendo um opinativo técnico sobre a aprovação ou desaprovação das contas, de modo que a decisão final fica a cargo do Congresso.

Os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal são órgãos estaduais (ou distrital) que julgam as contas daqueles que administram dinheiro público do estado e emitem parecer a respeito das contas apresentadas pelo governador. Os TCEs também são responsáveis por julgar as contas dos municípios situados em seus respectivos estados, à exceção das municipalidades que possuem tribunais de contas municipais, os quais emitem parecer prévio a respeito das contas apresentadas pelo prefeito, que são julgadas pela Câmara de Vereadores.

O Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto afirma que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo nem é órgão auxiliar deste, no sentido de inferioridade hierárquica. Diante da incontestável autonomia do TCU, quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo "com o auxílio do Tribunal de Contas da União", este auxílio pode ser assim considerado do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Logo:

> não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

Além das atribuições constitucionais conferidas às Cortes de Contas, a teor do que dispõem os arts. 71 e seguintes da CF/88, entende-se que a sua atividade fiscalizatória pode ser ampliada a partir de uma interpretação sistemática em face de outros mandamentos constitucionais, como os que estabelecem os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (arts. 1º e 3º, respectivamente), os princípios que regem a Administração Pública (art. 37) e o princípio da consensualidade, conforme já defendida a sua adoção.

Vê-se que uma nova perspectiva na missão constitucional dos tribunais de contas se revela, capaz de ampliar o controle para além da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão. Estas cortes podem muito mais do que controlar despesa em favor do erário:

> mas impor-se definitivamente como instrumento para proteção da ordem jurídica, inclusive em favor do particular contratado pela Administração Pública. Uma ação do Tribunal de Contas capaz de, a um só tempo, controlar a corrupção e a malversação dos recursos públicos, resgatar a boa-fé nas relações entre particulares e os gestores públicos, reduzir o volume de demandas judiciais, satisfazendo o interesse da sociedade de ver os recursos públicos bem aplicados.[17]

Ricardo Lobo Torres entende que a atuação das cortes de contas deve se relacionar com a efetividade dos direitos fundamentais (ou direitos da liberdade, ou direitos humanos), pois estes:

> têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas, Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas.[18]

Neste sentido, a fim de zelar pela proteção da ordem jurídica e do direito fundamental à boa administração, as cortes de contas se colocam – à luz dos ditames do que contemporaneamente tem se chamado de Administração Pública consensual – como legitimadas a firmarem termos de ajustamento de gestão na sua esfera de atuação.

Tal instrumento:

> afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade

---

17 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Controle das licitações pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jan./mar. 2005. p. 95.

18 TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, out./dez. 1993. p. 33. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894/46788>. Acesso em: 28 jul. 2018.

alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.[19]

Luciano Ferraz defende que o emprego do TAG pelos tribunais de contas possui o objetivo de "contratar" com os administradores públicos alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas, de modo que este "contrato" assumirá contornos de verdadeiro "contrato de gestão" e a Corte de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a *res publica*.[20]

O respaldo constitucional e legal da implementação dos TAG pelos tribunais de contas e controladorias internas está no preâmbulo, art. 4º, VII e art. 71, IX da Constituição; art. 59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e art. 7º, §6º da Lei de Ação Civil Pública.

A celebração do TAG é meio juridicamente possível e pode significar um avanço nos instrumentos de controle externo da Administração Pública, pois permite o monitoramento do cumprimento das cláusulas do termo de ajustamento subscrito, de modo a descolar o foco da prestação jurisdicional de contas de uma finalidade punitiva para uma atuação conciliatória que possa atender de modo mais célere ao interesse público envolvido.

O instrumento possui, portanto, caráter eminentemente conciliatório, tendo sua raiz no desejo voluntário de afastamento da antijuridicidade da conduta, quando isto for juridicamente possível. Já que "os termos de compromisso de ajustamento, desde que não cruzem certas balizas, tendem a funcionar melhor do que as imposições sancionatórias ortodoxas"[21] e partindo-se do pressuposto de que a Administração Pública "está obrigada a se engajar a favor do império das razões, da prevenção de conflitos e da pacificação duradoura".[22]

O objetivo do TAG é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas. Para firmar o referido termo, o gestor de recursos públicos deve elaborar um plano de ação, relacionando medidas e prazos para a regularização das falhas, sendo que o cumprimento deste plano, que gera obrigações tanto ao gestor que o firmou quanto a seus substitutos e sucessores, é monitorado pela Corte de Contas.

No caso de descumprimento do referido instrumento, que tem a eficácia de um título executivo extrajudicial, o gestor responsável fica sujeito à multa, rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento de fiscalização, além de

---

[19] FERRAZ, Luciano. Novos rumos para o controle da Administração Pública *apud* FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 27, set./nov. 2011. p. 4. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

[20] FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 27, set./nov. 2011. p. 5. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

[21] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. p. 29.

[22] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. p. 30.

não serem passíveis de TAG as situações que configurem desvio de recursos públicos, descumprimento de disposição legal e renúncia de receita, por exemplo.

Neste sentido, este termo se apresenta como um mecanismo de controle de políticas públicas, na medida em que, após verificados atos equivocados de gestão, permite que os administradores públicos adequem as suas decisões em conformidade com os ditamos constitucionais e legais, de modo consensual, em prol do interesse público.

A fim de se compreender as possibilidades e efeitos do termo de ajustamento de gestão no âmbito do controle externo, analisar-se-á a seguir a sua aplicabilidade pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

3 Aplicação do TAG no Tribunal de Contas do Estado do Paraná

3.1 A previsão do TAG na Lei Orgânica do TCE/PR – LC nº 113/05 e sua regulamentação

O termo de ajustamento de gestão é um instrumento previsto no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no art. 9º, §5º[23] da Lei Complementar nº 113/2005, cuja regulamentação se deu com o advento da Resolução nº 59/2017.[24] O seu art. 1º estabelece que o TAG tem como objetivo "regularização voluntária dos atos e procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, dos Poderes, órgãos e entidades públicas e privadas sujeitas ao seu controle".

O art. 2º da resolução define o termo como:

> instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal.

Conforme os ditames da resolução, o instrumento será cabível nos casos em que a adequação dos procedimentos administrativos às exigências normativas demande plano de ação orientado à alteração dos modos de gestão. E a sua celebração não obstará a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescentes.[25]

---

[23] "Art. 9º No exercício das funções de fiscalização, o Tribunal de Contas, através de inspeções e auditorias, acompanhará a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de metas das unidades administrativas dos Poderes Públicos, estadual e municipal e, ainda, dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. [...] §5º O Tribunal de Contas poderá, para adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, mediante proposta de seus Conselheiros e aprovação do Tribunal Pleno, firmar Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo cumprimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções".

[24] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Resolução nº 59/2007. *Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 1530, p. 40-41, 7 fev. 2017. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/2/pdf/00309932.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

[25] "Art. 2º [...] §1º O Termo de Ajustamento de Gestão será cabível nos casos em que a adequação dos procedimentos administrativos às exigências normativas demande plano de ação orientado à alteração dos modos de gestão. §2º

O termo de ajustamento de gestão deve conter, entre outras cláusulas, a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento, a estipulação do prazo para o cumprimento, a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições, as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial. As sanções cabíveis em caso de descumprimento, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não, são a multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários, a rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do termo.[26]

Em sendo aprovado em sessão plenária, o TAG será assinado e publicado no *Diário Eletrônico*, e então passará a constituir título passível de execução extrajudicial.[27] E é obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do termo de ajustamento de gestão.[28]

Além do próprio gestor público, possuem legitimidade para propor a sua celebração os conselheiros – nos casos de processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou superintendência; o presidente do TCE/PR – nos casos de ato ou procedimento que não seja objeto de um processo já distribuído; e os auditores do tribunal, nos processos, procedimentos e atos de sua relatoria ou quando em substituição a um conselheiro.[29] A celebração do TAG também poderá ser solicitada pelo Ministério Público de Contas, pelas inspetorias de controle externo, pelas comissões de auditoria ou pelas coordenadorias da corte.[30]

A celebração do Termo de Ajustamento de Gestão não obstará a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescentes".

26 "Art. 11. O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas: I – a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento; II – a estipulação do prazo para o cumprimento; III – a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições; IV – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial; §1º São aplicáveis as seguintes sanções, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não: I – multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários; II – rescisão do ajuste; III – prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do Termo".

27 "Art. 2º [...] §3º Aprovado pelo Tribunal Pleno, assinado e publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (DETC-PR), o Termo de Ajustamento de Gestão constituirá título executivo extrajudicial".

28 "Art. 2º [...] §4º É obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão, no prazo de 10 (dez) dias".

29 "Art. 3º Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão: I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência; II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro".

30 "Art. 6º O Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de Auditoria, bem como os gestores públicos, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão. §1º Sendo incidental e deferido seu processamento pelo Relator, a sugestão seguirá as regras contidas no Artigo 4º desta Resolução, sob a presidência do respectivo Conselheiro Relator. §2º Sendo autônoma, a sugestão será autuada como Termo de Ajustamento de Gestão e encaminhada ao Presidente, com prévia ciência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização. §3º Recebido o processo originário de sugestão autônoma, o Presidente determinará sua autuação e distribuição por sorteio entre os Conselheiros, observada a regra do §4º, do Art. 262, do Regimento Interno, seguindo o trâmite previsto nos parágrafos do Artigo 4º desta Resolução. §4º Da decisão monocrática que indeferir o processamento de Termo de Ajustamento de Gestão cabe Recurso de Agravo, a ser julgado pelo Tribunal Pleno. §5º Caso indeferido o pedido, por decisão transitada em julgado, nova solicitação somente será conhecida quando substancialmente alterada a anterior".

Uma vez definidas as condições para a correção da irregularidade administrativa, uma minuta do termo será submetida à apreciação do Tribunal Pleno e, após a sua aprovação, o documento será assinado pelo presidente, pelo relator e pelo gestor responsável.

O cumprimento das medidas saneadoras contidas no TAG será monitorado pelo Tribunal, por intermédio da Inspetoria de Controle Externo ou Coordenadoria competente. O plano de ação gera obrigações tanto ao gestor que firmou o termo quanto aos seus substitutos e sucessores[31] e, no caso de descumprimento, o gestor responsável fica sujeito à multa, rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento de fiscalização, conforme já mencionado.

A celebração do TAG não será cabível, entre outros, nos casos em que houver indícios de desvio de recursos públicos. Ele também não se aplicará em situações que possam levar à redução dos percentuais constitucionais de investimento mínimo em áreas como educação e saúde; à renúncia de receita; ou ao descumprimento de disposição constitucional e legal. O TAG não poderá ser proposto 180 dias antes das eleições.[32]

3.2 O primeiro TAG firmado no âmbito do TCE/PR

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná firmou o primeiro termo de ajustamento de gestão com o município de Saudade do Iguaçu. O processamento do termo se deu sob o Processo nº 597.214/16 e a aprovação em virtude da decisão consubstanciada no Acórdão nº 3.078/2017, proferido pelo Tribunal Pleno na Sessão nº 21, de 6.7.2017.

Por meio deste TAG, a administração da municipalidade se comprometeu a realizar, nos próximos exercícios financeiros, os investimentos nas áreas de educação e saúde que não atingiram os percentuais mínimos da receita estabelecidos pela Constituição Federal nos exercícios de 2015 e 2016.

O termo aprovado estabeleceu o cronograma de aplicação em educação e saúde relativo ao excesso de arrecadação obtido por Saudade do Iguaçu em 2015, uma vez que, naquele ano, o município registrou um acréscimo líquido de R$59,3 milhões – praticamente o dobro de sua previsão de receita para o exercício, de R$29 milhões. O incremento excepcional da receita foi decorrente da liberação, pelo Poder Judiciário, de valores referentes à alteração na forma de distribuição de recursos do Imposto sobre a

---

31 "Art. 10. As condições de tempo, lugar e modo previstas no plano de ação para a regularização e adequação dos atos e procedimentos serão convencionadas observando-se a razoabilidade e a prevalência do interesse público. Parágrafo único. O plano de ação obriga a entidade, o gestor signatário, seus substitutos e sucessores, aplicando-se as vedações do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000, no que couber".

32 "Art. 13. Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando: I – houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor; II – implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação; III – implicar em renúncia de receita, ressalvadas as multas e sanções imputáveis pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná; IV – implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal; V – concluída a fase de instrução do processo ou procedimento, quando cabível o Termo de Ajustamento de Gestão incidental; VI – versar sobre ato ou procedimento objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado; VII – estiver em execução Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o mesmo gestor signatário ou com a entidade representada, sobre a mesma matéria; VIII – verificado o descumprimento de metas e obrigações assumidas por meio de outro Termo de Ajustamento de Gestão; IX – houver processo ou procedimento com decisão definitiva irrecorrível sobre a matéria; ou X – for proposto no período de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições na esfera em que estiver inserido o gestor competente".

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) gerado pela hidrelétrica de Salto Segredo, cujo reservatório ocupa as áreas do município, fato que impactou no cálculo dos índices constitucionais da saúde e educação, reduzindo-os para os percentuais, respectivamente, de 6,14% e 22,71%, no exercício financeiro de 2015, sem que houvesse tempo hábil para readequá-los no exercício em questão.

O montante excedente, resultante da ação judicial, foi depositado na conta da Prefeitura de Saudade do Iguaçu no final de agosto de 2015 e, com o excepcional incremento de recursos, a Administração municipal alegou que não dispôs de tempo suficiente para planejar suas ações e cumprir a aplicação mínima de 15% da receita na saúde e de 25% na educação – conforme estabelecem, respectivamente, os arts. 198 e 212 da Constituição Federal.

Ao firmar o TAG com o TCE/PR, o município se comprometeu a aplicar, nos próximos exercícios financeiros, valores acima dos mínimos constitucionais nas duas áreas para compensar o investimento que deixou de ser feito em 2015 e 2016. E a Corte de Contas paranaense, ao aceitar a proposta feita pelo município de Saudade do Iguaçu, levou em consideração que o ente havia cumprido os índices obrigatórios de investimento em saúde e educação nos três exercícios anteriores ao que obteve o incremento excepcional de receita.

O TAG foi assinado pelo presidente do TCE/PR, relator do processo e atual prefeito de Saudade do Iguaçu, sendo que os seus eventuais substitutos ou sucessores no cargo também estão obrigados a cumprir o compromisso.

Ademais, o Tribunal avaliará anualmente a aplicação dos valores pactuados, por meio do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) e, se o TAG for descumprido, o TCE/PR rescindirá o ajuste e abrirá processos para a responsabilização dos gestores pelo descumprimento dos investimentos constitucionais em educação e saúde. O descumprimento também sujeita o gestor à multa prevista no art. 87, inc. III, alínea "f"[33] da Lei Orgânica do Tribunal – Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

3.3 A atuação do Ministério Público de Contas do Paraná – Posicionamento contrário à formalização da proposta de TAG

A teor do que dispõe o §4º do art. 2º da Resolução nº 59/2017, "é obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão, no prazo de 10 (dez) dias".

Assim, foi submetida à apreciação do MPC/PR a proposta formulada pelo governador do estado do Paraná, Sr. Carlos Alberto Richa, protocolada sob o nº 921.348/16, visando constituir com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná um termo de ajustamento de gestão com o intuito de estabelecer critérios para o adimplemento

[33] "Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...] III – No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: [...] f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas; [...] (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *Lei Complementar nº 113/2005* – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno/107>. Acesso em: 28 jul. 2018).

de obrigações com atraso e para exclusão das penalidades decorrentes do pagamento de juros, multa e demais encargos de obrigações futuras contraídas por órgãos da Administração Pública estadual.

Em suas justificativas, em síntese, o proponente mencionou a instabilidade econômica e apontou um conjunto de medidas de ajuste fiscal e de gestão orçamentária-financeira do Estado, além de ter citado os resultados já alcançados por sua administração, sugerindo o recebimento do termo, com a adoção das seguintes medidas: i) sobrestar todos os processos autuados no Colendo Tribunal de Contas do Estado referentes à matéria objeto desta manifestação; ii) celebrar o termo de ajustamento de gestão, nos moldes do documento anexado; iii) obstar, durante a validade do TAG supramencionado, enquanto houver cumprimento das obrigações a cargo da Administração, a abertura de novos processos administrativos com vistas à apuração dos mencionados fatos.

O feito tramitou regularmente perante o TCE/PR, tendo o Ministério Público de Contas emitido parecer[34] contrário à formalização do TAG, já que a proposta apresentada se mostrou incabível, tanto pelo aspecto formal, quanto pelo aspecto material.

O termo foi proposto pelo Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná, agente público que não possui legitimidade plena para o ato no presente processo, tendo em vista as previsões dos arts. 3º[35] e 6º[36] da Resolução nº 59/2017.

Como se observa do mencionado normativo, os gestores públicos também estão habilitados a pleitear a celebração de TAG, todavia, o MPC entendeu se tratar do gestor responsável pelo órgão/entidade em cujo âmbito foi constatada a irregularidade, e que possui poderes e condições para regularizar voluntariamente a situação. Embora o governador do estado seja a autoridade máxima do Poder Executivo estadual, não é ele quem realiza diretamente os atos de gestão das entidades mencionadas na proposta.

Os referidos pagamentos extemporâneos foram objeto de considerações em diversos processos tramitados no âmbito da Corte e se referiam a diferentes entidades estaduais, como a Agência Paraná de Desenvolvimento, a Secretaria de Estado da Fazenda, a Coordenação da Receita do Estado do Paraná, a Administração-Geral do Estado – Sefa, a Secretaria de Estado da Educação, a Rádio e Televisão Educativa do Paraná, a Celepar e o Paraná Projetos.

Assim, dada a previsão do art. 6º da Resolução nº 59/17, o *Parquet* de Contas entendeu que não houve, de fato, a legitimidade plena do proponente, tendo em vista que o caso em apreço requereu o sobrestamento de todos os processos autuados nesta Corte de Contas atinentes à matéria em exame, sendo que há pluralidade de entidades

---

[34] MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *Parecer Ministerial nº 7333/17*. Disponível em: <http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Parecer-7333-17.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018 (peça 16 dos Autos nº 921.348/16).

[35] "Art. 3º Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão: I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência; II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro".

[36] "Art. 6º O Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de auditoria, bem como os gestores públicos, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão".

envolvidas, cujos gestores destas não são signatários do referido termo, em inobservância aos arts. 8º[37] e 12, inc. I[38] da resolução.

Portanto, concluiu-se que é imprescindível que o titular de órgão ou entidade, em desfavor do qual tramita o processo, figure como compromissário de eventual TAG, comprometendo-se a promover a execução do instrumento.

Não obstante a preliminar acima arguida, concluiu-se que a proposta de termo de ajustamento de gestão apresentada pelo interessado não atendeu ao interesse público, na medida em que buscou essencialmente o afastamento de penalidades ou sanções sem, contudo, oferecer comprometimento e atuação vinculada à correção das falhas apontadas em diversos expedientes que tramitam no Tribunal.

Nesse diapasão, ressaltou que a realização de pagamentos extemporâneos por órgão da Administração Pública estadual, por si só, acarreta a incidência de juros e multas, e decorre de má gestão e falta de planejamento adequado, de modo que havendo o dano ao erário é imprescindível a apuração dos fatos e a restituição de valores. Ainda que houvesse a regularização posterior das condutas que levaram ao dano em discussão, não haveria razões que afastassem a necessidade de recolhimento dos valores já pagos, uma vez que o dano foi consumado.

E, nos termos do art. 13, incs. I e IV[39] da Resolução nº 59/2017, não é admitida a celebração de TAG quando houver dano que possa resultar na responsabilização individual do gestor ou descumprimento de disposição constitucional ou legal, reforçando o total descabimento do pedido proposto pela parte. O TAG é um instrumento de controle consensual, não podendo ser aplicado em casos que não possam gerar a regularização da situação considerada irregular.

Por fim, considerou-se que a proposta de TAG apresentada carregou um viés recursal, o que não pode ser admitido, tendo em vista o TAG se caracterizar por ser um instrumento consensual de adequação de atos e procedimentos dos órgãos signatários, e não um meio processual de reforma e revisão de decisões das cortes de contas.

Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas do Paraná, acompanhando a instrução da unidade técnica,[40] manifestou-se pelo não acatamento da proposta de termo de ajustamento de gestão.

Ao ser levada a julgamento perante o Plenário, a proposta de concretização do termo foi negada pelo TCE/PR por meio do Acórdão nº 1.808/18, proferido pelo Tribunal Pleno na Sessão nº 21, de 5.7.2018.

Vê-se, desta forma, a importante atuação do *Parquet* de Contas, uma instituição essencial à harmonização dos interesses sociais e que desempenha papel fundamental

---

[37] "Art. 8º O Termo de Ajustamento de Gestão sujeita seus signatários às obrigações ajustadas, que serão regularmente monitoradas pelo Tribunal, por intermédio da respectiva Inspetoria de Controle Externo ou Coordenadoria competente".

[38] "Art. 12. A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão: I – importará reconhecimento da falha pelos signatários, além de renúncia ao direito de discutir a questão no âmbito deste Tribunal; [...]".

[39] "Art. 13. Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando: I – houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor; [...] IV – implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal; [...]".

[40] Instrução nº 338/17 da Coordenadoria de Fiscalização Estadual – Cofie (peça 15 dos Autos nº 921.348/16).

quando da análise das propostas dos termos de ajustamentos de gestão, além de ser legitimada a propor tal instrumento conciliatório.

Considerações finais

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná regulamentou o termo de ajustamento de gestão, de modo que os administradores públicos paranaenses têm à sua disposição, desde a vigência da Resolução nº 59/2017, um instrumento legal que lhes permite corrigir, voluntariamente, erros de gestão e, dessa forma, afastar a imputação de penalidades ou sanções.

O TAG sujeita o gestor a um plano de ação, relacionando medidas e prazos para a regularização de determinada falha administrativa e também abre a possibilidade aos gestores de entidades privadas que recebem dinheiro público.

Com a formalização do TAG, não há impedimento à fiscalização, ao processamento e ao julgamento das contas, atos ou fatos que não tenham sido por ele contemplados, tampouco evita a imposição de sanções no caso de irregularidades não abrangidas pelo instrumento firmado.

Este instrumento oportuniza ao gestor público sanar falhas administrativas antes que elas se acumulem, evitando, assim, as consequências que surgem de um eventual julgamento pela irregularidade das contas, bem como uma melhor concretização das políticas públicas almejadas pelo ente federativo em prol do interesse público.

Logo, ao se cogitar o controle da gestão pública, está o Tribunal de Contas legitimado a operacionalizar a apreciação das políticas públicas firmadas pelos gestores públicos os quais se sujeitam ao seu âmbito de fiscalização do controle externo.

E à luz da noção da Administração Pública consensual, o objetivo dos tribunais de contas é superar o paradigma do controle externo *a posteriori* dotado de caráter sancionador, e assegurar o direito fundamental à boa administração com fulcro no ideal da solução/correção de irregularidades de forma pacífica e consensual e, desta forma, concretizar o exercício do controle externo de modo mais eficiente.

Referências

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Controle das licitações pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jan./mar. 2005.

FERRAZ, Luciano. *Novos rumos para o controle da Administração Pública*. Tese (Doutorado) – UFMG, Belo Horizonte, 2003.

FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 27, set./nov. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *Parecer Ministerial nº 7333/17*. Disponível em: <http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Parecer-7333-17.pdf>. Acesso em: 28 jul. 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, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, out./dez. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894/46788>. Acesso em: 28 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *Lei Complementar nº 113/2005* – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno/107>. Acesso em: 28 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Resolução nº 59/2007. *Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 1530, p. 40-41, 7 fev. 2017. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/2/pdf/00309932.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZELINSKI, Renata Brindaroli. O termo de ajustamento de gestão e o controle externo: a novel experiência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 483-499. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO LEVANTAMENTO DA REALIDADE EDUCACIONAL FLUMINENSE: UMA EDUCAÇÃO INTEGRAL FRAGMENTADA EM MEIO A "RESQUÍCIOS" DE CENTROS INTEGRADOS DE EDUCAÇÃO PÚBLICA

KARINE TOMAZ VEIGA

Resumo: Este trabalho objetiva demonstrar a rede estadual de ensino por meio da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, buscando compreender o significado atribuído pelo órgão de controle externo ao espaço escolar, dando especial ênfase àquele destinado para a educação integral. Por meio da análise de conteúdo de documento – Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016 – referente à auditoria governamental realizada no período de 6.6.2016 a 31.10.2016, na modalidade conformidade, observam-se informações pertinentes às condições da rede escolar estadual: infraestrutura, matrículas realizadas, relação professor/aluno, fornecimento de alimentação escolar e material didático, currículo básico e calendário escolar. O presente estudo promove um recorte quanto à perspectiva da educação integral e a transversaliza com os principais resultados encontrados e as problemáticas percebidas, apontando para uma ausência de fidedignidade das informações fornecidas pelo Sistema Conexão Educação, uma baixa qualidade da política de gestão da infraestrutura da rede estadual de ensino e uma disponibilização inadequada para o uso das instalações especiais e seus equipamentos. Discute-se, portanto, quais instituições disponibilizam vagas para o ensino integral, em que quantidade, qual o peso dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) nessa distribuição e se pode ser real e fidedigna a base de dados que contém as informações da rede. A presente análise se justifica em razão da contribuição na avaliação da eficiência e qualidade da educação básica no ERJ, a eficácia da política pública de educação integral atual e qual o aprimoramento possível na organização, controle, gerenciamento e priorização de um modelo de gestão pública que privilegie o aluno.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Educação integral. Educação fluminense.

1 Introdução

O presente artigo propõe abordar a perspectiva da educação integral fluminense, observando, por meio da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), o incipiente processo de planejamento, avaliação e execução de serviços educacionais que gera, como consequências, baixo desempenho, precariedade da infraestrutura e, ainda, carência de equipamentos escolares necessários para o processo de ensino-aprendizagem, circunstâncias estas claramente agravadas pela crise financeira enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro (ERJ), especialmente a partir de 2015.

Antes de prosseguir para alcançar, ainda que parcialmente, os objetivos propostos pela discussão temática, ressalta-se a importância da educação como elemento constitutivo da pessoa, devendo estar presente desde o nascimento, como meio e condição de formação, integração social, desenvolvimento e realização pessoal. Por ser direito de todo e qualquer cidadão, além de obrigação do Estado, conforme preceitua o art. 208 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), compete aos tribunais de contas zelar pelo seu fiel cumprimento, a fim de assegurar a prioridade do art. 227 da Lei Maior:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e *do Estado* assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Grifos nossos)

Para Nascimento (2017), deve-se valorizar a compreensão que se desenrola no interior de cada pessoa, em relação às vivências e experiências no decurso da história vivida, dando destaque para a importância da própria subjetividade em prol do conhecimento científico. A consciência nasceria enquanto se interpreta, de acordo com a identidade daquele que relata e a sua capacidade de antecipar o que há de vir (JOSSO, 2002, p. 8). Dessa forma, a minha participação na execução da própria auditoria do TCE/RJ em questão, subsidiando a presente análise, evidencia como eixos principais deste estudo a memória, a narrativa e a experiência, como bem define Nascimento (2017). Somente através desses três eixos o sujeito passaria a adquirir conhecimento sobre si, sobre os outros e sobre o cotidiano, contribuindo cientificamente com propostas de solução e identificando características básicas que poderiam ser ocasionalmente negligenciadas por aqueles que não estariam preparados para ver o que estaria posto.

Ressalto ainda o momento crítico de realização desta fiscalização. Sob a perspectiva de uma grave crise, por sinal, presente até os dias atuais, teve os seus sinais apresentados em 2015 com diversos atrasos de pagamentos. No entanto, apenas em 2016 fora efetivamente declarada, mediante Decreto Estadual nº 45.692 de 17.6.2016, que definiu o estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do ERJ; agravada pelo movimento de ocupação de escolas estaduais, levou à manifestação e permanência de alunos em 70 unidades escolares da rede estadual de ensino, o que prejudicou, notadamente, a oferta do serviço público e o cumprimento do calendário escolar, logo, um cenário nada fácil em torno do levantamento de dados e tratamento com os gestores públicos.

As principais ponderações e reivindicações da classe estudantil giraram em torno do respeito à melhoria da gestão das unidades escolares e sob este enfoque a equipe técnica auditora elaborou onze questões principais de auditoria que envolveram todas as temáticas do escopo a ser verificado e aprovado pelo Egrégio Tribunal, sendo elas:

1. Existia controle sobre o quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino?
2. Existia controle para o quantitativo de vagas ociosas na rede estadual de ensino?
3. Existia controle para o número de docentes da rede estadual de ensino?
4. A Secretaria de Estado de Educação subsidiava o planejamento e a execução das manutenções e reformas das unidades escolares com base no IGE ou outro critério técnico?
5. A maioria das unidades escolares são climatizadas e com disponibilidade para uso?
6. A maioria das unidades escolares apresenta declaradamente instalações especiais com disponibilidade para uso?
7. As instalações escolares especiais e os equipamentos necessários aos alunos da rede estadual de educação estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene e adequação ao fim a que se destinam?
8. O calendário escolar da rede estadual de ensino está de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC)?
9. A oferta das disciplinas que compõem o currículo básico na rede estadual de ensino atende às normas fixadas pelo MEC?
10. Existe desperdício no fornecimento de livro didático na rede estadual de ensino?
11. Existe desperdício no processo de fornecimento da alimentação escolar?

A fim de responder quais instituições disponibilizaram vagas para o ensino integral, em que quantidade de vagas, qual o peso das matrículas nesta modalidade nos Cieps nessa distribuição e se pode ser real e fidedigna a base de dados que contém as informações da rede, neste estudo focaremos de forma objetiva as questões 1, 2, 5 e 6.

2 O papel dos tribunais de contas e dos órgãos de cooperação técnica

A perspectiva da análise realizada na estrutura educacional do ERJ reflete a concepção de que a escola e sua organização como um todo são pontos cruciais para a prática de políticas educacionais exitosas. A rede estadual de ensino deve ser compreendida em toda a sua complexidade e dinâmica. Logo, a educação, por meio de um sistema público, com seus princípios, diretrizes e normas organizacionais, pedagógicas e curriculares que orientam as políticas educacionais do estado, deve buscar satisfazer todas as garantias constitucionais.

Por sua vez, o sentido de se compreender a estrutura do ensino, as intenções das políticas vigentes e a efetivação das medidas governamentais adotadas ultrapassa a lógica contábil e economicista do sistema de controle adotado pelo país via tribunais de contas – dotados de relativa independência e isenção para apreciar as contas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, bem como das contas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Esclarece-se que esta independência e isenção não são absolutas em razão de nomeações para o cargo de conselheiro ou mesmo de ministro de contas ocorrerem via indicação política, quer seja pelo chefe do Poder Executivo ou por meio do Parlamento. Quanto ao possível vínculo com o Poder Legislativo e essência da sua autonomia, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou por meio do Tribunal Pleno na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190 MC-REF/RJ, do relator Ministro Celso de Mello, com julgamento em 10.3.2010:

> Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.

Por sua vez, o art. 71 da Carta Magna enfatiza a titularidade do controle externo como sendo do Congresso Nacional, na esfera federal, que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Com o propósito de auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo, sem caracterizar qualquer espécie de subalternidade, o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres de Brito já sinalizou, em ocasião da palestra proferida no Pré-XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, na sede do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, em 30.3.2001:

> Há muitos anos que eu venho dizendo isso, é conhecida essa doutrina, de que a melhor hermenêutica, a melhor exegese da expressão Tribunal de Contas, enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo, não é a que vê nessa auxiliaridade uma subalternidade hierárquica. Quando a Constituição diz que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo, simplesmente disse o seguinte, é órgão que não pode ser descartado. Quando se diz que o Congresso Nacional exerce o controle externo com o auxílio do TCU, se está a dizer, só pode exercer o controle externo com o auxílio do TCU, ou seja, passando, obrigatoriamente, por essa instância, chamada Tribunal de Contas da União. Logo, as Casas de Contas desempenham um papel indescartável. Assim como não há jurisdição sem a participação obrigatória do Ministério Público, não há judicatura de contas sem a participação obrigatória das Casas de Contas. (BRITTO, 2003)

Neste cenário, é importante que se perceba que o controle externo realizado pelas Cortes de Contas é técnico e necessário. A fiscalização exercida recai sobre aspectos contábeis, orçamentários, operacionais, patrimoniais e financeiros, sobre contas e atos de gestão dos outros poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário – e sobre ele mesmo.

Para isso, a Constituição de 1988 e, analogamente, as Constituições estaduais incorporaram esta visão do controle, apresentando vários elementos que visam à fiscalização e ao acompanhamento dos atos praticados pelo setor público, veiculados

à legalidade, legitimidade e economicidade. Sendo externo, fica claro que aquele que controla, fiscaliza ou audita, sinônimos da mesma espécie de atuação, deve permanecer fora da estrutura do órgão controlado, para o fiel cumprimento das suas atribuições e atingimento das respostas das questões iniciais motivadoras da fiscalização.

Enfim, esse é o panorama geral do sistema de controle externo adotado pelo Brasil na figura dos seus 33 tribunais de contas pátrios, sendo: 1 "da União", 1 "do Distrito Federal", 2 "do Município" (órgãos municipais na estrutura dos municípios de Rio de Janeiro e São Paulo), 3 "dos Municípios" (órgãos estaduais na estrutura dos estados da Bahia, Goiás e Pará) e 26 "dos Estados" (para todos os demais entes federativos). Convém destacar que os mecanismos de atuação destes órgãos não são propriamente objetos de análise deste estudo. O que se pretende é proporcionar as condições necessárias para a reflexão das práticas desenvolvidas e adotadas pelos gestores e técnicos da educação, bem como por aqueles responsáveis pelo planejamento e execução orçamentários, concedendo a devida autonomia intelectual de informações que demonstram o fiel cenário onde se encontra a educação fluminense, verificada e validada mediante auditoria, a fim de possibilitar discussões de melhorias e proposituras de soluções que tragam qualidade e consecução das metas atuais e vigentes inseridas no Plano Nacional de Educação, infelizmente ainda não cumpridas.

Prosseguindo, a partir dessas considerações, destaco os dois maiores organismos de cooperação técnica que surgem com o propósito de contribuir para a propositura de melhores práticas e padrões de conduta por parte dos tribunais de contas: a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

A Atricon surge em 1992 com o propósito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos tribunais de contas e de seus membros, a fim de aprimorar o sistema de controle externo do Brasil em benefício da sociedade. Por meio da troca de informações e experiências, desenvolve estratégias e ferramentas para aprimorar o controle da Administração Pública. Sua atuação é desenvolvida em estreita parceria com outras entidades também representativas dos tribunais de contas, como o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Auditores (Audicon), a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) e o Colégio dos Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil (CCOR).

Já o IRB, fundado em 1973, sem fins lucrativos, de caráter nacional e com prazo de duração indeterminado, objetiva apoiar e promover iniciativas que favoreçam novos aprendizados em prol de novos modelos de políticas públicas. Conhecido como a "Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas", é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar seminários, encontros e debates; investigar a organização, os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos tribunais de contas do Brasil; além de capacitar seus recursos humanos para medir e controlar a qualidade e a quantidade dos gastos públicos de forma cada vez mais efetiva, reconhecendo e premiando boas práticas.

Com o empenho e a colaboração dos tribunais de contas do Brasil, o IRB tem oferecido diferentes produtos de qualidade à sociedade (IRB, 2018), como exemplo: a) as Jornadas Científicas – realizadas nos 33 tribunais de contas do Brasil – e os Encontros

Nacionais – nas 5 regiões; b) a videoteca que possibilita o compartilhamento de todo este conhecimento com cerca de 20.000 membros e servidores; c) as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASPs) – conhecidas como "Livro Azul de Auditoria" – que tratam sobre como o controle externo brasileiro deve agir em consonância com as normas e práticas internacionais; d) a elaboração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) – ambos estudos de gestão pública divididos em dimensões associadas às principais funções de governo, nas áreas da saúde, educação, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, governança e tecnologia da informação das unidades federativas.

3 A soma de esforços e a demanda pelo mapeamento da educação fluminense

É neste cenário de soma de esforços que se insere o presente estudo, tomando por base o levantamento realizado pelo TCE/RJ, com o intuito de avaliar a medição da qualidade dos gastos e investimentos realizados no ERJ, além de quantificar e dimensionar toda a rede estadual de ensino.

Com o propósito de conhecer a realidade de cada um dos estados brasileiros e estabelecer formas de colaboração quanto à execução dos planos de educação, os tribunais de contas do Brasil, por meio da Atricon e do IRB, firmaram em 3.3.2016 o Acordo de Cooperação com o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fazendo surgir em consequência a Portaria Conjunta Atricon/IRB nº 1 de 29.3.2016, que criou o Grupo de Trabalho da Educação. Criado com a finalidade de elaborar e implementar os compromissos a serem assumidos entre as instituições, possui o foco na concretização das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE), conforme Figura 1, que apresenta o extrato do acordo.

Figura 1 – Extrato do acordo de cooperação técnica entre Atricon, IRB, MEC e FNDE

EXTRATO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Espécie: Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério da Educação – MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa. Objeto: o estabelecimento de formas de cooperação com relação à execução dos planos de educação, conforme disposições da Lei nº 13.005, de 2014, e à utilização de instrumentos de monitoramento que concorram para a transparência e efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, em consonância com o estabelecido no art. 30, inciso V, da Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007, e a realização de intercâmbio de informações e outras ações conjuntas. Vigência: vigorará pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da data de sua assinatura, em 03 de março de 2016, podendo ser prorrogado mediante acordo entre os partícipes. Signatários: ALOIZIO MERCADANTE, Ministro de Estado da Educação, ANTONIO IDILVAN DE LIMA ALENCAR, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, VALDECIR FERNANDES PASCOAL, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e SEBASTIÃO HELVECIO RAMOS DE CASTRO, Presidente do Instituto Rui Barbosa. (Processo nº 23000.018922/2015-63)

Fonte: Atricon (2016).

Por esse ajuste o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro aderiu aos termos do respectivo instrumento e tomou providências necessárias para a implementação de medidas fiscalizatórias. Em paralelo, nova demanda surgiu em razão do voto alusivo às contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro (Gerj), referentes ao exercício de 2015, no que concerne à função de Governo Educação, dando origem à auditoria de conformidade objeto deste estudo, relatada no Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Assim, ao se pensar na infraestrutura educacional ofertada em sua maioria para alunos do Ensino Médio, preconiza-se que as realidades encontradas não deveriam ser muito distintas entre unidades escolares da mesma rede. Os alunos, independentemente do local onde estivessem, deveriam receber o mesmo serviço, dedicação e qualidade, não apenas no processo de ensino-aprendizagem, mas também na infraestrutura oferecida. A prestação desse direito, embora reconhecido, não corresponde ao que está legalmente previsto, o que tem gerado constante judicialização da política pública educacional, em consequência direta à gestão deficiente.

4 A política de educação integral

As últimas décadas oportunizaram novos rumos para a educação brasileira. Desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996, impulsionada pela Constituição Cidadã de 1988, observou-se um diferente pensar sobre a universalização, qualidade e equidade da educação básica.

Com o objetivo de elucidar os dados relativos à educação estadual, mediante levantamento, fez-se necessário compreender toda a sua estrutura e organização, segmentos e etapas do ensino regular, dividido em dois níveis possíveis: educação básica e educação superior. Para fins de decisão do escopo a ser auditado, considerou-se o viés do pacto federativo e da repartição de competências estabelecido na CF/88, assim como em respeito à LDBEN, art. 10, inc. VI – "os estados incumbir-se-ão de assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem". Desta forma, o escopo da auditoria teve como objeto a verificação dos dados dos alunos atendidos apenas pela educação básica.

Composta pelos segmentos de educação infantil (EI), ensino fundamental (EF) e ensino médio (EM), na modalidade regular de ensino, a educação básica é dividida em diferentes etapas: creche, pré-escola, anos iniciais e finais do ensino fundamental (EFI e EFII) e as séries do ensino médio. Além da modalidade regular, a LDBEN prevê outras modalidades de ensino; entre elas, estão a educação de jovens e adultos (EJA), a educação integral e a educação especial.

Com base no Centro de Referências em Educação Integral (CREI) (CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO, [s.d.]), iniciativa da Associação Cidade Escola Aprendiz com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), além de parcerias com outras organizações não governamentais, a Política de Educação Integral (PEI) necessita de alguns dispositivos fundamentais para garantia da qualidade com equidade, sendo eles: a) planejamento da gestão educacional, com definição clara dos desafios, metas e estratégias; b) alinhamento entre todos os atores

envolvidos no sistema, permitindo a convergência de esforços em todos os níveis; c) adoção de um modelo de gestão estruturado e sustentável que articule com a secretaria e escolas; d) existência de marcos legais que garantam a sustentação da PEI; e e) articulação intersetorial, a fim de garantir complementaridade às estratégias escolares.

Ainda de acordo com o CREI, as condições estruturantes da PEI estariam vinculadas à jornada de no mínimo 7 horas e no máximo 9 horas diárias, além da definição clara dos processos de ensino-aprendizagem esperados para cada uma das etapas e um programa de formação de professores com pelo menos 50% do quantitativo da escola envolvido. Busca-se também a flexibilidade para formas de organização escolar diferenciada, um processo estruturado de avaliação da própria política, do acompanhamento e tutoria dos professores, bem como a garantia do tempo suficiente para planejamento e trabalho colaborativo com recursos didáticos de qualidade e disponíveis.

Outro aspecto relevante está presente na permanência e manutenção de infraestrutura escolar adequada, considerando "adequada" aquela com mobiliário flexível, internet, acessibilidade, espaços diferenciados e adequados às faixas etárias (ateliê, biblioteca, espaços de convivência e descanso, quadras esportivas e espaços verdes, espaços para alimentação e higiene pessoal), além de recursos digitais disponíveis aos estudantes (especialmente a partir do EFII).

A fim de contextualizar a origem de como e quando foi pensado esse modelo de ensino da PEI do estado fluminense, Cavalieri (2009), em *Memória das escolas de tempo integral do Rio de Janeiro (Cieps)*, registra:

> Durante os anos 80 e 90, foram criadas no Rio de Janeiro, no decorrer de duas gestões estaduais (83/86 e 91/94), um conjunto de escolas públicas de tempo integral, os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), com concepção administrativa e pedagógica próprias, que pretendiam, segundo seu projeto original, promover um salto de qualidade na educação fundamental do estado. Ao longo dessas gestões foram construídos 506 CIEPs em todo o Estado. Criaram-se estruturas extraordinárias, sob a forma de 1º e 2º Programa Especial de Educação (1º PEE e 2º PEE), visando implantar e gerir as novas escolas. Os dois governos que sucederam as referidas gestões interromperam os programas em curso, tendo sido a maior parte dessas escolas, nesses dois momentos, descaracterizadas em relação a sua proposta original.

Cavalieri (2009) sugere que essa concepção apresentada no *Livro dos Cieps* (RIBEIRO, 1986 *apud* CAVALIERI, 2009) prezava pelo regime de turno único, com linhas de atuação voltadas para diversas áreas de instrução, saúde e cultura. Objetivava-se construir uma "escola democrática, com funções sociais e pedagógicas ampliadas". Darcy Ribeiro (1986 *apud* CAVALIERI, 2009) claramente fora influenciado pela obra teórica e prática de Anísio Teixeira, visto que a ideia de educação integral partia da preocupação existente com a relação familiar e com a comunidade e do entendimento necessário de cultura, elementos relevantes das escolas experimentais de Anísio Teixeira (Escolas Bárbara Ottoni, Manoel Bonfim, Argentina, México, Estados Unidos e Centro Educacional Carneiro Ribeiro – escola-parque). Este último modelo de escola apresenta características muito próximas aos Cieps, especialmente quanto à existência de um pavilhão de trabalho, outro socializante, um setor administrativo e para almoxarifado, um teatro de arena ao ar livre, além de um setor artístico.

Já o modelo de Ciep, programado para atendimento entre oito e dezessete horas, apresenta uma estrutura composta de três grandes blocos, sendo um destinado para salas de aula, centro médico, cozinha, refeitório e um grande pátio coberto; outro para ginásio com vestiário e quadra polivalente; e um último para biblioteca e sobre ela caberia a moradia para alunos residentes (CAVALIERI, 2009, p. 5). A meta inicial de construção era de 500 unidades escolares, ocorrendo, na primeira fase (1983 a 1986), a criação de 200 e, na segunda fase (1991 a 1994), mais 400 Cieps. Para Cavalieri (2009), houve um hiperdimensionamento quanto à implementação quase que imediata de tantas escolas nestes moldes, o que impediu a proposta de "criação de padrão" e gerou, com o tempo, certo desmonte, como narra a autora:

> Com o duplo desmonte, muitas das escolas de tempo integral da rede estadual, especialmente as da região do Grande-Rio, tornaram-se "escolas abandonadas" confusas, problemáticas, rejeitadas pelo próprio sistema, sem projeto e sem condições de administrar sequer seu espaço. Foram assim estigmatizadas como escolas para crianças sem cuidados familiares, semi-marginalizadas. Situadas em regiões abandonadas pelo poder público, subsumiram à ineficiência geral do sistema escolar estadual e às condições de miséria local. Nesses casos, pensando-se na ideia de "criação de padrão" o efeito obtido foi exatamente o contrário do que se esperava.

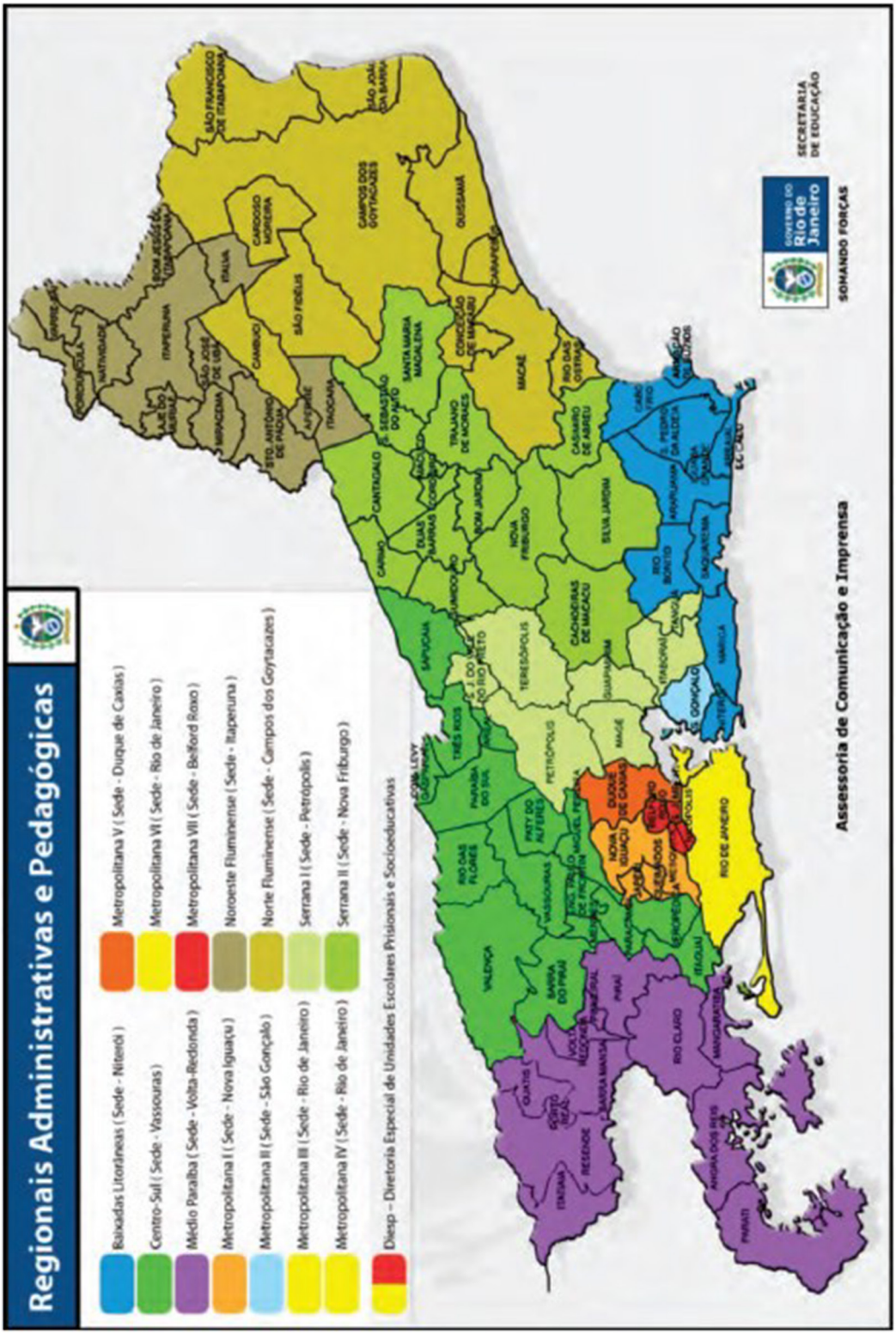
Maurício (2007) diz que a criança precisaria de igualdade de condições educacionais, com espaços diversos e ao longo do dia inteiro, linguagens e atividades várias, e tempo adequado de permanência na escola, a fim de adquirir novos hábitos, valores e conhecimentos que a permita exercer seus direitos e deveres enquanto cidadã. Exemplo disso está na higiene, quando para ser apreendida precisa ser praticada.

Assim, para compreender o papel dos Cieps e da implementação (ou não) da educação integral ao longo das gestões, desde 1983, faz-se necessário provocar a reflexão acerca da interação existente ou inexistente com outros agentes e espaços não escolares, com o intuito de articular uma rede de proteção social à própria estrutura e aos estudantes com a integração mínima das políticas educacionais transversais às de saúde e de desenvolvimento social.

5 A rede estadual de ensino

Conforme levantamento, a rede pública fluminense de ensino é composta por uma Secretaria de Estado de Educação (Seeduc/RJ), quinze regionais administrativas e pedagógicas e 1.274 unidades escolares. Quatorze diretorias regionais seriam as responsáveis por atender às necessidades pedagógicas e administrativas da educação estadual em áreas geográficas específicas e determinadas em todo o território fluminense, já a décima quinta estaria sob a responsabilidade da Diretoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas (Diesp), com a função de coordenação das unidades escolares localizadas em espaços da Secretaria de Administração Penitenciária (Seap) e do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase). De acordo com os dados extraídos do Sistema Conexão Educação à época da realização da auditoria e conforme Figura 2, as divisões regionais respeitam os seguintes limites:

Figura 2 – Mapa do ERJ com as regionais administrativas e pedagógicas



Fonte: Seeduc (2016).

Quanto às regiões, estas se subdividiram da seguinte forma, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Unidades escolares estaduais por regional

Unidades Escolares	Quant.	%
Metropolitana IV	104	8,16%
Metropolitana I	105	8,24%
Metropolitana VII	105	8,24%
Norte Fluminense	101	7,93%
Centro Sul	97	7,61%
Baixada Litorânea	98	7,69%
Metropolitana III	95	7,46%
Médio Paraíba	91	7,14%
Serrana II	85	6,67%
Metropoitana V	84	6,59%
Metropolitanna VI	83	6,51%
Metropolitana II	76	5,97%
Serrana I	65	5,10%
Noroeste Fluminense	59	4,63%
DIESP	26	2,04%
Total	**1274**	**100%**

Fonte: Sistema Conexão Educação (2016).

Assim, diversos foram os aspectos destacados como prioritários para o exame, cabendo a este estudo a abordagem dos resultados relevantes apenas no que diz respeito à educação básica, necessariamente, quanto à temática da educação integral. Em oportuno, até o exercício de 2015 foram ofertadas vagas pelo Gerj na turma de 5º ano – então ensino fundamental I.

6 O atual Programa de Educação Integral fluminense

Em consonância com a Deliberação do Conselho Estadual de Educação nº 344, de 22.7.2014, e o Decreto nº 45.368, de 10.9.2015, que culminou com a publicação da Resolução Seeduc nº 5.424, de 2.5.2016, o Programa de Educação Integral surge com o propósito de inovar e enriquecer curricularmente o aluno com a possível extensão de carga horária e oferta de componentes curriculares inovadores. A Resolução Seeduc nº 5.424/16 estabelece, então, o conceito para a implementação do programa no âmbito da rede estadual de educação.

De acordo com o levantamento do TCE/RJ e documentos da Seeduc/RJ, o modelo de educação integral definido em 2016 passa a compreender uma concepção contemporânea da educação com foco na formação plena do estudante, a partir do desenvolvimento de competências e habilidades que contemplariam tanto os aspectos

cognitivos quanto socioemocionais. Conforme a Subsecretaria de Gestão de Ensino da Seeduc, o programa passou a ser estruturado sob duas vertentes: uma denominada "Dupla Escola" e a outra "Solução Educacional".

A vertente "Dupla Escola" basear-se-ia em uma perspectiva de educação integrada, em que a educação geral seria parte inseparável da educação profissional e para a vida, em todos os campos que se efetivasse a formação integral do estudante.

Já na vertente "Solução Educacional", a partir da conjugação entre a formação propedêutica e o desenvolvimento de competências com habilidades diferenciais, por meio do tratamento integrado do currículo escolar, seria possível associar os saberes aos desafios juvenis.

Em ocasião da auditoria, percebeu-se que a oferta da educação integral no ERJ priorizou a flexibilização curricular e a realização de atividades para a construção de itinerários formativos correspondentes à diversidade e heterogeneidade da demanda, bem como aos interesses e aspirações dos estudantes. O Programa de Educação Integral da rede estadual propôs inovações aplicáveis em diferentes arranjos curriculares, inclusive nas escolas de tempo parcial, permitindo diferentes propostas curriculares que pudessem receber o mesmo tratamento do programa, mantendo os princípios, conceitos e metodologias. Assim, entre as 1.274 unidades escolares, a auditoria detectou que apenas 21 escolas ofertavam o referido Programa Educação Integral para o ensino fundamental, conforme Tabela 2, sendo 85,71% delas por meio de Cieps:

Tabela 2 – Programa Educação Integral para o ensino fundamental

	Unidade Escolar	Região
1	CE Alcinda Lopes Pereira Pinto	Bom Jesus do Itabapoana
2	CE Doutor Oswaldo Terra	Vassouras
3	CE Jose Garcia de Freitas	Itaperuna
4	Ciep 025 Getulio Sales Rodrigues	Nova Iguaçu
5	Ciep 029 Josue de Castro	São João de Meriti
6	Ciep 052 Professora Romanda Gouveia Goncalves	São Gonçalo
7	Ciep 121 Professor Joadelio Codeco	São Gonçalo
8	Ciep 126 Almedorina Azeredo	São Gonçalo
9	Ciep 140 Mario Cesar Gomes da Silva	Cachoeira de Macacu
10	Ciep 187 Benedito Laranjeiras	Nova Iguaçu
11	Ciep 188 Mariano Flor Cavalcante	Nova Iguaçu
12	Ciep 189 Valdylio Villas Boas	São João de Meriti
13	Ciep 197 Ministro Marcos Barros Freire	Belford Roxo
14	Ciep 209 Ataulfo Alves	Duque de Caxias
15	Ciep 307 Djanira	Niterói
16	Ciep 334 Moacir Jose Pereira Gerk	Nova Iguaçu
17	Ciep 370 Professor Sylvio Gnecco de Carvalho	Duque de Caxias
18	Ciep 430 Carlos Marighella	São Gonçalo
19	Ciep 450 Di Cavalcanti	Niterói
20	Ciep 466 Nina Arueira	Campos dos Goytacazes
21	Ciep Brizolão 344 Adoniran Barbosa	Queimados

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Além dessas, 9 unidades escolares disponibilizaram o ensino médio integrado à educação profissional:

Tabela 3 – Ensino médio integrado à educação profissional

	Unidade Escolar	Região	Cursos
1	CE Jose Leite Lopes	Núcleo Avançado em Educação (NAVE - Tijuca)	Multimídia, Roteiro para Mídias Digitais, Programação de Jogos Digitais
2	CE Hebe Camargo	Pedra de Guaratiba	Telecomunicações
3	Centro Integrado de Educação Miécimo da Silva	Campo Grande	Administração, Informática, Edificações
4	CE Dom Pedro II	Petrópolis	Química, Produção de Áudio e Vídeo
5	CE Infante Dom Henrique	Copacabana	Hospedagem
6	Centro de Ensino Integrado Agroecológico Barão de Langsdorff	Magé	Agropecuária
7	Centro Educacional Familiar de Formação por Alternância Rei Alberto I	Nova Friburgo	Administração, Agropecuária
8	CE Comendador Valentim dos Santos Diniz	São Gonçalo	Panificação, Leite e derivados
9	CE Erich Walter Heine	Santa Cruz	Administração

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Outras 5 unidades escolares foram identificadas, conforme Tabela 4, em atendimento ao ensino médio articulado à educação profissional, sem que fosse explicado ao certo como seria essa articulação, sendo 2 em unidades Cieps:

Tabela 4 – Ensino médio articulado à educação profissional

	Unidade Escolar	Região
1	CE Jornalista Mauricio Azedo	Rio de Janeiro
2	CE Círculo Operário	Duque de Caxias
3	CE São João	Queimados
4	Ciep 111 Gelson Freitas	Mesquita
5	Ciep 493 Professora Antonieta Salinas de Castro	Barra Mansa

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Em contraponto, a Tabela 5 demonstra as 3 escolas que desenvolviam o ensino médio de referência – que também utiliza horário integralizado:

Tabela 5 – Ensino médio de referência

	Unidade Escolar	Região
1	CE Chico Anysio	Rio de Janeiro
2	CE Brigadeiro Castrioto	Niterói
3	CE Almirante Rodrigues Silva	Valença

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Ademais, 26 unidades escolares ofertaram o "Ensino Médio Nova Geração",[1] de acordo com a Tabela 6, sendo 53,85% em unidades no formato Cieps:

Tabela 6 – Ensino Médio Nova Geração

	Unidade Escolar	Região
1	CE Alfredo Neves	Nova Iguaçu
2	CE Almirante Barão de Teffe	Santo Antônio de Pádua
3	CE Chequer Jorge	Itaperuna
4	CE Dorval Ferreira da Cunha	São Gonçalo
5	CE Edmundo Peralta Bernardes	Paty do Alferes
6	CE Guilherme Briggs	Niterói
7	CE Jorge Zarur	Rio de Janeiro
8	CE Leopoldo Froes	Niterói
9	CE Liddy Mignone	Paty do Alferes
10	CE Monsenhor Miguel de Santa Maria Mochon	Rio de Janeiro
11	CE Prof Antonio Maria Teixeira Filho	Rio de Janeiro
12	CE Santos Dias	São Gonçalo
13	Ciep 092 Frederico Fellini	Rio de Janeiro
14	Ciep 168 - Hilda Silveira Rodrigues	Nova Iguaçu
15	Ciep 199 Charles Chaplin	Duque de Caxias
16	Ciep 207 Gilson Amado	Nova Iguaçu
17	Ciep 272 Gabriel Joaquim dos Santos	São Pedro da Aldeia
18	Ciep 291 Dom Martinho Schlude	Pinheiral
19	Ciep 312 Raul Ryff	Rio de Janeiro
20	Ciep 323 Maria Werneck de Castro	Rio de Janeiro
21	Ciep 346 Belarmino Alfredo dos Santos	Queimados
22	Ciep 376 Claudio Coutinho	Belford Roxo
23	Ciep 388 Lasar Segall	Belford Roxo
24	Ciep 432 Alberto Cavalcanti	Rio de Janeiro
25	Ciep 451 Elisa Antonia Rainho Dias	Itaboraí
26	Ciep 479 Doutor Mario Simão Assaf	Cachoeira de Macacu

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Por fim, 22 unidades escolares foram classificadas, a seguir na Tabela 7, como sendo do Programa de Ensino Médio Inovador (ProEMI),[2] em destaque 50% das unidades Cieps:

---

[1] Conforme Portal da Seeduc, as escolas da nova geração seriam aquelas participantes do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI, mas com uma matriz curricular diferenciada, compondo um novo modelo de escola em tempo integral, das 7h às 17h, com um ambiente que desenvolveria as competências do jovem, suas atitudes e valores para o século XXI (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015).

[2] Instituído pela Portaria nº 971/2009 e regulamentado pela Resolução FNDE nº 4 de 25.10.2016, o Programa Ensino Médio Inovador está alinhado às diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e à reforma do Ensino Médio. Seu objetivo é apoiar e fortalecer os sistemas de ensino estaduais e distrital no desenvolvimento

Tabela 7 – Programa de Ensino Médio Inovador

	Unidade Escolar	Região
1	CE Canadá	Nova Friburgo
2	CE Dom Pedro I	Mesquita
3	CE DR Feliciano Costa	Nova Friburgo
4	CE Edmundo Bittencourt	Teresópolis
5	CE Embaixador Raul Fernandes	Niterói
6	CE Herbert de Souza	Rio de Janeiro
7	CE Lions Clube de Itaperuna	Itaperuna
8	CE Profª Alcina Rodrigues Lima	Niterói
9	CE Professor Horácio Macedo	Rio de Janeiro
10	Centro de Apoio Integral à Criança (CAIC) Theophilo de Souza Pinto	Rio de Janeiro
11	Centro de Apoio Integral à Criança (CAIC) Nações Unidas	Rio de Janeiro
12	Ciep 173 - Rainha Nzinga de Angola	Rio de Janeiro
13	Ciep 195 Aníbal Machado	Rio de Janeiro
14	Ciep 198 Profª Roza Ferreira de Mattos	Duque de Caxias
15	Ciep 205 Frei Agostinho Fíncia	Rio de Janeiro
16	Ciep 246 - Profª Adalgiza Cabral de Faria	São Gonçalo
17	Ciep 280 Profº Vasco Fernandes da Silva Porto	Carmo
18	Ciep 303 Ayrton Senna da Silva	Rio de Janeiro
19	Ciep 322 Mozart Cunha Guimarães	Bom Jardim
20	Ciep 418 Antônio Carlos Bernardes Mussum	Rio de Janeiro
21	Ciep 444 Israel Jacob Averbach	Magé
22	Ciep 999 D Pedro de A B I Imperador do Brasil	Parati

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Como possibilidade de expansão da carga horária, mas não necessariamente nos moldes da educação integral em si, a Subsecretaria de Gestão de Ensino da Seeduc informou que o ERJ oferecia uma espécie de ensino bilíngue nas denominadas unidades escolares interculturais, relacionadas na Tabela 8. A proposta curricular das escolas de ensino médio intercultural seria a de promover o desenvolvimento da proficiência na língua estrangeira com foco na escola e nas ações pedagógicas formais e não formais, promovendo e valorizando aspectos culturais. As escolas que ofertaram esse projeto em 2016, sendo 3 nos moldes do Cieps, foram:

de propostas curriculares inovadoras nas escolas de ensino médio, disponibilizando apoio técnico e financeiro. Busca ainda promover a formação integral dos estudantes e fortalecer o protagonismo juvenil com a oferta de atividades que promovam a educação científica e humanística, a valorização da leitura, da cultura, o aprimoramento da relação teoria e prática, da utilização de novas tecnologias e o desenvolvimento de metodologias criativas e emancipadoras (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, [s.d.]).

Tabela 8 – Ensino médio intercultural

	Unidade Escolar	Região
1	CE Hispano Brasileiro João Cabral de Melo Neto	Rio de Janeiro
2	CE Matemático Joaquim Gomes de Sousa Intercultural Brasil – China	Niterói
3	Ciep 117 Carlos Drummond de Andrade Brasil Estados Unidos	Nova Iguaçu
4	Ciep 218 Ministro Hermes Lima Brasil – Turquia	Duque de Caxias
5	Ciep 449 Leonel de Moura Brizola Brasil – França	Niterói

Fonte: Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

Outra opção de utilização de carga horária estendida dizia respeito àquelas escolas que adotavam o Programa Mais Educação, atualmente suspenso pelo Governo Federal. Na rede estadual de ensino, 308 unidades aderiram à última possibilidade do Programa Mais Educação (PME 2014). Deste total, em 2016, à época da execução da auditoria, apenas 121 (39,28%) escolas estavam finalizando sua execução.

Assim, de todas as 91 unidades escolares declaradas como prestadoras de serviço educacional na modalidade integral pela Seeduc, mais da metade (52,75%) encontra-se estabelecida em unidades com infraestrutura Cieps, concentrando-se nas seguintes regiões conforme percentuais apresentados na Tabela 9:

Tabela 9 – Representatividade dos Cieps – Educação integral por região

(*Continua*)

Unidade CIEPs - Educação Integral	Local	
Ciep 493 Professora Antonieta Salinas de Castro	Barra Mansa	**2,08%**
Ciep 197 Ministro Marcos Barros Freire	Belford Roxo	**6,25%**
Ciep 376 Claudio Coutinho		
Ciep 388 Lasar Segall		
Ciep 322 Mozart Cunha Guimarães	Bom Jardim	**2,08%**
Ciep 140 Mario Cesar Gomes da Silva	Cachoeira de Macacu	**4,17%**
Ciep 479 Doutor Mario Simão Assaf		
Ciep 466 Nina Arueira	Campos dos Goytacazes	**2,08%**
Ciep 280 Profº Vasco Fernandes da Silva Porto	Carmo	**2,08%**
Ciep 198 Profª Roza Ferreira de Mattos	Duque de Caxias	**10,42%**
Ciep 199 Charles Chaplin		
Ciep 209 Ataulfo Alves		
Ciep 218 Ministro Hermes Lima Brasil – Turquia		
Ciep 370 Professor Sylvio Gnecco de Carvalho		
Ciep 451 Elisa Antonia Rainho Dias	Itaboraí	**2,08%**
Ciep 444 Israel Jacob Averbach	Magé	**2,08%**
Ciep 111 Gelson Freitas	Mesquita	**2,08%**
Ciep 307 Djanira	Niterói	**6,25%**
Ciep 449 Leonel de Moura Brizola Brasil – França		
Ciep 450 Di Cavalcanti		
Ciep 025 Getulio Sales Rodrigues	Nova Iguaçu	**14,58%**
Ciep 117 Carlos Drummond de Andrade Brasil Estados Unidos		
Ciep 168 - Hilda Silveira Rodrigues		
Ciep 187 Benedito Laranjeiras		

(*Conclusão*)

Unidade CIEPs - Educação Integral	Local	
Ciep 188 Mariano Flor Cavalcante		
Ciep 207 Gilson Amado		
Ciep 334 Moacir Jose Pereira Gerk		
Ciep 999 D Pedro de A B I Imperador do Brasil	Parati	**2,08%**
Ciep 291 Dom Martinho Schlude	Pinheiral	**2,08%**
Ciep 346 Belarmino Alfredo dos Santos	Queimados	**4,17%**
Ciep Brizolão 344 Adoniran Barbosa		
Ciep 092 Frederico Fellini	Rio de Janeiro	**18,75%**
Ciep 173 - Rainha Nzinga de Angola		
Ciep 195 Aníbal Machado		
Ciep 205 Frei Agostinho Fíncia		
Ciep 303 Ayrton Senna da Silva		
Ciep 312 Raul Ryff		
Ciep 323 Maria Werneck de Castro		
Ciep 418 Antônio Carlos Bernardes Mussum		
Ciep 432 Alberto Cavalcanti		
Ciep 052 Professora Romanda Gouveia Goncalves	São Gonçalo	**10,42%**
Ciep 121 Professor Joadelio Codeco		
Ciep 126 Almedorina Azeredo		
Ciep 246 - Profª Adalgiza Cabral de Faria		
Ciep 430 Carlos Marighella		
Ciep 029 Josue de Castro	São João de Meriti	**4,17%**
Ciep 189 Valdylio Villas Boas		
Ciep 272 Gabriel Joaquim dos Santos	São Pedro da Aldeia	**2,08%**

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Processo TCE/RJ nº 107.863-7/2016.

7 O triste tamanho da educação integral fluminense

Conforme dados extraídos do Sistema Conexão Educação e em relação ao quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino em 2016, a Tabela 10 demonstra que apenas 2.506 de 747.737 alunos estavam matriculados na educação integral à época da execução da auditoria do TCE/RJ, o que representa menos de 0,5%, concentrando-se na Regional Metropolitana IV, com 1.385 alunos (55,26% do total), que envolve a região da Zona Oeste do Rio de Janeiro.

Tabela 10 – Alunos matriculados em 2016 na rede estadual de ensino

MATRÍCULAS EFETIVADAS EM 2016																		
Unidades Escolares	FUND_REG				MEDIO_REG			INTEGRAL	EDU_ PROF	CURSO NORMAL	FUND_EJA				MEDIO_EJA		EDUCAÇÃO ESPECIAL	Matrículas Absolutas por Regional em 2016
											PRESENCIAL		SEMI PRESENCIAL					
	6° ANO	7° ANO	8° ANO	9° ANO	1ª SÉRIE	2ª SÉRIE	3ª SÉRIE				Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	PRESENCIAL	SEMI PRESENCIAL		
Baixada Litorânea	3.931	3.828	4.047	4.360	13.527	10.061	6.551	0	235	1.806	0	2.375	0	252	6.148	392	79	57.592
Centro Sul	3.397	3.690	3.812	4.169	8.976	7.536	5.437	0	17	1.280	0	667	0	80	2.927	71	0	42.059
DIESP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.128	1.101	0	0	546	0	0	2.775
Médio Paraíba	3.086	3.593	3.538	3.720	10.965	8.689	6.222	0	212	1.057	0	378	0	0	3.441	0	33	44.934
Metropolitana I	6.657	6.729	7.321	7.980	15.091	12.235	8.677	0	0	1.877	0	2.150	0	0	6.048	0	20	74.785
Metropolitana II	5.926	6.261	6.673	6.675	9.279	6.972	4.682	0	0	578	0	173	0	71	4.007	168	57	51.522
Metropolitana III	0	0	0	0	19.548	14.634	10.084	0	0	2.256	0	0	0	301	5.585	500	0	52.908
Metropolitana IV	0	23	67	52	31.693	22.024	14.446	1.385	185	1.766	0	0	0	133	10.282	353	0	82.409
Metropolitana V	5.978	6.441	6.638	7.442	13.053	9.451	6.632	0	112	1.329	0	0	0	54	3.601	94	6	60.831
Metropolitana VI	0	0	0	0	18.172	13.907	9.621	516	198	1.237	0	0	0	495	6.101	1.020	17	51.284
Metropolitana VII	6.757	7.603	8.383	9.147	16.976	14.129	10.218	0	887	2.093	0	355	0	101	5.988	162	28	82.827
Noroeste Fluminense	1.743	1.616	2.107	2.327	3.785	3.122	2.422	0	43	921	0	0	0	0	291	0	0	18.377
Norte Fluminense	4.789	4.572	4.500	4.309	11.815	9.028	6.152	0	95	1.278	0	292	0	778	4.223	620	13	52.464
Serrana I	860	1.036	1.362	2.461	13.410	10.622	7.175	450	181	1.717	0	195	0	1.050	3.976	832	0	45.327
Serrana II	2.925	3.031	2.870	2.961	5.083	3.947	2.875	155	0	1.050	0	474	0	405	1.292	560	15	27.643
Total	**46.049**	**48.423**	**51.318**	**55.603**	**191.373**	**146.357**	**101.194**	**2.506**	**2.165**	**20.245**	**1.128**	**8.160**	**0**	**3.720**	**64.456**	**4.772**	**268**	**747.737**

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Sistema Conexão Educação (2016).

Em contraponto, no que se refere à oferta de vagas, especialmente para as modalidades especiais de educação integral, profissional e normal, observou-se que, com exceção da educação profissional, todas as outras tiveram um aumento real no número de vagas disponibilizadas, entre 2015 e 2016, chegando a 3.015 vagas para a educação integral no último ano de análise, conforme Tabela 11. No entanto, 83,11% foram preenchidas.

Tabela 11 – Oferta de vagas em 2015 e 2016 pela rede estadual de ensino

	2015				2016				
Vagas Ofertadas	INTEGRAL	EDU_PROF	CURSO NORMAL	Total	INTEGRAL	EDU_PROF	CURSO NORMAL	Total	Δ
Baixada Litorânea	0	498	2.111	**2.609**	0	308	2.193	**2.501**	**-4,14%**
Centro Sul	0	369	1.919	**2.288**	0	365	1.783	**2.148**	**-6,12%**
DIESP	0	0	0	**0**	0	0	0	**0**	-
Médio Paraíba	0	812	1.400	**2.212**	0	559	1.382	**1.941**	**-12,25%**
Metropolitana I	0	28	2.680	**2.708**	0	0	3.222	**3.222**	**18,98%**
Metropolitana II	380	0	863	**1.243**	372	0	749	**1.121**	**-9,81%**
Metropolitana III	0	0	2.120	**2.120**	0	0	2.327	**2.327**	**9,76%**
Metropolitana IV	1.372	711	1.710	**3.793**	1.481	271	1.721	**3.473**	**-8,44%**
Metropolitana V	0	189	1.449	**1.638**	0	180	1.370	**1.550**	**-5,37%**
Metropolitana VI	635	560	1.406	**2.601**	541	480	1.394	**2.415**	**-7,15%**
Metropolitana VII	0	1.639	2.661	**4.300**	0	1.321	2.402	**3.723**	**-13,42%**
Noroeste Fluminense	0	92	1.618	**1.710**	0	71	1.567	**1.638**	**-4,21%**
Norte Fluminense	0	160	1.709	**1.869**	0	147	1.722	**1.869**	**0,00%**
Serrana I	474	341	2.162	**2.977**	489	271	1.898	**2.658**	**-10,72%**
Serrana II	107	105	1.481	**1.693**	132	0	1.573	**1.705**	**0,71%**
Total	**2.968**	**5.504**	**25.289**	**33.761**	**3.015**	**3.973**	**25.303**	**32.291**	**-4,35%**

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Sistema Conexão Educação (2015 e 2016).

8 Considerações finais

Não é possível avaliar o planejamento e atendimento da educação integral no Gerj se não for por meio da compreensão dos meandros que envolvem a história e os propósitos das unidades escolares nos moldes dos Cieps. Presentes até hoje, essas estruturas sofrem pela falta de investimentos e repasses necessários para a sua manutenção, além de clara descaracterização e perda de valor social, por não haver uma destinação correta para tamanha magnitude que circunda a comunidade "sem uso", possuindo mais capacidades e potencial do que propriamente aqueles oferecidos.

Imaginar que essa capacidade instalada possa ser subutilizada (e é), que alguns destes espaços possam estar indisponíveis (e estão), sem uso por ausência de manutenção (com goteiras e vazamentos que aguardam obras infraestruturais nos telhados) e de equipamentos escolares necessários (quadras sem traves, rede, bolas etc.), sem uma política pedagógica que pense em cada centímetro daqueles ricos espaços (laboratórios

de informática, de ciências e bibliotecas inoperantes), com custos elevados e sem oferecer o produto esperado, faz-nos pensar que a educação integral, na acepção da palavra de integralidade, como aquilo que compõe, preenche, completa e traz sentido de todo, ainda não o é por pura ausência de vontade e não necessariamente por ausência de estrutura.

E é com base em levantamentos como este realizado pelo TCE/RJ que se faz necessário abordar cada vez mais cada uma das temáticas sensíveis e complexas que envolvem todo o ordenamento e infraestrutura educacional fluminense.

Recriar o velho talvez não seja a melhor das saídas. Todas as análises devem se voltar para a reativação do diálogo iniciado pelo *Livro dos Cieps* (RIBEIRO, 1986 *apud* CAVALIERI, 2009), com a necessidade de participação social efetiva e permanente, a fim de contribuir com proposituras de soluções em prol do oferecimento de uma escola pública de qualidade e para todos.

Adequando o conceito de qualidade, destacam-se as múltiplas dimensões em busca da compreensão dos elementos objetivos e subjetivos da vida escolar. Para ser escola de qualidade é preciso percebê-la em seu nível de espaço social, na sua dimensão socioeconômica e cultural, visto que o ato educativo se dá em contextos diferentes, favoráveis e desfavoráveis, variando conforme o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola, de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, dos problemas sociais refletidos na escola, como: fracasso escolar, desvalorização social dos menos favorecidos, incluindo a autoestima dos alunos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Dessa forma, ciente do quanto este tema nos provoca e faz refletir, ainda assim necessitando concluir, certa de que continuarei em busca da compreensão para propor soluções, adoto como minhas e de forma "integral" as palavras de Faria (2017):

> O CIEP (Centro Integral de Educação Pública – 1983-1986) representou uma tentativa de construção de uma política pública mais complexa na educação fluminense. Nesse sentido, a luta pelas escolas públicas de horário integral é muito mais do que uma briga entre partidos ou candidatos; é a utopia possível da qual nós, educadores da rede pública, não devemos abrir mão.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996.

BRITTO, Carlos Ayres. A real interpretação da instituição Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 47, n. 2, p. 41-66, abr./jun. 2003.

CAVALIERI, Ana Maria. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. In: MAURÍCIO, Lúcia Velloso (Org.). *Educação integral e tempo integral*. Brasília: Em Aberto, 2009. v. 1. n. 1. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov. br/index.php/emaberto/issue/viewIssue/243/82>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO. *O que é educação integral?* [s.d.]. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/conceito/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. *Série Documental: Textos para Discussão*, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FARIA, Lia. A utopia possível: revisitando os CIEPs do Rio de Janeiro. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 98-112, jul./out. 2017. Número Especial Darcy Ribeiro. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/download/31713/22443>. Acesso em: 20 ago. 2018.

FARIA, Lia. *Chaguismo e brizolismo*: territoriedades políticas da escola fluminense. Rio de Janeiro: Quartet, 2011.

FARIA, Lia. *CIEP*: a utopia possível. Rio de Janeiro: Livros do Tatu, 1991.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Unidades de Nova Geração*. 8 out. 2015. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=2600834>. Acesso em: 10 ago. 2018.

IRB. *Relatório de Atividades IRB 2017*. 2018. Disponível em: <https://www.irbcontas.org.br/files/relatorio-de-atividades-IRB-2017.pdf>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Ensino Médio Inovador*. [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php? option=com_content&view=article&id=13439&Itemid=1038> Acesso em: 10 ago. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VEIGA, Karine Tomaz. O papel do controle externo no levantamento da realidade educacional fluminense: uma educação integral fragmentada em meio a "resquícios" de centros integrados de educação pública. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 501-521. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

OS IMPACTOS DA UTILIZAÇÃO DOS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JULIANA LOSS DE ANDRADE
MARIA FERNANDA DE OLIVEIRA DYMA MARTINS
JOÃO BENÍCIO VALE DE AGUIAR

Resumo: Este artigo propõe viabilidade jurídica e conveniência da Administração Pública na utilização de comitês de resolução de disputas como instrumento de prevenção e solução de conflitos no âmbito de projetos de infraestrutura no Brasil. Para tanto, partiu-se de revisão bibliográfica e análise de dados secundários sobre o contexto de obras públicas no país, bem como no apontamento do cenário normativo vigente e da legislação projetada sobre o tema. Como resultado, foi identificado o grande desafio de eficiência, integridade e agilidade do setor. Notadamente apontou-se a dificuldade dos agentes públicos para atuar com inovação e para resguardar a responsabilidade diante da tomada de decisão fora dos auspícios do Poder Judiciário e também o grande impacto da atuação dos tribunais de contas. Como efeitos, observou-se por um lado o enorme número de obras paralisadas diante da ineficiência do sistema de prevenção e solução de conflitos, e, de outro, uma expectativa de necessidade de investimento e promoção de melhorias na infraestrutura brasileira. O estudo que serviu de base ao artigo identificou a profícua, exitosa e crescente utilização dos comitês de resolução de disputas em grandes empreendimentos em diversos países do mundo como Inglaterra, EUA e Austrália. Tal mecanismo parece permitir a redução dos custos na prevenção e solução de conflitos relacionados às obras e também um maior resguardo para que as obras não sejam paralisadas. Finalmente, a adequação do mencionado instrumento também prestigia os recentes mandamentos da LIDB, especialmente no que respeita às cortes de contas, em prestígio à sua função pedagógica e harmonizadora.

Palavras-chave: Administração Pública. Infraestrutura. Órgãos de fiscalização. Comitê de resolução de disputas.

1 Introdução

A atuação da Administração Pública no Brasil mudou nos últimos anos. Com a exposição de esquemas de corrupção, a opinião pública e, principalmente, os órgãos fiscalizadores passaram a pressionar de forma mais intensa os gestores públicos, para que a discricionariedade dos atos políticos próprios de seus cargos seja exercida com vistas ao atendimento do interesse público.

Entretanto, ainda que existam princípios constitucionais balizadores – como o da legalidade –, bem como parâmetros legais, como as leis de concessões e de licitações, há, na aplicação e fiscalização das normas, diferenças interpretativas que, muitas vezes, tornam tênue a linha entre o permitido e o proibido. Somado a isso, o cenário de extensa fiscalização punitiva e exposição pública tem gerado, nos administradores públicos, um enorme receio que dificulta, quando não impede, a tomada de decisão que promova inovações por temerem que seus atos venham a ser questionados.

E, se tal dificuldade pode ser quase que generalizada dentro do setor público, há determinados setores ainda mais afetados porquanto tratam de questões costumeiramente instáveis ou mutáveis em razão da própria essência da atividade. Assim, é nesse cenário delicado que se insere o setor administrativo dedicado a gerir obras públicas e de infraestrutura. Afinal, tais obras, apesar de contarem com projeto inicial, que deveria guiar as etapas de precificação e licitação, podem sofrer com alterações, descobertas após o início das operações. Estas ensejam, por parte da prestadora de serviços, um valor maior do que aquele previsto no contrato, como forma de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do negócio.

Por outro lado, como indagação aos administradores, são comuns dúvidas sobre o grau de surpresa da informação e o receio quanto à linha divisória entre a manutenção da exequibilidade econômica da obra e a sobreprecificação da desta. Neste caso, em não raras vezes, o resultado é a paralisação do empreendimento até que a questão seja resolvida, seja pela via judicial ou seja na via arbitral, caso assim disponha o contrato.

Do mesmo modo, os órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas, que verifica as contas e os resultados provenientes, por exemplo, de obras e de infraestrutura, acabam igualmente pressionados a fiscalizar de forma intensa atos administrativos envolvendo grandes valores, como uma forma de conceder maior segurança à adequada aplicação dos recursos públicos. Preocupam-se, portanto, com a utilização de instrumentos adequados que permitam a aferição dos dados e dos ocorridos ao longo do ato administrativo de forma precisa.

Os *dispute boards* podem fazer parte desses instrumentos. Conhecidos no Brasil como comitês de resolução de disputas, são uma forma extrajudicial de prevenção e solução de controvérsias. Esse mecanismo é utilizado, principalmente, em contratos de obras e infraestrutura que, por suas características, exigem um acompanhamento contínuo durante a execução.

Dessa forma, o intuito deste artigo é o de explorar os elementos conceituais básicos dos *dispute boards*, examinar sua potencial aplicação pela Administração Pública, sua utilidade ao administrador tomador de decisão, bem como ao órgão fiscalizador. Para tanto, será apresentado o atual contexto das obras públicas de infraestrutura paralisadas no Brasil, com enfoque nas causas deste cenário e nas consequências geradas. Também

serão abordadas possíveis causas para este cenário, apresentadas as características dos *dispute boards*. Toda a abordagem proposta é guiada pela ênfase da aplicabilidade do instituto pela Administração Pública e os seus benefícios ao controle da execução das obras de infraestrutura, tanto para o administrador quanto para o fiscalizador.

2 O cenário das obras de infraestrutura no Brasil

Os investimentos de obras de infraestrutura são fundamentais em qualquer país. Afinal, a infraestrutura tanto interfere diretamente na satisfação ou manutenção de alguns dos deveres do Estado e dos direitos do cidadão – como no caso de fornecimento de luz e saneamento básico –, quanto impacta na economia, pela necessidade de conexões modais para escoamento da produção.

Por um lado, o Brasil precisará investir cerca de R$8,7 trilhões em infraestrutura entre 2018 e 2038 para eliminar o "hiato de investimento".[1] Pelo outro, estima-se que cerca de mil obras de infraestrutura estejam completamente paradas no Brasil.[2]

Em uma primeira análise, uma causa possível para a paralisação dessas obras é a crise econômica, orçamentária e fiscal que acomete o país nos últimos anos. De fato, alguns projetos dentro do número apresentado foram abandonados por fatores relacionados à crise.[3] Entretanto, a maior parte de interrupções nas obras ocorre por problemas relativos aos respectivos contratos.

Esse tema está presente no debate político brasileiro desde meados da década de 90, inclusive com a criação de uma comissão temporária no Senado Federal[4] com o objetivo de modernizar e aperfeiçoar questões no setor, e evidenciou, já em 1995, a recorrente paralisação das obras públicas na história do Brasil.[5] Naquela época, 2.214 obras já se encontravam estagnadas.[6] Na mesma linha, com o descarte da crise

---

1 INFRA 2038. *Quanto precisamos investir até 2038?* Consulta Pública 01/2018. Disponível em: <https://www.infra2038.org/quanto-investir-ate-2038>.

2 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grandes obras paradas*: como enfrentar o problema? – Propostas da indústria eleições 2018. Brasília: CNI, 2018. v. 25. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/propostas-da-industria-para-eleicoes-2018/downloads/>. Acesso em: 29 ago. 2018.

3 Estudos da Confederação Nacional da Indústria exemplificam tal situação com os casos dos projetos de concessões elaborados com base em projeções futuras extremamente otimistas. Nestes casos, diante da não concretização dessas expectativas futuras, havendo inclusive um cenário de recessão, a finalização do projeto significou grandes perdas para as concessionárias e grave desequilíbrio econômico e financeiro do contrato.

4 Comissão temporária, criada através do Requerimento nº 651, de 1995-SF, possuía as seguintes funções principais: (i) inventariar as obras inacabadas em todo país; (ii) analisar a situação dessas obras; (iii) estabelecer uma escala de prioridade para a retomada dessas obras; (iv) apontar eventuais ilícitos de irregularidades; (v) propor legislação moralizadora na execução de obras públicas; (vi) propor a instituição de mecanismos de acompanhamento pelo Poder Legislativo e (vii) contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

5 COMISSÃO TEMPORÁRIA DAS OBRAS INACABADAS. *Relatório final*. Brasília: Senado Federal, 1995. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4281076&disposition=inline>. Acesso em: 13 ago. 2018.

6 Ressalta-se que este número pode ser menor do que a realidade na época, conforme estabelece o relatório final apresentado pela Comissão Temporária, em sua 7ª página: "Por outro lado, sabemos que esse inventário está incompleto, pois existem obras inacabadas que não pudemos registrar em razão de não termos recebido, das autoridades competentes, as respectivas informações" (COMISSÃO TEMPORÁRIA DAS OBRAS INACABADAS. *Relatório final*. Brasília: Senado Federal, 1995. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4281076&disposition=inline>. Acesso em: 13 ago. 2018).

econômica como principal razão para o frequente abandono das obras de infraestrutura no Brasil, pesquisa divulgada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) evidencia as principais causas deste problema:[7]

> Entre os fatores a explicar esse problema recorrente no Brasil estão a *baixa qualidade da estruturação de projetos*, o excesso de burocracia e a má gestão da execução das obras. Cite-se também a *difícil interação entre os gestores públicos, responsáveis por fazer os projetos virarem realidade e os órgãos de controle*, uma interface cheia de incentivos perversos e resultados nem sempre favoráveis, do ponto de vista do andamento das obras.
> O motivo técnico continua sendo, porém, o mais importante, também pela ótica do valor do investimento restante. Quando se foca no investimento em obras paralisadas de infraestrutura, os motivos de paralisação responsáveis por parcelas mais elevadas de recursos são o *técnico e o orçamentário/financeiro*, respectivamente. (Grifos nossos)

A informação converge diretamente com dois relatórios de levantamento de auditoria do Tribunal de Contas da União, um proveniente de 2006[8] e outro do ano de 2013.[9] Naquele realizado em 2006, houve o enfoque nas obras de valor acima de R$450 mil das instituições que participaram do evento e colaboraram com ele, em conjunto com diversos órgãos, como o DNIT, os ministérios da Educação, do Planejamento, da Saúde, da Ciência e Tecnologia, das Cidades, da Integração Nacional, das Comunicações e do Turismo. A partir das informações de 400 obras, o Tribunal de Contas da União avaliou os principais motivos para a paralisação na execução dos projetos. Entre os motivos mais frequentes encontravam-se problemas no "fluxo orçamentário/ financeiro", "inadimplência do tomador/conveniente", "rescisão contratual" e, ainda, "problemas com a construtora".

Já no relatório realizado em 2013, as obras em análise foram aquelas estagnadas no setor aeroportuário e cujos contratos contavam com valor acima de R$1 milhão. Nessa linha, foram encontrados 14 contratos. De acordo com a análise, o fator comum que levou à paralisação destes casos foi a existência de problemas com a contratada, seja por descumprimento contratual ou por atrasos por parte da empreiteira.

Diante deste cenário, verifica-se a existência de um problema sistemático, de interrupção e paralisação das obras por problemas relativos ao cumprimento do contrato. A prevenção de escalada e a resolução destes conflitos, se contarem com a arbitragem, levará, em média, 16 meses, e implicará altos custos econômicos e relacionais, dada a natureza adversarial do mecanismo. Já pela via judiciária, o tempo médio de julgamento seria de 5 anos.[10] Enquanto não houver o resultado desses processos, as obras permanecerão paradas, a implicar atrasos em seus potenciais benefícios futuros

---

7 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grandes obras paradas*: como enfrentar o problema? – Propostas da indústria eleições 2018. Brasília: CNI, 2018. v. 25. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/propostas-da-industria-para-eleicoes-2018/downloads/>. Acesso em: 29 ago. 2018.

8 TCU. *Relatório de Levantamento de Auditoria (TC 012.667/2006-4)*. Brasília: TCU, 2006.

9 TCU. *Relatório de Levantamento de Auditoria*: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – Secob (TC 016.052/2013-7). Edificação. Brasília: TCU, 2013.

10 CNJ. *Justiça em números 2017*: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2018.

e a gerar problemas e custos de manutenção ao longo da paralisação, quando não a total inviabilidade do prosseguimento do projeto.

Os *dispute boards*, ou comitês de solução de conflitos, podem ser bastante proveitosos, trazendo maior agilidade no tratamento de eventuais ou potenciais conflitos e também para a mitigação das consequências dos eventuais problemas que surjam no transcorrer da obra. Podem ainda contribuir para que as obras respeitem os cronogramas acordados. Diante disso, o tópico a seguir se encarregará de apresentar as principais características deste mecanismo.

3 O papel dos comitês de resolução de disputas no desenvolvimento da infraestrutura

Os *dispute resolution boards* ou comitês de resolução de disputas são comitês formados por profissionais experientes, imparciais e tecnicamente preparados (geralmente dois engenheiros e um advogado), contratados logo no início do projeto de construção para acompanhar o progresso no canteiro de obra, "encorajando as partes a evitar disputas e assistindo-as na solução daquelas que não puderem ser evitadas, visando à solução definitiva".[11]

O comitê pode ser previsto desde a criação do contrato[12] ou somente ser instituído quando do surgimento de uma questão técnica a ser discutida.[13] Esses comitês são criados para atender de diferentes formas à necessidade de decisão técnica na execução de contratos complexos. A depender do que for pactuado pelas partes, as decisões tomadas pelos comitês podem se traduzir na forma de *recomendação*, sem vinculação das partes,[14] ou na forma de *decisão vinculante*, com caráter de obrigatório cumprimento.[15]

Independentemente do formato que assuma, o *dispute board* já é reconhecido como um método adequado para solução de controvérsias com ampla aplicação para contratos de construção civil e infraestrutura no debate jurídico brasileiro. Objeto de três enunciados – nºs 49,[16] 76[17] e 80[18] – na "I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial

---

[11] MARCONDES, 2011 *apud* VAZ, Gilberto José. Os dispute boards como método alternativo de resolução de disputas na indústria da construção. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 11, abr./jun. 2014. p. 327.

[12] Quando constituído desde o início do contrato são chamados de *standing dispute board*.

[13] Já quando a instituição se dá apenas quando surge um litígio técnico, esses comitês são conhecidos como *ad hoc dispute boards*.

[14] Os comitês que não emitem decisões vinculantes às partes são conhecidos como comitês de revisão – *dispute review board* (DRB)

[15] Quando os especialistas membros do comitê proferem decisões que vinculam as partes desde o início, independentemente da insatisfação dos contratantes, os comitês são conhecidos como comitês de adjudicação ou *dispute adjudication board* (DAB).

[16] "Os Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) são método de solução consensual de conflito, na forma prevista no §3º do art. 3º do Código de Processo Civil Brasileiro".

[17] "As decisões proferidas por um Comitê de Resolução de Disputas (Dispute Board), quando os contratantes tiverem acordado pela sua adoção obrigatória, vinculam as partes ao seu cumprimento até que o Poder Judiciário ou o juízo arbitral competente emita nova decisão ou a confirmem, caso venham a ser provocados pela parte inconformada".

[18] "A utilização dos Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards), com a inserção da respectiva cláusula contratual, é recomendável para os contratos de construção ou de obras de infraestrutura, como mecanismo

de Litígios" do Conselho da Justiça Federal (CJF), o comitê de resolução disputas não só foi enquadrado como um método de solução de conflitos no §3º do art. 3º do Novo Código de Processo Civil, como também foi elencado como uma via recomendável para os contratos de construção ou de obras de infraestrutura, uma vez que, ao permitir a imediata solução dos conflitos surgidos no curso da execução dos contratos, evita o surgimento de litígios e reduz os custos correlatos de execução.

Reforçando esse entendimento, o STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.569.422/RJ[19] reconheceu a compatibilização de decisões vinculantes dos *dispute boards*. Na mesma linha, o Tribunal de Justiça de São Paulo admitiu, em recente decisão no Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000,[20] a manutenção da decisão adotada pelo *dispute boards* nos casos em que o instituto adotado tiver o formato de emitir decisões vinculantes. A deliberação mostra-se relevante ao gerar segurança jurídica às partes adotantes e, ainda, conferir legitimidade ao comitê de resolução de conflitos, de maneira a garantir sua aplicabilidade e eficácia. Tal posicionamento do Judiciário brasileiro parece ser fundamental para que a expansão do uso de mecanismos extrajudiciais como os comitês não seja fragilizada pela possibilidade de revogação judicial e se transforme em mera fase protelatória prévia ao litígio.

Note-se que, de modo similar, na consolidação da arbitragem no Brasil, o Poder Judiciário também teve papel essencial no fortalecimento do instituto, seja na apreciação da constitucionalidade da lei pelo Supremo Tribunal Federal,[21] seja na robusta proteção à autonomia da vontade e do respeito pela via arbitral pela farta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.[22]

Na perspectiva de Rodrigues e Ribeiro, de maneira geral, os contratos de construção e de infraestrutura:

> Exigem que a execução de seu objeto seja diferida no tempo, isto é, dilatam a implantação do empreendimento em etapas sucessivas. Esse fato, aliado às circunstâncias técnicas que envolvem a execução das obras e serviços – por exemplo, imprevisibilidades geológicas, geotécnicas –, torna mais fácil o surgimento de divergências e controvérsias entre os contratantes, resultando na instauração de disputas que podem impactar na continuação do contrato.[23]

---

voltado para a prevenção de litígios e redução dos custos correlatos, permitindo a imediata resolução de conflitos surgidos no curso da execução dos contratos".

19 STF. Terceira Turma. REsp 1569422/RJ, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, j. 26.4.2016. *DJe*, 20 maio 2016.

20 TJSP. 10ª Câmara de Direito Público. *Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000*. Rel.: Torres de Carvalho. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=11667750&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_cc9e5ffef47d421bbdc3983188c55ef6&vlCaptcha=Piv&novoVlCaptcha=>.

21 STF. Tribunal Pleno. AI 52181/GB, Rel. Min. Bilac Pinto, j. 14.11.1973. *DJU*, 15 fev. 1974.

22 STF. Primeira Seção. AGRG no MS 11.308/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.6.2006. *DJ*, 14 ago. 2006; STF. 2ª T. REsp 606.345/RS, Rel. Min. João Otávio Noronha, j. 17.5.2007. *DJ*, 8 jun. 2007; STF. Primeira Seção. MS 11.308/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 9.4.2008. *DJe*, 19 maio 2008; STF. 3ª T. REsp 904.813/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 20.10.201. *DJe*, 28 fev. 2012.

23 RIBEIRO, Ana Paula; RODRIGUES, Isabella Carolina. Os dispute boards no direito brasileiro. *Revista Direito Mackenzie*, v. 9, n. 2, p. 128-159, 2015. p. 137. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.08.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

Por isso há grande eficácia nos *dispute boards* quando se trata de contratos dessa natureza. Afinal, o propósito por trás dos comitês de resolução de disputas está na celeridade, na capacidade técnica e, principalmente, no fato de que os profissionais envolvidos foram eleitos pelas partes como capazes, e, portanto, legítimos, para resolver os conflitos da forma mais especializada, imparcial e compatível com as complexidades do contrato em análise.[24]

Os números apontados pela *Dispute Board Resolution Foundation* (DRBF) indicam a eficiência no uso do instituto. De acordo com a instituição, em até 97% dos casos, as decisões e recomendações feitas pelos comitês não são levadas à arbitragem nem discutidas em disputas judiciais.[25] Além de sua eficácia, os comitês de resolução de controvérsias possuem custos relativamente baixos, que variam entre 0,05% e 0,26% do valor total do contrato, se comparados às despesas com mecanismos tradicionais como a arbitragem e o processo judicial, e ainda mais se contrastados com as perdas resultantes da paralisação das obras.[26]

A redução dos custos e a eficiência na resolução de problemas nos contratos de construção e infraestrutura são tão evidentes a ponto de agentes financiadores internacionais[27] exigirem que cláusulas contratuais tenham como previsão o uso de métodos extrajudiciais para a solução de controvérsias durante a execução do contrato, como é o caso do Banco Mundial.[28]

4 O desafio cultural da Administração Pública brasileira em aplicar métodos alternativos de resolução de conflitos

Embora já tenha amplo reconhecimento internacional desde a década de 90, os comitês de resolução de disputas começam a ser introduzidos aos poucos no Brasil. Atualmente, o único documento normativo existente no país sobre esse mecanismo é uma lei municipal de São Paulo,[29] promulgada em fevereiro de 2018, que vem sendo considerada um verdadeiro marco para o uso dos *dispute boards* em contratos brasileiros de infraestrutura. Tanto que, na sequência da novidade legislativa na capital paulista, dois

---

[24] RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; ALMEIDA, Caroline Sampaio de. Análise crítica das cláusulas dispute board: eficiência e casos práticos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, 2013.

[25] BUENO, Júlio; FIGUEIREDO, Augusto. Os dispute boards em contratos de construção e grande projetos de infraestrutura. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, abr./maio 2017. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflitos_0.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

[26] AGUIAR, Guilherme Augusto Teixeira de. Dispute board como solução de controvérsias. *Jota*, 29 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dispute-board-como-solucao-de-controversias-29042018>. Acesso em: 13 ago. 2018.

[27] "Dentre esses agentes financiadores estão organismos internacionais como a American Society of Civil Engineers (Asce), o Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (Fidic), a Institution of Civil Engineers (ICE), a International Chamber of Commerce (ICC), a DRBF e o Banco Mundial" (RIBEIRO, Ana Paula; RODRIGUES, Isabella Carolina. Os dispute boards no direito brasileiro. *Revista Direito Mackenzie*, v. 9, n. 2, p. 128-159, 2015. p. 140. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.08.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018).

[28] WALD, A. A arbitragem contratual e os dispute boards. *Revista de Arbitragem e Mediação*, v. 2, n. 6, p. 18-19, 2005.

[29] Lei nº 16.873/2018 do município de São Paulo.

projetos de lei federal[30] já tramitam no Congresso e pulverizam o debate construtivo em torno da modernização dos contratos administrativos de infraestrutura pela introdução dos comitês de resolução de disputas na Administração Pública Federal.

No entanto, a barreira da legalidade não é a única a ser enfrentada para que a Administração Pública possa fazer uso dos *dispute boards* como mecanismo gestor nas obras. Há um desafio muito maior em jogo: a cultura do direito administrativo brasileiro em não aceitar métodos alternativos à via judicial para dar respostas a direitos patrimoniais da Administração Pública.[31]

Interessante e delicado, tal debate tem sido travado historicamente, notadamente com a introdução do instituto da arbitragem no direito brasileiro há mais de duas décadas.[32] De início, quando a arbitragem começou a ser apresentada como uma solução aos entraves judiciais que dificultavam o impulso a investimentos no Brasil, houve, até mesmo, a cogitação de total proibição por meio de PEC[33] da utilização da arbitragem nos contratos celebrados pela Administração Pública.[34] Muito embora essa proposta não tenha sido introduzida no texto constitucional, a ideia de vedação de métodos extrajudiciais para discutir questões envolvendo o Poder Público perdurou por muito tempo.

O próprio Tribunal de Contas[35] já se posicionou de maneira resistente à admissibilidade de utilização da via arbitral no âmbito da Administração Pública.[36] Principalmente quando ainda não havia sido introduzida expressamente a possibilidade de a Administração se submeter às cláusulas arbitrais,[37] o que ocorreu com a recente e exitosa reforma da Lei de Arbitragem de 2015. Por trás deste impedimento estava a crença de que entregar a prestação jurisdicional, por via contratual, a terceiros que não integrantes do Poder Judiciário seria dispor da coisa pública,[38] o que poderia ser entendido como vedado supostamente do direito administrativo brasileiro. Essa indisponibilidade se alicerça na busca pela garantia de que os bens públicos sejam utilizados em conformidade com os interesses primários da coletividade.

---

30 Veja o PL nº 9.883/2018 e o PLS nº 206/2018.

31 FICHTNER, José Antonio; MONTEIRO, André Luís. 20 anos da Lei de Arbitragem: passado, presente e futuro. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, 2017.

32 LEMES, Selma Ferreira. *Arbitragem na Administração Pública* – Fundamentos jurídicos e eficiência econômica. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

33 A PEC nº 96/1992 possuía o seguinte texto: "Art. 11. O art. 98 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 98. [...] §4º Ressalvadas as entidades de direito público, os interessados em resolver seus conflitos de interesse poderão valer-se de juízo arbitral, na forma da lei".

34 SCHMIDT, Gustavo da Rocha. *Arbitragem na administração pública*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 27.

35 Veja por exemplo em: TCU. 2ª T. Acórdão 0584/2003, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, j. 10.4.2003. *DOU*, 28 abr. 2003; e TCU. 2ª T. Acórdão 0537/2006, Rel. Min. Walton Alencar. j. 14.3.2006. *DOU*, 17 mar. 2006.

36 SCHMIDT, Gustavo da Rocha. *Arbitragem na administração pública*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 28.

37 A introdução expressa da possibilidade de a Administração Pública se submeter à cláusula arbitral ocorreu em 2015 com a reforma da Lei de Arbitragem. Veja o §1º do art. 1º da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96): "Art. 1º [...] §1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis".

38 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. As parcerias público-privadas (PPPs). *Migalhas*, 12 jan. 2006. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=ELLO%2C+Celso+Ant%C3%B4nio+Bandeira+de.+As+parcerias+P%C3%BAblico-Privadas+(PPPs)&oq=ELLO%2C+Celso+Ant%C3%B4nio+Bandeira+de.+As+parcerias+P%C3%BAblico-Privadas+(PPPs)&aqs=chrome..69i57.185j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Não obstante, o interesse público envolvido na contratação arbitral de questões patrimoniais é secundário[39] e, consequentemente, disponível. Isso porque a adoção de cláusula arbitral tem simples natureza instrumental,[40] deslocando o litígio da seara judicial para a arbitral. Atualmente, prevalece, inclusive, o entendimento de que o uso da arbitragem é, além de autorizado, recomendável.[41] Isso porque a adoção de métodos alternativos, adequados ou apropriados para solucionar litígios privilegia o interesse público,[42] especialmente por tornar o processo decisório mais célere[43] e especializado. Nessa linha, Carlos Alberto Salles afirma que "a adoção de mecanismos eficientes de solução das controvérsias é tendente a reduzir o custo total dos contratos, pois reduz os riscos contratuais associados às perdas decorrentes de eventual litigância em juízo".[44]

Se, por um lado, no âmbito da arbitragem essa é uma questão já superada, por outro, os comitês de resolução de conflitos ainda são uma novidade para a Administração Pública brasileira. Desse modo, os gestores públicos tanto não conhecem suficientemente essa ferramenta como também lidam com o receio de inovar na contratação e serem responsabilizados por isso.

A introdução de novas tecnologias contratuais na Administração Pública deve, portanto, passar por uma reforma cultural de reconhecimento pelas instituições operacionalizadoras do direito – como o Judiciário – e os órgãos fiscalizadores – a exemplo do Tribunal de Contas. Para tanto, serão apresentadas no próximo tópico algumas vantagens da introdução deste mecanismo nos contratos administrativos.

5 As vantagens dos comitês de resolução de disputas para a Administração Pública

Uma das principais vantagens dos comitês de resolução de disputas é evitar que as obras sejam paralisadas em razão de disputas técnicas que surgem entre o contratante e o contratado. Nesse sentido, além de diminuir os litígios judicializados entre concessionário e Administração Pública, esse método alternativo pode evitar atraso no cronograma do projeto. Além disso, entre outros efeitos, os comitês contribuem para diminuir o impacto sobre o fluxo de caixa, trazer segurança jurídica ao administrado e ao administrador, como também, para facilitar o trabalho fiscalizatório dos agentes responsáveis por auditar a execução de obras públicas. Consequência disso? O risco

---

39 SCHMIDT, Gustavo da Rocha. *Arbitragem na administração pública*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 55.

40 LEMES, Selma Ferreira. *Arbitragem na Administração Pública* – Fundamentos jurídicos e eficiência econômica. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

41 PEREIRA, Ana Lucia Pretto; GIOVANINI, Ana Elisa Pretto Pereira. Arbitragem na administração pública brasileira e a indisponibilidade do interesse público. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/23491/20498>. Acesso em: 23 ago. 2018.

42 GRAU, Eros Roberto. Arbitragem e contrato administrativo. *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, v. 3, n. 2, jul./dez. 2002. p. 50.

43 LOSS, Juliana; CHACEL, Julian. A gestão extrajudicial de disputas e o tempo. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, 2017.

44 SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

operacional diminui e a segurança ao bom sequenciamento das obras aumenta, refletindo diretamente na redução dos preços das obras contratadas.

Desse modo, aqui pretende-se demonstrar como esse método pode ser dotado de utilidade direta aos agentes públicos no desenvolvimento de suas atividades e na promoção do interesse público.

5.1 Para a Administração e para o administrador público

O papel do administrador público é primordial para o funcionamento do país e para a satisfação das políticas públicas adotadas pelo Estado, implementando e gerindo-as. Desse modo, torna-se ainda mais importante a criação de um sistema de acompanhamento e fiscalização das ações destes indivíduos, como forma de assegurar que suas ações sigam o interesse público e os princípios que regem a Administração Pública no Brasil, como a moralidade e a impessoalidade.

Diante dos diversos escândalos envolvendo administradores públicos que em razão de supostos descumprimentos destes preceitos, o acompanhamento do cidadão, dos órgãos fiscalizadores e sancionadores aumentou.

Por um lado, como efeito positivo, algumas ações prejudiciais à saúde político-financeira do Estado passaram a ser coibidas. Aumentam-se os riscos e os custos de se adotar posturas ilegítimas, escusas e pessoais: há uma maior atenção dos organismos fiscalizadores sobre os atos praticados pelos agentes públicos e um aumento de probabilidade de possíveis repercussões, diante de qualquer inconsistência entre suas ações e a legislação aplicável. Por outro, cria-se um efeito negativo e indesejado de insegurança jurídica. Diante da possibilidade de mudanças interpretativas da legislação e seus limites, seja por transformação do contexto ou até mesmo por perspectivas diferentes que possam ser apresentadas pelos órgãos de controle, aquilo que pode ser entendido como legal pelo administrador e sua equipe pode ser entendido como ilegal pelos órgãos fiscalizadores.[45]

Nesta seara, o administrador deixa de tomar determinadas decisões como forma de evitar possíveis riscos e exposições. Em razão do mesmo receito, passa a buscar alternativas para não extrapolar linhas mais seguras da Administração Pública, e a abster-se de atuar de forma inovadora. Ainda, passa a apoiar decisões somente quando houver alguma determinação judicial ou arbitral que não o comprometa por fazer uso de sua discricionariedade.

Contudo, as disputas relativas aos contratos de obras públicas e de infraestrutura não podem depender de decisões judiciais e arbitrais para ter prosseguimento, sob a pena de continuarmos na situação de estagnação de investimento conhecida hoje no Brasil. E existem algumas razões para isso. Primeiro, quando submetidas ao juízo muitas vezes as decisões carecem de fundamento técnico. Do mesmo modo, quando submetidas

[45] Esta situação tem sido definida pelos meios de comunicação como "apagão das canetas". O conceito, que se configura. Diante do temor de ser responsabilizado pessoalmente, muitos técnicos deixam de agir. Na prática, significa que os gestores públicos, em vários níveis, têm medo de ser responsabilizados jurídica ou criminalmente por assinarem documentos que liberam, por exemplo, a duplicação de estradas. Para entender mais, acesse: DANTAS, Edilson. Conflito entre órgãos é entrave para investir, analisam especialistas. *O Globo*, 2 ago. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/conflito-entre-orgaos-entrave-para-investir-analisam-especialistas-22941776#ixzz5PZDK18dH>.

à arbitragem, altos custos processuais encontram-se envolvidos. Por fim, conforme já exposto acima, ambos os procedimentos levam tempo, o que, em se tratando de obras públicas e de infraestrutura, pode impactar a gestão pública e, ainda, repita-se, gerar custos de manutenção da obra paralisada.

Nesse sentido, o *dispute board* preenche essa necessidade de segurança jurídica ao estabelecer um processo decisório imparcial, eficiente e técnico, gerando ao administrador uma tomada de decisão informada e técnica sobre as eventuais disputas que possam advir do contrato, conforme estabelece a afirmação dos advogados João Paulo Pessoa e Leonardo Toledo, em entrevista concedida ao *Valor Econômico* sobre o instituto: "Um agente público tem muito mais segurança para justificar pagamentos extras, por exemplo, a partir do momento em que existe decisão de uma junta técnica".[46]

5.2 Para os órgãos de fiscalização

De maneira geral, como aponta a Conselheira do Conselho Nacional de Justiça Daldice Santana e Bruno Takahashi,[47] a imagem que se tem dos tribunais de contas é a de um órgão repressivo, que, ao fiscalizar a aplicação de recursos financeiros públicos, busca os culpados e aplica as sanções cabíveis com rigidez. Contudo, para o Carlos Wellington Almeida,[48] embora as cortes de contas sejam mais conhecidas pelo seu papel sancionador, é importante destacar também sua atividade pedagógica e harmonizadora, ou seja, quando age ativamente recomendando aos gestores a adoção de providências e melhorias nas práticas de gestão.

Na mesma linha, Vera Monteiro e André Rosilho identificaram através da jurisprudência dos tribunais de contas que estas cortes apresentam preocupação com o aprimoramento da gestão pública no Brasil, seja apontando falhas ou sugerindo mudanças em prol de melhorias nas práticas administrativas.[49] Desse modo, embora sejam órgãos fiscais, a atividade das cortes de contas é também – na linha das novas mudanças da LINDB –[50] contributivo à gestão pública. Isso porque os tribunais de contas podem oferecer aos gestores públicos sugestões de alternativas úteis à adequação dos seus atos aos limites da legalidade, inclusive pela adequação dos contratos públicos ao modelo dos *dispute boards*. Portanto, as cortes de contas são importantes atores na introdução de mudanças dentro da rígida Administração Pública brasileira.

---

[46] BACELO, Joice. Tribunal paulista mantém decisão extrajudicial desfavorável ao Metrô. *Valor Econômico*, 18 ago. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/5724955/tribunal-paulista-mantem-decisao-extrajudicial-desfavoravel-ao-metro>. Acesso em: 29 ago. 201

[47] SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. O papel do Tribunal de Contas da União na institucionalização dos meios consensuais e a responsabilização pessoal do advogado público. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, 2017.

[48] ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle externo e técnicas de mediação: a busca de soluções com foco no interesse público. *Revista do TCU*, Brasília, n. 98, out./dez. 2003. p. 47.

[49] MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. Agências reguladoras e o controle da regulação pelo Tribunal de Contas da União. In: PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (Coord.). *Direito da infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 2. Série GVLaw.

[50] Para melhor entendimento do espírito das mudanças da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, cita-se, como exemplo, o parágrafo único do art. 20 dessa norma: "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. Parágrafo único. *A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas*".

A inovação trazida pelos comitês de resolução de disputas aos contratos públicos não é uma via benéfica somente ao administrador e à Administração, mas também serve de auxílio à atuação fiscalizatória dos tribunais de contas e do Ministério Público.[51] Inicialmente, porque a tomada de decisão técnica através de um comitê independente dificulta a negociação direta entre o poder concedente e o concessionário para fins corruptivos. Segundo, porque os membros do comitê, como próprio de sua atividade, emitem pareceres técnicos sobre as questões controversas e isso auxilia no balizamento fiscalizatório. Por fim, a própria atividade constante no canteiro de obras facilita o trabalho de inspeção, já que há uma produção ágil e contínua de documentos que permite uma proximidade das auditorias à execução da obra.

6 Conclusão

Há certo consenso sobre a necessidade de se reinventar o modo como a Administração atua na contratação pública no Brasil. Nota-se um grande déficit de infraestrutura ao tempo em que milhares de obras se encontram paradas. Parte desse problema é consequência de discussões técnicas no canteiro de obras que poderiam ser resolvidas entre as partes, mas que, quando escalam e se convertem em conflitos, são judicializadas e, com isso, atrasam a execução da construção.

A eficiência dos contratos públicos passa, portanto, pela introdução de ferramentas contratuais capazes de prevenir e diminuir os litígios discutidos na via judicial ou arbitral. O instituto do comitê de resolução de disputas surge, assim, como uma alternativa para abrandar as dificuldades do investimento infraestrutural brasileiro.

O potencial contributivo que os *dispute boards* têm, como ferramenta contratual, para a Administração Pública é extenso e há muito espaço a ser explorado. Enquanto por um lado já é possível indicar cenários benéficos do uso desse mecanismo para a execução de grandes obras de infraestrutura, por outro, ainda falta um longo caminho para que este mecanismo seja contemplado pela Administração. Isso decorre tanto pelo aguardo de um arcabouço normativo que satisfaça o princípio da legalidade, quanto pela ainda presente cultura de adversidade aos modelos extrajudiciais de resolução de conflitos nos contratos públicos.

Assim, torna-se primordial que instituições pilares da Administração Pública, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, adotem postura vanguardista, porém responsável, para debate e introdução de mecanismos como os comitês de resolução de disputas nos contratos públicos brasileiros.

Referências

AGUIAR, Guilherme Augusto Teixeira de. Dispute board como solução de controvérsias. *Jota*, 29 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dispute-board-como-solucao-de-controversias-29042018>. Acesso em: 13 ago. 2018.

[51] ANASTASIA, Antonio; CARNEIRO, Caio M. Dispute boards para desenvolver o Brasil. *Estadão*, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dispute-boards-para-desenvolver-o-brasil,70002422904>. Acesso em: 13 ago. 2018.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle externo e técnicas de mediação: a busca de soluções com foco no interesse público. *Revista do TCU*, Brasília, n. 98, out./dez. 2003.

ANASTASIA, Antonio; CARNEIRO, Caio M. Dispute boards para desenvolver o Brasil. *Estadão*, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dispute-boards-para-desenvolver-o-brasil,70002422904>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BACELO, Joice. Tribunal paulista mantém decisão extrajudicial desfavorável ao Metrô. *Valor Econômico*, 18 ago. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/5724955/tribunal-paulista-mantem-decisao-extrajudicial-desfavoravel-ao-metro>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. As parcerias público-privadas (PPPs). *Migalhas*, 12 jan. 2006. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=ELLO%2C+Celso+Ant%C3%B4nio+Bandeira+de.+As+parcerias+P%C3%BAblico-Privadas+(PPPs)&oq=ELLO%2C+Celso+Ant%C3%B4nio+Bandeira+de.+As+parcerias+P%C3%BAblico-Privadas+(PPPs)&aqs=chrome..69i57.185j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BUENO, Júlio; FIGUEIREDO, Augusto. Os dispute boards em contratos de construção e grande projetos de infraestrutura. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, abr./maio 2017. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflitos_0.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CAMARB. *Sobre os disputes boards na Câmara de Arbitragem Empresarial Brasil (Camarb)*. Disponível em: <http://camarb.com.br/dispute-board-db-ou-junta-de-consultores>. Acesso em: 15 jun. 2018.

CNJ. *Justiça em números 2017*: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2018.

COMISSÃO TEMPORÁRIA DAS OBRAS INACABADAS. *Relatório final*. Brasília: Senado Federal, 1995. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4281076&disposition=inline>. Acesso em: 13 ago. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grandes obras paradas*: como enfrentar o problema? – Propostas da indústria eleições 2018. Brasília: CNI, 2018. v. 25. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/propostas-da-industria-para-eleicoes-2018/downloads/>. Acesso em: 29 ago. 2018.

DANTAS, Edilson. Conflito entre órgãos é entrave para investir, analisam especialistas. *O Globo*, 2 ago. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/conflito-entre-orgaos-entrave-para-investir-analisam-especialistas-22941776#ixzz5PZDK18dH>.

FICHTNER, José Antonio; MONTEIRO, André Luís. 20 anos da Lei de Arbitragem: passado, presente e futuro. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, 2017.

FIDIC. *The new FIDIC provision for a dispute adjudication board*. Disponível em: <http://fidic.org/sites/default/files/34%20The%20new%20FIDIC%20provision%20for%20a%20Dispute%20Adjudication%20Board.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

FLYVBJERG, Bent. What you should know about megaprojects and why: an overview. *Project Management Journal*, v. 45, n. 2, p. 6-19, 2014.

GALVÃO, A. de M. V. Os dispute review boards e o sistema jurídico brasileiro. *Revista de Arbitragem e Mediação*, v. 9, n. 32, p. 190-211, 2012.

GRAU, Eros Roberto. Arbitragem e contrato administrativo. *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, v. 3, n. 2, jul./dez. 2002.

INFRA 2038. *Quanto precisamos investir até 2038?* Consulta Pública 01/2018. Disponível em: <https://www.infra2038.org/quanto-investir-ate-2038>.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. *Dispute Boards 2015*. Disponível em: <http://www.iccbrasil.org/resolucao-de-litigios/dispute-boards/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

LEMES, Selma Ferreira. *Arbitragem na Administração Pública* – Fundamentos jurídicos e eficiência econômica. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

LOSS, Juliana; CHACEL, Julian. A gestão extrajudicial de disputas e o tempo. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, 2017.

MIERS, Christopher. Real time dispute resolution in Rio de Janeiro... since you cannot delay the Olympic Games. *Kluwer Arbitration Blog*, 25 maio 2015. Disponível em: <http://kluwerarbitrationblog.com/2015/05/25/real-time-dispute-resolution-in-rio-de-janeiro-since-you-cannot-delay-the-olympic-games/>. Acesso em: 13 ago. 2018.

MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. Agências reguladoras e o controle da regulação pelo Tribunal de Contas da União. In: PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (Coord.). *Direito da infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 2. Série GVLaw.

OLIVEIRA, Lucas Sávio; SANTORO, Carolina. Os dispute boards e os contratos de construção e infraestrutura. *Conjur*, 3 jun. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-03/opiniao-dispute-boards-contratos-construcao-infraestrutura>. Acesso em: 13 jun. 2018.

OLIVEIRA, Rodrigo Candido de. Dispute board ajuda a resolver conflito antes de virar litígio. *Conjur*, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-13/rodrigo-oliveira-dispute-board-aliado-resolucao-conflitos>. Acesso em: 13 ago. 2018.

PEREIRA, Ana Lucia Pretto; GIOVANINI, Ana Elisa Pretto Pereira. Arbitragem na administração pública brasileira e a indisponibilidade do interesse público. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/23491/20498>. Acesso em: 23 ago. 2018.

RIBEIRO, Ana Paula; RODRIGUES, Isabella Carolina. Os dispute boards no direito brasileiro. *Revista Direito Mackenzie*, v. 9, n. 2, p. 128-159, 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.08.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; ALMEIDA, Caroline Sampaio de. Análise crítica das cláusulas dispute board: eficiência e casos práticos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, 2013.

SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

SANTANA, Daldice; TAKAHASHI, Bruno. O papel do Tribunal de Contas da União na institucionalização dos meios consensuais e a responsabilização pessoal do advogado público. *Cadernos FGV Projetos: Solução de Conflitos*, ano 12, n. 30, 2017.

SÃO PAULO (Município). Câmara Legislativa Municipal de São Paulo. *Lei nº 16.873, de 22 de fevereiro de 2018*. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16873.pdf>.

SCHMIDT, Gustavo da Rocha. *Arbitragem na administração pública*. Curitiba: Juruá, 2018.

SENADO FEDERAL. *Perdas com obras inacabadas podem chegar a R$1 trilhão*. 14 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/14/perdas-com-obras-inacabadas-podem-chegar-a-r-1-trilhao>. Acesso em: 19 jul. 2018.

STF. 2ª T. REsp 606.345/RS, Rel. Min. João Otávio Noronha, j. 17.5.2007. *DJ*, 8 jun. 2007.

STF. 3ª T. REsp 904.813/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 20.10.201. *DJe*, 28 fev. 2012.

STF. Primeira Seção. AGRG no MS 11.308/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.6.2006. *DJ*, 14 ago. 2006.

STF. Primeira Seção. MS 11.308/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 9.4.2008. *DJe*, 19 maio 2008.

STF. Terceira Turma. REsp 1569422/RJ, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, j. 26.4.2016. *DJe*, 20 maio 2016.

STF. Tribunal Pleno. AI 52181/GB, Rel. Min. Bilac Pinto, j. 14.11.1973. *DJU*, 15 fev. 1974.

TCU. *Relatório de Levantamento de Auditoria (TC 012.667/2006-4)*. Brasília: TCU, 2006.

TCU. *Relatório de Levantamento de Auditoria*: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – Secob (TC 016.052/2013-7). Edificação. Brasília: TCU, 2013.

TJSP. 10ª Câmara de Direito Público. *Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000*. Rel.: Torres de Carvalho. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=11667750&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_cc9e5ffef47d421bbdc3983188c55ef6&vlCaptcha=Piv&novoVlCaptcha=>.

VAZ, Gilberto José. Os dispute boards como método alternativo de resolução de disputas na indústria da construção. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 11, abr./jun. 2014.

VAZ, Gilberto José; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. Os dispute boards e os contratos administrativos: são os DBs uma boa solução para disputas sujeitas a normas de ordem pública? *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 38, jul./set. 2013.

WALD, A. A arbitragem contratual e os dispute boards. *Revista de Arbitragem e Mediação*, v. 2, n. 6, p. 18-19, 2005.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ANDRADE, Juliana Loss de; MARTINS, Maria Fernanda de Oliveira Dyma; AGUIAR, João Benício Vale de. Os impactos da utilização dos comitês de resolução de disputas nos contratos da Administração Pública. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 523-537. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

AÇÕES DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL REALIZADAS EM UM CENTRO EDUCACIONAL INFANTIL E SUAS REPERCUSSÕES: PERSPECTIVAS DOS PAIS E RESPONSÁVEIS

IMPACT OF THE ACTIONS OF THE FOOD AND NUTRITION EDUCATION PROGRAM ON CHILDREN'S AND PARENT'S EATING BEHAVIORS

NÁGILA NATHALY LIMA FERREIRA
MÁRCIA MARIA TAVARES MACHADO
ANA CRISTINA OLIVEIRA BARRETO
ANA CRISTINA LINDSAY

Resumo: O objetivo deste artigo é compreender os reflexos das ações de educação alimentar e nutricional a partir das percepções dos pais por meio de um estudo qualitativo. Os dados foram construídos a partir de perguntas norteadoras sobre as atividades de educação alimentar e nutricional realizadas. A população foi composta por pais e responsáveis de crianças matriculadas em um centro educacional infantil no qual as atividades eram realizadas. O estudo foi desenvolvido conforme as recomendações da Resolução nº 466/2012 do CNS. Apontou-se a efetividade das ações no que concerne às modificações do comportamento alimentar das crianças a partir da percepção dos pais, ressaltando as questões socioculturais, políticas e históricas dos contextos.

Palavras-chave: Educação alimentar e nutricional. Professores escolares. Nutrição da criança.

Abstract: The objective of this qualitative study was to understand the impact of the actions of the Food and Nutrition Education program on children's and parent's eating behaviors. The data were gathered from qualitative interviews with parents of children attending an early education and care. The interview guide assessed both parents and children's eating behaviors. Findings reavaled the influence os sociocultural, political and historical contexts on children's eating behavior.

Keywords: Food and nutrition education. Teachers. Child nutrition.

Agradecimentos: Agradecemos ao Ministério da Saúde pelo apoio e financiamento, por meio de bolsas, do estudo.

1 Introdução

A obesidade na primeira infância tornou-se um grave problema de saúde pública com prevalência alarmante em todo mundo, especialmente em países com baixa e média renda, sendo associada ao desenvolvimento de diabetes *mellitus* e doenças cardiovasculares ainda na infância e à permanência da obesidade na fase adulta. Assim, ações de prevenção pautadas em políticas públicas devem constituir elementos-chave para o enfrentamento da obesidade, utilizando, inclusive, ambientes escolares para efetivar a promoção da saúde por meio da educação alimentar e nutricional (EAN), favorecendo hábitos primordiais no processo de crescimento e desenvolvimento da criança, manutenção da saúde e prevenção de doenças (GUPTA *et al*., 2012; MAHAN; ESCOTT-STUMP; RAYMOND, 2012; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2012, 2014).

Tais hábitos alimentares são estabelecidos e moldados ainda na infância por fatores psicológicos, físicos e sociais, determinados prioritariamente pela família e, posteriormente, por outras interações psicossociais e culturais relacionadas ao ambiente em que vivem, contribuindo para vida adulta (DUTRA-DE-OLIVEIRA; MARCHINI, 2008). Além desses aspectos, a construção dessas escolhas perpassa o acesso à rede de conhecimentos sobre alimentação e nutrição e percepções sobre a alimentação intrínsecas ao indivíduo (BRASIL, 2012).

Dessarte, as creches e instituições escolares compõem cenários fundamentais tendo em vista sua contribuição na formação dos hábitos, na garantia a segurança alimentar e nutricional e sua capacidade de proporcionar educação alimentar e nutricional (EAN) às crianças e famílias (AZEREDO; SÁ; LAVOYER, 2014; BÓGUS *et al*., 2007). Atuando de modo a complementar a ação da família e comunidade e envolvendo simultaneamente dois processos: o cuidar e o educar.

Nesse sentido, a promoção da saúde vale-se, por meio de suas diretrizes e estratégias de implementação, de ações intersetoriais cuja temática inclui alimentação saudável, confluindo com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e com a Estratégia Global (BRASIL, 2010). Assim, a EAN torna-se fundamental a esse processo considerando que se constitui uma área de conhecimento e prática destinada à promoção de hábitos alimentares saudáveis, de forma autônoma e voluntária, considerando os diferentes ciclos de vida, sistemas alimentares e significados do comportamento alimentar, e caracteriza-se por sua natureza transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional com ações alicerçadas no contexto da segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2012; GARCIA, 1992). Além disso, autores afirmam que essas atividades realizadas em escolas melhoram o conhecimento, as atitudes e as práticas nutricionais dos pais e escolares (GUPTA *et al*., 2012).

O presente estudo se fez necessário para a descrição das ações de EAN e compreensão dos reflexos no comportamento alimentar adquiridos, ou não, pelas crianças a partir das atividades realizadas, através da percepção dos pais e responsáveis e sua influência no meio em que estão inseridas; para incentivar a atuação profissional de forma

a incorporar as práticas de educação alimentar no cotidiano, apresentando embasamento científico; e despertar reflexões na comunidade acerca da potencialidade das atividades realizadas. Assim, é questão norteadora: quais são as ações de EAN realizadas em uma creche e suas implicações a partir das percepções dos pais e responsáveis?

Portanto, o objetivo deste estudo é compreender as ações e reflexos das atividades de EAN a partir das percepções dos pais e responsáveis. Diante disto, cabe ressaltar a importância de estudos que visem notar o olhar daqueles sobre as atividades realizadas de modo fortalecer tais atividades tanto em decorrência da importância desta temática para os processos saúde-doença e promoção da saúde, compreendendo a necessidade de ampliar o escopo de pesquisas e discussões, principalmente no que concerne às pesquisas qualitativas e vislumbrando um novo olhar para a atuação profissional na área de EAN. Além disso, vale destacar que estudos qualitativos no contexto da alimentação tornam-se essenciais no processo de compreensão dos comportamentos e hábitos alimentares, colaborando para tal campo epistemológico para fins de melhor adequação das ações de alimentação e nutrição, incentivo à alimentação saudável e promoção da saúde, possibilitando alternativas à nutrição positivista.

2 Percurso metodológico

Trata-se de um estudo descritivo com abordagem qualitativa. A abordagem qualitativa busca nesta pesquisa compreender subjetivamente os particulares de acordo com suas perspectivas, mas compreendendo-os como mantenedores de relações individuais e coletivas, aproximando a complexidade do objeto, transfigurando-se conforme a experiência e possibilidades e, sobretudo, gerando reflexões destinadas às alterações das práticas alimentares (BOSI *et al*., 2011; SERAPIONI, 2000). O estudo desses sentidos e significados, atribuídos pelos pesquisados aos fenômenos, é buscado por meio da obtenção de materiais para reconstrução do universo simbólico (BOSI; MERCADO, 2010; GADAMER, 1997; TESCH, 2013).

O fenômeno alimentação é complexo e de difícil abordagem, não devendo, portanto, ser simplificado ou naturalizado, mas considerado em sua complexidade de vida e do ser, principalmente no que concerne a hábitos e comportamentos de forma que aquele, fruto da subjetividade, seja reflexo da singularidade dos indivíduos (KLOTZ-SILVA; PRADO; SEIXAS, 2016). Multifacetada, esta temática inclui crenças, modificadas de acordo com o tempo e espaço, questões biológicas, sociais, culturais, econômicas, políticas e históricas (CANESQUI, 2009). Utilizou-se então o enfoque qualitativo visando transpor o biomédico, lidando com o processo alimentar em sua complexidade e de maneira holística, buscando valorizar as ações percebidas pelos pais apresentadas através dos reflexos dos comportamentos alimentares das crianças.

Este estudo foi realizado após 16 meses de atividades de educação alimentar nutricional, efetuadas quinzenalmente a cada mês no âmbito de um centro educacional infantil (CEI) do município de Aracati, localizado no estado do Ceará, Nordeste do Brasil. Os temas das ações relacionavam-se à alimentação saudável e embasaram-se no teatro, música, sala sensorial da alimentação, dança, desenhos, jogos de adivinhação,

atividades psicomotoras, entre outras. Os dados foram coletados durante os meses de novembro e dezembro de 2017.

A amostra da pesquisa qualitativa remete a um número pequeno de pessoas que são individualmente selecionadas, limitadas pelo processo da entrevista, que permeia o processo de saturação. Além disso, deve ser ressaltada também a representatividade do sujeito quanto ao tema pesquisado, de modo a garantir as informações necessárias. Portanto, não há cálculos estatísticos prévios, mas, sim, a consolidação de informações ricas e suficientes à investigação para que a construção dos dados seja considerada finita (GUERRA, 2014).

Foram incluídos na pesquisa todos os pais e responsáveis dos 32 alunos matriculados na CEI na faixa etária dos 35 meses aos 48 meses de idade cujas crianças participaram das atividades de EAN. Os critérios de exclusão foram: indivíduos que não possuíssem vínculo com a instituição seja através dos alunos ou não e que não possuíssem condição física e mental para responder ao questionário. Participaram, assim, os 32 pais e responsáveis para fins de ampliar o escopo de características e fontes das falas e percepções para fins de diversificação dos materiais a serem analisados. O cenário e público-alvo das atividades foram estabelecidos em decorrência da inserção do profissional nutricionista no campo de prática, a partir da construção e consolidação do vínculo entre tais. Além disso, nesta faixa etária há o maior processo de ensino e aprendizagem e, como citado anteriormente, ocorre a formação dos hábitos de vida, principalmente, os alimentares, portanto, a creche mostrou-se o melhor espaço para viabilizar e otimizar a distribuição dessas informações, modulação dos hábitos e incentivo às práticas saudáveis.

A investigação iniciou-se com roteiro de perguntas abertas norteadoras constando temas pertinentes às ações de educação alimentar e nutricional, ao comportamento alimentar da criança e a relações de influência entre alunos e pais/responsáveis, a fim de revelar os significados atribuídos a este processo. Seguiu-se o princípio da não diretividade, permitindo a obtenção de ideias, opiniões, sentimentos e outros (SERAPIONI, 2000). No decorrer do percurso surgiram novas questões por meio dos dados discursivos que foram desenvolvidos, respeitando e permitindo a dialética entre empiria e teoria (BOSI; MERCADO, 2004).

Portanto, foi utilizada para construção dos dados a técnica da entrevista, que tem por objetivo coletar informações e significados relevantes à temática por meio de elementos e reflexões individuais interessantes à compreensão de experiências coletivas, caracterizando-se por sua natureza aberta, complexa, interativa, cuja profundidade é essencial ao processo (ANGROSINO, 2009; FLICK, 2009). Além disso, é um instrumento de excelência na investigação social, realizado face a face, através de uma conversação (ANGROSINO, 2009; MARCONI; LAKATOS, 2003). As informações construídas ao longo do diálogo são reflexos da realidade dos sujeitos, das ideias, crenças, opiniões, sentimentos e dados subjetivos (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2009). Foram escritas também notas de campo com a finalidade de registrar informações como entonação, comportamento durante as respostas e demais interações para fins de complementar os dados das transcrições e posterior análise. Flick (2009) dispõe que as notas de campo permitem uma melhor captura dos detalhes apreendidos pelo pesquisador.

As entrevistas foram gravadas em áudio com objetivo de assegurar as informações repassadas bem como indexadas e transcritas (ANGROSINO, 2009). No que se refere à transcrição, esta foi realizada exatamente conforme o áudio gravado, objetivando a realidade e inserindo, inclusive, modulações de voz e demais características que fossem pertinentes à compreensão dos significados das informações, bem como fazendo uso da triangulação por meio das notas de campo. O texto dela proveniente serviu de base para as interpretações elaboradas posteriormente (CHIZZOTTI *et al*., 2003; FLICK, 2009; MATTOS, 2011). Para a preservação do anonimato e direcionamento da descrição das falas, os participantes foram enumerados conforme a realização das entrevistas e receberam a letra P, por tratar-se de pais e responsáveis pelas crianças. Vale salientar que, após a transcrição, o material empírico passou por diversas leituras, tanto transversais quanto horizontais, visando à imersão no sentido do "todo" para posterior processo de análise.

A sistematização e análise dos dados embasou-se no método de análise de conteúdo, com abordagem temática, recomendado por Bardin (2011). Segundo autora, a análise de conteúdo é composta por várias técnicas que objetivam descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação, seja aquele originado por falas ou textos. Essa técnica é composta por procedimentos sistemáticos que propiciam o levantamento de indicadores, possibilitando a realização de inferência de saberes (BARDIN, 2011). Além disso, tal técnica permite a apreensão do cenário como um todo, dos elementos visíveis e invisíveis, posto seus diversos significados, bem como torna viável que as respostas se associem sistematicamente às indagações. No entanto, este processo pode ser moldado pelos prejulgamentos e pela habilidade de notar além da descrição do texto (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014). Preocupou-se com que as características descritas, inerentes ao pesquisador, não interferissem no processo de construção e análise dos dados.

A análise foi dividida em três fases: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na primeira fase procedeu-se à ordenação dos dados, o que corresponde à sistematização do material colhido. Nessa fase foi realizada a transcrição dos dados gravados em equipamentos de áudio, bem como o agrupamento preliminar desses dados e leitura dos materiais. Na segunda fase, foi realizada a correlação das temáticas e a classificação delas em categorias. Na terceira fase realizou-se a interpretação, as discussões e as conexões entre os dados coletados e a literatura científica (BARDIN, 2011). Vale salientar que o processo de codificação das falas e análises foi realizado por uma das investigadoras com o objetivo de permitir a melhor visualização dos discursos. Apesar disso, foram tomadas as precauções necessárias para que a pesquisa e obtenção dos resultados fossem realizadas com o maior critério e rigor científico.

Dessa forma, após a transcrição, efetivou-se a codificação dos dados coletados, construindo um modelo analítico por temas, compondo-se uma rede interpretativa, relacionando as interfaces entre diversas temáticas e suas dimensões (KANDEL, 1987). Desta forma, buscou-se estruturar um sistema de análises de modo coerente ao objeto de pesquisa, tomando por referência o texto já escrito, que passou por um processo de livre associação de significados, objetivando o acesso às questões culturais, com posterior sistematização dos objetos, reconstrução dos pressupostos e mapeamento dos padrões de discursos dos sujeitos (FLICK, 2009). Destarte, as dimensões socioculturais, cognitivas

e psicológicas da alimentação e nutrição demandam para além da sistematização conceitual, incorporando a análise das práticas discursivas.

Esta análise apontou convergências empíricas para os seguintes eixos: 1) mudanças no consumo dos alimentos; 2) influência da creche nos hábitos.

Quanto ao texto interpretativo, este se baseou nos aspectos da saúde e educação, ante distintos campos disciplinares, bem como na decorrência da complexidade do fenômeno. O referencial abrangeu as ações de educação alimentar e nutricional e questões socioculturais. A fundamentação teórica construída acima se faz alicerce dos motes que foram explanados quanto os passos e técnicas utilizadas considerando que tal detalhamento se elucida como quesito de rigor científico necessário à abordagem qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2011).

No que concerne à avaliação e validação do estudo utilizamos como instrumento a Critical Appraisal Skills Programe (CASP), destinada a estudos qualitativos cujas perguntas se referem à postura e criticidade do pesquisador, questões éticas, adequação das perguntas e objetivo à metodologia e demais características da pesquisa (CRITICAL APPRAISAL SKILLS PROGRAM, 2017). Partindo deste instrumento, nota-se a conformidade com relação aos critérios estabelecidos, atendendo-os de modo prudente e referenciando-se no olhar crítico dos autores.

A construção dos dados ocorreu após a aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com parecer favorável nº 63105416.2.0000.5037/2016, no formato de roteiro composto por perguntas abertas respondidas em dois encontros com os pais/responsáveis divididos através das turmas dos alunos matriculados. Este processo ocorreu somente após a concretização das atividades de EAN efetivadas na CEI por um período de 16 meses. Tais encontros aconteceram nas dependências da instituição, nos quais foram esclarecidos objetivo, metodologia, benefícios, riscos e justificativa da pesquisa, foi entregue o termo de consentimento livre e esclarecido e este recolhido assinado, foi salientado ainda que a participação do estudo era livre e as respostas eram sigilosas bem como a entrevista poderia ser encerrada a qualquer momento. Participaram do estudo apenas aqueles que concordaram e assinaram o termo. Outrossim, os termos de anuência institucionais foram assinados tanto pela Secretaria Municipal de Saúde e de Educação quanto pela responsável da instituição onde a pesquisa foi realizada, diretora da CEI.

3 Resultados e discussões

3.1 Das ações realizadas: como foram executadas?

As atividades de EAN realizadas pela nutricionista com o apoio da equipe de saúde do território adscrito envolveram pais/responsáveis, professores e comunidade. Apontaremos quatro delas: 1) sala sensorial com alimentos na qual as crianças eram vendadas, eram colocados alimentos inteiros ou cortados em pedaços (frutas, legumes e verduras) em suas mãos a fim de perceberem consistência, textura, formato, cheiro e sabor através dos órgãos sensoriais e, posteriormente, as crianças eram indagadas sobre o que elas tinham em mãos. As outras crianças eram orientadas a darem "pequenas pistas" sobre os alimentos e, assim que descobertos, as demais eram inseridas na

atividade, no final conversava-se com a plateia sobre as propriedades de tais alimentos; 2) teatro "A Chapeuzinho Vermelho, os alimentos e o lobo mau", atividade na qual foi feita uma adaptação da história da personagem Chapeuzinho Vermelho, inserindo-se a temática alimentação na perspectiva do contexto lúdico, mostrando alimentos bons e ruins à saúde; 3) sessão fílmica com a temática alimentação utilizando o desenho da Mônica, atividade na qual levamos um filme da Turma da Mônica, pipocas e suco para que os sujeitos-alvo da atividade pudessem sentir-se no cinema, logo após realizamos uma conversa sobre as principais cenas que chamaram atenção inserindo o contexto da alimentação; 4) nesta atividade levamos materiais escolares como canetinhas coloridas, colas, entre outros, para fins de produção de arte, colagem e pintura de elementos da alimentação, ocorrendo tanto em folhas de papel de ofício brancas quanto em folhas impressas que continham imagens para desenhar, colorir e correlacionar com os nomes.

No decorrer do tempo, percebemos que as crianças não sabiam, por diversas vezes, os nomes dos alimentos que estavam dispostos ou nunca os tinham comido. Assim, apresentamos muitos deles e estimulamos o seu consumo.

3.2 Reflexos das ações: como foram percebidas, notadas?

Os participantes da pesquisa mencionaram modificações na alimentação das crianças, referindo-se tanto ao início da ingestão de frutas, verduras, legumes (FVL) e "comidas de panela", ou até mesmo ao aumento destas ante a redução no consumo de industrializados, como se pode observar nas seguintes falas: "[...] meu filho faz mais refeições, merenda, almoça, janta, come na escola, come mais vezes, chega 'raspa' o prato [...] e coloca mais verdura no prato, tomate, cheiro verde, pimentão, o que tiver [...]" (P1); "[...] do ano passado pra cá ele começou a comer frutas, coisa que não comia antes, não acha ruim mais, isso quando tem em casa, se não ele come aqui na escola mesmo [...]" (P10); "[...] meu filho pediu vitamina, fruta, arroz, carne e feijão depois que veio pra cá e não quis mais mingau, achocolatado, recheado, pensei que podia ter sido aqui na escola, é diferente né?! [...]" (P19).

As falas dos pais e responsáveis trouxeram o discurso das práticas de consumo de FVL vinculadas fortemente à instituição escolar, demonstrando a diferença do contexto em que as crianças estão inseridas, domiciliar e escolar, bem como a influência do meio externo sobre as escolhas alimentares.

Entre os determinantes do comportamento alimentar, têm-se os situacionais, que estão relacionados as acesso e disponibilidade dos alimentos no domicílio. Estes são evidenciados por (ROSSI; MOREIRA; RAUEN, 2008) como fatores que influenciam o consumo alimentar da criança. Assim, ressalta-se a importância de uma consonância alimentar no ambiente escolar e domiciliar: "Pede as mesmas refeições da escola em casa e conversa mais sobre os alimentos, dizendo o que é bom ou ruim, se deixa mais forte, inteligente, e também passa para os irmãos, primos, ensina mesmo, se pode ou não comer" (P1).

Em estudo etnográfico realizado para avaliar o consumo de frutas e vegetais durante o jantar de famílias francesas e americanas, observou-se que o consumo desses relaciona-se também à postura tomada diante de situações de recusa, incentivo e exemplo dados pelos pais e contexto cultural associado (KREMER-SADLIK *et al*., 2015).

Isto demonstra que o estímulo e maior resposta à alimentação saudável ocorreu dentro do convívio escolar em decorrência das atividades de EAN, presença de alimentos saudáveis por meio da merenda e socialização da prática com outras crianças, fatores esses muitas vezes não presentes no domicílio.

Considerando que as práticas alimentares durante os primeiros anos de vida são extremamente importantes na formação dos hábitos alimentares da criança, os alimentos que a criança recebe neste período irão determinar suas preferências e podem se prolongar até a vida adulta (LEATHWOOD; MAIER, 2005). São nos primeiros anos de vida que a criança começa a imitar os hábitos dos pais, haja vista a convivência diária, dessa forma, os maus hábitos alimentares são facilmente assimilados pela criança (MENDONÇA, 2010).

Nessa realidade, pesquisa realizada por Epstein *et al.* (2001) revelou que as escolhas alimentares dos pais influenciam as escolhas dos filhos, de modo que a mudança nas práticas parentais decorreu em redução da ingestão de gordura e açúcar pelos filhos.

De acordo com Viana (2012), a escolha dos alimentos se relaciona com as preferências desenvolvidas de acordo com o prazer associado ao sabor dos alimentos, com as atitudes aprendidas com a família e com outros fatores psicológicos e sociais. Assim, as práticas alimentares instituídas pela dupla parental são determinantes no desenvolvimento do padrão alimentar de seus filhos, norteando seus comportamentos e escolhas alimentares.

No decorrer dos enunciados percebemos que o público não percebeu a modificação no conceito de alimentação por parte das crianças, no entanto, compreenderam que houve uma transformação nos costumes alimentares, conforme pontuado nas falas: "[...] não sei se sabe o que é (alimentação saudável) explicadinho assim, mas ela mudou a alimentação, sabe o que é bom e ruim de comer [...]" (P3); "[...] Ela gostava de refrigerante, pirulito e achocolatado, agora não quer mais, ela diz que é ruim e faz mal comer essas coisas, então, esses alimentos que a gente sabe que criança não é pra comer, mas mesmo assim compra, já não compro mais [...]" (P7); "Pra mim, ele não sabe o que é, mais ele diz que tem que comer frutas e verduras pra ficar forte, enxergar melhor, pra brincar [...] eu acho que se isso mudou o que ele achava dos alimentos mudou também [...]" (P11); "[...] Ela entende que alimentos existem alimentos importantes e outros não, agora ela diz o que pra comer, que comer 'recheado', 'chilito', refrigerante, bombom, não é bom [...]" (P28).

Assim, a mudança evidenciada através das falas dos escolares sobre "o que é bom e ruim", de acordo com os conteúdos repassados na escola, e a indagação quanto ao consumo de alimentos no domicílio refletem as atividades realizadas, denotando um olhar crítico e maior autonomia diante das escolhas alimentares. Conforme Garcia (1992), a EAN busca o provimento de informações necessárias à tomada de decisão, resultados que envolvem mudanças voluntárias no comportamento alimentar objetivando saúde e bem-estar.

De acordo com a perspectiva sociocultural, o valor simbólico do alimento bom e ruim refere-se a alimentos adequados ou não à manutenção da saúde e de uma alimentação saudável já incorporada pelas crianças, demonstrando relação e influência do contexto social e dos conhecimentos de alimentação disponíveis naquela comunidade.

Tal categorização da "comida" pode ser observada também em estudos antropológicos em que a dualidade está presente nas classificações "forte/fraco", "leve/pesado", bom/ruim" para saúde, conforme ideologias alimentares perpassadas entre gerações e construídas culturalmente (CANESQUI, 2005). Essa dualidade ou, ainda, multiplicidade de características conferidas aos alimentos desvelam o modo de organização da alimentação, implicando modificações das práticas alimentares à medida que há disponibilidade de alimentos e ressignificação destes (PRADO *et al*., 2016).

A execução de atividades relacionadas à alimentação saudável foi considerada importante pelos entrevistados que a refletiram como uma afirmação do conselho dado pelos pais e fundamental para as crianças mudarem seus hábitos: "[...] Porque quando aprendem na escola acreditam mais no que eu digo, entendem mais, acho que é o modo de dizer. Com essas atividades assim, que nem teatro, música, dança, ela presta mais atenção e aprende mais, parece que fixa na mente" (P7); "As atividades sobre alimentação são importantes, assim elas sabem o que é importante, as comidas boas e saudáveis, não comem tanta 'besteira' como pirulito, recheado, pastel, faz mal pra saúde né?! [...] A gente até fala em casa, mas é difícil [...], principalmente aqui que fazem teatro, música, desenho, colocam eles para comerem, a criança aprende de um modo diferente" (P12); "Acredito que é muito importante às atividades sobre alimentação, notamos a mudança nas crianças e, além disso, muitas crianças e mães precisavam de orientação para se conscientizar de uma boa alimentação. Com relação à forma lúdica, as crianças ficam mais atentas a uma boa alimentação através da representação [...]" (F4).

A propagação do conhecimento se fez presente, trazendo benefícios tanto para os alunos quanto para os profissionais da instituição, considerando a veracidade das informações repassadas e a inserção no cotidiano deles. Desta forma, o debate sobre a utilização de EAN, de forma transversal e intersetorial no âmbito da saúde pública, possibilita o fortalecimento da utilização das redes de atenção em saúde e equipamentos de saúde no território, com vistas a medidas e ações de promoção da saúde e prevenção de doenças. Assim como o recomendado pelo documento referência de educação alimentar e nutricional, que a coloca como política pública multissetorial que seguirá os princípios organizativos de cada área, atuando, na perspectiva da educação, segundo os princípios da Política Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; na saúde, seguindo o Sistema Único de Saúde, entre outros (BRASIL, 2012).

4 Considerações finais

Têm-se então as percepções de mudanças relativas à alimentação, por parte dos pais, promovidas na creche, seja através do incentivo ao consumo de alimentos saudáveis seja da recusa de alimentos industrializados, bem como desvelou-se a importância para atuação nestas temáticas com vistas à realização de atividades de educação alimentar e nutricional para a prevenção de doenças e promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável, considerando que houve mudanças significativas no entendimento e consciência sobre alimentação. É importante salientar que a compreensão dos impactos dessas atividades, a partir das perspectivas dos pais, apenas seria viável através de pesquisas qualitativas, dada a complexidade do tema. Destaca-se também

que o processo de entrevista e análise dos dados possibilitou o despertar para questões culturais e redes de discurso intrínsecas à comunidade e para a necessidade da oferta de tais ações naquele âmbito.

Espera-se que os resultados deste estudo fortaleçam as atividades de educação alimentar e nutricional dentro dos equipamentos de saúde, consolidando as relações intersetoriais e interprofissionais; levem os estudantes e/ou profissionais de nutrição a repensarem as metodologias aplicadas, readequando-se às necessidades; e estimulem a valorização dessas atividades, ampliando as suas possibilidades de atuação e seu papel educador.

Considerando-a como assunto complexo que é, a alimentação torna-se objeto de análise multidisciplinar, incluindo-se em perspectivas sociais, não se restringindo a questões mensuráveis e solicitando os processos de compreensão e percepção neste fenômeno, incluindo as ciências sociais e a abordagem qualitativa, visibilizando a interpretação do outro em seus múltiplos objetos (AZEVEDO, 2017; CANESQUI, 2009).

Desvelou-se ainda uma nova abordagem para as pesquisas em alimentação e nutrição, com ênfase qualitativa, tendo em vista a participação dos pais e responsáveis no processo de educação e reflexão sobre as ações realizadas, de modo complementar às informações já existentes e de vislumbrar demais perspectivas no contexto da alimentação. Aponta-se também para a necessidade de fortalecer a formação profissional nas ações de EAN, adequando-se aos públicos, bem como a construção da reflexão quanto aos serviços disponibilizados pelos profissionais e do controle social.

Referências

ANGROSINO, M. *Etnografia e observação participante*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

AZEREDO, E. A.; SÁ, S. P. C.; LAVOYER, C. E. Actions on nutrition education with children in daycare university – representatives' and teachers' perception about the playful. *Revista de Pesquisa: Cuidado e Fundamental*, v. 6, n. 4, p. 1419-1436, 2014.

AZEVEDO, E. de. Alimentação, sociedade e cultura: temas contemporâneos. *Sociologias*, v. 19, n. 44, p. 276-307, 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BÓGUS, C. M. *et al*. Cuidados oferecidos pelas creches: percepções de mães e educadoras. *Revista de Nutrição*, v. 20, n. 5, p. 499-514, 2007.

BOSI, M. L. M. *et al*. O enfoque qualitativo na avaliação do consumo alimentar: fundamentos, aplicações e considerações operacionais. *Revista de Saúde Coletiva*, v. 21, p. 1287-1296, 2011.

BOSI, M. L. M.; MERCADO, F. J. *Avaliação qualitativa de programas de saúde*: enfoques emergentes. Petrópolis: Vozes, 2010.

BOSI, M. L. M.; MERCADO, F. J. *Pesquisa qualitativa de serviços de saúde*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. *Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas*. Brasília: [s.n.], 2012.

BRASIL. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

CANESQUI, A. M. Olhares antropológicos sobre a alimentação: comentários sobre os estudos antropológicos da alimentação. In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. *Antropologia e nutrição*: um diálogo possível. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

CANESQUI, A. M. Pesquisas qualitativas em nutrição e alimentação. *Revista de Nutrição*, v. 22, n. 1, p. 125-139, 2009.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014.

CHIZZOTTI, A. *et al*. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 16, p. 221-236, 2003.

CRITICAL APPRAISAL SKILLS PROGRAM. CASP *Qualitative research checklist*. Glasgow: Dept. of General Practice, University of Glasgow, 2017.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research*. [s.l.]: Sage, 2011.

DUTRA-DE-OLIVEIRA, J. E.; MARCHINI, J. S. *Ciências nutricionais* – Aprendendo a aprender. São Paulo: Sarvier, 2008.

EPSTEIN, L. H. *et al*. Increasing fruit and vegetable intake and decreasing fat and sugar intake in families at risk for childhood obesity. *Obesity Research*, v. 9, n. 3, p. 171-178, 2001.

FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GADAMER, H. G. *A extensão da questão da verdade à compreensão nas ciências do espirito*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GARCIA, R. W. D. Um enfoque simbólico do comer e da comida nas doenças. *Rev. Nutr. PUCCAMP*, v. 5, n. 1, p. 70-80, 1992.

GUERRA, E. L. de A. *Manual de pesquisa qualitativa*. Belo Horizonte: Anima Educação, 2014. v. 43.

GUPTA, N. *et al*. Childhood obesity in developing countries: epidemiology, determinants, and prevention. *Endocrine Reviews*, v. 33, n. 1, p. 48-70, 2012.

KANDEL, L. *Reflexões sobre o uso da entrevista, especialmente a não-diretiva, e sobre as pesquisas de opinião*. São Paulo: Polis, 1987.

KLOTZ-SILVA, J.; PRADO, S. D.; SEIXAS, C. M. Comportamento alimentar no campo da alimentação e nutrição: do que estamos falando? *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 26, n. 4, p. 1103-1123, 2016.

KREMER-SADLIK, T. *et al*. Eating fruits and vegetables. An ethnographic study of American and French family dinners. *Appetite*, v. 89, p. 84-92, 2015.

LEATHWOOD, P.; MAIER, A. Early influences on taste preferences. *Nestlé Nutrition Workshop Series – Paediatric Programme*, v. 56, p. 127-41, 2005.

MAHAN, L. K.; ESCOTT-STUMP, S.; RAYMOND, J. L. *Krause*: alimentos, nutrição e dietoterapia. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Health Sciences Spain, 2012.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTOS, C. L. G. de. *A abordagem etnográfica na investigação científica*. Campina Grande: EDUEPB, 2011.

MENDONÇA, R. T. *Nutrição um guia completo de alimentação, práticas de higiene, cardápios, doenças, dietas e gestão*. São Paulo: Rideel, 2010. v. 1.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

PRADO, S. D. *et al*. *Estudos socioculturais em alimentação e saúde*: saberes em rede. 5. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016.

ROSSI, A.; MOREIRA, E. A. M.; RAUEN, M. S. Determinantes do comportamento alimentar: uma revisão com enfoque na família. *Revista de Nutrição*, v. 21, p. 739-748, 2008.

SERAPIONI, M. Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, p. 187-192, 2000.

TESCH, R. *Qualitative research*: analysis types and software. New York: Routledge, 2013.

VIANA, V. Psicologia, saúde e nutrição: contributo para o estudo do comportamento alimentar. *Análise Psicológica*, v. 20, n. 4, p. 611-624, 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global Strategy on diet, physical activity and health and childhood overweight and obesity*. 2014. Disponível em: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/en/>. Acesso em: 21 fev. 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Population-based approaches to childhood obesity prevention*. Geneva: WHO Document Production Services, 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Nágila Nathaly Lima; MACHADO, Márcia Maria Tavares; BARRETO, Ana Cristina Oliveira; LINDSAY, Ana Cristina. Ações de educação alimentar e nutricional realizadas em um centro educacional infantil e suas repercussões: perspectivas dos pais e responsáveis. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 539-550. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

INDICADOR DE RISCO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (IRIS): UMA FERRAMENTA CONSTRUÍDA POR MEIO DE ANÁLISE DE DADOS VISANDO A AUXILIAR O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS

ALBERTO DE FONTES TAVARES NETO
BRUNO MATTOS SOUZA DE SOUZA MELO
MARCOS FERREIRA DA SILVA
TALITA DOURADO SHWARTZ
WELLINGTON DE SOUZA AMARAL

Resumo: Inovações tecnológicas são responsáveis por enormes transformações que têm impactado irreversivelmente a sociedade. Os avanços na área da tecnologia da informação, em particular na produção, coleta, transmissão e armazenamento de dados, propiciam a criação e o compartilhamento de grandes bases de dados, complexas e heterogêneas. A legislação tem refletido estas transformações, exigindo que diversos dados de interesse da sociedade sejam disponibilizados em formato adequado para consumo por máquinas, no que hoje se conhece por dados abertos. A atividade de análise de dados é voltada principalmente para a produção de conhecimento estratégico que subsidie a tomada de decisão. Neste sentido, o indicador de risco em contratações públicas (Iris), concebido pelas mais recentes técnicas de análise e mineração de dados e com base nelas, foi moldado e vem sendo continuamente aperfeiçoado para ser utilizado como uma ferramenta de apoio à seleção de objetos de auditoria no âmbito do controle externo do TCE/RJ.

Palavras-chave: Auditoria governamental. Seleção de objetos de auditoria. Tomada de decisão multicritério. Análise de dados. Mineração de dados. Detecção de irregularidades.

1 Introdução

O universo de controle da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais do TCE/RJ – CTO está segmentado em cinco núcleos temáticos, entre eles, o Núcleo de Tecnologia da Informação.

Uma das linhas de atuação do Núcleo de TI da CTO, a auditoria com base em análise de dados, tem se materializado e amadurecido por meio de um processo de pesquisa, desenvolvimento e validação de novos métodos de análise de dados que vem sendo empregado no apoio à tomada de decisão nas atividades relacionadas ao controle externo, tanto nas etapas de planejamento (seleção de objeto) como também nas de execução, sob a forma de procedimentos analíticos utilizados para a coleta de evidências (testes substantivos), para a avaliação de risco ou para formação de conclusão geral de auditorias.

Os métodos e técnicas pesquisados são oriundos de diversas áreas de vanguarda, tanto na academia quanto no mercado, e são frequentemente utilizados no processo de descoberta de conhecimento em grandes massas de dados, como: métodos estatísticos, aprendizado de máquina, mineração de dados, métodos de decisão multicritério, entre outros.

Resultado da combinação das técnicas anteriormente mencionadas que, após serem devidamente validadas, foram sendo, gradativamente, adicionadas ao repositório de ferramentas da CTO, o Iris, indicador de risco de irregularidades em contratações públicas, representa o primeiro passo na direção da validação e da extensão do uso dos métodos desenvolvidos na CTO aos demais órgãos e setores do controle externo do TCE/RJ.

Neste sentido, a presente prática é consequência de um processo de evolução de maturidade analítica que vem a se somar a uma série de trabalhos previamente conduzidos pelo núcleo de TI da CTO e que empregaram, progressivamente, as técnicas de análise de dados subjacentes ao Iris:

- *Processo TCE/RJ nº 242.586-9/2012*, que teve por objetivo realizar a verificação automatizada das folhas de pagamento dos órgãos auditados segundo critérios predeterminados, visando à detecção de indícios de irregularidades que pudessem subsidiar futuros trabalhos de auditoria da Subsecretaria de Controle de Pessoal (SUP).
- *Processo TCE/RJ nº 121.806-5/2013*, que teve por objetivo a verificação dos controles dos sistemas de informação que dão suporte a programas sociais mantidos pelo Estado e a verificação automatizada dos dados cadastrais dos beneficiários, visando à detecção de indícios de irregularidades.
- *Processo TCE/RJ nº 113.140-3/2014*, que teve por objetivo verificar os controles (informatizados ou não) do repasse do valor subsidiado pelo Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do benefício tarifário "Bilhete Único Intermunicipal".
- *Análise de dados no planejamento e na execução de auditorias governamentais* (MELO; FERREIRA, 2016), trabalho de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Pesquisa da Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE/RJ) – edição 2015.
- *Processo TCE/RJ nº 105.227-3/2016*, que teve por objetivo a análise de dados a partir de grandes massas de informações disponíveis nesta Corte de Contas visando a contribuir na seleção de futuros trabalhos de auditoria. Teve, ainda, como meta secundária desenvolver, testar e aplicar técnicas avançadas de DM[1]

[1] Sigla consagrada para o termo *mineração de dados* (do inglês, *data mining* – DM).

e KDD,[2] que possibilitam a descoberta de conhecimento e vínculos de interesse nas bases analisadas, ainda que não tenham sido observados anteriormente pelo especialista do tema.

Num processo que contou (e conta) com o apoio e a participação efetiva de outros setores do Tribunal, como a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI (disponibilização de infraestrutura tecnológica) e do Núcleo de Informações Estratégicas para o Controle Externo – Nice (estabelecimento de convênios para obtenção de novas bases de dados e elaboração de manuais e normativos que incentivam e disciplinam o uso do indicador), o Iris foi moldado e vem sendo continuamente aperfeiçoado para ser utilizado como uma ferramenta de apoio à seleção de objetos de auditoria no âmbito de todo o controle externo.

2 Objetivo

Diante da percepção de que os resultados constantes dos relatórios relativos às auditorias de dados anteriormente conduzidas pela CTO não haviam sido plenamente utilizados pelos demais setores do controle externo, sobretudo devido à dificuldade de se tomar decisões com base nos múltiplos critérios de risco (tipologias) neles identificados, a necessidade e a oportunidade de se desenvolver um instrumento que fosse capaz de facilitar e tornar mais objetivo o consumo destas informações se fez premente.

Foi neste contexto que surgiu o projeto de criação do Iris que, ao condensar num único valor numérico os resultados analíticos produzidos pelas tipologias de controle, se coloca como uma poderosa ferramenta que visa a auxiliar o analista no processo de seleção de objetos de auditoria.

3 Metodologia

3.1 Descrição do indicador

O Iris é um indicador de risco de irregularidades aplicável à seleção de "contratos administrativos". Embora tenha sido concebido para abrigar mais de 60 tipologias distribuídas por um total de 19 fatores de risco (Tabela 2) apresenta, em sua versão atual, 10 fatores compostos por 12 tipologias de controle (Tabela 1).

As tipologias são testes realizados utilizando-se bases de dados disponíveis que denotam indícios de irregularidades, impropriedades ou simplesmente um risco maior de que o referido contrato venha a apresentar problemas em sua execução. Os dados informados pelos jurisdicionados relativos aos atos e contratos por eles firmados são cruzados com outros constantes de bases de dados internas e/ou externas, disponíveis ao TCE/RJ, resultando em informações que permitem estimar os riscos associados àqueles atos e contratos em cada uma das tipologias definidas.

---

[2] Sigla consagrada para o termo *descoberta de conhecimento em bases de dados* (do inglês, *knowledge discovery in databases* – KDD).

Tipologias que denotam riscos semelhantes são agrupadas em fatores, havendo fatores compostos de uma única tipologia, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Descrição dos fatores e tipologias presentes na atual versão do Iris

Fator	Descrição do fator
01	**Empresa com situação irregular, suspensa ou proibida de contratar com a Adm. Pública**
	15 – Empresa inidônea, suspensa, proibida de contratar com a Administração Pública, com base no Ceis.
02	**Possível empresa fantasma**
	26 – Empresas sem sede ou com sede precária.
05	**Indícios de fracionamento de despesa**
	51 – Soma dos contratos de natureza similar durante um mesmo exercício excede o valor máximo estipulado em lei para a compra direta.
06	**Valor do contrato**
	48 – Valor do contrato por unidade
	49 – Valor do contrato por ente
	50 – Valor do contrato por esfera
09	**Empresa que fora contratada por inexigibilidade em um órgão e concorrera com o mesmo objeto em outros contratos**
	14 – Empresa que fora contratada por inexigibilidade em um órgão e concorrera com o mesmo objeto em outros contratos.
11	**Aquisição de bens e serviços sem licitação com base no art. 24, III, da LF nº 8.666/1990**
	16 – Aquisição de bens e serviços sem licitação com base no art. 24, III, da LF nº 8.666/1990.
12	**É uma dispensa ou inexigibilidade**
	13 – É uma dispensa ou inexigibilidade
14	**Empresa muito nova**
	64 – Empresa criada a menos de um ano antes da celebração de um contrato
15	**É uma pessoa física**
	65 – O contrato foi celebrado por uma pessoa física.
19	**Índice de multas, impropriedades e inconformidades encontradas por jurisdicionado**
	02 – Índice de multas, impropriedades e inconformidades encontradas por jurisdicionado.

Os fatores integrantes do Iris são formados por uma ou mais tipologias. Um fator é acionado caso ao menos uma das tipologias que o compõem seja detectada.

A cada um dos fatores está associado um peso proporcional ao nível de risco que a sua presença acrescentaria ao contrato sob análise. Estes pesos (Tabela 2) foram obtidos como resultado da utilização da metodologia AHP *(Analytical Hierarchy Process*) (SAATY, 2008), por meio da qual o risco relativo entre os fatores foi extraído de questionários aplicados a auditores do TCE/RJ de modo a capturar a *expertise* destes.

Neste sentido, os pesos dos fatores, somados, atingem 100% e já incorporam a percepção de risco dos especialistas não só de forma individualizada, como, também, na presença de outros fatores.

Tabela 2 – Os fatores de risco e seus respectivos pesos, obtidos por meio da metodologia AHP

Fator de risco	Descrição	Peso
01	Empresa com situação irregular, suspensa ou proibida de contratar com a Adm. Pública.	12,59%
02	Possível empresa fantasma.	11,91%
05	Indícios de fracionamento de despesa.	8,26%
03	Empresa com indicio de prática de rodízio em licitações.	8,17%
06	Valor do contrato.	7,11%
09	Empresa que fora contratada por inexigibilidade em um órgão e concorrera com o mesmo objeto em outros contratos.	6,00%
13	A contratada é uma MEI.	5,53%
10	Empresas que são contratadas com base no art. 24, inc. XIII da Lei nº 8.666/1990, com vários objetos distintos.	5,29%
11	Aquisição de bens e serviços sem licitação pelo art. 24, inc. XIII da Lei nº 8.666/1990.	4,73%
14	Empresa muito nova.	4,37%
04	Empresa com diversas atividades comerciais.	3,96%
07	O objeto é um serviço.	3,77%
12	É uma dispensa ou inexigibilidade.	3,35%
15	É uma pessoa física.	2,97%
16	A contratada possui gestores que foram condenados na Justiça Criminal por crimes contra a Administração Pública.	2,93%
17	A contratada foi doadora de campanha em valor superior à média dos valores de doação do ente federativo contratante.	2,61%
18	Servidores públicos do órgão contratante em situação de conflito de interesses com a empresa contratada.	2,18%
08	O objeto é um bem.	2,15%
19	Índice de multas, impropriedades e inconformidades encontradas por jurisdicionado.	2,12%

O valor do Iris calculado para um contrato corresponde a uma soma ponderada dos fatores nele detectados pelos pesos atribuídos a esses fatores.

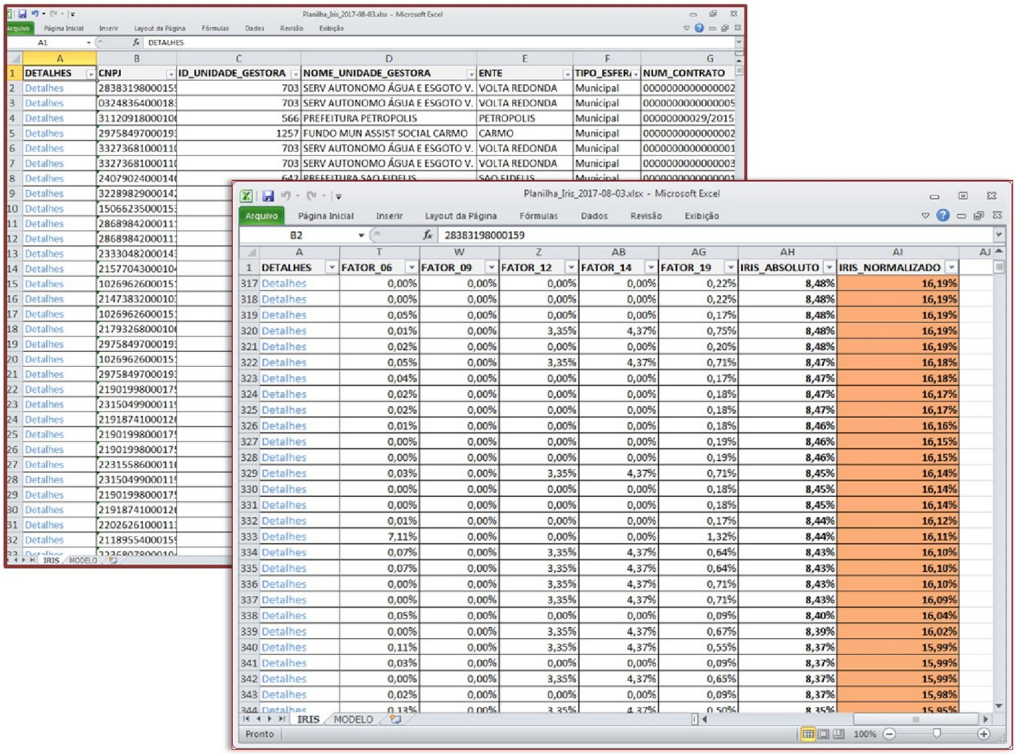
Considerando que existem fatores mutuamente excludentes, não existe a possibilidade de todos estarem presentes num mesmo contrato, razão pela qual a pontuação do Iris jamais atingirá o valor 1,00.

Embora os fatores de risco já incluídos no modelo representem uma cobertura de 63,41% (levando-se em consideração os pesos a ele atribuídos, constantes da Tabela 2), na versão atual do Iris o valor máximo que um contrato pode atingir é de 0,52.

O Iris está atualmente materializado sob a forma de uma planilha contendo fatores de risco de irregularidades e tipologias de controle a eles associadas. A planilha contém, no mínimo, as seguintes informações:

a) a unidade gestora;
b) o município ou órgão estadual;
c) a empresa contratada;
d) o valor do contrato;
e) o valor total do indicador Iris para o contrato; e
f) o valor do Iris em cada fator integrante do indicador e, por sua vez, em cada tipologia.

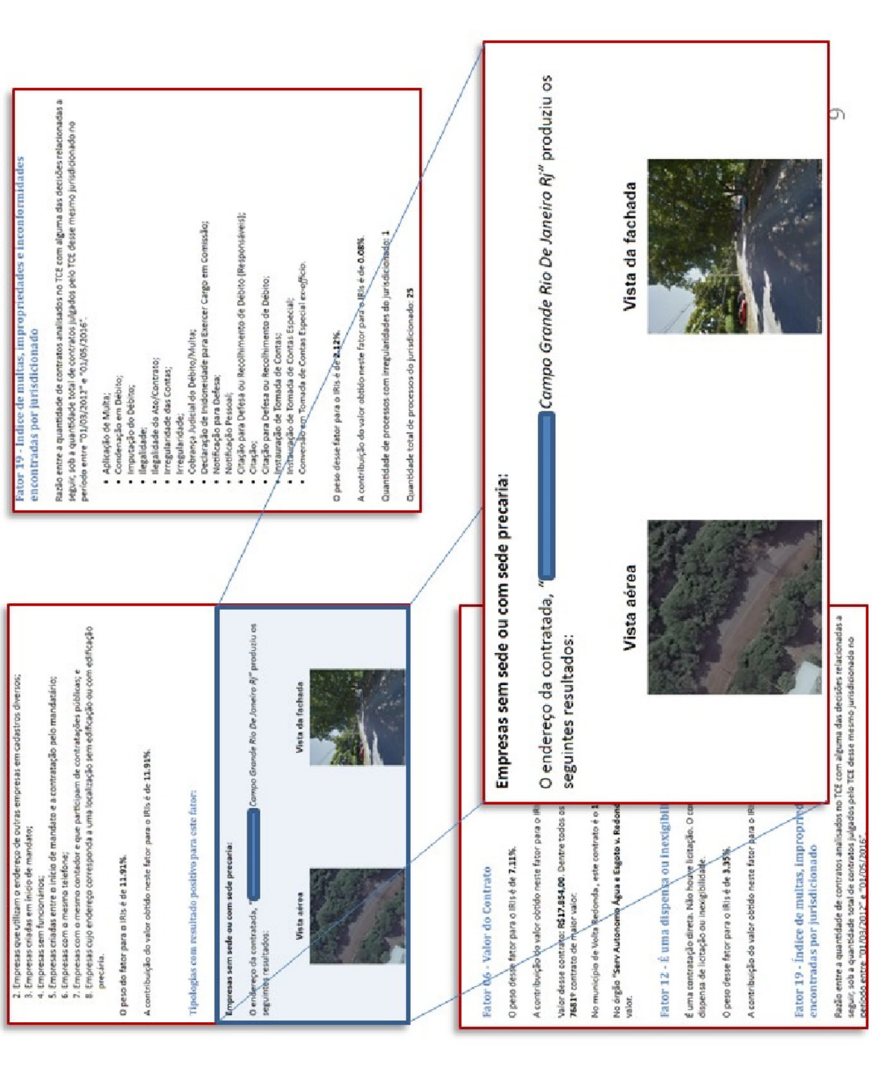
Figura 1 – A planilha Iris



A partir da planilha é possível ter acesso a um relatório em que estão detalhadas, sob a forma de uma página *web*, informações relativas à pontuação do Iris obtida por cada contrato em que ela é decomposta ao nível das tipologias de controle que foram ativadas (e o motivo de sua ativação), quando de sua análise.

A existência na planilha Iris de fatores e tipologias que compõem o indicador permitirá às unidades setoriais realizar diversas análises e selecionar os objetos de auditoria que comporão o Plano Anual de Auditorias Governamentais, ou ainda definir outras estratégias de fiscalização dos respectivos contratos administrativos com base em cada fator ou tipologia isoladamente.

Figura 2 – Os relatórios *web*, individualizados por contrato, acessíveis a partir da planilha Iris



3.2 Etapas do projeto

O projeto foi conduzido em duas etapas. A primeira delas consistiu no preparo das bases de dados a serem utilizados e a seguinte na construção do indicador de risco de irregularidades em contratações (Iris).

Na etapa de preparo das bases, apoiando-se em experiências prévias de auditorias de dados realizadas a partir do ano de 2012, a equipe do projeto identificou e definiu as bases de dados candidatas a partir das quais poderiam ser obtidas as informações necessárias à construção do Iris. Foram traçadas estratégias para a obtenção de bases abertas (já disponíveis na internet), de bases custodiadas por órgãos jurisdicionados ao TCE/RJ, de órgãos não jurisdicionados que possuíam acordo vigente de fornecimento de dados (Receita Federal) e de bases internas. Por razões diversas, notadamente pela baixa qualidade dos dados e pela inexistência de acordos que permitissem o acesso às bases de órgãos externos não jurisdicionados, algumas das bases não foram adquiridas ou tiveram que ser descartadas, resultando na obtenção de um subconjunto dos dados inicialmente previstos.

A última atividade desta etapa consistiu no tratamento e na consolidação dos dados obtidos visando ao seu carregamento num banco de dados criado especificamente para o projeto, contando com o apoio da infraestrutura tecnológica da Diretoria de Tecnologia da Informação do Tribunal. A base de dados resultante contém mais de 20.000 contratos celebrados nos exercícios de 2015 e 2016 pelos jurisdicionados do TCE/RJ de ambas as esferas (municipal e estadual).

A etapa de criação do indicador foi dividida nas seguintes ações: identificação de tipologias candidatas; definição de modelo de decisão multicritério para a criação do indicador; e criação do indicador Iris.

A identificação das tipologias a serem incluídas no indicador foi delimitada pelos dados obtidos na etapa anterior e também se alicerçou em experiências prévias dos membros da equipe em auditorias de dados.

A definição do modelo multicritério utilizado para consolidar, num único número, os resultados analíticos derivados das tipologias de controle foi resultado de pesquisa bibliográfica visando à identificação de um método maduro, que não estivesse restrito ao âmbito acadêmico e que pudesse, sobretudo, envolver todos os setores do controle externo e incorporar a *expertise* e experiência de seus auditores. A metodologia identificada que atendia a esses requisitos foi o *analytic hierarchy process*. O AHP é um método de tomada de decisão que, reunindo conceitos consagrados de matemática e psicologia, envolve a síntese matemática de vários julgamentos sobre o problema de decisão.

A metodologia AHP envolve a aplicação de questionários junto aos tomadores de decisão (auditores do TCE/RJ) para que sejam obtidos os seus julgamentos ante as variáveis que tenham influência neste processo. Esta atividade consistiu na ação "aplicação de questionários".

De forma concomitante à ação anterior, foi executada a ação "execução das tipologias", que consistiu na realização de cruzamentos de dados e na aplicação de técnicas avançadas de análise de dados envolvendo métodos estatísticos, mineração de textos, *deep learning*, análise de redes sociais, entre outros.

Os produtos da atividade anterior consistiram, juntamente com os dados coletados na "aplicação de questionários", nos principais insumos necessários para a consecução da ação final de "construção do indicador Iris", com base na metodologia AHP. O resultado final do projeto foi a criação "produto mínimo viável",[3] que se materializou na "planilha Iris" apresentada na seção anterior.

4 Resultados

O projeto resultou na criação de um instrumento, atualmente materializado sob a forma de uma planilha, contendo fatores de risco de irregularidades e tipologias de controle a eles associadas que compõem o indicador Iris.

O Iris pode contribuir para aprimorar a definição do escopo das ações de fiscalização, podendo, inclusive, ser combinado com avaliações prévias dos objetos pertencentes ao universo de controle das unidades setoriais da SGE, facilitando a priorização e a seleção dos objetos de auditoria.

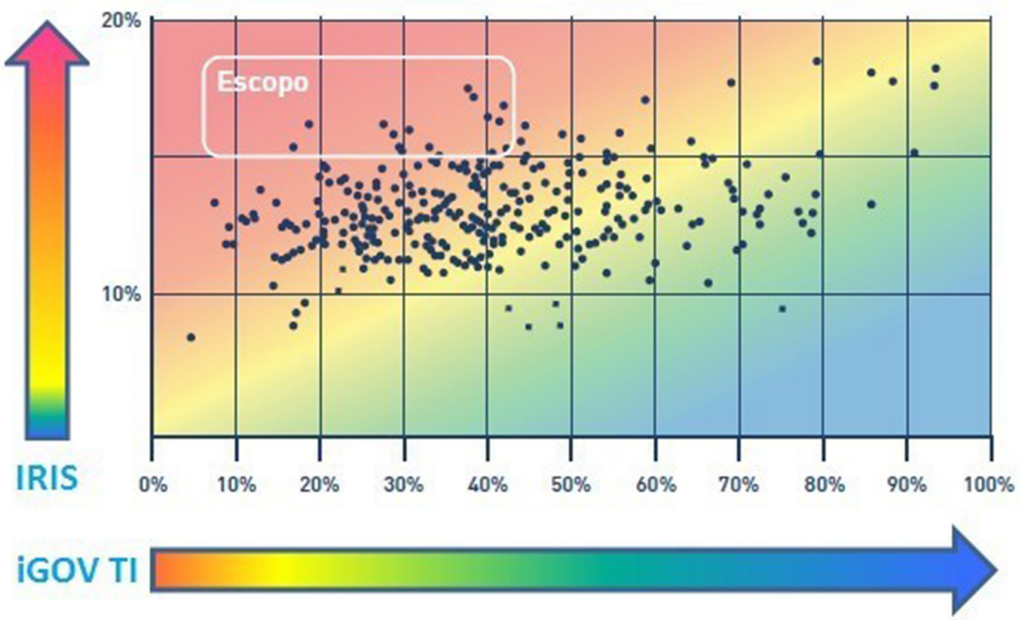
A fim de exemplificar esta oportunidade de melhoria tomaremos como exemplo o próprio Núcleo de TI da CTO. Esta unidade definiu os municípios jurisdicionados como unidades de análise em um levantamento realizado em 2016 (Processo TCE/RJ nº 828.786-5/2016) com o objetivo de avaliar o nível de governança em TI, tendo sido criado um índice para mensurar tal capacidade (iGovTI).

Quando da elaboração das propostas para a definição do Plano Anual de Auditoria Governamental (PAAG) de 2019, esta unidade técnica poderá priorizar ações fiscalizatórias cujo escopo seja definido pelos contratos de TI das unidades de análise (municípios) que não dispõem de capacidade adequada de governança (iGovTI < 45%) e que tenham sido classificadas com um elevado risco de irregularidades (Iris > 15%).

A Figura 3 exibe um diagrama de dispersão que representa uma situação hipotética que ilustra a oportunidade de melhoria descrita nos parágrafos anteriores. Nela a escala vertical representa o Iris atribuído a um contrato e a escala horizontal representa o iGovTI obtido pelo município ao qual determinado contrato pertence. Deste modo, cada ponto do diagrama corresponde a um contrato ao qual está associado, de forma direta, um risco de que apresente algum tipo de irregularidade (Iris) e, de forma indireta (por meio do município ao qual pertence), uma capacidade de governança em TI.

[3] *Produto viável mínimo* (MVP – *minimum viable product*) pode ser definido como a versão mais simples de um produto que pode ser lançada com uma quantidade mínima de esforço e desenvolvimento possível.

Figura 3 – Diagrama de dispersão de iGovTi *vs*. Iris para os contratos de TI dos municípios jurisdicionados ao TCE/RJ



Fonte: CTO.

5 Conclusão

No âmbito do TCE/RJ, o Iris não só constitui uma prova de conceito que confirma a viabilidade da utilização de avançadas técnicas analíticas de descoberta de conhecimento a partir de dados, como vai de encontro e se apresenta como uma poderosa ferramenta que contribuirá para a efetiva implantação de uma nova estratégia de fiscalização de atos e contratos na qual se substitui a recepção de atos de gestão para fins de análise processual pela sua verificação por amostragem em sede de auditoria.

O Iris permitirá às unidades setoriais de controle externo replicar as diversas análises que vêm sendo realizadas no âmbito da CTO, customizando-as ao seu próprio universo de controle, de modo a subsidiar a avaliação e priorização de objetos na etapa de seleção de objetos de controle que comporão o Plano Anual de Auditorias Governamentais, ou ainda definir outras estratégias de fiscalização dos respectivos contratos administrativos com base em cada fator ou tipologia.

Referências

AGGARWAL, C. C.; ZHAI, C. X. (Ed.). Mining text data. *Springer Science & Business Media*, 2012.

ALBRECHT, C. C. Audit at a crossroads. *35th Symposium on the Interface*, Salt Lake City, UT, 2003.

ALBRECHT, C. C.; ALBRECHT, U. Strategic fraud detection: a technology-based model. *Seminar Papers – Brigham Young University*, Provo, UT, 2004.

ALBRECHT, C. C.; ALBRECHT, W. S.; DUNN, J. G. Conducting a pro-active fraud audit: a case study. *Journal of Forensic Accounting*, v. II, p. 213-218, 2001.

BAENSENS, B.; VLASSELAER, V. V.; VERBEKE, W. *Fraud analytics*: using descriptive, predictive, and social network techniques: a guide to data science for fraud detection. Hoboken: Wiley, 2015.

BALANIUK, R. A mineração de dados como apoio ao controle externo. *Revista do TCU*, v. 117, p. 79-86, 2010.

BODINI JÚNIOR, A. C. *Utilização de técnicas de data mining na detecção de outliers em auxílio à auditoria operacional com um estudo de caso com dados do sistema de informações hospitalares*. Tese (Doutorado) – COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

CARVALHO, J. C. de O. *Por dentro das fraudes*: como são feitas, como denunciá-las, como evitá-las. São Paulo: Lex, 2007.

CARVALHO, R. N. Banco de preços: metodologia par cálculo de preços médios nas compras do governo brasileiro. *XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública*, Quito, 2014.

CHOLLET, Francois. *Deep learning with python*. Nova York: Manning Publications Co., 2017.

CSARDI, G.; NEPUSZ, T. The igraph software package for complex network research. *InterJournal, Complex Systems*, v. 1695, n. 5, p. 1-9, 2006.

GÉRON, A. *Hands-on machine learning with Scikit-Learn and TensorFlow*: concepts, tools, and techniques to build intelligent systems. Sebastopol: O'Reilly Media, Inc., 2017.

GOODFELLOW, I. *et al*. *Deep learning*. Cambridge: MIT Press, 2016.

HARRINGTON, J. E. Detecting cartels. *Handbook of Antitrust Economics*, v. 213, 2008.

KOSKIVAARA, E. Integrating analytical procedures into the continuous audit environment. *Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 3, n. 3, p. 331-346, 2007.

MARTINS JUNIOR, A.; BRAZ, M. R. O controle externo por meio de bases de dados. *Revista do TCU*, v. 117, p. 69-78, 2010.

MELO, B. M. S. S.; FERREIRA, M. S. *Análise de dados no planejamento e na execução de auditorias governamentais*. Coletânea de artigos do Programa de Pesquisa da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro – Edição 2015. Rio de Janeiro: ECG/TCE/RJ, 2016.

PHUA, C. *et al. A comprehensive survey of data mining based fraud detection research.* [s.l.]: [s.n.], 2010.

SAATY, T. L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process. *RACSAM – Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Fisicas y Naturales – Serie A. Matematicas*, v. 102, n. 2, p. 251-318, 2008.

SALES, L. J.; CARVALHO, R. S. Análise multivariada de dados aplicada na previsão de irregularidades em contratos do governo brasileiro. *XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública*, Quito, 2014.

SILVA, C. V. S.; ROCHA, H. A. da. Técnicas de mineração de dados como apoio às auditorias governamentais. *Revista da CGU*, ano V, n. 8, p. 29-40, out. 2010.

TÓTH, B. *et al*. Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement: with examples from Hungary. *Government Transparency Institute*, 13 nov. 2015.

WICKHAM, H.; GROLEMUND, G. *R for data science*: import, tidy, transform, visualize, and model data. Sebastopol: O'Reilly Media, Inc., 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TAVARES NETO, Alberto de Fontes; MELO, Bruno Mattos Souza de Souza; SILVA, Marcos Ferreira da; SHWARTZ, Talita Dourado; AMARAL, Wellington de Souza. Indicador de risco em contratações públicas (Iris): uma ferramenta construída por meio de análise de dados visando a auxiliar o planejamento e a execução de auditorias governamentais. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 551-562. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

O CONTROLE EXTERNO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA GUINEENSE[1]

CELSO GONÇALVES DA SILVA CÁ
ALEXANDRE OLIVEIRA LIMA

Resumo: A corrupção nas últimas décadas tem sido objeto de vários estudos, discussões e debates. Assim, constitui-se uma preocupação para as autoridades, quer nacionais quer internacionais, devido às graves consequências trazidas na estrutura política, econômica, social e cultural de qualquer que seja o país, por isso que é tida como um fenômeno internacional. Para tanto, um controle eficaz pode-se servir de grande mecanismo para o seu enfrentamento. Nesta lógica, torna-se imprescindível o papel dos poderes Legislativo e Judiciário, tribunais de contas e a sociedade no exercício do controle externo. O objetivo deste trabalho é analisar a percepção da corrupção na gestão pública guineense. O presente estudo expõe o conceito tanto de controle interno quanto externo, assim como da corrupção, suas causas e consequências, e também das instituições de controle externo em Guiné-Bissau. Neste trabalho, utilizou-se abordagem mista (qualitativa e quantitativa) por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo com o intuito de analisar e interpretar os dados. Nisto, foram elaborados os questionários de tipo escala Likert de cinco pontos. Assim, constatou-se que a maioria dos respondentes tem a consciência da alta incidência da corrupção em vários níveis em Guiné-Bissau. Também foi possível verificar que o país carece de leis no que diz respeito ao controle, à fiscalização e à transparência governativa e de leis que orientam a Administração Pública guineense.

Palavras-chave: Corrupção. Controle interno e externo. Gestão pública. Tribunal de contas.

1 Introdução

A corrupção, por ser prática criminosa contra a Administração Pública,[2] um fenômeno causador de grandes problemas sociais e econômicos, tem sido ao longo

[1] Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública pela Unilab.

[2] Art. 166 da Coletânea de Legislação Fundamental de Direito Penal da Guiné-Bissau.

das últimas décadas objeto de investigação por parte dos economistas, sociólogos, cientistas políticos e outros estudiosos interessados em tentar descobrir as suas causas e, por conseguinte, as formas e os mecanismos para o seu enfrentamento. Apesar de o tema despertar, ultimamente, crescente interesse não só por parte da comunidade acadêmica, mas também da sociedade em geral, não é de todo um fenômeno novo. Na verdade, ela é uma prática muito antiga, presente em todos os momentos históricos das mais distintas sociedades, e vem evoluindo com a própria sociedade.

A corrupção encena a disfuncionalidade no seio da sociedade, assim, como um fenômeno é tido pela teoria da modernização como uma realidade socialmente objetiva, na qual abrolha um tipo de estrutura predatória e que tende a se orientar a um conjunto de comportamentos orientados por espólio e por vantagens obtidos de modo altamente ilegal (FILGUEIRAS, 2006).

Assim, entende-se que a corrupção é um conjunto de práticas ilegais em que as regras e princípios preestabelecidos são violados pelos corruptores com o intuito de arrancar vantagens indevidas. Portanto, sabendo do mal que a corrupção causa na sociedade, deve constituir a preocupação tanto das autoridades competentes quanto da sociedade para encontrar os mecanismos profícuos que possibilitam o exercício de controle eficaz e efetivo com vista a combatê-la.

A corrupção é evidente em quase todo o mundo, mas o grau da sua percepção no mundo varia de escala. Nesta ordem de ideia, a Guiné-Bissau não fugiu à regra, ela é vista como um dos países mais corruptos do mundo, figurando entre os dez mais corruptos no *ranking* do relatório publicado do índice de percepção da corrupção da ONG Transparência Internacional (LINDNER, 2014), numa classificação de 168 países em 2016, e 2ª posição na comunidade dos Países da África de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Com efeito, no presente estudo, o tema controle externo e o combate à corrupção na gestão pública guineense propõe-se a responder ao seguinte questionamento: por que o mecanismo de controle e combate à corrupção ainda é incipiente na Guiné-Bissau?

Não obstante responder a esse questionamento, essa tarefa requer uma análise minuciosa do assunto por meio da revisão bibliográfica. Portanto, como método de trabalho, este estudo optou por apoiar-se em abordagem mista (qualitativa e quantitativa) por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo, procurando desta forma por meio de amostra populacional saber qual é a percepção que os cidadãos guineenses têm sobre a corrupção.

O trabalho objetiva analisar, de forma geral, a percepção da corrupção na gestão pública guineense. Destarte, para que efetivamente se materialize o escopo geral já anunciado, iremos utilizar também os objetivos específicos, como: i) identificar e descrever os principais fatores que estimulam a corrupção; ii) identificar os mecanismos de controle usados pelo Poder Legislativo para o controle dos gastos públicos; iii) apontar as vicissitudes da estrutura atual como promotora e suporte do nepotismo; iv) identificar meios de transparência de aplicação de recursos públicos.

Nesse ínterim, este artigo apresenta-se de suma relevância para acadêmicos, profissionais da função pública, legisladores e a sociedade em geral. Entretanto, o presente trabalho está estruturado da maneira como se segue: além da preleção introdutória feita, temos ainda mais oito capítulos. O segundo capítulo debruça-se sobre a conceituação de

controle e sua classificação, também aborda o controle como mecanismo de combate à corrupção e os tipos de controle exercidos na Administração Pública (controle interno, externo e social).

No capítulo três trata-se do conceito da corrupção, suas causa e consequências. Em seguida, o capítulo quatro traz uma breve contextualização do nosso objeto de estudo (Guiné-Bissau). O capítulo cinco aborda procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho; já o capítulo seis debruçar-se-á sobre a instituição de controle na Guiné-Bissau. Posteriormente, no capítulo sete, apresentamos os resultados analisados e, por fim, faremos algumas considerações finais.

2 Revisão bibliográfica

2.1 Conceituação do controle e suas classificações

A corrupção constitui-se como grande ameaça à Administração Pública, aos seus recursos financeiros e patrimoniais, e até ao seu próprio desempenho, pois cerceia o atingimento de objetivos e metas traçados. Entretanto, com a percepção do alto índice de corrupção no aparelho de Estado, levou alguns países a adotar, dentro da Administração Pública, ferramentas e mecanismos de controle dos processos gerenciais, para que estes sejam realmente eficientes e eficazes, correspondendo, deste modo, aos anseios dos administrados (SANCHEZ; ARAÚJO, 2006, p. 18).

Por esta razão, o controle na Administração Pública surge como mecanismo de monitorização dos atos por ela praticados, de forma a fornecer informações fidedignas para as tomadas de decisões que orientarão os caminhos que devem ser seguidos para que os resultados sejam alcançados, por isso, é extremamente necessário criar/adotar mecanismos de controle na Administração Pública, tanto direta (Executivo, Legislativo e Judiciário) quanto indireta (autarquias, fundações, empresas de economia mista etc.). (SILVA; LIBONATI; SOEIRO, 2017).

No que se refere à sua conceituação, Meirelles (1999) define-o como "faculdade de vigilância, correção e orientação que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

Para Di Pietro (2012), controle administrativo é poder de fiscalização e correção que a Administração Pública em geral exerce sobre sua própria atuação no que diz respeito aos aspectos da legalidade e de mérito, por ela mesma ou então através de recurso administrativo. Com isto, entende-se que à Administração Pública, na forma da lei, foi dada esta permissão para que pudesse efetivamente exercer esse controle, permitindo fiscalizar os atos e aplicar correção quando eivados do vício pelo que é um controle interno.

2.1.1 Classificação do controle

O Estado é tido como uma fonte de recursos que satisfazem as necessidades dos cidadãos. Ao mesmo tempo, ele também pode ser visto como detentor das decisões que, de uma forma ou outra, podem impactar positiva e negativamente o Erário Público e consequentemente os cidadãos através dos atos e fatos dos gestores. Entretanto, para

evitar os impactos negativos que possam ocorrer através dos atos, nasce a necessidade de controle.

Assim, na sua extensão, o controle pode ser interno e externo, de acordo com a localização do órgão que o exercita; e de acordo com o momento da sua aplicação pode ser também prévio ou preventivo; concomitante e subsequente ou corretivo (MEIRELLES, 1999).

2.1.1.1 Controle interno

É aquele realizado pelo órgão ou entidade cuja responsabilidade é controlar todas as atividades dos serviços que seus agentes prestam dentro da própria Administração. Portanto, este tipo de controle é exercitável tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo e Judiciário (MEIRELLES, 1999).

2.1.1.2 Controle externo

É realizado por um órgão ou entidade estranho e constitucionalmente autônomo com relação às atividades administrativas da Administração, que é responsável pelo ato sujeito a controle (MEIRELLES, 1999). Entende-se que este controle é exercitado pelo Poder Legislativo com auxílio técnico do Tribunal de Contas da União, dos estados e dos municípios. (No caso da Guiné-Bissau, exerce-se com ajuda do Tribunal de Contas, visto que existe apenas um tribunal de contas em nível nacional). De salientar que este tipo de controle também pode ser exercido pela sociedade.

3 Corrupção: definição, causas e consequências

Temática da corrupção nas ciências sociais está estritamente ligada às duas grandes agendas de pesquisas no século XX, 1950 e 1990. Ora, em 1950 a corrupção é abordada numa perspectiva estrutural-funcionalista, nela a corrupção é relacionada à questão de modernização. Já em 1990, a liberalização econômica e política fez com que a abordagem teórica e metodológica da corrupção fosse alterada, e o problema de corrupção passou a ser tratado numa perspectiva essencialmente econômica (FILGUEIRAS, 2006).

Corrupção atualmente constitui-se objeto de grande interesse para sua investigação por diversos autores de diferentes áreas de saberes, como sociologia, economia, política, entre outras.

Por esta ordem de ideia, torna-se difícil alcançar um consenso conceitual do que seria realmente o termo *corrupção* (BREI, 1996; SILVA, 1994; FILGUEIRAS, 2006). Ou seja, por se tratar de um tema tão complexo, os estudiosos não chegaram ainda a um consenso sobre conceito da corrupção. Entretanto, é por esta razão que surgiram várias correntes de estudos, inclusive, cientistas sociais que tentassem efetivamente conceituar o termo *corrupção*.

Portanto, para Bueno (2010), etimologicamente a palavra *corrupção* deriva-se do latim *corruptio, omis*, substantivo feminino que significa depravação moral, suborno. Todavia, a palavra *corrupção* significa a mutação ou decomposição de uma substância do seu estado natural, contudo, pode ser utilizada para qualificar o caráter infestado de mal, depravado, pervertido malicioso e maligno (FERNANDES, 2009).

3.1 Causas da corrupção

Apesar das controvérsias no que diz respeito às causas e consequências da corrupção, os estudiosos do tema, assim como a sociedade em geral, reconhecem a sua prevalência em diferentes domínios. Sob esta perspectiva, cumpre analisar as causas/fatores que estimulam a corrupção.

Segundo Filgueiras (2006), a construção da problematização do fenômeno se deu a partir dos anos 50 e 70 e foi abordada pela agenda estrutural-funcionalista no contexto da teoria da modernização. Não obstante, a agenda estrutural funcionalista absorveu problema da corrupção através da sociologia política de matriz americana.

Insta, por oportuno, destacar as três perspectivas que explicam a insurgência da corrupção propostas por Jhonston (1982 *apud* BREI, 1996a, p. 104). Assim, destacam-se: a) as explanações personalísticas; b) as explanações institucionais; e c) as explanações sistêmicas. Em seguida abordaremos cada uma dessas perspectivas.

- *Explanações personalísticas*: a corrupção é cenário de má ação de pessoas ruins, procedente do povo e da fragilidade da natureza humana. A sua causa está relacionada à investigação psicológica ou à ganância e racionalização humana.
- *Explanações institucionais*: a corrupção transversa dos problemas administrativos, estes problemas estendem-se a duas vertentes: a) decorrem da indução dos líderes corruptos, estes fazem com que a corrupção se reproduza intra e interinstitucionalmente (de dentro para fora) e b) advêm dos "gargalos" criados por leis e regulamentações que tornam a burocracia mais rígida.
- *Explanações sistêmicas*: a corrupção emerge da influência mútua entre governo e público, formando, assim uma parte integrante do sistema político, entre outras influências.

O sistema de monopólio e privilégios no setor público é gerador da corrupção, uma vez que cria incentivos para que os funcionários públicos possam cobrar propina dos agentes econômicos que atuam no setor privado. Dessa maneira, fazem com que os setores público e privado andem na mesma direção por meio da conexão dos atos ilícitos (FILGUEIRAS, 2006).

3.2 Consequências da corrupção

No que se refere às consequências da corrupção, ou seja, os efeitos dela tanto na perspectiva econômica quanto política e social, os cientistas sociais protagonizam discussões desde a década de 1950 e, atualmente, tem havido calorosos debates a respeito, com várias opiniões divergentes, pois alguns acreditam que os efeitos da corrupção são positivos, e outros acham o contrário.

A prevalência da corrupção é um dos piores entraves para o alcance do progresso econômico bem-sucedido, principalmente nos países asiáticos e africanos. Portanto, quando a corrupção está no seu nível alto, dificulta a implementação de políticas públicas e afasta o investimento e as atividades econômicas dos setores mais produtivos, assim fazendo com que esses setores se desviem para práticas ilícitas (SEN, 1999).

Brei (1996) e Fernandes (2009) argumentam que a corrupção representa uma ameaça quer para a credibilidade, quer para legitimidade do governo de qualquer que seja país, pois ela impede que os recursos públicos escassos sejam aplicados com vista ao desenvolvimento e o bem-estar social, segundo o qual, a corrupção pode proporcionar um modelo de administração patrimonialista.

De acordo com Silva (1994), os estudiosos da corrente revisionista afirmaram que a corrupção produz benefício muito limitado à sociedade, mas para contexto administrativo, cuja burocracia é altamente elevada, ela pode, assim, representar um grande mecanismo que pode efetivamente proporcionar desenvolvimento. Nesta asserção, vale mostrar a posição da abordagem acadêmica do fenômeno denominada "funcionalista", que, obviamente, comunga com esta teoria dos revisionistas. Ora, a abordagem funcional na sua análise vê a corrupção como um caso decorrente da modernização, todavia, os resultados que ela produz nem sempre são perversos e elogiáveis, por vezes, são positivos. Isto é, a corrupção pode cumprir um papel fundamental para satisfazer alguns interesses públicos desde que seja requisitada a sua prática por agentes públicos (BREI, 1996a).

4 Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau fica situada na costa da África Ocidental, entre os paralelos 10 59 12 20 de latitude norte, e entre os meridianos 13 30 16 43 de longitude ocidental; assim, o país é contíguo ao norte com o Senegal e ao sul com a Guiné-Conakry, contida num terreno de 36.125 km^2. O país é constituído por uma parte continental e uma parte insular que engloba os Arquipélagos de Bijagós, composto por cerca de 90 ilhas das quais somente 17 são habitadas. Administrativamente está o país está dividido em três (3) províncias, Norte, Sul e Leste; e em oito (8) regiões, sem contar com o Setor Autônomo de Bissau (ver figura a seguir).

Figura 1 – Mapa de subdivisão administrativa da Guiné-Bissau

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2014).

5 Metodologia de pesquisa

5.1 Abordagem e desenho de pesquisa

A pesquisa adotou uma abordagem mista de pesquisa (qualitativa e quantitativa), e, quanto ao desenho, classifica-se como um estudo de caso descritivo e explicativo, como sugere Gil (2010). Para Marconi e Lakatos (2010), o estudo de caso diz respeito ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todas suas aparências. Em suma, é um estudo que se restringe a um caso único. Segundo Yin (2010), a principal característica de um estudo de caso descritivo-explicativo refere-se ao questionamento "como" e "por que". Entretanto, essas questões são mais explanatórias, por isso que levam um estudo de caso.

5.2 Coleta e tratamento de dados

Para a realização deste trabalho, foram elaborados três questionários do tipo escala Likert de cinco (5) pontos (*concordo*, *discordo*, *concordo totalmente*, *discordo totalmente* e *indiferente*), e apenas dois (2) do tipo fechado (*sim*, *não*, *indiferente*). Entretanto, foi um total de cinco (5) questões formuladas aos nossos inquiridos com vista a obter informações a respeito das suas percepções sobre a corrupção na gestão pública guineense. Além da aplicação dos questionários, foi feito também levantamento teórico através da revisão da literatura do tema com fito de entender e identificar os fatores que estimulam a corrupção, ou seja, suas causas e consequências. Por esta razão, no presente trabalho fez-se uso de vários artigos, dissertações e teses que discorrem sobre o tema. Igualmente, utilizaram-se documentos como: a Constituição da República da Guiné-Bissau e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Destarte, convém salientar que os questionários foram aplicados em Guiné-Bissau nos meses de outubro e novembro por intermédio do Professor Universitário Idrissa Cassama, que disponibilizou seu tempo para fazer este trabalho. Este fato deveu-se à minha impossibilidade de deslocamento até a Guiné, causada por limitações financeiras. Por meio dos dados obtidos através dos questionários, utilizou-se também a estatística descritiva para especar na interpretação dos resultados, através da ferramenta Microsoft Excel, e os resultados foram apresentados na forma de gráfico de pizza com vista a ilustrar os percentuais dos resultados.

Considera-se que os questionários aplicados foram de tipo fechado – questionários dessa natureza solicitam aos inquiridos que escolham uma alternativa entre várias apresentadas numa lista (GIL, 2010).

5.3 Definição do universo e seleção da amostra

Para realização da pesquisa foram selecionados vinte (20) funcionários públicos de três (3) ministérios (Ministério da Economia e Finanças, Ministério de Função Pública e Trabalho e Ministério de Justiça); sete (7) funcionários do setor público; e trinta e três (33) indivíduos entre professores, estudantes e não estudantes e funcionários que trabalham por conta própria. Assim, foram no total sessenta (60) pessoas que responderam aos questionários.

Destarte, a pesquisa adotou o critério de amostragem estratificada. De acordo com Gil (2010), a amostragem estratificada se caracteriza na seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada, o fundamento para delimitar os subgrupos ou estratos pode ser visto em propriedades como: sexo, idade ou classe social.

6 Instituição de controle externo na Guiné-Bissau

Dentro de Administração Pública guineense encontram-se sistemas de controles deficientes, o que torna difícil um desempenho eficiente das atividades administrativas, que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção (SILVA; LIBONATI; SOEIRO, 2017, p. 16). Segundo Linder (2014), a Guiné-Bissau possui um dos piores sistemas de controle do mundo. Fato que justifica alta incidência de corrupção, fraude e desvio de finalidade. A sua classificação, em percentis, em termos de controle da corrupção, é de 10%, e na categoria de eficiência governativa obteve 5% no *ranking* percentil em 2004, subiu em 2008 e 2011 para 15% e, notadamente, voltou a descer, obtendo 10% em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2013 *apud* LINDNER, 2014).

Considerando aspectos que dizem respeito à fiscalização e o controle tanto interno como externo em Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 não deixou claro de que forma seria a execução do controle interno ou externo no âmbito da Administração Pública, mas, apenas, no âmbito jurídico e constitucional. Di Pietro (2005 *apud* LIMA, 2013, p. 32) entende que o controle na Administração Pública é o poder de fiscalização e correção o qual os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre ela, com finalidade de garantir o cumprimento dos princípios da Administração Pública. Esses princípios são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com Justen Filho (2011) "o controle constitucional consiste no exame da compatibilidade dos atos estatais em relação à constituição". Portanto, no que se refere ao controle interno, os arts. 96º, 97º e 100º da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996 dizem o seguinte:

> a) O Governo é um órgão executivo e administrativo supremo da Republica da Guiné-Bissau;
> b) O Primeiro-Ministro é o chefe do governo, competindo-lhes dirigir e coordenar a ação destes (ministros e secretários) e assegurar a execução das leis;
> a) No exercício das suas funções compete ao Governo:
> Dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local;

Pelo exposto acima, torna-se evidente que a Constituição da República é pouco clara e muito implícita no que tange ao controle interno. Apenas incumbiu o governo, na pessoa do primeiro ministro, de coordenar e controlar as atividades dos respectivos ministérios que compõem o governo e também de outras entidades, tanto quanto da Administração direta quanto indireta. Contudo, não diz em que aspecto esse controle será exercitado.

Nesta asserção, Carvalho (2007) defende a indigência da criação das leis sobre o enquadramento jurídico da Administração Pública guineense. Salientando ainda que as necessidades dos administrados devem incidir sobre a própria Administração

Pública, daí a satisfação dessas necessidades caberia apenas à Administração Pública. Portanto, é assaz importante que haja a regulamentação neste âmbito, que seria clara, adequada e especial.

6.1 Controle legislativo – Assembleia Nacional Popular (ANP)/ auxílio técnico do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

A Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau é o órgão legislativo incumbido do controle externo no âmbito da Administração Pública e com competências para exercê-lo – competências estas que foram consagradas na Constituição da República de 1996, e esse tipo de controle divide-se em financeiro-orçamentário e político (ZAMPARETTI, 2009).

De acordo com Zimler (1998 *apud* TEIXEIRA, 2001), o controle externo exercido pelo Poder Legislativo divide-se em controle político e controle técnico. O controle político é exercido diretamente pelo Legislativo, enquanto o técnico é exercido pelos tribunais de contas.

Nisso, entende-se que o Poder Legislativo tem um papel importante juntamente com o Tribunal de Contas no acompanhamento das ações do Poder Executivo, essencialmente no que tange aos recursos financeiros, orçamentários, patrimoniais e nos aspectos contábeis e operacionais. Portanto, nos dizeres do Araújo e Sanches (2006), o controle legislativo é o mecanismo de controle horizontal, portanto, a instituição detentora do poder legal, de fato, realiza ações que começam na supervisão e vão até a execução de sanções legais contra atos delituosos praticados no seio da Administração Pública.

Neste ínterim, convém destacar o art. 85º da Constituição de 1996, que, no seu §1º, alínea a), peremptoriamente, diz: "Compete à Assembleia Nacional Popular (ANP) fazer leis e votar moções e resoluções". Entende-se, portanto, que o enfrentamento de corrupção passaria necessariamente pela criação de leis e sanções contra os atos delituosos.

Entretanto, devido à alta incidência de corrupção no aparelho de Estado, com o fito de preveni-la e enfrentá-la, a ANP criou apenas um mecanismo de combate à corrupção denominado Comitê contra a Corrupção. Este comitê foi criado em 1995 com o propósito de prevenir e denunciar atos de corrupção dentro da Administração Pública. Contudo, de lá para cá não foi criado mais nenhum mecanismo no que concerne ao enfrentamento deste fenômeno (IAACA, 2012 *apud* LINDNER, 2014).

6.2 Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB)

O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau é um órgão competente para exercer controle externo, auxiliando tecnicamente a Assembleia Nacional Popular (ANP). O TCGB no âmbito da fiscalização exerce controle nas seguintes modalidades: controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007). O TCGB apesar de não ter sido constitucionalmente consagrado como órgão de fiscalização externa constitui-se em importante entidade para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, ele foi criado pelo Decreto-Lei nº 7/1992 com finalidade de fiscalizar e exigir prestação de contas às entidades da Administração direta e indireta,

empresas públicas, autarquias e fundações. As atividades de controle externo a serem exercidas pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau são de extrema importância, principalmente no que refere ao controle orçamentário, patrimonial e financeiro. Estes aspectos devem ser levados em consideração pelas autoridades de fiscalização externa, de maneira a fiscalizar a execução orçamentária bem como a aplicação dos recursos públicos escassos e execução de políticas públicas. Neste quesito, torna-se imprescindível a atuação do TCGB com vista a salvaguardar a garantia de direitos fundamentais.

De acordo com Torres (2003 *apud* ZYMLER, 1998), os direitos fundamentais estão basicamente ligados às finanças públicas, o que vai de alguma forma depender da sua integridade e defesa, da qualidade e do equilíbrio das finanças públicas. Assim, cumpre por oportuno destacar alguns artigos que atribuem competências e poderes de fiscalização ao Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

6.2.1 Decreto-Lei nº 7/1992

O Decreto-Lei nº 7/1992 cria o Tribunal de Contas e aprova a respectiva lei orgânica, bem como as normas regulamentares relativas à fiscalização prévia, prestação de contas, processos, emolumentos e direção de serviços, que são parte integrante do citado diploma.

O art. 1º desse dispositivo define que "o Tribunal de Contas é o órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas, a exercer nos termos do presente diploma e demais legislação em vigor".

Ora, convém salientar que o Tribunal de Contas da Guiné Bissau (TCGB) é um dos membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Entretanto, para execução das suas tarefas, ele adota as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (Issai), bem como os princípios fundamentais da auditoria no setor público.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2015), as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (Issai) configuram-se em três princípios fundamentais de auditoria no setor público: auditoria financeira, auditoria operacional e auditoria de conformidade. Portanto, com relação ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o art. 23º da Lei Orgânica estabelece duas modalidades de fiscalização – a preventiva (prévia) e a sucessiva (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1992). Assim, a fiscalização concomitante não foi contemplada como uma modalidade na referida lei, mas vem consagrada nos princípios gerais da contabilidade pública (de acordo com o Decreto-Lei nº 51/1985).

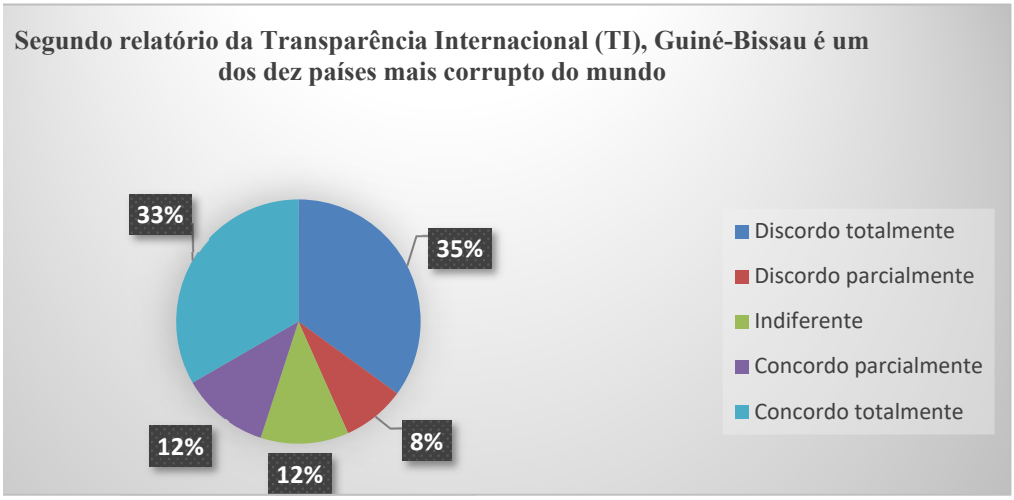
7 Análise e discussões de resultados

A análise e discussões de resultados representam fases ulteriores à coleta de dados. A análise de dados tem como fito organizar e sumariar os dados que possibilitem o fornecimento das respostas ao problema proposto à investigação. Em contraste, a discussão ou interpretação objetiva procurar o sentido mais amplo das respostas (GIL, 2010).

De acordo com Martins (2008), a análise de conteúdo é uma técnica que consiste em estudar e analisar a comunicação de maneira objetiva, sistemática e quantitativa. Nela, buscam-se inferências confiáveis de dados e informações a partir dos discursos escritos ou orais de seus atores (MARTINS, 2008). Entretanto, o presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a percepção da corrupção na gestão pública guineense. A corrupção em Guiné-Bissau tem uma incidência muito alta e é praticada de uma forma banalizada, os corruptores são impunes, situação na qual se cria ainda ambiente propício para que continuem a praticá-la.

Durante esta pesquisa, foi possível constatar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, apesar de possuir competências legais de julgar as contas e emitir parecer e consequentemente fazer sua divulgação, como prevê o art. 7º da Lei Orgânica de 1992, não tem julgado e emitido parecer sobre as contas públicas. Assim, insta por oportuno salientar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau emitiu parecer sobre as contas públicas apenas uma vez, referente ao exercício financeiro de 2009 (RADIO FRANCE INTERNATIONAL, 2015).

Gráfico 1 – Transparência Internacional

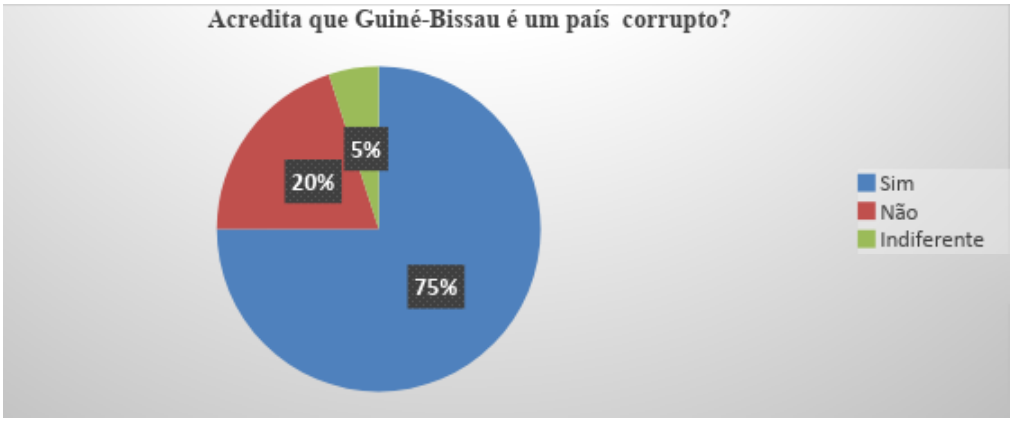


Fonte: Elaboração própria (2017).

Observa-se no gráfico que 35% discordaram totalmente com a afirmação, enquanto 33% concordaram totalmente. Por outro lado, 12% concordaram parcialmente, 12% não concordaram nem discordaram, e apenas 8% discordaram parcialmente.

Portanto, pode-se notar com estes dados que a maioria dos respondentes acredita que a Guiné-Bissau, apesar de ser um país corrupto, não pode estar entre os dez mais corruptos do mundo, contrapondo assim o relatório divulgado pela Transparência Internacional referente ao ano 2016 (TI, 2017).

Gráfico 2 – Guiné-Bissau é um país corrupto

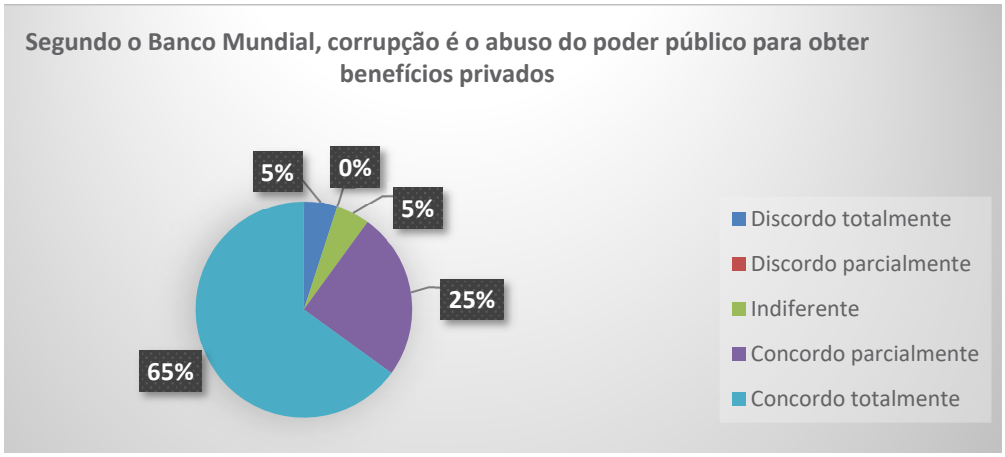


Fonte: Elaboração própria (2017).

Quando perguntados se acreditam que a Guiné-Bissau é um país corrupto, verificou-se que 75% julgaram veementemente que a Guiné-Bissau é, evidentemente, um país corrupto, e apenas 5% não souberam responder.

Por outro lado, constatou-se que 20% dos respondentes afirmam que a Guiné-Bissau não é um país corrupto. Portanto, com este resultado, pode-se afirmar que a maioria dos guineenses tem percebido a incidência da corrupção no país, quer no setor público quer no setor privado.

Gráfico 3 – Definição de corrupção segundo o Banco Mundial

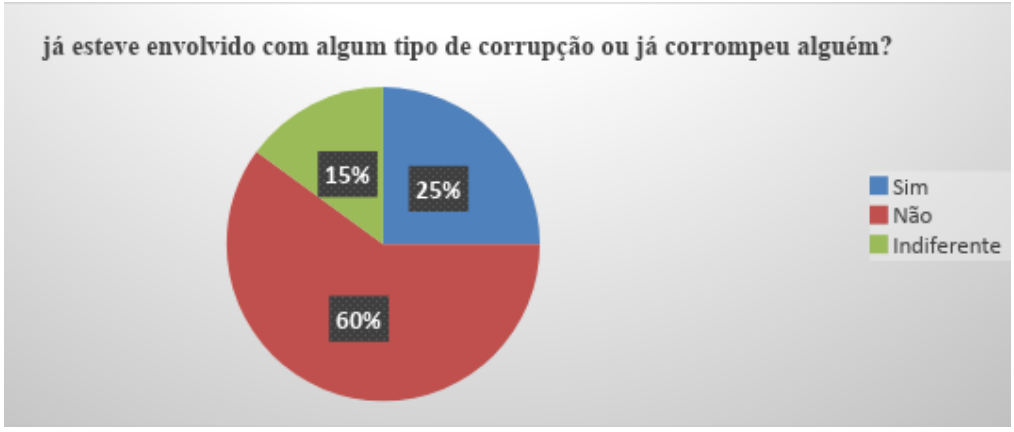


Fonte: Elaboração própria (2017).

Ao serem instados a se posicionar sobre a definição da corrupção adotada pelo Banco Mundial, conforme Gráfico 3, 65% dos inquiridos tiveram uma concordância total e 25%, concordância parcial. Consta-se que esses fatos corroboram fortemente essa definição.

Portanto, depreende-se que a complexidade do fenômeno dificulta uma definição consensual do termo *corrupção* (SILVA, 1994). A definição do Banco Mundial é mais adequada e é, atualmente, a mais usada. Assim, 5% discordaram totalmente e apenas 5% não concordaram nem discordaram.

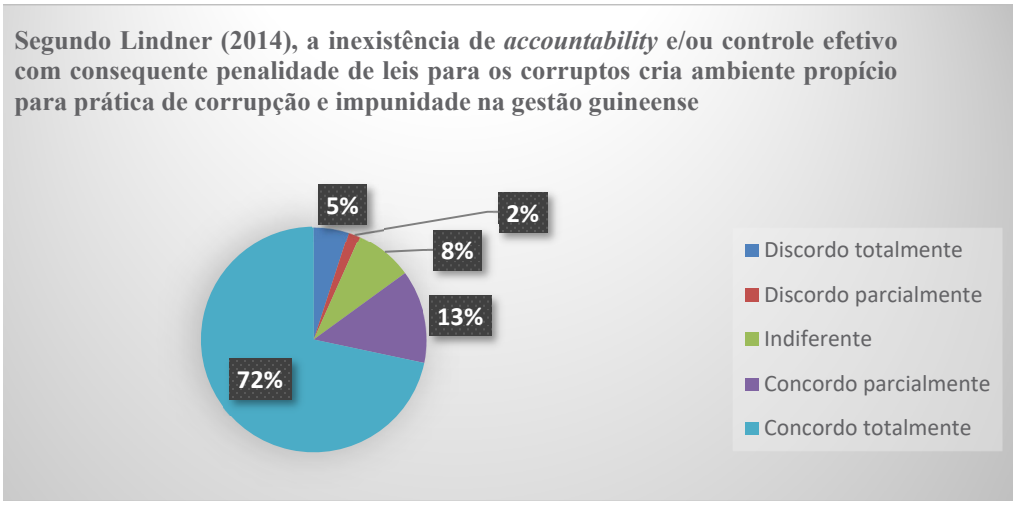
Gráfico 4 – Envolvimento com algum tipo de corrupção



Fonte: Elaboração própria (2017).

A partir do Gráfico 4 foi possível observar que 60% dos inquiridos nunca tiveram envolvimento com caso de corrupção e nunca corromperam alguém. Por outro lado, observou-se também que 25% dos respondentes assumiram ter envolvimento em algum tipo de corrupção ou corrompido alguém, e apenas 15% não souberam responder.

Gráfico 5 – A inexistência de *accountability*



Elaboração própria (2017).

O Gráfico 5 demonstra que 72% dos respondentes quando instados a se posicionar a respeito da afirmação de Linder (2014) tiveram atitude de concordância total e 13% parcial. Ao contrário, 5% discordaram totalmente e 2% parcialmente. Por outro lado, os 8% ficaram indiferentes. Em 100% dos inquiridos, os dados da pesquisa apontam que esses fatores observados na Figura 12 realmente criam ambiente favorável à corrupção e impunidade.

8 Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a percepção da corrupção na gestão pública guineense. Contudo, permitiu também analisar as principais instituições de controle e de combate à corrupção. Diante disso, constatou-se que o controle exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário ainda é precário, também se notou que, por meio das análises documentais, a Constituição da República da Guiné-Bissau não consagrou o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau como um órgão de fiscalização externa, uma tarefa apenas incumbida à Assembleia Nacional Popular (ANP), pelo que o TCGB foi instituído pelo Decreto-Lei nº 7/1992 como um órgão independente de fiscalização de receitas e despesas públicas.

Portanto, fica evidente que a corrupção é um fenômeno internacional. Assim, suas causas advêm de vários fatores, sejam eles econômicos, políticos, sociais e culturais. Entretanto, sem sombra de dúvidas ela (a corrupção) possui consequências gravíssimas. Constitui-se, na sua forma endêmica, uma ameaça à paz, à estabilidade política e governativa e à observância do preceito do Estado de Direito. De uma forma geral, a corrupção é fator gerador de desigualdade social, pobreza, baixo nível de desenvolvimento e tímido crescimento econômico.

Nesta linha, foi possível constatar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau faz exercício da atividade que lhe foi encarregada, através de duas modalidades de fiscalização: a preventiva (prévia) e a sucessiva. Portanto, a fiscalização concomitante não foi contemplada pelo Decreto-Lei nº 7/1992 como modalidade de fiscalização. Entretanto, no que se refere à prestação de contas, o TCGB exerce-a também por duas modalidades: mensal ou provisória e anual ou definitiva (Decreto-Lei, 1985). Assim, insta por oportuno ressaltar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau atualmente exerce apenas a fiscalização prévia. De acordo com TCGB (2007) as entidades públicas da Guiné-Bissau ainda não prestam contas ao Tribunal de Contas devido à falta de instruções de forma que tais contas devem ser apresentadas.

Nesta assertiva, cumpre salientar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, como um órgão com competência legal no que se refere à prestação de contas assim como ao julgamento destas, ainda não emitiu as instruções de execução obrigatória sobre como as entidades devem prestar as contas e sobre os documentos que devem acompanhar esta prestação, como define a lei (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007).

Destarte, convém destacar que, em 2015, o Tribunal de Contas emitiu pela primeira vez na sua história o parecer sobre as contas do Estado referente ao exercício financeiro de 2009 e 2010 (RADIO FRANCE INTERNATIONAL, 2015).

O Poder Legislativo, ciente e preocupado com a alta incidência de corrupção no aparelho de Estado, criou, em 1995, o Comitê contra Corrupção, que visa controlar

e averiguar as irregularidades nas aplicações dos recursos financeiros. Em suma, depreende-se que a Guiné-Bissau carece de leis que visem fiscalizar a atuação do Poder Executivo e também de mecanismos que possam efetivamente combater a corrupção. Além disso, é conveniente destacar que o controle social é quase inexistente no país, pois não há portal de transparência que possibilite aos cidadãos acesso às informações adequadas sobre ações do governo para que possam, de uma forma ou outra, questionar o governo e exigir dele o uso correto dos recursos públicos escassos.

Assim, ao fazer uso de questionário do tipo escala Likert de cinco pontos, foi possível constatar que, por meio de uma amostra populacional de sessenta (60) inquiridos, a maioria da população guineense está consciente de que a Guiné-Bissau é um país corrupto e do quão perversa a corrupção tem sido ao longo dos anos. No mais, também foi evidenciado que a maioria dos inquiridos sabe quais os fatores que estimulam a prática de corrupção no país. Entretanto, para que o escopo geral da pesquisa se materializasse foi necessário apoiar-se nos objetivos específicos. Destarte, cumpre salientar que o primeiro objetivo específico, que era identificar e descrever os principais fatores que estimulam a corrupção, foi alcançado. No que se refere ao segundo objetivo específico proposto, identificar e descrever os principais mecanismos de controle usados pelo Poder Legislativo para o controle dos gastos públicos, foi igualmente alcançado.

Entretanto, considera-se que o terceiro objetivo específico da pesquisa não foi respondido devido às dificuldades de encontrar dados que pudessem auxiliar o trabalho. E, por último, no que tange ao quarto objetivo específico do presente trabalho, foi possível constatar que ainda não há nenhum meio de transparência de aplicação dos recursos públicos.

Referências

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 3, p. 103-115, 1996a.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996b.

BUENO, Francisco da Silveira. *Minidicionário Escolar da Língua Portuguesa*. São Paulo: DCL, 2010.

CARVALHO, Ana Claudia Marcos. *A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal da Guiné-Bissau*. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/rpe7qJ>. Acesso em: 6 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Paula Medina. *Corrupção*: definição, prevenção e combate. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Cadernos Cedes*, v. 5, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. A teoria política da corrupção. *I Simpósio USP/IUPERJ de Teoria Política*, São Paulo, 2003.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e controle social da corrupção. *Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*, ano III, n. IV, 2011.

GIL, Antônio Carlos. *Coletânea de legislação fundamental de direito penal*. Disponível em: <www.unodc.org/.../de../Legislacao_Direito_Penal-_Decreto-Lei_no_4-Acreto-lei>. Acesso em: 27 dez. 2017.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. O impacto da corrupção sobre o desenvolvimento dos países. *XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI*, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DA ESTATÍSTICA. *Estatística básica da Guiné-Bissau*. 2014. Disponível em: <http://www.stat-guinebissau.com/>. Acesso em: 13 out. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. e atual. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, Luiz Henrique. Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas. *Revista do TCU*, n. 116, p. 78-78, 2009.

LINDNER, Samira. Overview of corruption and anti-corruption in Guinea-Bissau. *Transparência Internacional*, 2014. Disponível em: <https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_profile_Guinea_Bissau_2014.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. atualizada até Emenda Constitucional 68. São Paulo: Malheiros, 1999.

RADIO FRANCE INTERNATIONAL. *Tribunal de Contas guineense entrega pela primeira vez parecer sobre contas públicas*. 25 set. 2015. Disponível em: <http://pt.rfi.fr/guine-bissau/20150925-guine-bissau-ninguem-controla-o-limite-de-endividamento-publico>. Acesso em: 22 dez. 2017.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Conselho de Estado. *Decreto-Lei nº 07/1992* – Lei Orgânica. 1992.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. *Constituição da República de 1996*. 1996. Disponível em: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/02/Const-Guine-73.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

SANCHEZ, Oscar Adolfo; ARAÚJO, Marcelo. *A corrupção administrativa e os controles internos*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Clariovaldo Enias Tavares da; LIBONATI, Jeronymo José; SOEIRO, Tiago de Moura. Controle interno no setor público: o caso da Administração Pública da Guiné-Bissau. In: CONGRESSO ANPCONT, XI, 2017. *Anais*... Belo Horizonte: [s.n.], 2017. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/xi/anais/files/2017-05/cpt1051.pdf>.

SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

TEIXEIRA, Regis Mattos. *O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e a auditoria de desempenho*. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. *Apresentação*. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/TContas_Breve_apresentacao.pdf>. Acesso em: 21 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. Sustentabilidade financeira, apresentação de contas e responsabilidade. *V Jornadas Eurosai/OLACEFS*, Lisboa, 2007. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/eventos/EurosaiOlacefs/Docs/1ST/Guin%C3%A9-Bissau/WS1GW-port.pdf>. Acesso em: 21 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISAAI)*: princípios fundamentais de auditoria. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/dowloads/4_documents/ISSAI_400_Portugues.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017.

YIN, Roberto K. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. Tradução de Ana Thorell. Revisão Técnica de Cláudio Damacena. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMPARETTI, Aloisio de Freitas. *O controle externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis, Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8ª8182A24F0A728E014F0ACAA1744010>. Acesso em: 18 out. 2017.

ZYMLER, Benjamin. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. *Revista do TCU*, n. 76, p. 15-42, 1998.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CÁ, Celso Gonçalves da Silva; LIMA, Alexandre Oliveira. O controle externo e o combate à corrupção na gestão pública guineense. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 563-579. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

CONTRATOS DE GESTÃO EM SAÚDE COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO PARANÁ

CÉSAR AUGUSTO SCHERER SARDETO
FLÁVIA GEÓRGIA QUAESNER TOLEDO
GABRIELA DE ABREU PASSOS

Resumo: O presente artigo tem por objetivo apresentar um panorama dos contratos de gestão na área de saúde realizado pelos municípios e do estado do Paraná, os quais são realizados com organizações sociais pertencentes ao terceiro setor. Para tanto, utilizou-se o Portal de Transparência para Todos (PIT) mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR). A análise tomou como base os contratos firmados no espaço temporal dos anos de 2013 a 2015. Além disso, o trabalho discorre sobre a complementarização dos serviços de saúde ofertados pelo Sistema Único de Saúde e a necessidade de atenção dos controles externos, devido principalmente ao montante de recursos que envolvem esses contratos.

Palavras-chave: Terceiro setor. Contratos de gestão. Organizações sociais. Saúde.

Abstract: The purpose of this paper is to present an overview of the Management Contracts in the health area carried out by the cities of Paraná and in the State of Paraná, which are carried out with Third Sector Social Organizations. For this purpose, the authors made use of the "Portal da Transparência para Todos" (PIT), maintained by the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE/PR). The analysis was based on contracts signed between the years 2013 and 2015. In addition, this paper discusses the complementation of health services offered by the Unified Health System (SUS) and the need for external control, mainly due to the expressive amount of resources involved in these contracts.

Keywords: Third sector. Management contracts. Social organizations. Health.

1 Introdução

Com a ampliação do direito administrativo, e o exponencial crescimento de sua importância no cenário jurídico e social brasileiro, iniciado com a Constituição de

1988, observa-se que a participação do particular vem igualmente ganhando relevo, deixando de lado a posição de coadjuvante nos contratos administrativos para dividir com a administração o papel de agente transformador.

No presente trabalho, nos propomos a fazer uma breve análise da participação do terceiro setor no estado do Paraná, setor este que vem ampliando a participação em campos que, até então, eram exclusivos do Poder Público, entendido como um movimento de mudança acolhido por uns e rechaçado por outros. O tema tem merecido destaque e nos apresenta um cenário de atuação com diversos desafios e inovações.

Antes, contudo, para o melhor entendimento da matéria a ser abordada no presente artigo, é preciso contextualizar qual é o propósito do terceiro setor, e como as entidades *sui generis* que o compõem chegaram à composição atual no cenário jurídico, econômico e político brasileiro. Segundo Arcênio Rodrigues da Silva (2008), o "Estado 1.5": "Era o início da consagração de um movimento iniciado no Brasil na década de 70, denominado Terceiro Setor que surgiu para ocupar um espaço público não estatal fundamentalmente na realização de atividades sociais aos que mais necessitam".

Tal movimento surgiu com o intuito de trazer à tona os princípios da solidariedade por meio da atuação de sociedades civis organizadas (particulares), efetivando políticas públicas de fomento e passando a ocupar papel relevante em áreas rotineiramente ocupadas pela Administração Pública.

O movimento em questão não necessariamente teve espectro apenas nacional, o terceiro setor transformou-se em um movimento global, por uma questão que remonta os direitos fundamentais postos na carta constitucional brasileira de 1988, destacados no art. 5º, na qual a iniciativa privada gradualmente ocupou um espaço eminentemente público e ganhou relevância nele, revitalizando desta forma a prática e operacionalização de tais atividades por meio de organizações sociais.

Características intrínsecas e basilares das entidades do terceiro setor que merecem destaque: a) natureza privada: sempre pessoas jurídicas de direito privado; b) ausência de finalidade lucrativa;[1] c) institucionalizadas; d) autoadministradas; e) voluntárias.

Entre 2006 e 2010, verificou-se um crescimento de 8,8% de tais entidades privadas no Brasil. O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2010 aponta a existência de aproximadamente 290,7 mil fundações privadas e associações[2] sem fins lucrativos no país. Hodiernamente os números se encontram em torno de 500 mil entidades sociais, que são revestidas nas mais diferentes formas jurídicas[3] e distintas designações de títulos e certificados.[4]

---

1 "As entidades do Terceiro Setor, justamente por não possuírem finalidade lucrativa, constituem-se predominantemente sob a forma de associação ou fundação. Outras denominações como ONG, Instituto, Pacto, Movimento, Confraria, etc., não são conceitos propriamente jurídicos, podendo ser considerados 'nomes fantasia' das entidades. Por outro lado, as formas de sociedade civil e comercial não podem ser adotadas por entidades sem fins lucrativos, exatamente porque pressupõe a busca e repartição de lucro" (SILVA, 2008).

2 Predominantemente, à religião (28,5%), associações patronais e profissionais (15,5%) e ao desenvolvimento e defesa de direitos (14,6%). As áreas de saúde, educação, pesquisa e assistência social (políticas governamentais) totalizavam 54,1 mil entidades (18,6%). As Fasfil concentravam-se na região Sudeste (44,2%), Nordeste (22,9%) e Sul (21,5%), estando menos presentes no Norte (4,9%) e Centro-Oeste (6,5%).

3 As sociedades, as empresas individuais de responsabilidade limitada – Eireli, cooperativas e cooperativas sociais, as associações, as fundações, as organizações religiosas, os partidos políticos.

4 Entidade de utilidade pública, entidade beneficente de assistência social, organização da sociedade civil de interesse público – Oscip, organização social, organização da sociedade civil – OSC.

Todas as características e conotações empresariais ou jurídicas acima exemplificadas devem, contudo, estar orientadas à realização de uma finalidade pública, que em diversas vezes está relacionada ao auxílio da "terceirização" de atividades na seara médica, álea fundamental para realização de direitos dos cidadãos em geral, tema central que será abordado no corpo do presente artigo.

A escolha de tais organizações que podem atuar em diversas áreas, como educação e saúde, dependerá de uma espécie de "licitação simplificada",[5] procedimento este que será detalhado em tópico próprio.

Salienta-se que a atuação dos órgãos de controle externo se mostra relevante, na importantíssima missão fiscalizatória e fomentadora de boas práticas no uso e gestão do patrimônio público, uma vez que tal tema abrange uma série de irregularidades que podem ser praticadas pelas entidades pertencentes ao terceiro setor, fato esse destacado pelo *Estadão* (VERBAS..., 2001). Segue parte da notícia publicada em 7.8.2001, que destaca tais atos:

> Só para 2007 o Orçamento da União prevê a transferência de R$3 bilhões para essas entidades. Por falta de fiscalização do modo como esses recursos são aplicados, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União estimam que metade desse valor seja desviado. Recentemente, o Jornal da Tarde mostrou algumas das fraudes praticadas por ONGs que atuam no setor educacional em São Paulo, como classes fantasmas, duplicidade de turmas e docentes cadastrados para atuar em três lugares diferentes no mesmo horário.

Deste modo, são válidas e totalmente legítimas a preocupação e a fiscalização dos órgãos de controle externo na atuação e prevenção de tais atos danosos.

2 Os contratos de gestão com organizações sociais (OS)

Ao final do século XX e começo do século XXI, evidenciaram-se significativas mudanças no direito administrativo, em que uma gama de temas foi introduzida e que hoje se faze cada vez mais presente no mundo jurídico[6] (MOREIRA, 2002). É notório que essas modificações não se exaurem. Elas podem passar por períodos de relativa estabilidade, mas, com o passar do tempo, sofrem alterações e voltam a ser discutidas com a finalidade de adaptar-se à realidade em que estão inseridas.

Entre os assuntos que vêm ganhando notoriedade, encontram-se os contratos de gestão firmados entre a Administração Pública e as organizações sociais (OS). Tais contratos são feitos, de uma maneira geral, com o objetivo de repassar algumas das atividades do Estado para outros entes de forma que esses elevem a qualidade e a extensão dos serviços prestados (ANDRÉ, 1995), sem a necessidade de permissão ou concessão (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). Sendo que a contratualização estabelecida

---

[5] Edital de chamamento: busca dar publicidade ao ato. A Administração não visa selecionar uma única proposta, mas sim abre a possibilidade a todos os particulares que atendam às exigências do edital de apresentar propostas e se credenciar. Não observa todos os requisitos formais da Lei nº 8.666/93.

[6] A citar: princípio da eficiência, contratos de gestão, terceiro setor, pregão eletrônico, independência de autoridades administrativas, serviços de interesses gerais, entre outros (MOREIRA, 2002, p. 310).

com organizações sociais é uma verdadeira parceria no sentido de "ganha-ganha" de uma relação embasada e construída em confiança (MODESTO, 1998; DI PIETRO, 2014).

De acordo com Modesto (1998) o título de organização social é conferido pelo Poder Público às entidades privadas sem fins lucrativos que seguem as diretrizes instituídas pela Lei nº 9.637, de 15.5.1998.[7] Essa qualificação classifica-se como um "ato administrativo discricionário do Poder Público" (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 484), no entanto para a obtenção desse título, a organização de direito privado deve ter suas atividades relacionadas: (i) ao ensino; (ii) à pesquisa científica; (iii) ao desenvolvimento tecnológico; (iv) à preservação e proteção do meio ambiente; (v) à cultura; ou (vi) à saúde.[8]

Ao receber o título concedido às entidades, ficam estas autorizadas a estabelecer contratos com a Administração Pública (COUTINHO, 2006). Todavia, as atividades desenvolvidas pelas OS devem deter o caráter de complementariedade das funções do Estado e, ainda, ser feitas visando ao cidadão, que é o usuário final do serviço prestado (COUTINHO, 2006).

Seguindo Meirelles e Burle Filho (2016), a Administração Pública oferece às organizações de direito privado benefícios para que essas entidades se interessem pela obtenção do título de OS – a citar: isenções fiscais, dotações orçamentárias, transferências de bens públicos (móveis e imóveis), entre outros. A principal finalidade é a fuga pelo Poder Público do enquadramento jurídico em que se enquadra, possibilitando que serviços públicos sejam executados pelo regime jurídico do direito privado (DI PIETRO, 2014).

Esse pensamento de transferência adveio com a proposta de reforma do Estado pelo Governo brasileiro nos anos de 1990, seguindo a tendência de reformas da América Latina (TEIXEIRA; MARTINS; SILVA, 2014). Na época, as modificações seguiram a orientação do pensamento neoliberal, em que predominou a busca pelo Estado mínimo como solução para a crise econômica que o país enfrentava desde meados da década de 1980 (SOARES *et al.*, 2016).[9]

Ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) pontua que muitas das organizações sociais possuem vínculos com o Poder Público por meio de termos de parceria, convênios, contratos de gestão e outros instrumentos de vinculação entre essas duas partes. Ainda, segundo a autora, derivada dessa conexão, surge a obrigatoriedade de prestação de contras ao ente da Administração Pública que possui vínculo, além do cumprimento de disposições dos tribunais de contas, nos casos em que há a transferência de recursos.

Além dessas obrigações, Meirelles e Burle Filho (2016) expõem outras quatro, que funcionam como requisitos para a manutenção da certificação de OS. As organizações que se enquadram nesse caso devem: (i) não ter finalidade lucrativa e seus excedentes

---

[7] Considerada um marco legal para as organizações sociais, uma vez que, depois da crise de títulos de utilidade pública pela qual o Brasil passou nas décadas finais do século XX, houve a regulamentação dos requisitos para que pudessem ser investidos em entidades privadas e o estabelecimento de normas para o relacionamento entre o Estado e as entidades que usufruem do título de organizações sociais (MODESTO, 1998, p. 60-61).

[8] Art. 1º, da Lei nº 9.637/98.

[9] Ocorre que essa parte da história do Brasil se tornou relevante para o direito administrativo, uma vez que os reflexos dessa direção são sentidos até os dias de hoje. Um exemplo que pode ser dado é a própria contratualização com organizações sociais pela Administração Pública. As suas possibilidades ou impossibilidade e, ainda, os benefícios desse acontecimento continuam sendo discutidos pela academia e por doutrinadores jurídicos.

financeiros devem ser reaplicados em suas atividades; (ii) manter o seu fim social de interesse coletivo nas circunstâncias previstas na Lei nº 9.637/98; (iii) manter em seu conselho de administração membros oriundos da comunidade e do Poder Público; e (iv) promover a publicidade dos seus atos.

Ao seguir as obrigações anteriormente apresentadas, fica a entidade desimpedida para a realização de contratos de gestão com a Administração Pública para instaurar a ligação de parceria (MODESTO, 1998; COUTINHO, 2006; DI PIETRO, 2014; MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

O contrato de gestão aqui explicitado e que promove a contratualização de OS se refere àquele contido no art. 5º da Lei nº 9.637/98.[10] Mesma forma de contratação apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923.

Para Ditterich, Moysés e Moysés (2012, p. 617), "os contratos de gestão surgem como instrumentos de implantação de uma administração por objetivos e busca inexorável por resultados no setor público, visando à qualidade de serviços e à eficiência das organizações", sendo um instrumento jurídico básico de parceria entre o público e o privado (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). Complementarmente, Contreiras e Matta (2015) colocam que é através do contrato de gestão que a parceria e as "regras do jogo", isto é, a regulamentação, são materializadas. Essa regulação envolve a limitação dos direitos e deveres de cada uma das partes envolvidas, bem como a atribuição de obrigações, responsabilidades e a maneira como será desenvolvida a fiscalização da execução do contrato (COUTINHO, 2006).

3 A visão constitucional da saúde no Estado brasileiro

Ao tratar sobre a importância da saúde no contexto social e jurídico brasileiro, Suely Dallari (1988)[11] destacou, com propriedade, o momento em que a preocupação com o tema passou a ganhar relevância no cenário mundial:

> Em face do novo pacto internacional do mundo pós-guerra, a saúde passou a ser objeto da Organização Mundial da Saúde (OMS), que a conceitua como sendo: "estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou de enfermidade".

A definição de saúde foi discutida na 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, sendo a definida segundo o seu Relatório Final como: "A resultante das condições de

[10] "Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º".

[11] O reconhecimento de que a saúde de uma população está relacionada às suas condições de vida e de que os comportamentos humanos podem constituir-se em ameaça à saúde do povo, colocando em risco a própria segurança do Estado, restou firmemente estabelecido ao término da II Guerra Mundial. Em face do novo pacto internacional do mundo pós-guerra, a saúde passou a ser objeto da Organização Mundial da Saúde (OMS), que a conceitua como: "estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou de enfermidade".

alimentação, habitação, educação e renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde".[12]

Uma vez definidos tais critérios e incorporada tal questão aos direitos resguardados pela ordem constitucional, é importante definir a natureza jurídica de tal direito intrínseco à pessoa humana.

Quando se pensa no arcabouço de leis, regras, princípios e regulamentos que visam garantir o direito à saúde dos cidadãos, e que se encontram dispersos em normas constitucionais e infraconstitucionais, podemos ser levados a concluir que proteção em tal medida se trata de intervencionismo brasileiro. Fato é que o direito à saúde é premissa e garantia que transcende a norma pátria, em verdade está garantido como direito fundamental em uma ordem jurídica global, uma vez que foi previsto no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948:

> Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Em uma visão doméstica da questão, o direito à saúde só foi elevado à condição de direito fundamental a partir da Constituição de 1988, vez que os diplomas constitucionais anteriores não deram o enfoque necessário para que se desenvolvesse.

Merece destaque a dissertação de Mestrado de Flávia Bahia Martins (2008), por meio da qual a autora descreve e resume as previsões constitucionais e as competências decorrentes de cada ente pertencente à Administração Pública relacionadas à área de saúde: o direito fundamental à saúde encontra proteção constitucional no art. 6º (Capítulo II, "Dos Direitos Sociais") do Título II ("Dos Direitos e Garantias Fundamentais") e também nos arts. 196 a 200, que fazem parte do Título VIII ("Da Ordem Social"), Seção II ("Da Saúde").

Tendo como referência a prestação dos serviços relacionados à saúde por parte dos municípios, que são os entes da federação que menos arrecadam e recebem recursos financeiros, ao mesmo tempo em que estão mais próximos dos cidadãos e são mais fortemente por eles demandados, a divisão de competências apresenta o cenário prestacional mais sensível. Isso pois, tal competência é comum[13] e concorrente,[14] e, na prática, diversos municípios por questões principalmente orçamentárias têm dificuldade em realizar tais previsões constitucionalmente estabelecidas, tal como descreve Fernando Borges Mânica (2017):

---

[12] BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Final. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *8ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

[13] Comum no âmbito da prestação de tais serviços.

[14] "1) Concorrente no âmbito de legislar sobre o tema. *Competência* que se exerce simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão. 2) No âmbito da *competência concorrente* entre leis, deve-se observar o princípio da hierarquia das normas, onde a legislação federal tem primazia sobre a estadual e municipal e, a estadual sobre a municipal" (COMPETÊNCIA..., [s.d.]).

> Apesar de todos os esforços e avanços, pode-se dizer que o Brasil não tem sido capaz de oferecer respostas satisfatórias as demandas por prestação de serviços, em especial no setor da saúde. Esse continua sendo o setor público campeão de reclamações pela sociedade [...].

O tema se torna sensível no aspecto municipal, porque essa esfera da Administração Pública, por meio de seus representantes legais, é aquela que está mais próxima do cidadão, o qual é o usuário do serviço público de saúde. Isso, visto em comparação com a atuação do estado e da União na saúde no Brasil.

Desta feita, considerando que o Brasil possui 5.570 municípios, entre os quais 399 municípios estão no estado do Paraná; considerando que entre os 399 municípios paranaenses 96 deles possuem menos de 5.000 habitantes, não causa espanto a conclusão de estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, à época em que o Conselheiro Ivan Bonilha presidia a Corte de Contas, de que esses 96 municípios eram inviáveis economicamente, eis que não produziam receita suficiente para a manutenção de serviços básicos que integram a gama de direitos básicos de qualquer cidadão.

Diante disso, o quadro de pessoal dessas municipalidades pode não conseguir atender à demanda existente por saúde e esses podem não possuir orçamento suficiente para realizar uma ampliação do sistema de saúde. Assim, os gestores desses municípios podem complementar a oferta de serviços nessa área – o que é o caso dos contratos com o terceiro setor – para que seja resguardado o direito fundamental à saúde.

4 O Sistema Único de Saúde (SUS): regulamentação e disposição

O Sistema Único de Saúde (SUS) é regulado por lei própria, a Lei nº 8.080, de 1990, que dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde e organização e funcionamento dos serviços correspondentes. Na Carta Constitucional, as atividades do SUS estão devidamente relacionadas no art. 200, que determina, além de atividades assistenciais, outras ações e serviços a serem executados pelo Poder Público.

Ainda, o art. 199 da Constituição Federal é uma autorização constitucional para a atuação das entidades do terceiro setor, que poderão complementar serviços ligados à área de saúde por instituições privadas, sempre respeitando a natureza voluntária que é intrínseca à atuação de tais instituições sociais.

Com intuito exemplificativo ainda, cita-se a Lei Complementar nº 141/12, que detalha o rol de serviços do artigo supracitado da Constituição, assim todos os mandamentos legais citados formam o principal arcabouço de regulamentação do Sistema Único de Saúde.

O SUS representa importante vetor de desenvolvimento, mas não é possível sustentar uma população que gira em números superiores a 200 milhões de habitantes. De acordo com o Ministério da Saúde (MS), o Paraná possui 1,97 médicos a cada 1.000 habitantes, o que pode ser entendido por alguns como um número insuficiente para o atendimento da população.

Com as informações acima apresentadas, reforça-se mais uma vez a importância das parcerias privadas na seara da saúde, e a interdependência atual entre o terceiro setor e as instituições públicas e privadas da área da saúde no país.

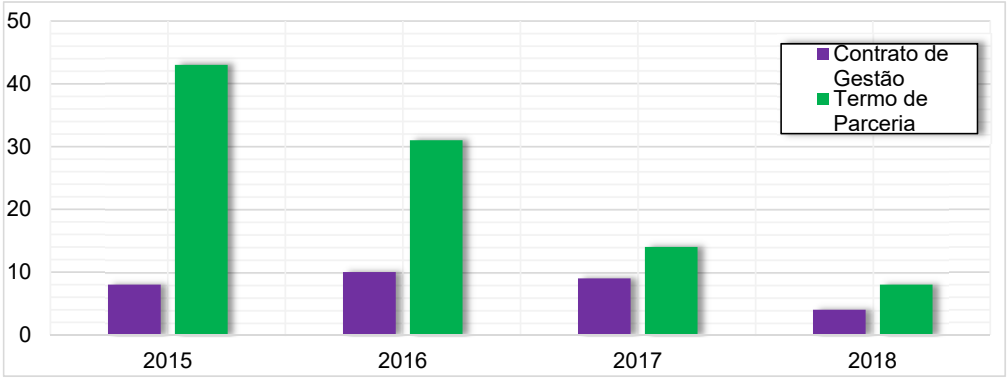
5 Panorama dos contratos de gestão nos municípios e no estado do Paraná e a evidência da necessidade do controle

Para a elucidação do panorama dos contratos de gestão na área de saúde firmados pelos municípios e o estado do Paraná, utilizou-se a base de dados disponível do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), o Portal de Informação para Todos (PIT) (TCE/PR, 2018). No entanto, para efeito comparativo, além de pesquisar a referida modalidade de contratação, buscaram-se por termos de parceria que são geralmente firmados com organizações da sociedade civil de interesse púbico (Oscip).

Com a pesquisa das informações, obteve-se no período investigado: (i) o número de contratos; (ii) os municípios e entidades do estado do Paraná que firmaram esses contratos; (iii) o montante pago com cada contrato; e (iv) os objetos de contratação.

Inicialmente, com o número de contratos obtidos, elaborou-se a Figura 1 – a qual pode ser vista a seguir.

Figura 1 – Contratos de gestão e termos de parceria em saúde no Paraná de 2015 a 2018



Fonte: Dados de pesquisa (2018).

Ao total, foram 127 contratos formados de 2015 até maio de 2018, sendo 96 termos de parceria e 31 contratos de gestão. Tendo o primeiro, o ano de 2015, 43 contratos, ou seja, foi nesse ano que foi encontrado o maior número de termos de parceria se comparado com os demais. Já o segundo, o ano de 2016, teve 10 acordos, porém esse mantém uma tendência do volume de contratualizações.

Outro número relevante se refere ao número de contratos de gestão realizado pelo estado do Paraná nos anos averiguados. Ao total, foram firmadas 8 contratualizações com organizações sociais. Em contrapartida não foi constatado registro de termos de parceria com Oscip. Assim, verifica-se uma preferência do Estado por contratos junto a OS, o que parece ser uma tendência – conforme pode ser visualizado na Figura 1.

Apensar de possuir um número significativo, nota-se uma diminuição dos termos de parceria ao longo dos quatro anos. Acredita-se que muito disso ocorre devido a comprovações de casos de corrupção envolvendo esses contratos. A título de exemplo, em setembro de 2013, a Justiça Federal de Minas Gerais expediu 101 mandados que

derivaram de uma investigação da Polícia Federal, em que foi estimado um prejuízo de R$400 milhões por serviços não prestados ou com valores superfaturados envolvendo contratos com o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC) – uma Oscip certificada pelo Ministério da Justiça (PORTELA, 2013).

Mais recentemente, em março de 2018, o Ministério Público do Rio de Janeiro estimou um desvio de pelo menos R$44,7 milhões de contratos com a Oscip Iniciativa Primus – aberta em nome de laranjas –, a qual fornecia lanches para os presídios do estado do Rio de Janeiro (MELLO, 2018). Estima-se que a fraude ocorria há mais de 10 anos e foi descoberta após a detecção pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) de direcionamento dos editais para a contratação de empresas para o fornecimento da alimentação penitenciária e de irregularidades nesses contratos.

Dando continuidade, a partir da obtenção do nome dos municípios e instituições do estado do Paraná que estabeleceram essas contratações, foi feita a separação por meso e por microrregião do Paraná com base na classificação do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2018). Além disso, entidades do estado do Paraná foram separadas entre aquelas que possuíam as modalidades de contratos.

Ao total, o Paraná possui dez mesorregiões e trinta e nove microrregiões. Desses, apenas sete apresentaram contratos com organizações do terceiro setor, distribuídos entre quinze microrregiões. Indo além, tendo por foco os contratos de gestão em saúde, a maior concentração destes se encontra na mesorregião metropolitana de Curitiba, com treze contratos dos trinta e um averiguados.

Pode ocorrer de o sistema de saúde dos municípios que compõem a mesorregião metropolitana de Curitiba não estarem comportando a demanda do contingente populacional. Assim, esses entes recorriam ao art. 200 da Carta Constitucional e do art. 24 da Lei nº 8.080/90 para a contratação de entidades pertencentes ao terceiro setor para complementar os serviços prestados aos cidadãos.

No entanto, o número dos contratos não deve ser analisado isoladamente. Assim, para a complementação do objetivo que este artigo se propôs, apresenta-se a seguir a Tabela 1, contendo os valores pagos tanto com contratos de gestão quanto com termos de parceria.

Tabela 1 – Valores pagos com contratos de gestão e termos de parceria de 2015 a 2018

Ano	Contrato de gestão	Termo de parceria
2015	71.160.775,25	16.613.718,40
2016	87.358.665,54	9.612.605,23
2017	123.440.123,14	9.243.361,19
2018	36.542.145,47	2.919.089,51
Total	318.501.709,40	38.388.774,33

Fonte: Dados de pesquisa (2018).

Com o auxílio da Tabela 1, é possível verificar a disparidade nos valores pagos com contratos de gestão firmados e termos de parceria. Do total de R$356.890.483,73 gastos com essas duas formas de contratação, aproximadamente, 89,24% se referem a

contratos de gestão que foram firmados com OS, contra apenas 11,76% com termos de parceria.

A partir disso, evidencia-se a importância da contratualização com as OS no estado do Paraná. Apesar de existirem apenas 31 contratos, distribuídos ao longo dos anos de 2016 a 2018, o montante de recursos destinados a pagamentos dessas organizações pelos serviços prestados é significativo se comparado com a outra forma de parceria.

Devido ao fato de o levantamento dos dados limitar-se temporalmente até maio de 2018, o valor gasto nesse ano ainda pode sofrer grandes alterações, podendo ultrapassar os aproximados 123 milhões de reais. Presume-se que esse episódio de fato se concretize, devido ao crescimento com o passar dos anos dos valores observados.

No âmbito do estado do Paraná, os oito contratos de gestão firmados entre 2016 e 2018 somam o montante de R$101.844.746,99, isto é, 28,54% do total de recursos destinados à contratação de OS foram realizados pelo Estado. Nesse ínterim, demonstra-se uma relevância também no âmbito estadual quanto à essa contratualização, devido aos valores envolvendo tais contratos.

Ocorre, também, que os contratos de gestão existentes têm passado à operacionalização e gestão de hospitais e unidades de pronto atendimento para OS. Assim, por se tratar de um objeto complexo para a execução, em que há a união de diversas funções, os valores dos contratos acabam sendo vultosos. Uma ilustração dessa situação, é o contrato de gestão entre a Prefeitura de Araucária e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano para o gerenciamento e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal de Araucária.

Diante do que foi exposto, surge o entendimento de que o controle dessa modalidade de contratualização deve ser realizado, tanto pela parte da Administração Pública que propõe os contratos de gestão (controle interno) e, principalmente, pelos órgãos de controle (controle externo). Essa afirmação decorre essencialmente da busca pela boa aplicação dos recursos públicos; no controle interno, para que os gastos realizados resultem em benefícios para a sociedade e que não haja desvios de dinheiro ou má aplicação desse. Já o segundo, que sejam executadas as funções de análise das ações públicas, conforme disposto no art. 71 da Constituição Federal do Brasil, de forma que fraudes sejam evitadas e coibidas.

6 O controle externo no Brasil

Para se falar em controle externo no Brasil, é preciso antes recorrer à Constituição Federal de 1988, a qual em sua Seção IX estabelece a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União – sendo estendida, também, para a fiscalização operacional e patrimonial da Administração direta e indireta, conforme o art. 70 da CF.[15] A competência

[15] "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".

dessa atividade é do Congresso Nacional (Poder Legislativo), com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), sob a forma de controle externo.[16]

Segundo Meirelles e Burle Filho (2016, p. 798), o controle externo na esfera pública pode ser entendido como a ação "que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado". De acordo com os autores, essa classificação é uma das tantas possíveis, mas que depende, principalmente, do momento em que ela é exercida e por quem ela é realizada – devendo ser executada por um órgão externo àquele que é fiscalizado.

O art. 71 da Carta Magna brasileira elenca em seus onze incisos as competências do controle externo que devem ser realizadas pelo TCU,[17] as quais podem ser divididas em parajudiciais e fiscalizadoras. O primeiro item ocorre na apreciação das contas prestadas pelos responsáveis dos recursos e no julgamento sobre a legalidade dos atos de pessoal (ZYMLER, 2015). Por sua vez, o segundo item decorre das demais competências instituídas pela Constituição.

No entanto, há no Brasil outros tribunais de contas (TC) além do TCU, que devem seguir organização, composição e fiscalização estabelecidas na Constituição (art. 75, CF/98). Dessa forma, as mesmas funções determinadas ao TCU recaem sobre os TC, porém observando o seu âmbito de atuação, podendo ser municipal ou estadual (MORAES, 2006).

De acordo com Moraes (2006), as atividades de fiscalização dos tribunais de contas (TC) estão vinculadas à aplicação do dinheiro público, podendo assim ser estendido às pessoas físicas e jurídicas, de natureza pública ou privada, conforme o parágrafo único do art. 70 da CF. Isso a partir do momento que aquilo que é fiscalizado envolva – de modo direto ou indireto – recursos oriundos do prospecto público.

---

16 "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]" (CF/88).

17 "I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados".

Um dos principais resultados originados das ações dos TC, defendido por Lima (2008, p. 144), é a inibição do abuso de poder, posto que as suas intervenções fazem com que "a autoridade administrativa paute a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante a fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva". Ademais, para o autor, o apontamento de falhas e desvios verificados durante o acompanhamento das ações públicas possibilita a aplicação de medidas corretivas destinadas à boa gestão dos bens e recursos – que pertencem a toda a sociedade.

Porém, cabe ressaltar que as ações dos tribunais não se limitam apenas ao julgamento dos aspectos jurídicos-formais, examina-se, também, os resultados obtidos das ações que são fiscalizadas, conforme destaca Benjamin Zymler (2015). Essa extensão de avaliação decorre do processo de transformação vivido pela Administração Pública, que se volta para o gerenciamento de resultados. Todavia, essa mudança exige dos órgãos de controle um maior dinamismo e interação social para que a verificação dos resultados seja feita de modo confiável (LIMA, 2008).

7 Aspecto crucial de controle dos contratos de gestão envolvendo as OS pertencentes ao terceiro setor

Antes de traçar os pontos que geram certa distorção nessa espécie contratual, destaquemos as orientações de natureza jurisprudencial que legitimam e caracterizam o contrato de gestão como uma ferramenta válida ao gestor público no uso de suas atribuições. A matéria foi retratada na ADI nº 1.923, ficando reconhecidas sua legalidade e aplicabilidade pelo Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT).

Pelo trecho da ementa é possível concluir que o contrato de gestão foi alocado na definição de "contrato de fomento" e o serviço de saúde como "serviços não exclusivos".[18] Tal entendimento previamente consolidado pelo STF foi reforçado pelo Tribunal de Contas da União, nos autos do Protocolo TC nº 023.410/2016-7:

> 1. O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 1.923, ratificou a constitucionalidade da contratação pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, de organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde. 2. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (e.g. Acórdãos 3.239/2013 e 352/2016, ambos do Plenário) é no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão com organizações sociais. 3. É necessária cautela para não se criar confusão entre o instrumento do contrato de gestão e o seu eventual mal-uso. É certo que a aplicação prática do modelo tem revelado distorções que devem merecer a atenção redobrada dos órgãos de controle. 4. A utilização de contratos de gestão com organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde é opção discricionária do governante, cuja valoração cresce em importância em momentos de retração econômica e queda na arrecadação.

Assim desenhado o panorama de decisões que orientam tal instrumento contratual que é entendido como uma discricionariedade ao administrador público, importante demonstrar os pontos que merecem destaque na aplicação e fiscalização contratual dessa espécie de convênio entre o Poder Público e uma instituição privada sem fim lucrativo.

Partindo da premissa básica de que tais entes recebem verba pública do Poder Público correspondente (esferas municipal, estadual ou federal) via transferência voluntária, impositivo correlacionar as obrigações fiscalizatórias dos tribunais de contas, os quais exercem a importante função de controle externo da aplicação de tais gastos. Além de recursos, as OS recebem também servidores públicos – através de cessão – e bens públicos, o que confere ainda mais relevância ao controle externo. Ponto que merece atenção aos órgãos de controle é o controle do conteúdo do programa de trabalho, previsto no art. 7º da Lei nº 9.637/98.[19] Para o controle de tais metas, importante verificar as coordenadas desenhas por Mânica (2017):

> Para que o contrato de gestão alcance seus objetivos, é imprescindível que haja uma definição mais detalhada e realista possível de metas a serem atingidas e dos respectivos prazos de execução, bem como da estipulação de critérios objetivos de avaliação e de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

---

[18] Corresponde ao setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder do Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os de educação e saúde.

[19] "Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos: I – Especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; II – A estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções. Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários".

Tais elementos acima destacados evidenciam importantes ferramentas aos órgãos de controle, que alinhados com essa programação poderão efetuar um controle eficaz nas contas de tais entes. Tais metas e objetivos estão intrinsecamente ligados ao princípio do consensualismo e da boa-fé entre as partes, diferenciando tal modelo pelo padrão gerencial.

O modelo gerencial da administração, fortalecido com o contrato de gestão, diz respeito à flexibilização da gestão. Trata-se de ampliar a autonomia decisória e a capacidade de planejamento estratégico dos gestores de órgãos e entidades públicas. Ou seja, a ação administrativa teria maior autonomia gerencial na gestão de compras e de recursos humanos, na contratação de serviços e na gestão orçamentária financeira, desde que avaliadas e monitoradas com base em resultados estabelecidos em contratos de gestão.

Dessa maneira, é importante e salutar que tais atividades propostas no programa de trabalho sejam feitas por profissionais que dominem a boa técnica e experiência na gestão e na fiscalização de serviços públicos de saúde, o que não apenas facilita a atuação da comissão de avaliação, como constitui elemento essencial e facilitador para o sucesso do ajuste e consequentemente para a boa aplicação da verba pública destinada.

Colocado tal ponto fundamental de atuação dos órgãos de controle externo, cita-se a título exemplificativo, sem intuito de esgotar a discussão, o estudo que verificou uma série de outras irregularidades apontadas que se correlacionam de certa forma à estipulação dos objetivos do plano de trabalho, tal como conta no processo TC nº 023.410/2016-7.[20]

De tal modo, por tudo apresentado, e pelos valores que tais contratações gerenciam, é necessário fomentar e ampliar as discussões e boas práticas em tais convênios entre entes públicos e privados, que demandam aprimoramento.

8 Conclusão

Este artigo teve por objetivo a apresentação de um panorama dos contratos de gestão na área de saúde no estado do Paraná. Para tanto, delimitou-se o levantamento aos anos de 2015 a 2018, utilizando-se, para isso, a base de dados aberta para a população do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Da pesquisa, obteve-se o número de contratos por ano de cada município integrante do estado do Paraná.

Apoiando-se nos dados obtidos e analisados, pode-se concluir o quão relevantes são os contratos de gestão em saúde no estado do Paraná, a iniciar pelos valores que ultrapassam os termos de parceria com o mesmo objeto e no mesmo período de tempo. O contrato de gestão revela-se uma tendência e, cada vez mais, uma preferência da

[20] "Observou-se que, na ausência de legislação que regulamente o tema e defina parâmetros a serem seguidos, muitos desses ajustes apresentam problemas graves no que se refere à concepção, execução e controle, a exemplo de: a) ausência de estudos que demonstrem as vantagens da terceirização; b) não comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional para executar os serviços; c) processos licitatórios ausentes ou com indícios de direcionamento; d) pagamento sem comprovação de que os serviços tenham sido executados ou de despesas operacionais não previstas e voltadas para o custeio da própria entidade; e) controle deficiente da carga horária dos médicos; f) médicos contratados via terceirização que fazem parte do quadro de pessoal do município ou de municípios vizinhos".

Administração por esta modalidade de parceria com o setor privado entre todas as possibilidades disponíveis, daí a importância da fiscalização – tanto do ente contratante quanto dos órgãos de controle e da própria população.

Referências

ANDRÉ, Maristela Afonso de. Contratos de gestão: contradições e caminhos da administração pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 6-12, 1995.

BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Final. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *8ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

COMPETÊNCIA concorrente. *Jusbrasil*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/292379/competencia-concorrente>.

CONTREIRAS, Henrique; MATTA, Gustavo Corrêa. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de organizações sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 31, n. 2, p. 285-297, 2015.

COUTINHO, Nina Novaes. As organizações sociais e o contrato de gestão. *Revista do Direito Público*, v. 1, n. 2, p. 25-40, 2006.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, v. 22, p. 57-63, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al*. *Direito privado administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DITTERICH, Rafael Gomes; MOYSÉS, Simone Tetu; MOYSÉS, Samuel Jorge. O uso de contratos de gestão e incentivos profissionais no setor público de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, n. 4, p. 615-625, 2012.

FERNANDES, André Luiz *et al.* (Coord.). *Estudo de viabilidade municipal*. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2015.

IPARDES. *Início*. 2018. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2018.

LIMA, Helton Roseno. Controle externo, Administração Pública e transparência administrativa. *Revista da AGU*, v. 7, n. 17, p. 137-178, 2008.

MÂNICA, Fernando Borges. *Prestação de serviços de assistência à saúde pelos municípios*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARTINS, Flávia Bahia. *O direito fundamental à saúde no Brasil sob a perspectiva do pensamento constitucional contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Igor. Esquema de corrupção na Seap desviou R$44,7 milhões, diz MP. *O Globo*, 13 mar. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/esquema-de-corrupcao-na-seap-desviou-447-milhoes-diz-mp-22484510>. Acesso em: 24 maio 2018.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 55-68, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. Terceiro setor da Administração Pública – Organizações sociais – Contrato de gestão. *Revista de Direito Administrativo*, v. 227, p. 309-320, 2002.

PORTELA, Marcelo. Justiça expediu 101 mandatos na Operação Esopo. *Estadão*, 9 set. 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-expediu-101-mandatos-na-operacao-esopo,1072962>. Acesso em: 24 maio 2018.

REIS, Emerson Barbieri dos. *O contrato de gestão como modelo de administração e gestão de políticas públicas*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, Arcênio Rodrigues da. A origem do terceiro setor no Brasil. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2888>.

SOARES, Gabriella Barreto *et al*. Organizações sociais de saúde (OSS): privatização da gestão de serviços de saúde ou solução gerencial para o SUS?. *Revista Eletrônica Gestão e Saúde*, n. 2, p. 828-850, 2016.

TCE/PR. Portal de Informações para Todos. *Contratos*. 2018. Disponível em: <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCE/PR/Tribunal/Relacon/ContratoConsulta/Consulta>. Acesso em: 17 maio 2018.

TEIXEIRA, Márcia; MARTINS, Maria Inês Carsalade; SILVA, Vanice. Novos desenhos institucionais e relações de trabalho no setor público de saúde no Brasil: as organizações sociais e as fundações estatais de direito privado. *Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais*, p. 1-11, 2014.

VERBAS públicas para ONGs. *Estadão*, 7 ago. 2001. Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,verbas-publicas-para-ongs,27940>. Acesso em: 16 maio 2018.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SARDETO, César Augusto Scherer; TOLEDO, Flávia Geórgia Quaesner; PASSOS, Gabriela de Abreu. Contratos de gestão em saúde com organizações sociais: um panorama dos municípios e do estado do Paraná. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 581-596. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALINHADAS AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) – METODOLOGIA DE VINCULAÇÃO E ANÁLISE DO ORÇAMENTO ANUAL

ADRIANA LIMA DOMINGOS

Resumo: O trabalho apresenta à comunidade de controle externo uma metodologia inédita de apuração e análise dos recursos orçamentários empregados em políticas públicas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ao longo de um exercício financeiro, bem como de avaliação dos indicadores de monitoramento correspondentes. O modelo foi desenvolvido como componente do Relatório ODS Paraná, a ser publicado no processo de relatoria de Contas de Governo Estadual – exercício 2017, e se baseia livremente nos procedimentos para o acompanhamento do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), desenvolvido em parceria pela Fundação Abrinq, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), no referencial para a Governança Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em experiências internacionais de implementação da Agenda 2030 em níveis subnacionais, consolidadas no Relatório *Localizing the SDGs: Regional Governments Paving the Way*, da organização Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4sd), entre outros, visando avançar no debate mais amplo das oportunidades e desafios das instituições de controle externo dos estados e dos municípios para acompanhar as políticas regionais e locais que contribuem para a implementação e para a realização da Agenda 2030 no Brasil.

Palavras-chave: Localização da Agenda 2030. Controle de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Tribunais de contas. Orçamento ODS.

1 Introdução

A Agenda 2030, aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas em fins de 2015, ousa enfrentar os principais desafios das sociedades humanas e propor soluções para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento que integra as dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade, organizadas em 17

objetivos, desdobrados em 169 metas, sendo que 62 delas tratam especificamente dos meios de implementação do conjunto de medidas propostas. Além de constituir uma plataforma de ação concreta, a Agenda representa uma oportunidade de revisar as atividades de planejamento, as formas de execução e o modo de acompanhamento das políticas públicas relevantes nesse contexto, dado o reconhecimento que a permeia da imprescindibilidade de fortalecer capacidades, parcerias e de incluir valores, como os de compromisso, responsividade, efetividade, resiliência e inclusão, nas ações de todos os setores, visando alterar o paradigma de desenvolvimento social que definirá as vidas em sociedade daqui a pouco mais que uma década.

No que toca ao setor público, há consenso no debate internacional de que o sucesso da Agenda 2030 depende largamente de sua implementação efetiva nos níveis regionais e locais, pois é aí que a gestão dos programas, a capacitação da burocracia de nível de rua, a operação dos mecanismos de participação social, a prestação direta de serviços e o controle externo, para ficar em alguns exemplos, ocorrem de fato. Em que pese o crescente interesse dessas instâncias pelos ODS e a ampliação substantiva desse debate, são escassas ainda ferramentas efetivas que potencializem a internalização da Agenda nos níveis subnacionais.

Atentas a esse cenário, as instituições de controle externo vêm discutindo seu papel e definindo diferentes estratégias que tratam da promoção da eficiência das políticas públicas, da responsabilização por desempenho, da eficácia e da transparência da Administração Pública, da preparação dos governos para a implementação dos ODS, entre outras contribuições possíveis, em linha com suas atribuições constitucionais. Destacam-se, por exemplo, iniciativas como os congressos de controle e políticas públicas, do Instituto Rui Barbosa, que vêm abordando o tema como eixo de discussão autônomo desde ao menos a sua 2ª edição, em 2016, e os recentes esforços de desenvolvimento de ferramentas para a avaliação de governança multinível e políticas descentralizadas, com potencial de promover avanços singulares na capacidade do sistema de controle de garantir políticas públicas baseadas em evidências e efetivas.

Diante da importância do papel do Tribunal de Contas na implementação da Agenda 2030, o *Projeto Paraná de Olho nos ODS* inclui componente central de fortalecimento dos controles sobre as políticas públicas alinhadas aos ODS, que consiste basicamente na qualificação de informações para o monitoramento, avaliação e controle interno, externo e social das ações que contribuem para o desenvolvimento sustentável, cuja fundamentação se materializa no Relatório ODS Paraná, a ser publicado no processo de relatoria de Contas de Governo Estadual – exercício 2017.

Iniciativa inédita no Brasil, o Relatório ODS Paraná compreende o modelo de vinculação das políticas públicas estaduais às metas dos ODS e da apuração e análise do orçamento ODS, objeto deste *paper*, além dos mecanismos de governança para a implementação da Agenda 2030 no estado, de discussão sobre a convergência entre os ODS e o ordenamento jurídico e de panorama do desempenho anual dos principais programas finalísticos do estado que contribuem para o atingimento dos ODS, com a elaboração de recomendações específicas dirigidas ao Poder Executivo Estadual.[1]

---

[1] Mais sobre o Projeto Paraná de Olho nos ODS pode ser encontrado em DOMINGOS, Adriana Lima. Projeto Paraná de Olho nos ODS: estratégia de apropriação dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos níveis subnacional e local. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 20, p. 1-150, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/4/pdf/00326184.pdf>.

O modelo ora apresentado parte da premissa de que o orçamento é não apenas a fonte mas o melhor instrumento de controle, seja interno, horizontal (controle externo) ou vertical (pela sociedade), das ações do governo que podem de fato impactar o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. As escolhas feitas no orçamento indicam não apenas a priorização de políticas, mas sua capacidade de sustentar-se para além de mandatos políticos, atingir objetivos concretos e dispor de indicadores de monitoramento capazes de revelar necessidades de ajustes ou correções, comportamento das ações, resultados e perfil dos gastos, por exemplo.

Assim, nossa metodologia consiste em um exercício em construção, e nossa expectativa é de submeter ao debate qualificado ou, quiçá, de constituição de grupo de trabalho, no âmbito do IRB, para o seu aprimoramento.

2 Justificativa

A ausência de ferramentas adequadas para o acompanhamento da efetividade das políticas públicas alinhadas aos ODS representa um risco para as gerações presentes e futuras, ao permitir que o modelo de desenvolvimento posto em movimento não seja inclusivo, responsivo, efetivo, resiliente e sustentável. Por outro lado, a Agenda 2030 representa uma oportunidade de incremento dos orçamentos no sentido de constituírem-se em ferramentas de controle interno, externo e social de qualidade.

3 Marcos conceituais da metodologia de vinculação e análise do orçamento anual para o controle das políticas públicas alinhadas aos ODS

A mais notável experiência de vinculação de gastos sociais a compromissos assumidos socialmente, com vistas ao aparelhamento do controle (no caso, social) é o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA). O material, já consolidado no Brasil como referência, foi produzido em parceria pela Fundação Abrinq, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e compreende orientações destinadas ao leigo para a compreensão do orçamento público, para a obtenção de dados para a elaboração do OCA, cálculo e análise do orçamento destinado às crianças e adolescentes. Ferramenta poderosa utilizada por conselhos municipais de mais de 1.000 municípios que aderiram ao Programa Prefeito Amigo da Criança,[2] o documento pode revelar, ao longo do tempo, como estão sendo aplicados recursos destinados a promover o desenvolvimento e o bem estar dos jovens, e a comparar a alocação de recursos com resultados efetivos na realidade social. Por isso, seu interesse se justifica na adaptação que pretendemos promover, diante da Agenda 2030 e seus ODS.

[2] As publicações da Fundação Abrinq, inclusive a metodologia e o manual do Programa Prefeito Amigo das Crianças, podem ser encontradas em MPR. *Crianças e adolescentes* – Publicações: Fundação Abrinq. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1728.html>. Acesso em: 30 ago. 2018.

Reconhecendo a importância de contribuir para o atendimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da Instrução Normativa nº 36/2009, estabeleceu procedimentos para o atendimento, em sede de execução orçamentária, do efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, no âmbito das políticas públicas municipais.

Embora os ODS não sejam vinculantes, está claro que o compromisso com os ODS vai ao encontro de direitos sociais assegurados constitucionalmente e infraconstitucionalmente, e não são poucas as estruturas regionais e locais que surgem no Poder Executivo para a implementação da Agenda 2030. Urge que os TC se preparem para contribuir de fato nesse processo.

Por sua vez, entre os dez princípios de governança orçamentária estabelecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), encontram-se o "estreito alinhamento dos orçamentos com as prioridades estratégicas de médio-prazo"[3] e as boas práticas, o monitoramento. Em que pese o uso polissêmico dos termos *monitoramento* e *avaliação* do setor público,[4] sua essência consiste em um conjunto de ações – articuladas, sistemáticas e formalizadas, com o objetivo de produzir, registrar, acompanhar e analisar criticamente informações geradas na gestão das políticas públicas, programas, produtos e serviços prestados pelas organizações, de modo a medir o desempenho das ações, por um lado, para garantir que a programação prevista está sendo cumprida e, complementarmente, se seus resultados são capazes de atingir o interesse público que a motivou.

O monitoramento permite que ações corretivas sejam tomadas tempestivamente, alimenta o ciclo de vida dos programas e permite análises sobre as conexões causais entre as ações e seus resultados, bem como os impactos concretos e a capacidade de o programa gerar as mudanças sociais planejadas, além de oferecer, assim, uma perspectiva mais global do desenho, limitações e potencialidades dos programas.[5]

Por sua importância no ordenamento e controle da atividade governamental, o PPA constitui o mais importante instrumento de planejamento a ser monitorado e avaliado no âmbito da Administração Pública, e a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas previstos no PPA, bem como a execução dos planos e programas de governo e dos orçamentos é determinação constitucional, que culmina com o controle do Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas pelo chefe do Executivo.[6]

---

[3] OECD. *Principles of Budgetary Governance*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>. Acesso em: maio 2018.

[4] Virtualmente qualquer tipo de *feedback* ou dado produzido pelo controle interno, por auditorias, pesquisas de opinião e relatórios de execução de projeto, para ficar em alguns exemplos, são apresentados como monitoramento e avaliação das ações governamentais, conforme Ala-Harja e Helgason (ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000. p. 9).

[5] Um quadro útil para compreender diferenças e semelhanças entre monitoramento e avaliação está em BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas*. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202015%20-%20MDS%20Monitoramento%20Caderno%20de%20Estudos.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

[6] Art. 49, inc. IX, c/c art. 74 da CF/88.

4 Objetivos

A análise da convergência de ações orçamentárias com os ODS se justifica na medida em que seja útil para o monitoramento das políticas públicas que contribuem para atingir os ODS.

Os objetivos do trabalho visam à produção de metodologia para a elaboração de ferramenta – o Orçamento ODS, capaz de subsidiar o controle e comunicar periodicamente os esforços e os resultados da ação do setor público na implementação da Agenda 2030, o que favorece o fortalecimento da legitimidade das políticas públicas, a produção de evidências necessárias ao planejamento e à prospecção de recursos e parcerias para a implementação das intervenções e a responsividade sobre os retornos sociais das ações.

Trata-se, portanto, não apenas da quantificação dos esforços do setor público na implementação da Agenda, mas de uma qualificação dos gastos no sentido de contribuir para a sua efetividade.

5 Metodologia

Para fins de desenvolvimento da metodologia, definiu-se que a avaliação deve se dar sobre os programas finalísticos do PPA (orçamento fiscal e próprio da Administração direta).

A metodologia proposta pode ser descrita nos seguintes passos:

- elaboração de gabarito com palavras-chave das metas dos ODS e alinhamento da equipe;
- vinculação direta e indireta de iniciativas dos programas aos ODS, com revisão do gabarito;
- uniformização de parâmetros sensíveis (capacitação de pessoal, pagamento de folha, convênios etc.);
- agregação das iniciativas em programas;
- apresentação gráfica da vinculação dos programas e teste;
- obtenção de dados do orçamento anual e execução, para cada iniciativa (orçamento aprovado e liquidado);
- uniformização de parâmetros sensíveis (gastos com pessoal, repasses etc.);
- apuração do orçamento ODS;
- representação gráfica do orçamento ODS;
- discussão sobre os indicadores de monitoramento das políticas mais relevantes (com maior potencial de contribuir para o atingimento das metas ODS).

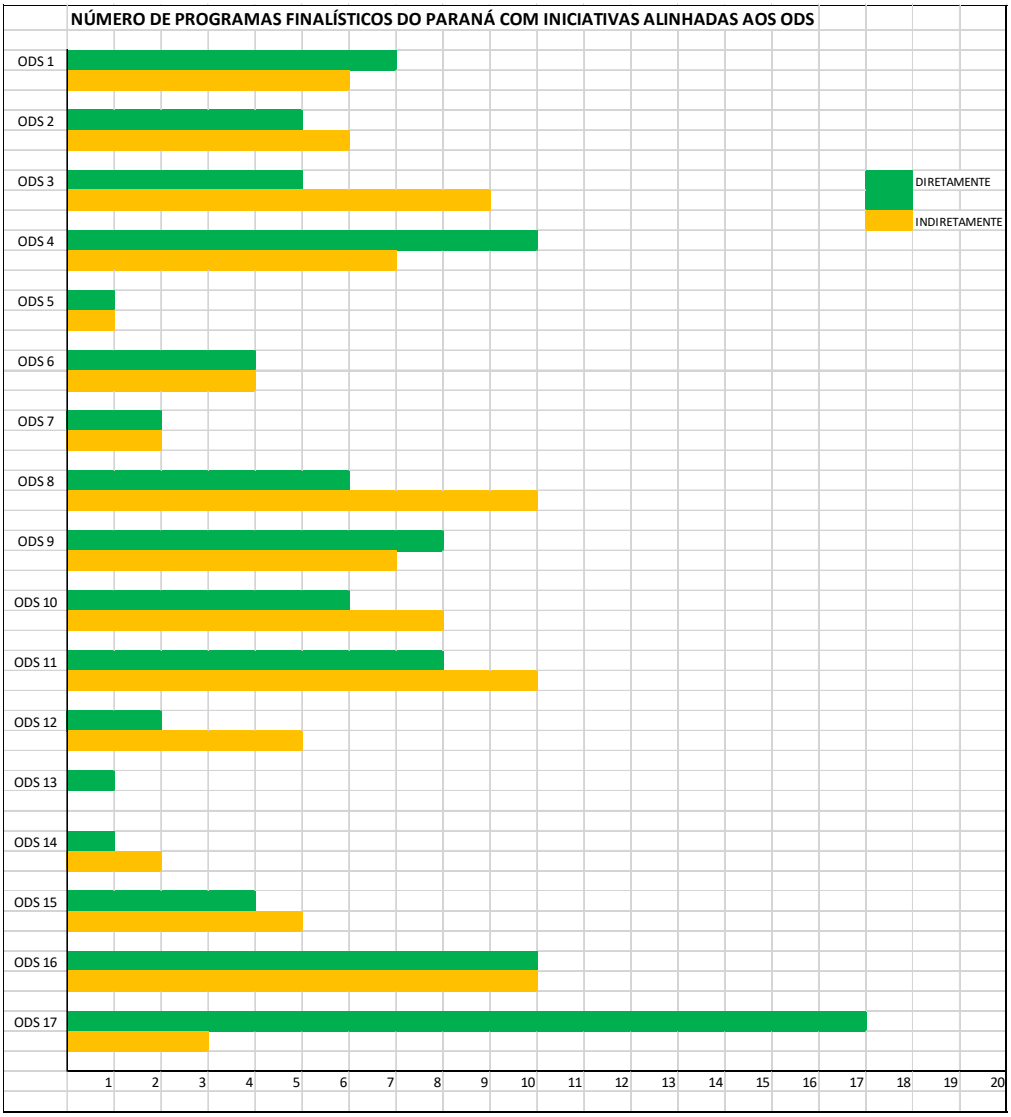
6 Resultados parciais

A metodologia proposta foi aplicada sobre os instrumentos de planejamento do estado do Paraná e deve ser replicada e adaptada a município da região metropolitana de Curitiba, como teste piloto da replicabilidade, visando à segunda etapa do *Projeto Paraná de Olho nos ODS*, da qual faz parte.

Os dados a seguir constituem resultados parciais da análise no estado.

A vinculação dos programas finalísticos do PPA 2016-2019 do Paraná com as 107 metas dos ODS (exceto metas de implementação) revela forte convergência entre o planejamento estadual e a Agenda 2030: os programas contribuem diretamente para metas dos ODS 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 15 e 16, e incluem ações transversais que potencialmente colaboram para o atingimento de metas dos ODS 2, 5, 10, 13, 14 e 17. No orçamento anual de 2017, as ações que compõem esses programas somaram mais de R$26 bi, o que corresponde a pouco menos de 60% do orçamento do Poder Executivo.

A experiência empreendida pela equipe sobre os 20 programas finalísticos do PPA 2016-2019 do estado do Paraná resultou na vinculação de 185 iniciativas vigentes às metas dos ODS, em papel de trabalho próprio, reagrupadas nos programas para fins de apresentação gráfica.



No gráfico, é possível perceber alguns padrões interessantes que se encontram em discussão para a elaboração da versão final do Relatório ODS Paraná: fica claro o papel do estado de apoiar, financiar e capacitar (ODS 17 – Meios de Implementação) os municípios, fenômeno provavelmente relacionado às atribuições próprias dos entes em políticas sociais descentralizadas.

Os ODS menos contemplados nas políticas paranaenses são o ODS 5 (Igualdade de Gênero), o ODS 13 (Mudanças Climáticas) e o ODS 14 (Vida Marinha).

No relatório, deverão ser discutidos outros critérios de vinculação e serão enfrentadas questões relativas à execução dos gastos.

Por fim, a avaliação dos indicadores relacionados aos programas finalísticos, com base em métrica proposta de qualidade a ser apresentada oportunamente, revela que apenas 20 dos 57 contam com pontuação máxima nos critérios de qualidade estabelecidos e, mesmo esses, pouco se aproximam dos indicadores globais sugeridos para fins de comparabilidade e acompanhamento da implementação da Agenda 2030. As maiores deficiências estão concentradas nos ODS 2, 5, 9, 12, 13, 14 e 15.

7 Considerações finais

Em que pesem os enormes desafios envolvidos em elaborar metodologias de análise sobre instrumentos de planejamento e orçamento que, apesar dos comandos constitucionais e legais que os orientam, constituem-se em peças de baixa qualidade informacional, a possibilidade de inovar nesse quesito e de contribuir para reformas incrementais a partir de uma base sólida, como a Agenda 2030, nos move. As questões propostas em edição anterior deste Congresso, permanecem: Qual é a capacidade dos TC na transformação do modelo de desenvolvimento regional brasileiro? Que estados e municípios queremos fiscalizar em 2030? Estamos deixando algo importante para trás?

Referências

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. *Governing to deliver* – Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: IDB 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas*. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202015%20-%20MDS%20Monitoramento%20Caderno%20de%20Estudos.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

CEPAL. *Horizontes 2030*. Santiago: Cepal, 2016. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40159>. Acesso em: 3 maio 2018.

DOMINGOS, Adriana Lima. Projeto Paraná de Olho nos ODS: estratégia de apropriação dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos níveis subnacional e local. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 20, p. 1-150, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2018/4/pdf/00326184.pdf>.

INTOSAI. *Report on the 23rd UN/INTOSAI Symposium* – UN Post-2015 Development Agenda: The Role of SAIs and Means of Implementation for Sustainable Development. Viena: Intosai, 2015. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/reports/EN_23_UN_INT_SympReport_Final.pdf Acesso em 07-06-2018>.

MPR. *Crianças e adolescentes* – Publicações: Fundação Abrinq. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1728.html>. Acesso em: 30 ago. 2018.

OCDE. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

TCU. *Coordinated audit sustainable development goals* – Executive Summary. Brasília: TCU, 2018.

TCU. *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo*. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <file://tcprofiles/usersprofiles$/TC502707/Downloads/Referencial%20para%20Avalia__o%20da%20Governan_a%20do%20Centro%20de%20Governo_WEB%20(2).pdf>. Acesso em: 1º nov. 2017.

TCU. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <file://tcprofiles/usersprofiles$/TC502707/Downloads/Referencial%20para%20avalia__o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas%20(2).PDF>. Acesso em: 1º nov. 2017.

UN. *Challenges for institutions in ensuring that no one is left behind*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10196Cmtt%20of%20Experts%20on%20Public%20Admin%20contribution%20to%20HLPF%20recd%202016-May-5.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DOMINGOS, Adriana Lima. Controle de políticas públicas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Metodologia de vinculação e análise do orçamento anual. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 597-604. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO NO TCE/MG DAS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO

FLÁVIA DE ARAÚJO E SILVA

Resumo: As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) passam pela fase de convergência aos padrões internacionais (IPSAS), trazendo mudanças significativas com o foco no registro integral do patrimônio, embasado no princípio da competência. Para atender ao objetivo desta pesquisa de descrever o processo de implementação das NBCTSP na área-meio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, realizou-se pesquisa empírica, por meio de entrevistas e consulta aos documentos produzidos no período de 2008 a 2018. Como resultados, verificou-se que alguns procedimentos foram conclusos antes do prazo estabelecido: a avaliação dos ativos imobilizados ao valor justo e o registro da depreciação, reconhecimento das contas a pagar por competência. Entretanto, não houve constatação de que essas informações estão cumprindo o seu papel, qual seja: subsidiar a tomada de decisão da administração. Esse cenário pode vir a mudar num futuro próximo, quando o processo de convergência contábil estiver mais consolidado para que as informações contábeis patrimoniais prevaleçam em detrimento às orçamentárias. Algumas estratégias foram traçadas para conseguir alinhamento com as diversas áreas envolvidas no processo e mitigar focos de resistências à mudança. Entre os procedimentos que estavam em implementação no momento da pesquisa, com expectativa de conclusão no médio prazo, pode-se mencionar o reconhecimento da receita por competência, a mensuração dos passivos contingentes e provisões para ações judiciais e a implantação do sistema de informações de custos.

Palavras-chave: NBCTSP. Procedimentos contábeis patrimoniais. Convergência contábil.

Abstract: Brazilian accounting standards applied to the public sector (NBCTSP) are converging to the international standards (IPSAS), bringing significant changes in the focus on the integral recording of equity, based on the principle of competence. In order to meet the objective of this research to describe the process of implementation of the NBCTSP in the Court of Audit of the State of Minas Gerais, an empirical research was

conducted, using interviews and consultation of documents produced in the period from 2008 to 2018. As a result, certain procedures were concluded before the established deadline: the evaluation of fixed assets at fair value and the recording of depreciation, recognition of accounts payable by competence. However, there was no evidence that this information is fulfilling its role, which is: to subsidize the decision making of the administration. This scenario may change in the near future, when the process of accounting convergence will be more consolidated so that the accounting balance sheet information would prevail over the budgeting one. Some strategies have been drawn to achieve alignment with the various areas involved in the process and to mitigate resistance to change. Among the procedures that were in stage of implementation at the time of the research, with expectation of completion in the medium term: the recognition of revenue by competence, the measurement of contingent liabilities and provisions for lawsuits and the implementation of the cost information system.

Keywords: Accounting standards. Brazilian accounting regulation. Accounting convergence.

1 Introdução

A contabilidade no Brasil vem sofrendo mudanças significativas nos últimos dez anos, tanto na área privada (societária) quanto na área pública. Mota (2009) afirma que as mudanças recentes representam uma verdadeira revolução no arcabouço conceitual, nos procedimentos de escrituração e nas técnicas de evidenciação.

As mudanças empreendidas no setor público, tanto na área contábil quanto em outras áreas de atuação, estão compreendidas no escopo do movimento intitulado *New Public Management*, Nova Gestão Pública, cujas diretrizes de atuação deveriam se pautar no foco em resultados, mensuração contínua do desempenho e *accountability* dos gestores públicos (NASCIMENTO, 2008).

A contabilidade pública brasileira vem passando por uma grande renovação estrutural, com mudança no foco do orçamento para o patrimônio público, tendo a transparência das informações como indutora dos controles e a necessidade de convergência com as normas internacionais, vetores centrais para a mudança (BEZERRA FILHO, 2014; NASCIMENTO, 2008). Essas mudanças drásticas, entretanto, podem esbarrar em resistências apresentadas pelos diversos atores envolvidos no processo, além dos aspectos políticos que permeiam toda organização pública no processo de implementação.

A implementação do regime de competência está no escopo das reformas da contabilidade pública, o que propiciará um salto de qualidade na informação contábil uma vez que serão produzidas informações mais completas sobre a posição patrimonial, conforme defendem diversos autores, como Borges *et al.* (2010, p. 897): "numa perspectiva prescritiva poder-se-ia até afirmar que os gestores públicos terão à disposição melhores informações contábeis para lhes auxiliar no processo decisório".

Diante do contexto de convergência contábil aos padrões internacionais, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: como vem sendo conduzido o processo de implementação das Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público (NBCTSP) em

uma entidade pública? Para tanto, foi realizado um estudo de campo em uma organização escolhida por acessibilidade: a área-meio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). Para atender ao objetivo desta pesquisa, qual seja, descrever o processo de implementação das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público no TCE/MG, realizou-se pesquisa empírica, cujos procedimentos metodológicos encontram-se descritos na seção três.

A justificativa para escolha do tema se deve ao fato de que a área de contabilidade do setor público permanece carente de pesquisas científicas. Existem trabalhos focados nas áreas de finanças públicas, aplicação da lei de responsabilidade fiscal, entre outros temas que sempre trazem o enfoque orçamentário que prevaleceu até então na contabilidade governamental no Brasil (ROZA; MACHADO; QUINTANA, 2011). Pesquisas que investiguem a adoção dos aspectos patrimoniais trazidos à tona com as normas de contabilidade editadas a partir de 2008 ainda são escassas: foram encontrados alguns trabalhos abordando os impactos da convergência e das NBCTSP, conforme descrito na seção 2.3, mas muito poucos trabalhos empíricos. Assim, faz-se necessário investigar como se deu, nos órgãos públicos, o processo de maneira a identificar quais dificuldades estão sendo experimentadas, quais estratégias estão sendo implementadas e quais métodos foram escolhidos.

Deste modo, essa pesquisa busca contribuir para a discussão acerca do processo de convergência contábil, assim como contribuir para outros (órgãos, contabilistas, consultores), que estejam buscando referências sobre a implementação dos novos procedimentos exigidos.

Este trabalho se encontra estruturado em quatro sessões, além desta introdução: o referencial teórico, que discorrerá sobre (i) a Nova Gestão Pública e a questão da mudança na cultura organizacional; (ii) a convergência contábil brasileira aos padrões internacionais; e (iii) o estágio atual da convergência e os desafios para o setor público; na seção três é apresentada a metodologia de pesquisa; na seção quatro os resultados alcançados e, na última seção, as considerações finais e sugestões para pesquisas futuras.

2 Referencial teórico

2.1 A Nova Gestão Pública e a questão da mudança na cultura organizacional

Nos últimos trinta anos, a Administração Pública vem passando por significativas mudanças estruturais necessárias para a retomada da credibilidade do Estado, que enfrentava graves crises econômicas e políticas (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Diversos movimentos de reformas de gestão pública, com diferentes iniciativas, foram observados ao redor do mundo (HOOD, 1995; PACHECO, 2010). Pode-se notar que o Estado buscava alinhamento estratégico com foco em resultados para atender à demanda de cidadãos cada vez mais conscientes e exigentes por serviços de qualidade e por transparência, deixando de se concentrar apenas em seus processos internos (CORRÊA, 2007; SILVA; MÁRIO, 2015).

Entre as iniciativas que podem ser destacadas de reformas da gestão pública, os estudos de Pollit e Bouckaerat (2011) em doze países apontam mudanças significativas na:

(i) administração financeira (formato e gestão do orçamento passam a ser voltados para o desempenho; práticas contábeis alteradas para regime de competência; auditoria pública passa a ter enfoque na efetividade); (ii) administração de pessoal (alterações nas formas de contratação, no regime de trabalho, regimes de aposentadoria, introdução de avaliação de desempenho para os servidores etc.); estrutura organizacional (descentralização, especialização, redução nos níveis hierárquicos e ênfase na melhor coordenação).

A mudança cultural trazida pelo gerencialismo teve impacto no conceito de *accountability* na Administração Pública (KLUVERS, 2003), ampliando a dimensão estritamente financeira da prestação de contas para englobar eficiência e efetividade das instituições (MODELL, 2004). Corrobora Nascimento (2008, p. 47) ao afirmar que a mudança de cultura da Administração Pública rumo aos novos conceitos de gestão pública trazidos pelo *New Public Management* é necessária para o sucesso da implementação das novas regras contábeis, uma vez que esse modelo tem foco nos resultados, em vez de insumos e, além disso, aumenta a responsabilidade dos gestores e mede os resultados com base na eficiência e efetividade.

Qualquer mudança organizacional, como a que está sendo abordada neste trabalho, deve ser conduzida de forma cuidadosa, no sentido de compreender, primeiramente, a cultura organizacional presente na instituição, que pode ser definida como um sistema de significados partilhados mantidos pelos membros de uma organização, de forma a distingui-la de outras organizações. Esse sistema de significados é um conjunto de características-chave que a organização valoriza (ROBBINS, 1999). A cultura organizacional permeia toda a organização influenciando a maneira de executar as atividades por meio das características humanas singulares a cada organização (ROBBINS, 1999).

Robbins (1999) aponta que existem aspectos disfuncionais da cultura para a eficácia de uma organização, como barreiras que podem ser interpostas à mudança: no momento em que o ambiente está passando por uma mudança, a cultura da organização pode não ser mais apropriada e pode tornar difíceis as respostas às mudanças no ambiente.

Os estudos acerca do comportamento organizacional mostram indícios de que as organizações e seus membros resistem à mudança: trata-se da tendência de um grupo de indivíduos a se opor às forças sociais que possam conduzir o sistema a novos patamares de equilíbrio (LEWIN, 1948; SILVA; MÁRIO, 2015). Corroborando esse posicionamento, Nascimento (2008) pondera que um dos obstáculos gerais para o processo de convergência contábil às normas internacionais (que será abordado na seção seguinte) é a resistência à mudança.

2.2 A convergência contábil brasileira aos padrões internacionais

A contabilidade aplicada às entidades públicas brasileiras vem passando, nos últimos dez anos, pelo processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade (IPSAS), cujo marco foi a publicação da Portaria nº 184/2008 do Ministério da Fazenda. A busca pela convergência aos padrões internacionais também é iniciativa em curso em outros países, como os da América Central, conforme evidenciaram Araya-Leandro, Caba-Peréz e López-Hernandez (2016).

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, vem editando normativos, manuais e instruções de procedimentos contábeis, em consonância com os pronunciamentos da International Federation of

Accountants – IFAC, e com as normas do Conselho Federal de Contabilidade aplicadas ao setor público (FRAGOSO *et al*., 2012; CASTRO, 2013; FEIJÓ; RIBEIRO, 2014; BEZERRA FILHO, 2014).

Uma das estratégias adotadas pela STN para a condução do processo de convergência foi colocar em discussão todos os pontos relevantes com as partes interessadas no processo (GAMA; DUQUE; ALMEIDA, 2014). Assim, foi instituído em 2007 o Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis (GTCON), cujo primeiro objetivo foi criar o Plano de Contas Único para aplicação em toda federação.

Um grande marco para a contabilidade governamental foi a publicação das primeiras NBCSP (NBCT 16.1 a 16.10), aprovadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) no ano de 2008, sofrendo algumas alterações posteriores (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009). Em 2011 foi publicada a NBCT 16.11 que tratava especificamente sobre o sistema de informações de custos (CFC, 2008; CFC, 2011). Até então, a contabilidade pública no Brasil era disciplinada, fortemente, pela Lei nº 4.320/1964, conferindo o foco orçamentário que sempre foi dado. Silva (2009, p. 355) aponta que "com a edição das NBCTSP foi aberto campo propício para a uniformização dos procedimentos contábeis internos e o reconhecimento da contabilidade como ciência que estuda o patrimônio".

Posteriormente, o CFC publicou no ano de 2016 as primeiras seis Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) convergidas às normas internacionais. O *Manual de contabilidade aplicado ao setor público (MCASP)*, editado pela STN, que no momento desta pesquisa se encontrava em sua sétima edição, contempla o conteúdo das NBCTSP, entendimentos discutidos nos grupos GTCON e GTREL e apresenta exemplos de contabilização dos procedimentos contábeis: orçamentários (PCO), patrimoniais (PCP) e específicos (PCE). Também discorre sobre o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e sobre as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) (BRASIL, 2017).

Nascimento (2008) aponta diversos benefícios do processo de convergência para o Brasil, que vão desde macroeconômicos, microeconômicos a benefícios institucionais: possibilidade de elaboração de estatísticas de finanças públicas com base em registro mais abrangente dos eventos econômicos relacionados ao setor público; comparação mais adequada à realidade de outros países (que já estão no processo de adoção das IPSAS), favorecendo a tomada de decisões; abordagem mais sofisticada no planejamento do gasto público no aspecto qualitativo e quantitativo, uma vez que o enfoque patrimonial é essencial para levantar os custos totais das atividades governamentais. O autor acrescenta ainda que um dos principais benefícios microeconômicos é o registro de todos os bens, direitos e obrigações do ente público.

Complementando, Nascimento (2008) aponta que um dos principais benefícios em termos institucionais é a transparência das finanças públicas em todos os níveis de desdobramentos, de modo a evitar práticas de corrupção e má gestão dos recursos públicos. O autor defende a ideia de que os cidadãos poderão compreender melhor os demonstrativos e assim estarão possibilitados a interferir na condução das políticas públicas.

As discussões recentes sobre o processo de convergência também trouxeram à tona a necessidade de que a Administração Pública produzisse e gerenciasse informações relacionadas ao custo dos serviços prestados de forma a subsidiar a tomada de decisão

com informações adequadas (MACHADO; HOLANDA, 2010; CARDOSO; AQUINO; BITTI, 2011; ROSA; SILVA; SOARES, 2015). Corroboram Slomski (2005), Pereira, Araújo (2016), Vicente, Morais e Platt Neto (2012) ao apontarem que a contabilidade de custos é de fundamental importância na gestão pública, pois ela permite mediar a eficiência das atividades da Administração Pública. Entretanto, a STN deixou de normatizar a temática custos a partir da sexta edição do *MCASP*, deixando a cargo de cada entidade a estruturação do seu próprio sistema.

Qualquer processo de mudança esbarra em obstáculos que podem comprometer o êxito dos objetivos pretendidos. Nascimento (2008) destaca alguns obstáculos e condições necessárias ao processo: mudança na gestão para foco em resultados; suporte político e burocrático; suporte acadêmico e profissional (nos campos da contabilidade e auditoria); estratégia de comunicação (publicações, revistas, conferências, seminários etc.); motivação dos atores envolvidos nas mudanças, treinamento e qualificação; consulta e coordenação (junto às entidades que irão aplicar as novas regras); levantamento dos custos de implementação (durante todo o período de transição); elaboração de normas contábeis específicas e capacitação em tecnologia da informação.

2.3 O estágio atual da convergência e resultados de pesquisas recentes sobre o tema

No ano de 2015 a STN publicou a Portaria nº 548 que estabeleceu os prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência. Esse documento lista os procedimentos patrimoniais a serem necessariamente observados para a consolidação das contas públicas nacionais sob a mesma base conceitual, em que são apresentadas considerações acerca da descrição do procedimento, as fontes normativas e os passos necessários para a respectiva implantação de maneira simplificada. Assim, esse normativo é mais completo que os anteriores (BRASIL, 2015).

Os prazos foram diferenciados para União, estados, municípios com mais de 50 mil habitantes e municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Diferentemente do último cronograma publicado pela STN, neste plano de implantação vigente os prazos foram diluídos ao longo dos próximos oito anos: o último prazo para estados se encerra em 2021; para municípios grandes, em 2022; para municípios pequenos, em 2023. Assim, as entidades públicas brasileiras terão um maior prazo para implementação de todos os procedimentos contábeis listados no ato normativo da STN.

Os acontecimentos mais recentes na área de normatização contábil referem-se à publicação das seis primeiras NBCTSP totalmente convergidas às normas internacionais. A NBCTSP Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público foi publicada em outubro de 2016 e estabelece os conceitos que devem ser aplicados no desenvolvimento das demais normas contábeis. Essa norma revogou normas anteriores,[7] datadas de 2008. De acordo

[7] Foram revogadas as NBCTSP 16.1, 16.2, 16.3, 16.4, 16.5 e alguns itens da 16.6.

com a STN (2017), essas novas normas são um marco importante para o início de fato do processo de convergência no país e evidenciam a complexidade do processo de convergência contábil que foi se reformulando, no que tange ao conteúdo e prazos, ao longo dos anos, como evidenciam Silva, Ckagnazaroff e Mário (2017).

Buscou-se levantar estudos empíricos brasileiros acerca da implementação das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, mas não foram identificados muitos trabalhos. A pesquisa bibliométrica realizada por Roza, Machado e Quintana (2011) constatou que os temais predominantes nas pesquisas brasileiras sobre contabilidade pública do período de 2004 a 2009 eram: controle, transparência e orçamento. Ravanello, Marcuzzo e Frey (2015) obtiveram resultados em pesquisa realizada com contadores do Sul do país que apontavam que os profissionais da área contábil ainda possuíam pouco conhecimento em relação à complexidade das mudanças e que a aplicação dos novos procedimentos ainda não estava sendo realizada. Resultado semelhante foi apurado por Piccoli e Klann (2015), que pesquisaram profissionais da região de Santa Catarina: o estudo revelou que 50% dos entrevistados não possuíam amplo conhecimento sobre as NBCASP e que, na percepção dos respondentes, a nova contabilidade pública é importante para a transparência e controle das contas públicas, mas, por outro lado, os contadores ainda não estavam aptos a elaborar e analisar as demonstrações contábeis.

Borges e Matias (2011) pesquisaram o uso da informação contábil por gestores públicos do Governo do Estado de Minas Gerais, identificando que predominavam as informações sobre execução orçamentária para subsidiar o processo de tomada de decisão.

Ribeiro e Bizerra (2011) pesquisaram a percepção de contadores em sete instituições públicas de ensino do estado do Rio de Janeiro sobre a possibilidade de melhoria na gestão pública decorrente das mudanças oriundas da convergência e constataram que a maioria acreditava que as mudanças iriam ajudar a melhorar a gestão pública e que ajudariam a mudar o seu foco, passando de burocrática para de resultados, além de tornar os demonstrativos contábeis mais úteis para tomada de decisão.

Amaral, Roncalio e Alberton (2013) pesquisaram o nível de adoção das NBCTSP por municípios catarinenses[8] e constataram que 80% dos 17 respondentes indicaram a não adoção dos procedimentos contábeis obrigatórios à época da pesquisa (2012). Os autores ainda elencaram os principais desafios ou dificuldades encontrados para adoção desses procedimentos, na percepção dos contadores, entre eles: sistemas informatizados inadequados e setores não integrados; necessidade de capacitação e treinamento de pessoal; pouca qualificação para a execução de tais procedimentos em função do prazo e quantidades de mudanças; mudança de cultura; período de troca de mandatos dos prefeitos.

Xavier e Silva (2017) apuraram junto aos contadores do município de Belo Horizonte que, na percepção da maioria deles, o processo não é simples e não estava sendo implementado de forma fácil, além de não ter havido uma preparação satisfatória dos envolvidos com a execução contábil. Os contadores informaram pelos questionários

[8] A população foi constituída por todos os contadores que atuavam em órgãos públicos, segundo banco de dados obtido com a Comissão de Integração com Contabilistas e Órgãos Públicos, do Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina – CRCSC. De 480 questionários enviados, houve 17 respostas, mas não há menção dos entes em que trabalhavam os respondentes.

que as mudanças nos processos de trabalho foram enormes, existindo grande dificuldade para compreensão de vários temas novos, mas que os benefícios esperados ao final da implantação dos novos procedimentos são grandes.

Os achados de Galdino, Moura e Cunha (2014) apontaram melhor evidenciação do passivo de uma fundação pública da região Norte do Brasil a partir da adoção do enfoque patrimonial na contabilidade do órgão, o que corrobora a *accountability* e a transparência.

3 Metodologia

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, qual seja descrever o processo de implementação das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público no TCE/MG, foi conduzida uma pesquisa descritiva, segundo delineamento de Triviños (2007).

Foi conduzido um estudo de campo no TCE/MG, órgão escolhido por acessibilidade dos pesquisadores e também por ser uma entidade que vem implementado os procedimentos contábeis patrimoniais desde 2013, como pode ser constatado em consulta às notas explicativas disponibilizadas no sítio eletrônico (TCE/MG, 2018). Foi obtido aval para realização da pesquisa com a Presidência da entidade.

Foram utilizadas três técnicas de coleta de dados, a saber:

a) entrevista semiestruturada em 20 perguntas realizada em março de 2016 com o servidor que esteve empossado no cargo de coordenador de contabilidade no período de 2005 a fevereiro/2015, buscando levantar os seguintes aspectos: (i) comunicação da mudança do processo de convergência e resistências enfrentadas; (ii) apoio da direção e alta administração; (iii) capacitação dos atores envolvidos; (iv) estratégias adotadas para implementação dos procedimentos e alinhamento com as unidades do órgão; (v) adequação dos sistemas informatizados; (vi) dificuldades encontradas e êxitos obtidos;
b) triangulação dos dados da entrevista com documentos e registros obtidos na Coordenadoria de Contabilidade referentes ao período de 2008 (ano do início do processo de convergência) a 2018, como: atas de reuniões, normativos, relatórios, expedientes internos, notícias publicadas na intranet, demonstrativos contábeis com as respectivas notas explicativas (TCE/MG, 2018);
c) coobservação participante: um dos autores do trabalho observou as rotinas da Coordenadoria de Contabilidade no período de 2015 a julho de 2018, uma vez que trabalha neste setor da instituição.

A escolha da técnica de coleta de dados (entrevista) é adequada ao estudo uma vez que é aplicável a pesquisas que buscam compreender o significado que o entrevistado atribui a questões e situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). A entrevista buscou explorar elementos para descrever os eventos do processo de implementação das novas regras contábeis no órgão.

Importante frisar que o roteiro da entrevista foi desenvolvido de acordo com o referencial que dá suporte teórico ao estudo e está alinhado aos propósitos deste

(MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Cabe destacar que não foi possível efetuar entrevistas com maior quantidade de representantes da entidade em virtude da limitação de tempo para conclusão da pesquisa.

Cabe também pontuar que não foi objeto deste estudo investigar aspectos políticos que permeiam qualquer organização pública, especialmente com a implementação de mudanças, assim como não foi objeto o aprofundamento nas razões para escolha dos métodos relacionados a cada um dos procedimentos contábeis implementados.

A pesquisa documental pode ser uma fonte auxiliar de informações, subsidiando o melhor entendimento de achados, além de corroborar evidências coletadas por outros instrumentos e outras fontes (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Assim, verificou-se se os achados da entrevista são comprovados com as evidências documentais, quando aplicável.

4 Resultados

4.1 Descrição do órgão e da Coordenadoria de Contabilidade

A descrição da Coordenadoria é necessária para que se possam compreender alguns aspectos que serão analisados em relação aos dados coletados tanto na entrevista quanto na pesquisa documental, cujos resultados serão apresentados nas próximas sessões.

A pesquisa empírica foi realizada no TCE/MG, órgão que vem implementando os novos procedimentos contábeis desde 2013, seguindo os prazos estabelecidos pela STN, já tendo concluído algumas etapas. O órgão contempla expressivo número de entidades jurisdicionadas sob sua fiscalização, englobando órgãos da Administração Pública do estado e dos 853 municípios. A estrutura organizacional costuma ser alterada sempre que um novo conselheiro assume a Presidência, o que ocorre com periodicidade bianual. Existem cerca de 1.200 servidores na organização.

A Coordenadoria de Contabilidade é a unidade responsável pela implementação dos procedimentos contábeis, e estava subordinada à Diretoria de Finanças. A Coordenadoria contava com dez servidores à época de realização da pesquisa, sendo nove formados em Ciências Contábeis e todos com especialização em alguma área relacionada à Administração Pública. Grande parte desses servidores contava com mais de vinte anos de trabalho no órgão, e vários deles já trabalhavam na Coordenadoria de Contabilidade há cerca de dez anos. Grande parte dos servidores estava em fase pré-aposentadoria.

O sistema contábil utilizado no órgão é o Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira, que também é utilizado pelos demais entes que compõem a estrutura da Administração direta do estado e é gerido por órgão do Poder Executivo. Nele são registradas as etapas de execução do orçamento, assim como as contas de controle e de natureza patrimonial. Esse sistema estava passando por uma fase de reestruturação para se adequar às novas regras contábeis no momento da coleta de dados. Além do Siafi, existem diversos outros sistemas no órgão não integrados entre si: sistema de folha de pagamento, controle de patrimônio, contratos, diárias de viagem etc.

O TCE/MG determinou aos seus jurisdicionados que adotassem as NBCTSP por meio de instrumentos normativos relacionados às prestações de contas anuais. Assim,

internamente, a escrituração contábil do órgão também deveria seguir as normas contábeis vigentes, em consonância com o que está sendo cobrado das entidades sob jurisdição do TCE.

4.2 Resultados da entrevista

A entrevista foi realizada com o servidor do TCE/MG que, à época da pesquisa, se encontrava empossado no cargo de assessor contábil vinculado à unidade finalística da entidade. Ele esteve empossado no cargo de coordenador de contabilidade pelo período de 2005 a fevereiro de 2015. O servidor é formado em Ciências Contábeis, especialista em Contabilidade e Finanças Públicas e em Controle Externo. Os resultados serão apresentados a seguir.

4.2.1 O processo de mudança e seus reflexos no TCE/MG

Inicialmente, o entrevistado destacou que já estava acompanhando o processo de discussão da convergência às normas internacionais por cerca de um ano e que estava disseminando a ideia para os servidores. Mesmo assim, houve certo "susto" inicialmente, uma vez que prevalecia a cultura da contabilidade com enfoque puramente orçamentário. Assim, a transição para um novo paradigma foi difícil: mostrar a importância dos novos procedimentos era tarefa árdua. Aos poucos, foi feito um trabalho de sensibilização com os envolvidos com intuito de mostrar que o processo de mudança era importante e necessário.

O entrevistado afirmou ter tido suporte por parte da direção e da alta administração para iniciar o processo de mudança. Não houve cobrança por parte da alta administração acerca das ações que a contabilidade deveria implementar, mas houve respaldo para que o entrevistado pudesse iniciar os procedimentos necessários para implementação das novas regras que envolveriam, também, outras unidades do órgão. Pode-se analisar que esse processo, dentro do órgão, ocorreu de forma *bottom-up*.

Em relação ao processo de comunicação da mudança aos colaboradores da Coordenadoria de Contabilidade com intuito de obter entendimento e aceitação da nova abordagem que passaria a ser dada à contabilidade pública, o entrevistado informou que as comunicações foram feitas por meio de reuniões realizadas com a equipe, envio de comunicados/atualizações pelo grupo de *e-mail* de que todos colaboradores faziam parte, de modo que todos pudessem acompanhar os trabalhos que estavam sendo desenvolvidos.

O entrevistado disse que observou o fato de que alguns colaboradores demonstraram resistência à mudança: uns mais que outros. De maneira geral, houve internalização da ideia e entendimento do processo de mudança. No ponto de vista dele, a convergência foi bem recepcionada pelos colaboradores, porém não de forma imediata: por meio de um processo gradativo.

Quando abordada a questão de se a capacitação para os colaboradores teria sido suficiente para corroborar o processo de entendimento e internalização da mudança, ele primeiramente destacou seu ponto de vista de que capacitação, de forma geral, nunca é 100% suficiente, pois se trata de um processo contínuo e que acreditava não ter sido suficiente. Alguns obstáculos foram: disponibilidade dos servidores em participar dos

cursos, inclusive daqueles realizados fora do horário de trabalho, acúmulo de trabalho na unidade etc.

4.2.2 Estratégias internas adotadas, dificuldades encontradas e êxitos obtidos

Em relação às estratégias adotadas pelo entrevistado para adotar os novos procedimentos de contabilidade, ele destacou que foram definidos cinco pressupostos no início do processo:

i) envolvimento e entendimento dos gestores das diversas unidades envolvidas no órgão (no que tange à geração de informações; alimentação de sistemas etc.): questão fundamental uma vez que os gestores necessitavam se envolver para que fosse viável a implementação das novas rotinas;
ii) apoio técnico por parte da Coordenação de Contabilidade para as várias unidades envolvidas, uma vez que não caberia a essa unidade produzir as informações, mas sim prestar o apoio técnico necessário para as demais coordenadorias em relação aos novos conceitos e às ações necessárias para se implementar os novos procedimentos;
iii) realização do trabalho da maneira mais adequada possível a despeito das restrições de recursos financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis à época, uma vez que essas restrições não poderiam se tornar empecilhos para a adoção dos procedimentos;
iv) produção das informações independentemente da existência de sistemas informatizados disponibilizadas; ele menciona como exemplo o trabalho de levantamento dos bens móveis e avaliação ao valor justo que deveria ser realizado, independentemente de existir sistema informatizado para gestão dessas informações; no momento em que fosse adquirida/desenvolvida a solução de tecnologia da informação, as informações já estariam prontas para serem inseridas no sistema;
v) acompanhamento concomitante por parte da Controladoria Interna da implementação dos novos procedimentos, inclusive com registro formal dessa participação por meio do instrumento normativo que contemplava os prazos para implementação de cada procedimento (cronograma de ações internas).

O entrevistado apontou quais foram os atores mais importantes na condução do processo de implementação das novas regras contábeis: a alta administração, para conceder aval para as ações necessárias; a equipe da Coordenação de Contabilidade, pois, caso não tivesse se envolvido com os processos, não teria surtido o efeito esperado; os gestores dos demais setores.

Quanto à aproximação com as demais unidades do órgão para obtenção das informações necessárias ao registro/evidenciação contábil, o entrevistado apontou que alguns gestores recepcionaram muito bem a ideia, mas outros apresentaram certa resistência, gerando mais esforço no convencimento para que pudessem entender a

importância do processo que estava sendo conduzido. Também houve esforço para persuadi-los de que a produção das informações não era atribuição da Coordenação de Contabilidade. De maneira geral ele descreveu que essa fase foi trabalhosa e lenta, mas que conseguiram, aos poucos, quebrar as resistências por meio de reuniões, trocas de mensagens por *e-mail*, eventos, seminários, discussões entre as equipes e diálogo com os gestores.

O entrevistado acha que as maiores dificuldades encontradas no processo de implementação das novas regras de contabilidade foram: quebrar resistências; quebrar o paradigma da visão estritamente orçamentária da contabilidade; mudar a cultura; fazer os demais atores entenderam que eram parte do processo e que, sem ajuda deles, não seria possível alcançar o objetivo pretendido.

Os procedimentos implementados informados pelo entrevistado foram:

a) implantação do registro por competência dos bens móveis e material de consumo, por meio do "recebimento provisório" que geraria o lançamento contábil da fase "em liquidação" no sistema Siafi: o gestor da Coordenadoria de Almoxarifado foi receptivo à mudança e entendeu que o procedimento era atribuição daquela unidade; foi destacado pelo entrevistado como um caso de sucesso;
b) avaliação ao valor justo dos bens móveis do ativo imobilizado e elaboração dos cálculos de depreciação: a Coordenadoria de Patrimônio assumiu a responsabilidade pelo trabalho que precisava ser feito e conduziu de forma apropriada o processo, na opinião do entrevistado;
c) levantamento do passivo contingente/provisões relacionadas aos processos judiciais: a unidade jurídica incorporou a ideia, entendeu o processo e conseguiu produzir informações consistentes à época.

O entrevistado foi questionado sobre se considerava que alguma estratégia diferente poderia ter sido conduzida, considerando uma análise posterior aos fatos e também com um olhar de alguém que já não mais faz parte da Coordenação de Contabilidade: ele ponderou que poderia ter tido mais autonomia para atuar, de forma que conseguiria mais agilidade no processo, ou seja, os resultados se verificariam em tempo menor que o verificado.

Também foi indagado a respeito da utilização das novas informações geradas pelos procedimentos implementados, elencadas pelo entrevistado como êxitos alcançados, e a resposta foi que não tinha conhecimento da utilização dessas informações para apoiar o processo de tomada de decisão pela alta administração. Talvez tenham sido utilizadas pelo nível gerencial médio. A opinião do entrevistado é de que a efetiva utilização das informações contábeis para tomada de decisões depende ainda de maior divulgação e reconhecimento da validade e importância dessas informações.

4.2.3 Impacto nos sistemas informatizados

O entrevistado informou que praticamente todos os sistemas informatizados precisaram de alterações, em algum aspecto, para atender às necessidades informacionais

das novas regras contábeis. Ele mencionou os sistemas de patrimônio, de contratos, de gestão de recursos humanos (folha de pagamento), ponderando que apenas o sistema de gestão de material de consumo não precisou de ajustes à época. Quanto ao sistema de controle de patrimônio, por exemplo, ele explicou que era um sistema que atendia às necessidades da Coordenação de Patrimônio, entretanto, não contemplava em seu escopo funcionalidades para o cálculo da depreciação, demandando a necessidade de desenvolvimento de um outro sistema; o sistema de folha de pagamento precisou ser adaptado para fornecer dados para o reconhecimento de apropriações por competência (férias a pagar, 13º salário); o sistema de controle das multas imputados pelo TC (para reconhecimento do crédito a receber por competência) também precisou desenvolver as funcionalidades que permitissem o levantamento dessas informações.

Os estudos de Viana *et al*. (2013) também apontaram grandes dificuldades encontradas por uma instituição pública de ensino no que tange ao desenvolvimento de um sistema para controle patrimonial e cálculo da depreciação de modo a atender aos requisitos normativos vigentes. Tal dificuldade também foi destacada nos estudos de Amaral, Roncalio e Alberton (2013).

Carneiro e Silva Neto (2015) apontam que o profissional da área contábil necessita ter competências desenvolvidas na gestão dos sistemas de informações para estar apto a atuar no contexto das normas atuais de contabilidade do setor público.

4.3 A condução do processo de implementação das normas de contabilidade segundo a fonte documental

Será apresentado a seguir o resultado da consulta efetuada em documentos referentes ao período 2008 a julho de 2018 obtidos na Coordenadoria de Contabilidade, como: atas de reuniões da Coordenadoria de Contabilidade, envolvendo outras unidades; atas de reuniões de grupos de trabalho instituídos pelo órgão; normativos publicados; relatórios contábeis; relatórios emitidos por outras unidades para subsidiar o registro contábil; ofícios internos; notícias publicadas na intranet; demonstrativos contábeis dos exercícios, com as respectivas notas explicativas, quando disponíveis.

4.3.1 Estratégias adotadas e capacitações realizadas

Informações obtidas por meio das notas explicativas dos exercícios de 2014 a 2017 evidenciam que o TCE tem registrado os novos procedimentos exigidos pelas normas convergidas.

Uma das estratégias adotadas pelo órgão foi a instituição de um grupo de trabalho para promover estudos relativos às Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, no ano de 2012. O grupo foi constituído por servidores das unidades de fiscalização (controle externo), assim como da unidade contábil e financeira do órgão com o intuito de aprimorar os conhecimentos nas novas regras contábeis. Os temas do *MCASP* foram divididos em cinco subgrupos (de acordo com os capítulos da edição vigente à época) e apresentados em reuniões com periodicidade variável (semanal/quinzenal).

O grupo de trabalho constatou a necessidade de que os servidores do órgão fossem capacitados para conseguir exercer a atividade de fiscalização observando as novas

regras. Assim, os servidores participaram de vários cursos no período de 2012 a 2014, realizados no próprio órgão (para público interno) como também por organizadores externos, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF).

4.3.2 Procedimentos implementados

No ano de 2013 foi publicada uma portaria que instituiu cronograma com prazos para adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, alinhados aos prazos estipulados pela STN (Portaria nº 753/2012). Houve alteração nos prazos inicialmente estipulados, sendo publicada nova portaria ainda no exercício de 2013. Os procedimentos (quando aplicáveis à realidade do órgão) foram divididos em doze partes, considerando o ciclo contábil de reconhecimento, mensuração e evidenciação de ativos e passivos.

Os prazos para adoção dos procedimentos ora mencionados foram escalonados entre outubro de 2013 a dezembro de 2014. Entretanto, grande parte dos prazos não foi cumprida e, em fevereiro de 2015, foi publicado ato normativo suspendendo as datas-limite previstas no cronograma interno, uma vez que a STN também havia suspendido os prazos dos procedimentos. No mês de outubro de 2015 foi elaborado novo cronograma interno considerando os novos prazos instituídos pela STN por meio da Portaria nº 548/2015. Esses prazos foram escalonados até dezembro de 2018, sendo que para alguns procedimentos foram consideradas datas-limite inferiores àquelas estipuladas pela STN.

O plano de contas aplicado ao setor público foi implantado no ano de 2013, seguindo os procedimentos realizados no âmbito de todos os entes do estado, já que todos usam o mesmo sistema contábil. Entretanto, como o Siafi transacional não havia sido ajustado, os registros continuavam sendo realizados em contas do plano de contas anterior ao PCASP. Para se consultar o balancete/extrato de conta contábil segundo o PCASP, era necessário acessar o módulo contábil (sistema *web*) do Siafi. Essa situação perdurou até 2018, quando os dados foram coletados, com previsão de se extinguir a partir de 2019, quando um novo sistema de informações estava previsto para ser implementado.

A seguir serão listados alguns procedimentos que foram concluídos até julho de 2018 a ponto de subsidiar o registro contábil:

a) avaliação dos bens móveis e imóveis e depreciação: os trabalhos de reavaliação foram concluídos em 2013, assim como as definições necessárias para se calcular a depreciação (vida útil, valor residual); em outubro de 2014 os registros contábeis foram inseridos no Siafi, subsidiados por relatórios emitidos pelo sistema de patrimônio;
b) fornecedores e contas a pagar – *fase "em liquidação"*: o registro de recebimento de materiais de consumo e materiais permanentes passou a ser realizado no sistema Siafi em novembro de 2013, de forma a evidenciar adequadamente a competência das obrigações assumidas pelo órgão;
c) créditos a receber decorrentes de multas aplicadas pelo TCE reconhecidos por competência, bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas: o procedimento foi concluído no ano de 2017;

d) investimentos permanentes e respetivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável: a atualização dos investimentos foi concluída em 2017;

e) provisões, ativos e passivos contingentes: subsidiados pelos relatórios elaborados pela unidade jurídica, os registros contábeis passaram a ser feitos no exercício de 2017;

f) bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável: foi constatada a existência de bens que se enquadravam na definição de bens do patrimônio cultural, porém que não eram passíveis de mensuração em bases confiáveis, de modo que a evidenciação estava sendo feita em notas explicativas;

g) notas explicativas às demonstrações contábeis: esses documentos começaram a ser preparados de modo mais estruturado a partir do exercício de 2015, contendo informações com intuito de subsidiar o entendimento pelo usuário da informação.

4.3.3 Procedimentos em fase de implementação

Os procedimentos que se encontravam em fase de implantação em julho de 2018, de acordo com a documentação verificada, são: (i) obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias etc.); (ii) *softwares*, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável; (iii) sistema de informações de custos.

A entidade iniciou os estudos para implementação do sistema de custos no ano de 2011. Foi formalmente criado um grupo de trabalho para o desenvolvimento, a implantação e o acompanhamento do sistema de custos, e em agosto de 2014 foi instituído um grupo de trabalho com maior quantidade de integrantes para trabalhar no Projeto TCSIC. O grupo é formado por integrantes de diversas unidades do TC, incluindo a unidade contábil e financeira. Em julho de 2018 o sistema passou a gerar os primeiros relatórios de custos por unidades administrativas; entretanto, existem outras fases previstas para o projeto que irá levantar custo de outros objetos de custos.

4.3.4 Análise geral dos dados coletados: triangulação das evidências da entrevista com documentos e comparação com pesquisas relacionadas ao tema

De posse dos dados coletados por meio dos documentos ora mencionados foi possível verificar que as informações fornecidas na entrevista realizada foram confirmadas pelos documentos analisados e listados na seção 4.3.2. As dificuldades mencionadas pelo entrevistado em relação ao processo de envolvimento das demais unidades do órgão para produção e disponibilização das informações necessárias ao processo contábil puderam ser verificadas ao se analisar o conteúdo de diversos registros de expedientes internos recebidos e enviados pela Coordenadoria de Contabilidade, assim como *e-mails* contendo orientações para realização dos procedimentos.

Também foi possível verificar, por meio de correios eletrônicos, que a Coordenadoria de Contabilidade buscou atuar de forma consensual com os demais envolvidos no que tange à fixação dos prazos para implementação dos procedimentos.

Quanto aos procedimentos implementados elencados pelo entrevistado, pode-se verificar que os registros contábeis referentes à depreciação dos bens móveis estavam sendo realizados mensalmente, assim como se constatou a existência de saldo na conta de fornecedores/estoque-recebimento provisório no balanço patrimonial de 2015. Os demais procedimentos implementados foram verificados pela documentação fornecida pela Coordenadoria de Contabilidade para o período de 2015 a 2018.

Entretanto, não foi possível apurar evidências de que as novas informações contábeis registradas estavam sendo utilizadas para melhorar o processo de tomada de decisão pela direção ou alta administração do TCE. Lembrando que o propósito da contabilidade é gerar informação útil para tomada de decisão (KOHAMA, 2014; SLOMSKI, 2005). Por meio da observação participante, durante o levantamento de dados do trabalho de campo, ficou evidenciado que as informações de caráter orçamentário eram as mais solicitadas pela direção para embasar a tomada de decisão junto à Presidência do órgão. Essa situação vai ao encontro dos achados de Borges e Matias (2011).

Foi possível verificar que o órgão havia realizado alguns procedimentos contábeis antes do prazo estipulado pela STN: a depreciação estava sendo apurada desde 2013 (prazo final era 2016) e o passivo com fornecedores por competência estava sendo registrado desde 2013 (prazo final é 2015). As dificuldades estavam sendo contornadas, na medida em que estratégias de atuação com as demais unidades vinham sendo adotadas para mitigar resistências.

Verificou-se que mesmo não havendo sistema informatizado para registro da depreciação de imóveis, os cálculos e trabalhos de levantamento necessários foram concluídos no prazo inicialmente estabelecido, restando ao TCE esperar pela disponibilização da funcionalidade no sistema Siafi (que é gerido por outro órgão).

É preciso destacar que a lentidão nos processos de trabalho do setor público é um traço marcante, e o órgão sob estudo também parece ter sentido esse impacto do modelo burocrático, visto que alguns procedimentos iniciados em 2013 não haviam sido concluídos até julho/2018. Entretanto, há que se ponderar também que vários dos novos procedimentos são complexos e requerem uma grande reestruturação nos processos organizacionais, o que demanda tempo para sua conclusão. A dificuldade para implementação dos novos procedimentos em virtude das especificidades do setor público também foi apontada nos estudos de Amaral, Roncalio e Alberton (2013).

Os sistemas informatizados também se mostraram um fator de entrave ao processo, o que se revela também em outros estudos, como apontaram Viana *et al*. (2013) que, ao pesquisarem a implementação da depreciação em uma instituição pública de ensino, constataram que uma das dificuldades no processo foi a falta de um sistema patrimonial com dados fidedignos. Para Ravanello, Marcuzzo e Frey (2015, p. 114), que pesquisaram municípios do sul do país, "a estrutura organizacional na grande parte dos municípios analisados, no que se refere aos sistemas informatizados e fluxo de informações, não está preparada para atender às exigências das novas normas, ficando evidenciada a carência de profissionais capacitados".

Foi possível verificar que o processo de implementação das novas normas é percebido como complexo e demanda bastante capacitação dos atores envolvidos para colocar em prática todo o arcabouço que as normas em processo de convergência ao padrão internacional determinam. O tempo para a implementação de alguns

procedimentos evidencia essa dificuldade pela qual o órgão estudado tem passado, realidade vivenciada por outros órgãos brasileiros, como apontaram Ravanello, Marcuzzo e Frey (2015) e Piccoli e Klann (2015).

Importante mencionar a iniciativa em curso pelo TCE/MG de implementar um sistema de custos com a perspectiva de subsidiar o processo de tomada de decisão. O uso da informação sobre custo dos serviços para apoiar os processos gerenciais internos é defendido por diversos autores da literatura gerencial (MACHADO; HOLANDA, 2010; BORGES; MÁRIO; CARNEIRO, 2012; PEREIRA; ARAÚJO, 2016).

5 Considerações finais

O presente trabalhou descreveu o processo de implementação de procedimentos contábeis de acordo com as novas regras de contabilidade aplicada ao setor público, no TCE/MG. Como os demais órgãos públicos brasileiros, essa entidade também segue internamente as determinações que são aplicadas a todos os seus jurisdicionados no que tange à preparação de informações contábeis mais completas, sob um novo padrão.

Por meio dos procedimentos metodológicos adotados (pesquisa documental, observação participante e entrevista), foi possível coletar evidências suficientes para demonstrar que o processo vinha sendo desenvolvido desde 2012, quando as primeiras preparações e estudos foram iniciados.

Algumas estratégias de atuação deste processo foram traçadas: envolvimento dos gestores das diversas unidades envolvidas no processo; apoio técnico por parte da Coordenação de Contabilidade para as demais áreas responsáveis pelo levantamento/preparação das informações; empenho da equipe para adoção dos procedimentos mesmo com as restrições de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; produção das informações independentemente das ferramentas de sistemas informatizados disponibilizadas à época; e acompanhamento concomitante por parte da Controladoria Interna.

Como resultados dos esforços envidados pelas unidades envolvidas nos processos, o TCE conseguiu implementar os seguintes procedimentos contábeis patrimoniais: (i) reconhecimento de obrigações com fornecedores por competência (no que tange à despesa com bens móveis e material de consumo); (ii) registro da avaliação ao valor justo dos bens móveis e imóveis, assim como registro da depreciação mensal; (iii) reconhecimento da receita/créditos a receber pelo regime de competência; (iv) atualização a valor justo dos investimentos; (v) registro das provisões e evidenciação dos passivos contingentes e (vi) preparação de notas explicativas às demonstrações contábeis para aumentar o nível de *disclosure*.

Outros procedimentos contábeis se encontravam em fase de implementação no momento da coleta de dados, como exemplo, o sistema de informações de custos, projeto que estava em curso e que terá um potencial de gerar informações úteis para tomada de decisões no órgão, na perspectiva dos atores envolvidos com a iniciativa.

Pode-se analisar, pelas evidências coletadas, que o Tribunal vem implementando as novas regras de contabilidade, vislumbrando o registro de todos os ativos e passivos num médio prazo. Assim, o órgão passará a dispor de informações mais completas

sobre seu patrimônio, de modo a subsidiar o processo de tomada de decisão, que é a finalidade da contabilidade.

Foi constatado que a adoção dos novos procedimentos contábeis é um processo que levará algum tempo até ser concluído, por mais que os órgãos públicos se esforcem para adotá-los, devido a vários motivos: as informações devem ser preparadas e disponibilizadas por outras unidades externas à unidade contábil; a estruturação do fluxo de informações, incluindo as implicações nos sistemas informatizados, é uma atividade complexa para vários fatos contábeis que necessitam ser registrados; a capacitação dos atores envolvidos, que é fator preponderante para mitigar as resistências, nem sempre se mostra satisfatória. Além disso, existem as questões políticas que permeiam as organizações públicas, mas esse tema não foi objeto de estudo deste trabalho.

A despeito de alguns procedimentos contábeis já terem sido implementados e as informações já estarem sendo produzidas, não houve constatação de que essas informações estavam cumprindo o seu papel, qual seja: subsidiar a tomada de decisão da Administração. Pode ser que esse cenário venha a mudar daqui a uns anos, quando o processo de convergência contábil estiver mais maduro e consolidado, de modo que as informações contábeis patrimoniais prevalecerão em detrimento às orçamentárias.

Esta pesquisa apresenta algumas limitações, que podem ser exploradas em pesquisas futuras, como exemplo: (i) o levantamento da percepção dos demais atores envolvidos no processo de implementação das novas regras, sejam eles gestores das demais unidades ou colaboradores da Coordenadoria de Contabilidade; (ii) o levantamento da percepção dos usuários da informação contábil para o processo de tomada de decisão acerca dos benefícios contemplados pelos novos procedimentos; (iii) os aspectos políticos (considerando os diversos *stakeholders*), que podem ter impactado a implementação dos novos procedimentos. Sugere-se, adicionalmente, que sejam realizadas pesquisas em momento futuro para monitorar a conclusão dos procedimentos que se encontravam em fase de implementação no momento de realização desta pesquisa.

Referências

AMARAL, E.; RONCALIO, M. P.; ALBERTON, L. Adoção do enfoque patrimonial, previsto nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em municípios de Santa Catarina. *Gestão Contemporânea*, Porto Alegre, ano 10, n. 13, p. 181-202, 2013.

ARAYA-LEANDRO, C.; CABA-PERÉZ, M. D. C.; LÓPEZ-HERNANDEZ, A. M. The convergence of the Central American countries to International Accounting Standards. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 265-283, 2016.

BEZERRA FILHO, J. E. *Contabilidade aplicada ao setor público*: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2014.

BORGES, T. B. *et al*. Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 877-901, 2010.

BORGES, T. B.; MÁRIO, P. C.; CARNEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 469-491, 2013.

BORGES, T. B.; MATIAS, M. A. Contabilidade gerencial no setor público: o caso de Minas Gerais. *Revista Contabilidade Vista e Revista*, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 73-98, 2011.

BRASIL. *Lei 4.320 de 17 de março de 1964*. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. Disponível em: <http://tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. *Portaria STN n. 548 de 24 de setembro de 2015*. 2015. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Portaria+STN+548+2015+PIPCP/73e5e615-ccbe-4050-bfc3-a9356d35daf1>. Acesso em: 19 mar. 2016.

BRASIL. *Portaria STN nº 700 de 2014*. Aprova as Partes II, III, IV e V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2016.

CARDOSO, R. L.; AQUINO, A. C. B.; BITTI, E. J. S. Reflexões para um framework da informação de custos do setor público brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 5, p. 1565-586, 2011.

CARNEIRO, A. F.; SILVA NETO, J. M. Competências essenciais dos profissionais contábeis em face da nova contabilidade pública sob a perspectiva dos contadores de Rondônia. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 5, n. 3, p. 100-122, 2015.

CASTRO, D. P. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*: integração das áreas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização de controles internos, como suporte à governança corporativa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução n. 1128 a 1137/2008*. Aprova as NBCT 16.1 a 16.10. Brasília: CFC, 2008.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução n. 1366/2011*. Aprova a NBCT 16.11. Brasília: CFC, 2011.

CÔRREA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

FEIJÓ, P. H.; RIBEIRO, C. E. *Entendendo o plano de contas aplicado ao setor público*. Brasília: Gestão Pública, 2014.

FRAGOSO, A.R. *et al.* Normas Brasileiras e Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e o desafio da convergência: uma análise comparativa – IPSAS e NBCTSP. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 4, p. 434-447, 2012.

GALDINO, J. A.; MOURA, J. B.; CUNHA, E. L. Efeitos do enfoque patrimonial na dívida pública flutuante: um estudo de caso em uma fundação pública do norte do Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 11, n. 23, p. 31-52, 2014.

GAMA, J. R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias top-down e bottom-up. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 183-206, 2014.

HOOD, C. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organization and Society*, Oxford, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

KLUVERS, R. Accountability for performance in local government. *Australian Journal of Public Administration*, v. 62, n. 1, p. 57-69, 2003.

KOHAMA, H. *Contabilidade pública*: teoria e prática. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, D. V.; SANTANA, C. M.; GUEDES, M. A. As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 12, n. 2, p. 15-23, 2009.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T.C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739-72, 2009.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MODELL, S. Performance measurement myths in the public sector: a research note. *Financial Accountability e Management*, v. 20, p. 1, p. 39-55, 2004.

MOTA, F. G. L. *Contabilidade aplicada ao setor público*. Brasília: Nacional, 2009.

NASCIMENTO, L. S. A contabilidade patrimonial integral no setor público: os parâmetros, desafios e benefícios de sua implementação no Brasil. *Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional*, 2008. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/3tosiXIIIPTN/CONTABILIDADE_PATRIMONIAL_INTEGRAL_SETOR.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2016.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R., ABRÚCIO, F. L., PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil*: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

PEREIRA, T. R. L.; ARAÚJO, A. O. Relevância das informações geradas pelo Siscustos para a nova administração pública, na percepção dos analistas e auditores das ICFEx. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 13, n. 28, p. 169-190, 2016.

PICCOLI, M. R.; KLANN, R. C. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 425-448, 2015.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Trajectories of reform and modernization. In: POLLIT, C., BOUCKAERT, G. *Public management reform* – A comparative analyses: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford Press, 2011.

RAVANELLO, M.; MARCUZZO, J. L.; FREY, M. R. Análise da adequação dos municípios brasileiros às normas de contabilidade aplicadas ao setor público. *Revista do CEPE*, v. 42, p. 114-131, 2015.

RIBEIRO, C. M. A.; BIZERRA, A. L. V. Convergência contábil na Administração Pública Federal: o caso das instituições federais de ensino do estado do Rio de Janeiro. *Pensar Contábil*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 52, p. 55-64, 2011.

ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Prentice Hall, 1999.

ROSA, F. S.; SILVA, L. C.; SOARES, S. V. Aspectos de convergência da contabilidade no setor público: um enfoque sobre a implantação do sistema de custos segundo a percepção de contadores municipais do estado de Santa Catarina. *Contabilidad y Negocios*, v. 10, n. 19, p. 27-42, 2015.

ROZA, M. C.; MACHADO, D. G.; QUINTANA, A. C. Análise bibliométrica da produção científica sobre contabilidade pública no Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG) e na Revista de Administração Pública (RAP), no período 2004-2009. *ConTexto*, v. 11, n. 20, p. 59-72, 2011.

SILVA, F. A.; CKAGNAZAROFF, I. B.; MÁRIO, P. C. Convergência contábil no setor público: um estudo do processo analisando percepções e posicionamento dos atores envolvidos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, I. *Anais*... Florianópolis: [s.n.], 2017.

SILVA, F. A.; MÁRIO, P. C. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1401-1427, 2015.

SILVA, L. M. *Contabilidade governamental*: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.

TCE/MG – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Prestação de Contas do Tribunal*. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=8Jetipo=1eurl=ecod_secao_menu=5º>. Acesso em: jul. 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANA, C. C. *et al*. Implantação da depreciação no setor público e procedimentos contábeis: um estudo em uma instituição pública de ensino superior. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 10, n. 20, p. 113-138, 2013.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. A reforma na contabilidade pública brasileira e o processo de convergência: implicações e perspectivas. *Revista de Informação Contábil*, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2012.

XAVIER, M. C.; SILVA, F. A. Implantação da nova contabilidade aplicada ao setor público: os impactos, mudanças e ganhos observados pelos contabilistas da administração direta e indireta do município de Belo Horizonte – MG. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, XIV. *Anais*... São Paulo: [s.n.], 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Flávia de Araújo e. Estudo sobre a implementação no TCE/MG das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. In: MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de (Coord.). *Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 605-625. *E-book*. ISBN 978-85-450-0648-0.

Adriana Lima Domingos
Cientista Social pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (1998). Especialista em Administração Pública pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil (2005). Mestranda em Ciência Política pela UFPR. Servidora efetiva do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Assessora de Conselheiro.

Alberto de Fontes Tavares Neto
Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE UFRJ (1998). Tem experiência na área de Ciência da Computação, com ênfase em Arquitetura de Sistemas de Computação.

Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida
Pesquisador do Laboratório de Economia e Modelagem Aplicada (Lema). Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba.

Alexandre Oliveira Lima
Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza. *E-mail*: alexandrelima@unilab.edu.br.

Aline dos Santos Lima
Analista de Controle Externo I do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Ana Cristina Lindsay
Graduada em Odontologia pela Faculdade de Odontologia de Campos (1987). Mestre em Saúde Pública (MPH) com área de concentração em Métodos Quantitativos pela Harvard School of Public Health (1993). Doutora em Saúde Pública (DrPH) com áreas de concentração em Saúde Materno-Infantil, Epidemiologia e Nutrição Materno-Infantil pela Harvard School of Public Health (1998). Pós-Doutora em Avaliação de Programas pela Harvard Children's Initiative, Harvard University (2000).

Ana Cristina Oliveira Barreto
Graduada em Enfermagem pela Faculdade do Vale do Jaguaribe (2015). Especialista em Enfermagem em Urgências e Emergências pela Faculdade Integrada AVM (2016). Egressa da Residência Integrada em Saúde da Escola de Saúde Pública do Ceará (2017), na ênfase Saúde da Família e Comunidade. Mestranda em Enfermagem pela Universidade Federal do Ceará.

André de Souza Gomes
Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. MBA em Gestão Empresarial pela Universidade Gama Filho – RJ. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Docente pela Universidade do Vale do Acaraú – UVA. Atuou como Coordenador de Recursos Humanos e Supervisor Comercial. Coordenador Administrativo-Financeiro no Sesi – Departamento Regional do Estado do Ceará.

André Galindo da Costa
Bacharel em Administração Pública pela Unesp. Mestre em Ciências pela USP. Professor e Coordenador de Pós-Graduação da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales. *E-mail*: andregalindo@gestaopublica.etc.br.

Andrezza Abraham Ohana de Souza
Graduada em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Ceará (2011). Especialista em Comunicação em Mídias Digitais pela Universidade Estácio de Sá (2015). Analista Administrativo – Biblioteconomia da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Tem experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Técnicas de Recuperação de Informação, atuando principalmente nos seguintes temas: disseminação da informação, acesso à informação, internet.

Antonia Conceição dos Santos
Bacharel em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Lins. Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Professora da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales. *E-mail*: toninhads@uol.com.br.

Bruno Alex Londero
Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-Graduado em Gestão Pública (UFSM) e em Contabilidade Pública (Faculdade da Grande Fortaleza). Graduado em Direito (2014) e em Ciências Contábeis (2009) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Experiência na Docência Superior (UFSM).

Bruno Mattos Souza de Souza Melo
Graduado em Engenharia de Computação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2001). Mestre em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (2006).

Carolina Portugal Gonçalves da Motta
Economista. Demógrafa. Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora e Pesquisadora na Fundação João Pinheiro. Professora do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Celso Gonçalves da Silva Cá
Graduado em Administração Pública pela Unilab. *E-mail*: celsogoncalvesdasilvaca@gmail.com.

César Augusto Scherer Sardeto
Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Positivo. Possui curso de aperfeiçoamento em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Grupo de Trabalho Atricon/IRB de Controle das Metas do PNE.

Cyro Carlos Garcez Pinto Junior
Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Ciências Econômicas. *E-mail*: cyro@tce.rs.gov.br.

Daniel Bruno da Silva
Licenciado em Ciências Sociais pela Faceres. Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Professor do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza e da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales. *E-mail*: danbruno2013@gmail.com.

Eda Regina D. Schwartz
Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito. Especialista em Auditoria e Perícia Contábil.

Elizandro Brollo
Mestrando em Direito – *Master of Science in Legal Studies* da Ambra College (EUA). Graduado em Direito e Contabilidade. Coordenador de Fiscalização da 4ª ICE/TC. Possui mais de 15 anos de experiência na Administração Pública. Ocupou os cargos de Diretor Administrativo, Diretor de Licitações e Contratos e exerceu as funções de Gestor e Fiscal de Contratos Administrativos, bem como foi Presidente e Membro de Comissões de Licitações na Administração Pública Federal e Estadual.

Felipe Lacerda Diniz Leroy
Professor Adjunto II do Ibmec – Belo Horizonte.

Fernando Monteiro Marcelino
Analista de Controle Externo II do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Flávia de Araújo e Silva
Mestre em Ciências Contábeis e Controladoria pela UFMG. Coordenadora de Contabilidade do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Gerente do Projeto de Implantação do Sistema de Custos do TCE/MG e de implantação das NBCTSPs (IPSAS). Atuou como Professora Assistente da UFMG/Face/Departamento de Ciências Contábeis (2014-2016) e atua como Professora do Programa de Pós-Graduação da Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo (TCE/MG).

Flávia Geórgia Quaesner Toledo
Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1999). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo e Direito da Saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: fiscalização de licitações e contratos administrativos e de contratos de gestão na área da saúde com organizações sociais. Docente da Escola de Gestão Pública do TCE/PR.

Francisco Wilson Ferreira da Silva
Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará (2002). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará, linha de pesquisa Setor Público. Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, egresso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, extinto por meio da Emenda Constitucional nº 92/2017. Especialista em Contabilidade Pública pela FA7. Especialista em Controle Externo e Auditoria pela Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro. Especialista em Controle Externo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Professor-Pesquisador Tutor a Distância do Curso de Bacharelado em Administração Pública e Administração Pública Municipal. Orientador de Trabalhos de Conclusão de Curso da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Sua área de maior interesse é a Previdência Social, tendo publicado alguns artigos acerca do tema em revistas especializadas, mormente a *Revista Controle* (Qualis 3) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Gabriela de Abreu Passos
Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Tem experiência na área de Ciência da Computação. Mestranda em Contabilidade.

Geovane Gesteira Sales Torres
Discente do Curso de Graduação em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri – UFCA. *E-mail*: geovanesalescrato@gmail.com.

Hilton Martins de Brito Ramalho
Pesquisador do Laboratório de Economia e Modelagem Aplicada (Lema). Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba.

Jacqueline Loures
Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-Graduada em Controle Externo da Gestão Pública Contemporânea pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Graduada em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Graduada em Análise de Sistemas pela Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Belo Horizonte. Analista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Jacqueline N. Cambota
Graduada em Economia pela Universidade Federal do Ceará (2002). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (2005). Doutora em Economia pela Universidade de São Paulo (2012). Atualmente trabalha no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) do Banco do Nordeste. Possui experiência na área de Economia, com ênfase em Mercado de Trabalho, Desigualdades Sociais e Regionais e Economia da Saúde, atuando, principalmente, nos seguintes temas: desigualdades salariais, discriminação no mercado de trabalho e desigualdades em saúde.

João Benício Vale de Aguiar
Bolsista em Solução de Conflitos na FGV Projetos. Graduando em Direito na FGV Direito Rio. *E-mail*: joaobenicio@outlook.com.

Jorge Pinto de Carvalho Júnior
Contador Graduado pela Universidade do Estado da Bahia (2002.2). Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal pela Universidade do Estado da Bahia (2005). MBA em Contabilidade Governamental pela Fundação Visconde de Cairú (2007). Especialista em Direito Público e Controle Municipal pela Unibahia (2010). Coautor dos livros *Entendendo a contabilidade orçamentária aplicada ao setor público*, *Entendendo a contabilidade patrimonial aplicada ao setor público: do ativo ao patrimônio líquido* e *Entendendo o plano de contas aplicado ao setor público* (2. ed.), todos publicados pela Editora Gestão Pública. Assessor Técnico indicado pelo Instituto Rui Barbosa para integrar a CTCONF. Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Advogado. Mestre em Direito Público. Professor de Direito Administrativo. Escritor. Consultor. Conferencista. Palestrante.

Josedilton Alves Diniz
Auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Professor da Universidade Federal da Paraíba.

Joyce Maria Honório Rodrigues
Discente do Curso de Graduação em Psicologia pelo Centro Universitário Estácio do Ceará. *E-mail*: joyhonorio@gmail.com.

Juliana Gabriela Carvalho Santos
Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. *E-mail*: julianagcsantos@gmail.com.

Juliana Loss de Andrade
Doutoranda em Direito Privado pela Universidade Panthéon Sorbonne Paris I. Mestre em Direito pela Universidade Carlos III de Madrid. Especialista em Mediação de Conflitos pela Universidade Carlos III de Madrid e em Direito Público pela Universidade Federal do Espírito Santo. *E-mail*: juliana.loss@fgv.br. Currículo *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/5864490480884774.

Kaliny Kélvia Pessoa Siqueira Lima
Doutoranda pelo Prodema/UFC. Mestre em Economia Rural pelo Departamento de Economia Agrícola da Universidade Federal do Ceará – UFC. Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Campus Sobral. Licenciada em Biologia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA. Técnica em Meio Ambiente pelo Centro de Tecnologia do Ceará – Centec.

Karine Tomaz Veiga
Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (2018). Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (IBPEX-Uninter). Graduada em Direito (Mackenzie Rio) e em Auditoria Fiscal e Tributária pela Universidade Gama Filho (UGF). Assessora do Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (LOPP/MPRJ), cedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), em que é Auditora de Controle Externo. Anteriormente foi Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ) e Analista de Planejamento e Orçamento (APO) da Secretaria de Fazenda do Município de São Gonçalo/RJ. Atuação prioritariamente pautada em auditorias que envolvem a verificação do planejamento, elaboração, execução e controle dos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, via análise processual, sistemas integrados de dados orçamentários, contábeis e financeiros da despesa (Siafe-Rio e Fincon), *softwares* de investigação qualitativa (WebQDA) e quantitativa (Tableau) para validação da materialidade, relevância e autenticidade dos gastos públicos, além da elaboração de relatórios sistêmicos periódicos de acompanhamento da arrecadação. No campo da educação, grande experiência no levantamento e monitoramento das fontes de recursos financiadoras da manutenção e desenvolvimento do ensino (próprias, convênios, transferências governamentais – Fundeb e FNDE –, entre outras); participação em audiências públicas que envolvam o tema Financiamento da Educação Pública; treinamentos quanto à elaboração e execução das peças orçamentárias educacionais; monitoramento de valores e percentuais constitucionais e legais (Fundeb). Foco prioritário de atuação no Direito Público (Constitucional, Administrativo e Financeiro).

Leonardo Barbosa de Moraes
Professor e Pesquisador da Fundação João Pinheiro. Doutor em Ciências da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Leonardo Juelino da Silva
Contador. Pós-Graduando em Gestão Pública pela Unilab e em Contabilidade Pública pela Uninassau. *E-mail*: juelino23@hotmail.com.

Liliana Costa de Oliveira
Especialista em Administração em Recursos Humanos pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2005).

Lincoln Vitor Santos
Enfermeiro do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *E-mail*: lincoln.santos@tce.se.gov.br.

Lirane Elize Dafante Ferreto de Almeida
Graduada em Farmácia pela Faculdade Educacional de Francisco Beltrão. Mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Vale dos Sinos. Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas. Avaliadora *ad hoc* do Curso Superior do Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Professora Adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná do curso de Medicina, do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aplicadas a Saúde. Apresenta projetos de pesquisa e extensão na área de saúde coletiva em geral com interesse para epidemiologia, saúde do trabalhador e doenças infectocontagiosas.

Lucas Lunardi Vieira
Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Bacharel em Ciências Contábeis.

Luciano de Oliveira Egeno
Licenciado em Geografia pelas Faculdades Doctum. Pós-Graduando em Gestão Pública e Controle com Foco em Resultado pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Servidor Público. *E-mail*: enghawlu@yahoo.com.br.

Luis Filipe Vellozo Nogueira de Sá
Mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Espírito Santo.

Luiz Fernando Gonçalves Viana
Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC (2011). Especialista em Engenharia Econômica e Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral – FDC (1999). Graduado em Economia pela Universidade de Fortaleza – Unifor (1998). Pesquisador no Etene/BNB. Tem experiência nas áreas de Gestão de Projetos, Engenharia Econômica, Economia dos Recursos Naturais e Avaliação de Impactos de Políticas Públicas.

Marcella Shinkawa Cassini
Graduanda em Relações Internacionais pelo Ibmec – Belo Horizonte.

Marcelo Augusto Pereira Xavier
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, com experiência na área de Administração, ênfase em Administração Pública.

Márcia Maria Tavares Machado
Sanitarista. Professora Associada I, do Departamento de Saúde Coletiva, Faculdade de Medicina – UFC. Pró-Reitora de Extensão Universitária da Universidade Federal, desde 2012. Graduada em Enfermagem pela Universidade Federal do Ceará (1985). Mestre em Saúde Pública pelo Departamento de Saúde Comunitária da UFC (1999). Doutora em Enfermagem em Saúde Comunitária UFC (2006). Pós-Doutora na Harvard School of Public Health (2011).

Marcos Ferreira da Silva
Graduado em Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (1998). Técnico em Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Maria Aparecida Silva de Menezes
Formação Superior em Ciências Contábeis e em Direito. Pós-Graduada em Auditoria Pública e em Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos. Advogada. Coordenadora de Gabinete de Conselheiro.

Maria Fernanda de Oliveira Dyma Martins
Bolsista em Solução de Conflitos na FGV Projetos. Graduanda em Direito na FGV Direito Rio. *E-mail*: maria.martins2015@fgvmail.br.

Michelli Jesus da Cruz Santana
Analista de Controle Externo I do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho
Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro de Cultura Jurídica e em Direito do Estado com enfoque em Responsabilidade Fiscal pelo Centro de Pesquisa da Faculdade Visconde de Cairu. Graduada em Direito pela UFBA. Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA, designada Chefe da Auditoria Interna para o biênio 2018/2020.

Nágila Nathaly Lima Ferreira
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública pela Universidade Federal do Ceará-CE, área de concentração Ciências Sociais, Humanas e Políticas de Saúde, Bolsista Capes. Especialista em Saúde da Família e Comunidade pela Escola de Saúde Pública do Ceará (2015-2017) através da Residência Integrada em Saúde. Graduada em Nutrição pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – Reitoria (2015). Integrante do Grupo de Pesquisa de Doenças Tropicais Negligenciadas – UFC, integrante do Projeto de Extensão Lutah – Laboratório de Estudos em Tanatologia e Humanização em Saúde. Foi Assessora Técnica da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC. Integrante da Universities Allied for Essential Medicines (Uaem) Brasil, capítulo Ceará.

Oscar Valente Cardoso
Doutor em Direito (UFRGS). Professor de Teoria Geral do Processo e de Direito Processual Civil na Unicnec e em cursos de Pós-Graduação. Juiz Federal na 4ª Região.

Paulo Junior Alves Pereira
Discente do Curso de Graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal do Cariri – UFCA. *E-mail*: p.junior.pj405@gmail.com.

Renata Brindaroli Zelinski
Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Internacional Uninter – Curitiba/PR, Brasil. Ex-Membro da World Complexity Science Academy – WCSA (2017). Pós-Graduada em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná – Esmafe/PR (2013). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR (2009). Advogada. Assessora Jurídica do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Ricardo Santana
Analista de Controle Externo I do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Robert Luther Salviato Detoni
Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1990). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2002). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Instrutor de cursos. Tem experiência nas áreas de Economia e de Administração, no setor público, empresarial e meio acadêmico. Atua principalmente nos seguintes temas: ética, planejamento governamental, sustentabilidade, inovação, finanças públicas e cenários.

Sâmia Bessa de Moraes
Bacharel em Serviço Social. Especialista em Serviço Social, Política Social e Seguridade Social. Pós-Graduanda em Gestão Pública pela Unilab. *E-mail*: samia_bessa@hotmail.com.

Samilla Ferreira Dantas
Bacharela em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (2014). Especialista em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza (2017).

Simone Franceschina
Mestranda em Gestão de Desenvolvimento Regional pela Unioeste. Graduada em Ciências Contábeis pela União de Ensino do Sudoeste do Paraná (2007). Especialista em Controladoria e Auditoria Contábil pela Unisep (2009). MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela Uninter (2016). Trabalha na Contabilidade da Prefeitura Municipal de São Jorge do Oeste. Professora na Faculdade Mater Dei na União de Ensino do Sudoeste do Paraná.

Tadahiro Tsubouchi
Advogado. Pós-Graduado em Gestão de Contas Públicas, Fiscalização e Controle Externo e Interno e em Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde. MBA FGV em Direito Tributário. *E-mail*: tadahirot@terra.com.br.

Talita Dourado Shwartz
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo.

Thisciane Ferreira Pinto Gomes
Graduada em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal do Ceará (2004). MBA em Gestão Empresarial (2007) pela Faculdade Gama Filho-RJ. Mestre em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal do Ceará (2012). Doutora em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal do Ceará (2017). Tem experiência em farmácia comunitária, atuou como Farmacêutica e Gerente de Farmácia. Atua como Farmacêutica da Unidade de Pesquisa Clínica do Complexo Hospitalar da UFC, com experiência em coordenação de estudos, regulatório, orçamento e contratos de ensaios clínicos. Atualmente é Chefe da Unidade de Avaliação de Tecnologias em Saúde do Complexo Hospitalar da UFC.

Vanessa Reis Seixas Resende de Oliveira
Analista de Controle Externo II do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Vinícius Bara Leoni Lacerda
Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito. *E-mail*: lacerda@tce.rs.gov.br.

Walter Horta Motta Filho
Graduado em Economia pelo Ibmec – Belo Horizonte.

Wellington de Souza Amaral
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde atua como Auditor em Tecnologia da Informação. Especialista em Gestão de Projetos pela Ucam (2012). Graduado em Sistemas para Internet pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (2008). Desenvolveu e manteve sistemas de informação para o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2005 a 2012), onde trabalhou com diversas tecnologia como Java, .Net e Mumps.

Alexandre Porsse
Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (2000). Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (1996). Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFPR. Exerceu os cargos de Secretário Adjunto do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul entre 2009 e 2010 e de Assessor da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul entre 2007 e 2008. Sua principal linha de pesquisa está inserida no campo da Economia Regional, com ênfase no desenvolvimento e na aplicação de modelos de equilíbrio geral para análise de políticas econômicas. Seus trabalhos caracterizam-se principalmente pela aplicação das abordagens de insumo-produto e de equilíbrio geral computável para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas governamentais nas áreas de planejamento econômico regional e política fiscal. Também desenvolve estudos com foco em convergência e desigualdade de renda utilizando técnicas de econometria espacial. Sua agenda de pesquisa recente compreende o estudo dos impactos econômicos da mudança demográfica no Brasil numa perspectiva regional, cujo principal objetivo é avaliar as implicações do processo de transição demográfica brasileiro sobre a estrutura produtiva e a dinâmica das regiões no espaço nacional nas próximas décadas. ID Lattes: 3317763390163110.

Eduardo Schnorr
Graduado pelo Centro Universitário Univates (2005). Tem experiência nas áreas de Contabilidade Pública, *Accountability*, Custos no Setor Público, Licitações e Consórcios Intermunicipais.

Fernando Motta
Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Mestre em Economia e Finanças pela UFSC. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFPB. Professor Associado do Departamento de Economia e Vice-Diretor do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná. Concentra suas pesquisas nas áreas de Macroeconomia e Economia do Setor Público. ID Lattes: 6449444815262487.

Francisco Wilson Ferreira da Silva
Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará, linha de pesquisa Setor Público. Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará (2002). Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, egresso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, extinto por meio da Emenda Constitucional nº 92/2017. Especialista em Contabilidade Pública pela FA7. Especialista em Controle Externo e Auditoria pela Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro. Especialista em Controle Externo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Professor-Pesquisador Tutor a Distância do Curso de Bacharelado em Administração Pública e Administração Pública Municipal. Orientador de Trabalhos de Conclusão de Curso da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Sua área de maior interesse é a Previdência Social, tendo publicado alguns artigos acerca do tema em revistas especializadas, mormente a *Revista Controle* (Qualis B3), do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Gleison Mendonça Diniz
Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pós-Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getulio Vargas (FGV/RJ). Especialista em Gerência de Marketing pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Editor Adjunto da *Revista Controle*, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Parecerista da *Revista de Administração Pública* (*RAP*), da *Revista Contextus* (UFC), da *Revista Segurança em Foco* (SSPDC/CE) e da *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais* (TCE/MG). Atualmente é Analista de Controle Externo do TCE/CE, Professor do MBA em Marketing do Centro Universitário Estácio do Ceará, Professor do MBA em Atuação Estratégica na Gestão de Pessoas do Instituto de Estudos e Pesquisas do Vale do Acaraú (IVA), Professor da Pós-Graduação em Administração de Recursos Humanos da Universidade Vale do Acaraú (UVA), Professor do Curso de Graduação Tecnológica em Processos Gerenciais e do Curso de Gestão em Serviços de Saúde da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Ex-Professor da Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (FAMETRO) e Ex-Professor da Faculdade de Ensino e Cultura do Ceará (FAECE). Professor de Estratégia para Concursos Públicos em cursos preparatórios para concursos em Fortaleza/CE. Possui experiência na área de Administração, atuando principalmente nos seguintes temas: Teoria Geral da Administração, Administração Mercadológica, Marketing Organizacional, Planejamento de Marketing, Administração Estratégica, Planejamento Estratégico, Auditoria Governamental e Controle Externo. ID Lattes: 3843823047506506.

Rodrigo Kanayama
Advogado em Curitiba. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, da Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado). Ministra as disciplinas de Direito Financeiro, Direito Municipal, Direito Administrativo: Agentes Públicos, Políticas Públicas, e Planejamento e Responsabilidade Fiscal. Chefe do Departamento de Direito Público. Conselheiro Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná. Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais e membro da Comissão de Educação Jurídica, ambas da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná. Professor de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC PR), da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST) e da Universidade Positivo (UP). **ID Lattes: 6130548557084828**.

Ubirajara Custodio Filho
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1995). Professor da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst) e professor na Unibrasil Centro Universitário, ambas em nível de pós-graduação. Advogado militante na área de Direito Empresarial.

Aprimorar as atividades exercidas nos Tribunais de Contas do país. Este é o foco do Instituto Rui Barbosa. O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates. Também cabe ao Instituto investigar a organização e os métodos e procedimentos de controle externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil.

Uma honrosa missão em busca de um serviço cada vez melhor para a população, que clama por um rigoroso controle de gastos públicos. Os Tribunais de Contas do país precisam se preparar para atender com eficácia esta importante demanda. Os TCs devem capacitar seus recursos humanos para medir e controlar a qualidade e a quantidade dos gastos públicos.

O Instituto Rui Barbosa apoia e promove iniciativas que procuram favorecer novos aprendizados para novos modelos de políticas públicas. Estimula a publicação de trabalhos, monografias, revistas e impressos em geral, relacionados aos seus objetivos. E vai além, ao reconhecer e premiar as boas práticas. Por meio de concursos sobre matéria de interesse dos Tribunais de Contas, oferece prêmios de incentivo como estágios, treinamento ou frequência em cursos no país ou exterior.

Como forma de incentivo também divulga os trabalhos apresentados nos seminários, simpósios, encontros e reuniões que realiza ou de que participa. Ainda é papel do IRB manter intercâmbio com especialistas nas matérias de interesse das Cortes de Contas e celebrar convênios com instituições nacionais e estrangeiras, inclusive as universitárias.

IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas

ISBN 978-85-450-0648-0

CÓDIGO: 10001574