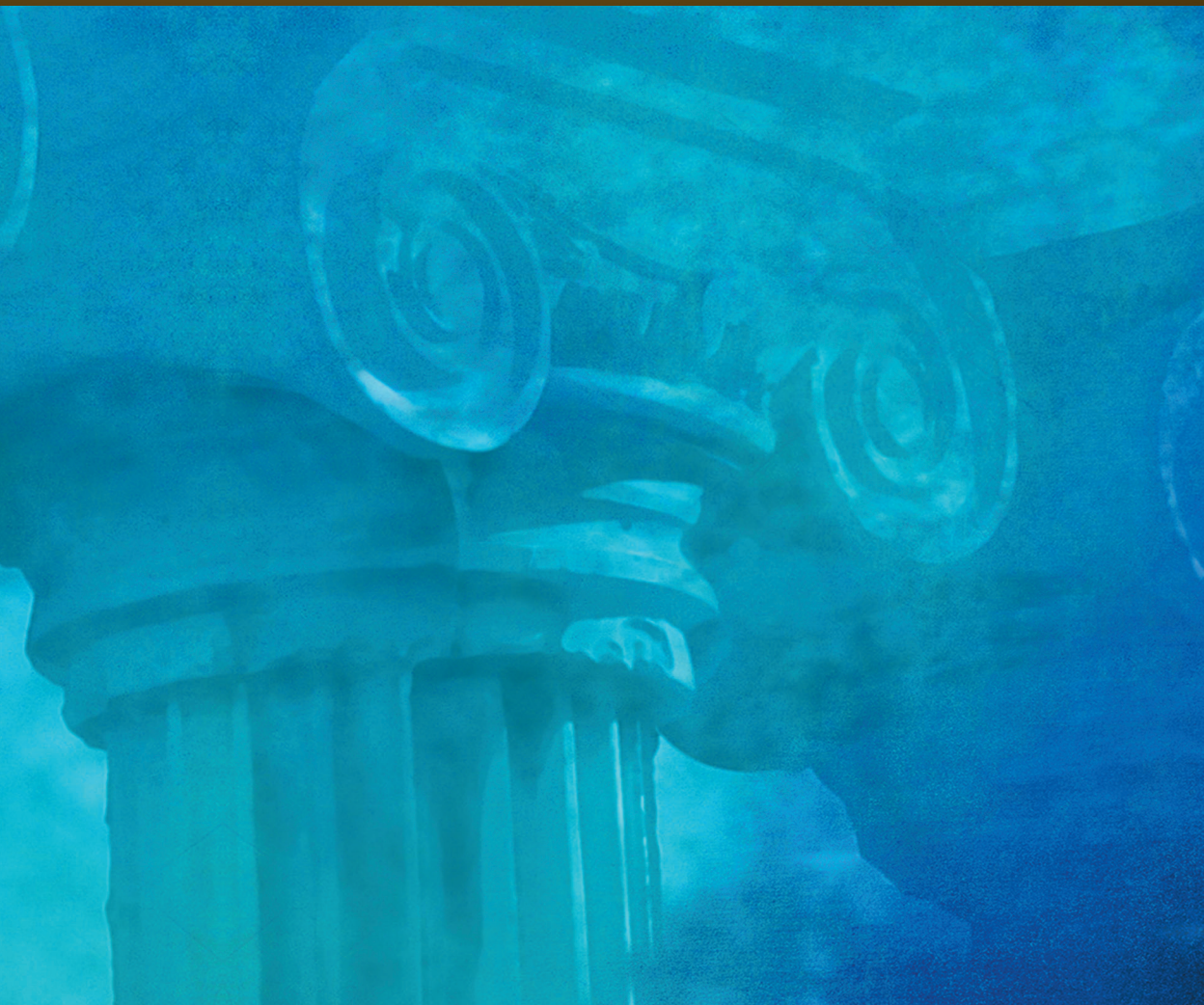


RTTC

REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

ISSN: 2237-3187 e-ISSN: 2238-6750

ANO 6 . N. 1 . NOVEMBRO/2023



Realização



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Apoio Institucional



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Fortaleza | p. 1-393 | ISSN: 2237-3187 e-ISSN: 2238-6750

Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC

Revista Técnica dos
Tribunais de Contas

RTTC

Conselho Editorial da Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC)

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Presidente do Instituto Rui Barbosa
Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do IRB
Presidente do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do Instituto Rui Barbosa (IRB)
Conselheiro do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo

Vice-Presidente de Auditoria do IRB
Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do Instituto Rui Barbosa (IRB)
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Conselheiro Ivan Lelis Bonilha

Vice-Presidente de Relações Institucionais do IRB
Conselheiro Corregedor Geral do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do Instituto Rui Barbosa (IRB)
Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Conselheiro Inácio Magalhães Filho

Membro do Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do Instituto Rui Barbosa (IRB)
Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Conselheira Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho

Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Anderson Uliana Rolim

Presidente do IBRAOP

Carlos Alexandre Nascimento

Coordenador Geral do MBA PPP e Concessões e Diretor de Programas da LSE Custom Programmes

Leonardo de Araújo Ferraz

Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI)

Crislayne Cavalcante

Auditora de Controle Externo do TCE-PR
Assessora Jurídica do Gabinete do Corregedor Geral do TCE-PR

Gleison Mendonça Diniz

Auditor de Controle Externo do TCE-CE
Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima do TCE-CE

Comissão de Editores da Revista Técnica dos Tribunais de Contas

Gleison Mendonça Diniz

Auditor de Controle Externo do TCE-CE
Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima do TCE-CE

Nilton Felício Flores

Técnico Sistema OJS / Colaborador do IRB

Lista de Avaliadores desta Edição

Alexandre Weihrauch Pedro

Mestrado em Direito - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil
Doutorado em andamento em Direito - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil

Alípio Reis Firmo Filho

Mestrado em Direito - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, UTAD, Portugal
Doutorado em andamento em Gestão pela Universidade Lusíada, Lisboa, Portugal

Ana Tereza Ventura Coelho

Mestrado - Faculdade Damas Instrução Cristã, FADIC, Brasil

Antônio Carlos Sales Ferreira Júnior

Mestrado profissional em Ciências Contábeis e Administração - FUCAPE Business School, FUCAPE, Brasil
Doutorado em andamento em Administração - Universidade da Amazônia, UNAMA, Brasil

Antônio Felipe Oliveira Rodrigues

Doutorado em Administração - Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, Brasil

Bruno Alex Londero

Mestrado em Políticas Públicas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil

Daniel Mello

Doutorado em Economia - Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil
Doutorado em Administração - Universidade da Amazônia, UNAMA, Brasil
Doutorado em andamento em Direito - Universidad de Buenos Aires, UBA, Argentina

Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho

Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos - Escola Superior da Magistratura Tocantinense, ESMAT, Brasil
Doutorado em andamento em Direito Constitucional - Universidad de Buenos Aires, UBA, Argentina

Douglas Monteiro de Castro

Mestrado em Constitucionalismo e Direitos da Amazônia - Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Brasil

Ed Wilson Fernandes de Santana

Mestrado em Ciências Contábeis - Universidade de Brasília, UNB, Brasil

Elias Cruz da Silva

Mestrado profissional em Ciências Contábeis - World Christian University, WCU, Estados Unidos

Eloísa Maia Vidal

Doutorado em Educação - Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil

Fátima Maria Miranda Brayner

Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental - Universidade de São Paulo, USP, Brasil

Fernanda Leite Santana

Doutorado em Economia Aplicada - Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil

Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestrado em Economia - Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil
Doutorado em andamento em Administração Controladoria - Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil

Gleison Mendonça Diniz

Pós-doutorado em Administração e Controladoria - Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil
Doutorado em Administração de Empresas - Universidade de Fortaleza, Unifor, Brasil

Helen Cristina Steffen

Mestrado em Ciências Contábeis - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, Brasil

Ivonete Dionizio de Lima

Mestrado em Administração - Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil

João Eudes Bezerra

Doutorado em Ciências Contábeis - FUCAPE Business School, FUCAPE, Brasil

João Veríssimo do Amaral Neto

Mestrado em Direito - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil

Mestrado em Sociologia - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil

Ladislau Sena Júnior

Mestrado em Direito - Université de Montreal, UdeM, Canadá

Leonardo de Camargo Subtil

Doutorado em Direito - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil

com período sanduiche na Université de Genève - Faculté de Droit, Suíça

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Doutorado em Ciências Jurídicas Públicas - Universidade do Minho, UMINHO, Portugal

Maria Cristina Angelim Barboza

Mestrado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, Brasil

Doutorado em andamento em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil

Nelson Nei Granato Neto

Mestrado em Desenvolvimento Econômico - Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil

Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de Melo

Mestrado em Administração - Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil

Rafael Larêdo Mendonça

Doutorado em Administração - Universidade da Amazônia, UNAMA, Brasil

Renata Maria Silva Ramos de Castro

Mestrado em Direito - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil

Doutorado em andamento em Direito - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil

Sandro Trescastro Bergue

Doutorado em Administração - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil

Solange Pires de Araújo Lima

Doutorado em Biotecnologia - Universidade do Estado do Amazonas, UFAM, Brasil

Taís Fernanda Kusma

Especialização em Direito Ambiental - Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil

Mestrado profissional em andamento em Direito - Universidade Estadual de Ponta Grossa, UEPG, Brasil

Talita Ferreira de Souza Dourado

Mestrado profissional em andamento em Sistemas de Gestão - Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil

Talita Hermógenes Fernandes

Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia - Universidade Federal do Amazonas, UFAM, Brasil

Valmir Alves Ferreira da Silva

Mestrado profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil

Viviane da Silva Lemos

Mestrado em Contabilidade - Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Brasil

Doutorado em andamento em Educação - Universidade Federal de Pelotas, UFPEL, Brasil

Vlais Monteiro Pereira

Especialização em Administração Pública - Universidade Candido Mendes, UCAM, Brasil

Mestrado profissional em andamento em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos - Universidade do Estado do Amazonas, UEA, Brasil

Waldo Baleixe da Costa

MBA em Gestão de Projetos e MBA em Gestão de Empresas - Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil

Mestrado profissional em andamento em Direito e Desenvolvimento da Amazônia - Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil

Williams Brandão de Farias

Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil

Comitê Técnico de Gestão da Informação e do Conhecimento do Instituto Rui Barbosa (IRB)

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro – TCE-MG

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo – TCE-BA

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni – TCM-RJ

Conselheiro Inácio Magalhães Filho – TCDF

Conselheiro Osmar Domingues Jeronimo – TCE-MS

Adriana Rangel Pereira – TCE-PB

Alice Sória Garcia – TCE-PR

Ana Carolina Ferreira – TCE-MG

Douglas Avedikian – TCE-MS

Ilvana Sousa do Amaral – TCE-RJ

Josimar Batista dos Santos – TCE-CE

Michele Rodrigues Dias – TCE-RN

Organização

Instituto Rui Barbosa (IRB)

Apoio Técnico

Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE

Revisão e Normalização Técnica

Carla Cristiani Honorato

Publideias Serviços Editoriais Ltda

Projeto Gráfico e Diagramação

João Victor Souza Dourado

Publideias Serviços Editoriais Ltda

Dados internacionais de Catalogação na Fonte

R454 Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. / Instituto Rui Barbosa.
– Vol. 06, n. 1 (nov. 2021 / nov. 2023). - Fortaleza: IRB, 2023.

Bianual (2010-)
393 p.

ISSN: 2237-3187
e- ISSN: 2238-6750

1. Controle Externo. 2. Administração Pública. I. Instituto Rui Barbosa.

CDU 342.9

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário: Josimar Batista dos Santos – CRB-3/1455

2023

Instituto Rui Barbosa
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080
Telefone: (3488-5928)
www.irbcontas.org.br

Instituto Rui Barbosa (IRB) – Biênio 2022-2023



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Vice-presidente de Relações Institucionais

Ivan Lelis Bonilha
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Vice-presidente de Desenvolvimento Institucional

Mario Manoel Coelho de Mello
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão

Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Vice-presidente de Auditoria

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Cristiana de Castro Moraes
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Primeiro Secretário

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

Segundo Secretário

Fabício Macedo Motta
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

Tesoureiro

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

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

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

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

Conselho Fiscal

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

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

Celmar Rech
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Luiz Eduardo Cherem
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Carlos Thompson Costa Fernandes
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Suplentes do Conselho Fiscal

Fernando Ribeiro Toledo
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

Estilac Martins Xavier
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Cilene Lago Salomão
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

Inácio Magalhães Filho
Tribunal de Contas do Distrito Federal

Patrícia Lúcia Mendes Saboya
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

SUMÁRIO

Editorial.....	17
Apresentação.....	19

O PAPEL PEDAGÓGICO NA AGENDA 2030: A EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO 23

Bibiana Helena Freitas Camargo e Leandro Dall'Olio

1	INTRODUÇÃO.....	24
2	O PAPEL PEDAGÓGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	25
3	A ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS (EPCP).....	28
4	OBSERVATÓRIO DO FUTURO	29
5	O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E A AGENDA 2030.....	31
6	PRINCIPAIS AÇÕES PEDAGÓGICAS DESENVOLVIDAS	33
6.1	ELABORAÇÃO DE CARTILHAS E MANUAIS	33
6.2	REALIZAÇÃO DE EVENTOS EM FORMATOS PRESENCIAL, VIRTUAL E HÍBRIDO	33
6.3	DISPONIBILIZAÇÃO DE PODCAST.....	35
6.4	PREMIAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA IMPLANTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS).....	35
6.5	CURSOS EM PARCERIA COM A USP E CETESB	36
7	RESULTADOS DAS AÇÕES PEDAGÓGICAS PROMOVIDAS	36
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	38

PROPOSIÇÃO DE TEMAS PARA REPRESENTAÇÕES PELAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS POR MEIO DA ANÁLISE DE REDES COMPLEXAS 42

Bruno César Barreto de Figueirêdo, Francisco Carlos L Pereira, Levi Kiyoshi Oyama de Souza, Flávio Cesar Freire de Oliveira Filho e Gabriel Rodrigues Sousa Silva

1	INTRODUÇÃO.....	43
2	TRABALHOS RELACIONADOS	45
3	METODOLOGIA.....	47
3.1	COLETA DE DADOS	48
3.2	CONSTRUÇÃO DAS REDES COMPLEXAS.....	48
3.3	CÁLCULO DE CENTRALIDADES	49
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	50
4.1	ACURÁCIA DO MODELO DE PREDIÇÃO	50
4.2	COMPARAÇÃO COM PESQUISAS ELEITORAIS.....	53
5	PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DE REDES COMPLEXAS COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO À FORMULAÇÃO DE REPRESENTAÇÕES NAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	55
5.1	PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA O USO NAS OUVIDORIAS.....	56
6	LIMITAÇÕES E FRAGILIDADES	57
6.1	DO ESTUDO DE CASO	58
6.2	DA ABOARDAGEM DE REDES COMPLEXAS NAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	58
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59

OS DESAFIOS PARA MONITORAR OS INDICADORES DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL RELACIONADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL 64

Bruno Fardin Faé

1	INTRODUÇÃO.....	65
1.1	OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS.....	65
1.2	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.....	66

1.3	A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
1.4	METODOLOGIA.....	68
2	DIFICULDADES GERAIS PARA O MONITORAMENTO DOS INDICADORES DOS ODS.....	68
2.1	PROBLEMAS DE INTERPRETAÇÃO.....	69
2.2	DADOS INCONSISTENTES E DE DIFERENTES FONTES.....	70
2.3	FALTA DE DADOS.....	70
2.4	INDICADORES SOBREPOSTOS OU POTENCIALMENTE CONTRADITÓRIOS.....	71
2.5	FALTA DE PESOS E DE PRIORIZAÇÃO.....	71
3	SITUAÇÃO NO BRASIL DOS INDICADORES DOS ODS 1 E 2 LIGADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA.....	72
3.1	INDICADOR 1.1.1 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO VIVENDO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA INTERNACIONAL, POR SEXO, IDADE, CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (URBANO/RURAL).....	73
3.2	INDICADOR 1.2.1 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO VIVENDO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA NACIONAL, POR SEXO, IDADE, CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (URBANO/RURAL).....	74
3.3	INDICADOR 1.2.2 - PROPORÇÃO DE HOMENS, MULHERES E CRIANÇAS DE TODAS AS IDADES VIVENDO NA POBREZA EM TODAS AS DIMENSÕES DE ACORDO COM AS DEFINIÇÕES NACIONAIS.....	75
3.4	INDICADOR 1.3.1 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO ABRANGIDA POR REGIMES DE PROTEÇÃO SOCIAL, POR SEXO E PARA OS SEGUINTE GRUPOS POPULACIONAIS: CRIANÇAS, POPULAÇÃO DESEMPREGADA, POPULAÇÃO IDOSA, POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA, MULHERES GRÁVIDAS, CRIANÇAS RECÉM-NASCIDAS, PESSOAS QUE SOFRERAM ACIDENTES DE TRABALHO, POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA E OUTROS GRUPOS POPULACIONAIS VULNERÁVEIS.....	76
3.5	INDICADOR 2.2.1 - PREVALÊNCIA DE ATRASOS NO CRESCIMENTO DAS CRIANÇAS COM MENOS DE 5 ANOS DE IDADE.....	77
3.6	INDICADOR 2.2.2 - PREVALÊNCIA DE MÁ NUTRIÇÃO NAS CRIANÇAS COM MENOS DE 5 ANOS DE IDADE, POR TIPO DE MÁ NUTRIÇÃO (BAIXO PESO E EXCESSO DE PESO).....	78
4	SUGESTÕES E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS.....	79
4.1	PRIORIZAÇÃO DE INDICADORES E MEDIÇÃO DE RECORTES ESPECÍFICOS.....	80
4.2	UTILIZAÇÃO DE INDICADORES PROXY.....	81
4.3	GARANTIA DE QUALIDADE DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS.....	83
4.4	FORTELECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA E ESTATÍSTICA EM NÍVEL LOCAL.....	83
4.5	COLETA DE DADOS UTILIZANDO SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS EXISTENTES.....	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84

A TRÍPLICE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030..... 89

Camila Parente Almeida e Aline Pacheco Medeiros

1	INTRODUÇÃO.....	90
2	METODOLOGIA.....	90
3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGENDA 2030 COMO REFLEXO DAS DEMANDAS SOCIAIS.....	92
4	A TRÍPLICE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030: AUTOGESTÃO SUSTENTÁVEL E LIDERANÇA PELO EXEMPLO, COLABORAÇÃO-FOMENTO E CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE.....	94
4.1	OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AUTOGESTÃO SUSTENTÁVEL: A LIDERANÇA PELO EXEMPLO.....	96
4.2	OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO COLABORADORES E AGENTES DE FOMENTO DA SUSTENTABILIDADE.....	98
4.3	OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DE SUSTENTABILIDADE.....	99
4.3.1	Controle externo da gestão sustentável.....	99
4.3.2	Controle externo de resultados e de desempenho.....	101
5	A TRAJETÓRIA DO TCMRIO RUMO À CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030: LIDERANÇA PELO EXEMPLO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTROLE COLABORATIVO.....	102
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104

A AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO PRESSUPOSTO DAS SUAS FUNÇÕES DE CONTROLE OUTORGADAS PELA ORDEM CONSTITUCIONAL: ainda há controvérsias?..... 109

Cecília Lou

1	INTRODUÇÃO.....	110
2	A PROFICIÊNCIA DAS AÇÕES DE CONTROLE COMO CONTRIBUTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUE DEMANDAM PRESTAÇÕES DO ESTADO	112
3	A AUTONOMIA CONFERIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AOS TRIBUNAIS DE CONTAS, COMO PRESSUPOSTO INAFASTÁVEL PARA O PROFICIENTE DESEMPENHO DAS SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DE CONTROLE.....	116
4	CONTROVÉRSIAS FREQUENTEMENTE ENFRENTADAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL REVELADORAS DE ATAQUES À AUTONOMIA E AUTOGOVERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS, AINDA RECORRENTES NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS COM O RESPECTIVO PODER LEGISLATIVO.....	123
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	129

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: o papel transformador dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas..... 134

Cintha H. C. Zortéa, Gabriel Gualhanone Nemirovsky e Solon Bevilacqua

1	INTRODUÇÃO.....	135
2	REFERENCIAL TEÓRICO	136
2.1	DEMOCRACIA EM RETROCESSO	136
2.2	O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO - WICKED PROBLEM	137
2.3	ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL	140
2.4	A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	141
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	143

TRIBUNAIS DE CONTAS E ODS 6: a contribuição do TCE-RJ para o alcance das metas para acesso à água potável e ao saneamento básico 148

Débora da Silva Almeida, Fernanda Greco Laureano e Maria Clara Carvalho Rameiro

1	INTRODUÇÃO.....	149
1.1	ODS 6: ASSEGURAR A DISPONIBILIDADE E GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E SANEAMENTO PARA TODAS E TODOS	149
1.2	IMPLANTAÇÃO DAS METAS DO ODS 6 NO BRASIL	151
2	CONTRIBUIÇÕES DO TCE-RJ PARA O ALCANCE DO ODS 6	153
2.1	AUDITORIA OPERACIONAL NA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	154
2.2	LEVANTAMENTO SOBRE A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES... 160	
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	163

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO APLICADO À REALIDADE AMAZÔNICA: um instrumento para o aprimoramento do controle social e do exercício da cidadania..... 169

Douglas Monteiro de Castro

1	INTRODUÇÃO.....	170
2	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONCEITO E HISTÓRICO NO BRASIL	172
3	CONTROLE SOCIAL: IMPORTÂNCIA E CONTEXTO POLÍTICO BRASILEIRO	175
4	REALIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS: O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) E MANUTENÇÃO DA SITUAÇÃO PRECÁRIA COMO REFLEXO DAS CONTAS IRREGULARES JULGADAS PELO TCE-AM	177
5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O CONTROLE SOCIAL: AS DUAS FRENTES NO COMBATE AO	

	DESCASO E MALVERSAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO INTERIOR DO AMAZONAS	181
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	183

ANÁLISE DE DADOS E IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: estudos socioeconômicos e auditorias no âmbito do TCE-RJ..... 191

Eduardo Pinheiro e Rita de Cássia C. G. Oliveira

1	INTRODUÇÃO.....	192
2	AS EFS NO CONTEXTO DA AGENDA 2030	192
2.1	NBASP 12.....	193
2.2	DECLARAÇÃO DE ABU DHABI.....	193
2.3	DECLARAÇÃO DE MOSCOU.....	194
2.4	CARTA DE FOZ DO IGUAÇU	194
2.5	INSTRUMENTOS DE MEDIÇÃO DA AGENDA 2030 E A ATUAÇÃO DAS EFS.....	194
3	OS ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	195
3.1	MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (MMD-TC)	197
3.2	OS ODS E OS ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DO E RJ.....	197
4	RESULTADOS DA GESTÃO AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS DO ERJ SOB A PERSPECTIVA DO SANEAMENTO BÁSICO	199
4.1	APROFUNDANDO O OLHAR SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO.....	200
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	206

A AGENDA 2030 E A DESIGUALDADE RACIAL: a atuação do Tribunal de Contas nas Políticas Públicas para a população negra.....211

Elusa Cristina Costa Silveira

1	INTRODUÇÃO.....	212
2	A AGENDA 2030 E O DESAFIO DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL.....	212
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS	216
2.2	O TRIBUNAL DE CONTAS E A LUTA CONTRA A DESIGUALDADE RACIAL: PASSOS INICIAIS DE UMA LONGA JORNADA	222
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	228

O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS 232

Gabriela Casagrande Marciano, Ronaldo Chadid e José Carlos de Jesus Lopes

1	INTRODUÇÃO.....	233
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	235
3	A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	236
3.1	OS ARRANJOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	237
3.2	MECANISMOS DE COORDENAÇÕES DE GOVERNANÇA PÚBLICA	238
3.3	SISTEMA DE CONTROLE	240
3.4	TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS.....	241
4	PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE	243
5	O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL.....	244
6	RESULTADOS E ANÁLISES	245
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	248

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE BOAS PRÁTICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS EDUCACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA..... 256

Gerson dos Santos Sicca, Sílvio Bhering Salum, Akaua Flores Arroyo, Leticia Spindola de Faria e Jhonny Alves Bez Birolo

1	INTRODUÇÃO.....	257
2	O ICMS EDUCACIONAL COMO MECANISMO INDUTOR DE POLÍTICA PÚBLICA E OS PARÂMETROS DEFINIDOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL n. 108/2020	258
3	A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS EDUCACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA: A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL, O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO E OS MARCOS LEGAIS ESTABELECIDOS	261
4	A METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO E O INDICADOR DE QUALIDADE DAS ESCOLAS (IQESC)	264
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	273

AUDITORIA NO SETOR PÚBLICO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL 278

Inaldo da Paixão Santos Araújo

1	INTRODUÇÃO.....	279
2	DA IMPORTÂNCIA DA DECLARAÇÃO DE LIMA	279
3	DA DEFINIÇÃO DA AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO E DAS SUAS MODALIDADES	280
4	DA EVOLUÇÃO DA AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO	282
5	O MOMENTO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA.....	283
6	A AUDITORIA E DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS EM UM ÓRGÃO FDERATIVO DE CONTROLE	284
6.1	MIRANTE AMPLIA VISÃO DO TCE-BA SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS.....	284
6.2	TCE-BA APLICA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA AUDITORIA DE CONVÊNIOS	286
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	287

A AUTONOMIA CIENTÍFICA DO PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 291

Leonardo José Rodrigues do Espírito Santo

1	INTRODUÇÃO.....	292
2	A TEORIA GERAL E O PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	292
3	ANÁLISE EVOLUTIVA DO PROCESSO E A FUNÇÃO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	294
4	SUPERANDO OS DOGMAS PROCESSUAIS (JUDICIAIS) E FIRMANDO CONCEITOS ESPECÍFICOS.....	297
4.1	JURISDIÇÃO E RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL - LIDE, CONFLITO DE INTERESSE E PRETENSÃO	298
4.2	A FORMAÇÃO DE COISA JULGADA	300
5	TEORIA INDIVIDUAL DO PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	301
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	306

ATENÇÃO A MIGRANTES COM FOCO EM CRIANÇAS E REFUGIADOS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO..... 310

Rafael Rodrigues da Costa

1	INTRODUÇÃO.....	311
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	313
3	MÉTODO DE PESQUISA.....	316
4	RESULTADOS DA PESQUISA.....	316
4.1	CRIANÇAS MIGRANTES.....	316
4.2	REFUGIADOS E CONARE	320
4.2.1	Estrutura Regionalizada do CONARE	321
4.2.2	Necessidade de Articulação Administrativa do CONARE	322
4.3	Ações de acolhimento e cuidado a crianças migrantes e refugiados pelo Brasil	324
4.3.1	Operação Acolhida – Governo de Federal	324
4.3.2	PROGRAMA PORTAS ABERTAS – PREFEITURA DE SÃO PAULO	326

5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	328
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	329

PROJETO JUNTOS PELA EDUCAÇÃO: BREVE LEVANTAMENTO DA SEGURANÇA ESCOLAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO ESTADO DO AMAPÁ..... 334

Regildo Wanderley Salomão, Terezinha de Jesus Brito Botelho, Carina Baia Rodrigues, Regiane Guedes Rodrigues e Marcio da Paixão Barros

1	INTRODUÇÃO.....	335
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	336
3	MÉTODO DE PESQUISA.....	342
4	RESULTADOS DA PESQUISA.....	344
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	347
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	352

DA DEFESA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM JUÍZO: a importância da estruturação de órgãos jurídicos com poderes de representação judicial 357

Ronald Medeiros de Moraes

1	INTRODUÇÃO.....	358
	DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL EXTRAORDINÁRIA CONFERIDA AOS TRIBUNAIS DE CONTAS	359
3	DA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA PARA QUE CADA TRIBUNAL DE CONTAS ESTRUCTURE/ REGULAMENTE A SUA PRÓPRIA PROCURADORIA COM PODERES DE REPRESENTAÇÃO	362
4	DAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE ATUAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCE-RN	365
5	DA ESTRUTURAÇÃO DE PROCURADORIAS/CONSULTORIAS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO BOA PRÁTICA ADMINISTRATIVA	369
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	370

DIAGNÓSTICO DO TRANSPORTE ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS 374

Rosana Gondim de Oliveira, Elmar Robson de Almeida Pessoa e Rafael Ferreira de Lira

1	INTRODUÇÃO.....	375
2	REFERENCIAL TEÓRICO	376
3	METODOLOGIA.....	377
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	380
4.1	AVALIAÇÃO DOS VEÍCULOS.....	380
4.1.1	Quanto à idade dos veículos	381
4.1.2	Quanto ao Licenciamento dos veículos.....	381
4.1.3	Quanto à faixa horizontal indicadora de veículos escolares	382
4.1.4	Quanto à situação do Cronotacógrafo.....	382
4.1.5	Quanto à situação dos cintos de segurança	382
4.1.6	Quanto à situação do extintor de incêndio	383
4.1.7	Quanto à situação dos pneus.....	383
4.1.8	Quanto à situação dos retrovisores.....	384
4.1.9	Quanto à situação das luzes de sinalização	384
4.1.10	Quanto aos demais itens de segurança	385
4.1.11	Quanto ao estado geral de conservação dos veículos.....	386
4.1.12	Quanto à inspeção obrigatória do DETRAN.....	386
4.2	AVALIAÇÃO DOS CONDUTORES	387
4.2.1	Quanto à Habilitação	387
4.2.2	Quanto à Autorização para Condução de Escolares.....	388
4.3	ASPECTOS RELATIVOS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO	388
4.4	AVALIAÇÃO E ENCAMINHAMENTOS	390
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	390

Editorial

O Instituto Rui Barbosa (IRB) tem desempenhado um papel primordial na promoção do conhecimento, por meio do ensino, pesquisa e extensão, de forma a desenvolver e aperfeiçoar as atividades inerentes ao controle externo brasileiro. O IRB tornou-se, de maneira meritocrática, a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas.

Dentre as iniciativas do IRB e suas instituições parceiras, encontra-se a publicação da Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC), caracterizando-se como um veículo substancial na divulgação de trabalhos de natureza técnica e científica dos diversos profissionais das Cortes de Contas, assim como de professores, pesquisadores, alunos e demais interessados.

A RTTC tem possibilitado, continuamente, a troca de informações e experiências desenvolvidas nos tribunais de contas, despertando também o interesse geral da sociedade quanto à difusão de boas práticas e de esforços relacionados ao aprimoramento e à inovação na administração pública.

Com o devido respeito à liberdade e à diversidade de opiniões, espera-se que os temas atuais e relevantes incorporados à RTTC possam expandir a reflexão dos leitores, de forma sistemática e transparente, quanto à efetividade do controle público.

Por fim, oportuniza-se, em mais uma edição da RTTC, o debate profícuo de ideias, a partir de experiências extraídas da realidade brasileira, prezando-se pela qualidade dos estudos e buscando-se atender à demanda dos cidadãos quanto à atualização de conhecimentos no campo da gestão pública.

Edilberto Carlos Pontes Lima

Presidente do IRB

Apresentação

A Revista Técnica dos Tribunais de Contas, publicação técnico-científica do Instituto Rui Barbosa, aborda, nessa edição, o tema das políticas públicas e respectiva interface com o controle externo.

Conceitualmente “políticas públicas são entendidas como um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que visam alterar uma realidade em resposta às demandas e aos interesses dos atores envolvidos”. Na prática, as políticas públicas – quer na concepção, quer na implementação – representam a face visível do governo para os cidadãos e dão concretude ao ideário de Thomas Dye com a síntese de que políticas públicas são o que o governo faz ou deixa de fazer, pois o orçamento é finito e as demandas são infinitas.

Os Tribunais de Contas, órgãos essenciais à democracia, vão se metamorfoseando para enfrentarem os problemas advindos da gestão pública e a complexidade da sociedade. Uma nova competência é a avaliação de políticas públicas estatuída formalmente na Emenda Constitucional 109/21 e que vai exigir a capacitação dos auditores para também adotarem a postura intelectual de aferidores de políticas públicas.

Mencken (Henry Louis) já nos alertou que “para cada problema complexo existe uma resposta que é clara, simples e falsa.” Nessa esteira, e concordando com Daniel Innerarity, apontamos que a principal ameaça à democracia não é a violência nem a corrupção, ou a ineficiência, mas sim a simplicidade. “Ninguém diria que o simplismo, com seu ar de inocente descomplicação, pode atuar de maneira tão corrosiva sobre a vida política, mas há alturas em que os inimigos menos evidentes são os mais perigosos”, assevera o investigador Ikerbasque na Universidade do País Basco. Essa é a motivação para entender a utilidade de uma política pública: um alicerce para a democracia.

A vereda da política pública é complexa em todas as suas etapas, desde a formulação, passando pela implementação e culminando na avaliação, e os órgãos de controle devem se capacitar para ocuparem o mister constitucional de aferidores de políticas públicas. Esse é o espírito da presente publicação: a Casa do Conhecimento, para a Edição 2023, selecionou artigos de relevância recrutados a partir de edital público e agora oferece esse rico material para reflexão e inspiração.

Hora de agradecer a todos os pesquisadores e articulistas que enviaram seus artigos, aos 36 pareceristas voluntários que fizeram a seleção, à fantástica equipe

de apoio do Instituto Rui Barbosa que viabilizou o projeto e ao incansável Presidente Edilberto Pontes Lima, amigo incontestado da nossa Revista Técnica.

Aqui estão 18 artigos de denso contributo ao entendimento das políticas públicas e respectivos diálogos com instituições e pessoas. Desfrutem da leitura!

Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa



DOUTRINA

Artigos



O PAPEL PEDAGÓGICO NA AGENDA 2030: a experiência do Tribunal de Contas do estado de São Paulo

THE PEDAGOGICAL ROLE IN THE 2030 AGENDA: the experience of the state of São Paulo's Courts of Accounts

Bibiana Helena Freitas Camargo¹

Leandro Dall'Olio²

Resumo: A Agenda 2030 constitui esforço da Organização das Nações Unidas (ONU) para a formação de agenda global visando o desenvolvimento sustentável, sob um aspecto amplo de erradicação da pobreza, proteção do meio ambiente e criação de um clima institucional de paz e prosperidade. A debatida Agenda, composta por 17 (dezessete) medidas e 169 (cento e sessenta e nove) metas, fornece relevante diretriz para os programas governamentais e, consequentemente, para os produtos e serviços entregues pela Administração Pública aos cidadãos. O complexo sistema de controle, estabelecido pela Constituição Federal Brasileira de 1988, ao conceder papel de destaque aos Tribunais de Contas, pode contribuir significativamente, por meio de ações preventivas e pedagógicas para que a Agenda proposta pela ONU se torne realidade. Desse modo, pretende-se investigar, no âmbito do papel pedagógico do controle externo, amparada na experiência do Estado de São Paulo, o alcance da temática da Agenda 2030. A pesquisa, de caráter exploratório com foco qualitativo, foi baseada em levantamento bibliográfico e na coleta de dados sobre a atividade pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ressaltando a necessidade de continuidade das práticas de capacitação para resultados conclusivos.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030. Papel Pedagógico dos Tribunais de Contas. Escola de Contas. Capacitação de Agentes Públicos.

Abstract: The 2030 Agenda is an effort by the United Nations (UN) to form a global agenda aimed at sustainable development, under a broad aspect of eradicating poverty, protecting the environment and creating an institutional climate of peace and prosperity. The debated Agenda, made up of 17 (seventeen) measures and 169 (one hundred and sixty-nine) goals, provides relevant guidelines for government programs and, consequently, for the products and services delivered by the Public Administration to citizens. The complex control system established by the Federal Constitution of 1988, by granting a prominent role to the Courts of Accounts, can contribute significantly through preventive and pedagogical actions so that the agenda proposed by the UN becomes a reality. Thus, it is intended to investigate within the scope of the pedagogical role of external control, supported by the experience of the State of São Paulo, the reach of the 2030 Agenda. The research, of an exploratory nature with a qualitative focus, was based on a bibliographical survey and on the collection of data on the pedagogical activity of the São Paulo State Court of Auditors, emphasizing the need for continuity in training practices for conclusive results.

1 Diretora da Escola Paulista de Contas Públicas no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

2 Integrante da Diretoria de Coordenação Estratégica (DCE) no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), Coordenador do Observatório do Futuro, especialista em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas, palestrante e conteudista da Escola Paulista de Contas Públicas.

Keywords: Sustainable Development Goals. 2030 Agenda. Pedagogical Role of the Courts of Accounts. School of Accounts. Training of Public Agents.

1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle apresenta estreito vínculo com o próprio regime democrático e com os mecanismos republicanos de fiscalização e monitoramento das atividades estatais, nas quais as Instituições Superiores de Controle (ISCs ou SAI's, em inglês) adquirem grande relevância como garantidores do dever de prestação e acompanhamento de contas públicas, com incorporação de critérios qualitativos de análise dos gastos públicos.

Esse complexo sistema de controle inaugurado pela Constituição Federal Brasileira de 1988 reservou destaque aos Tribunais de Contas para fiscalização do erário, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. As competências das Cortes de Contas têm evoluído ao longo desse período, incluindo, no escopo das ações, além de verificações de conformidade e legalidade (*compliance*), a efetividade dos gastos públicos realizados. Essa análise é efetuada em termos de políticas públicas, processo composto pelas etapas de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Dentro do escopo do presente estudo, cumpre destacar a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1945, celebrada, inicialmente, pelos representantes de 50 (cinquenta) países na Conferência sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco, nos Estados Unidos que, dentre outros objetivos, previa, em seu preâmbulo, a promoção do progresso econômico e social de todos os povos.

Almejada evolução, após sucessivos adiamentos, encontrou, na Agenda 2030, a possibilidade de tornar-se real, por meio de um conjunto estruturado de ações, em um mundo que clama por menos desigualdades e mais oportunidades, especialmente após a pandemia da Covid-19 que acentuou as diferenças entre indivíduos, nações e continentes. O lema de *não deixar ninguém para trás* visa alcançar 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 (cento e sessenta e nove) metas deles até 2030, constituindo, assim, importante tentativa de definição de agenda.

Os objetivos e as metas da ONU contemplam temas relativos à pessoas (erradicar a pobreza e a fome; garantir a dignidade e a igualdade), à prosperidade (garantir vidas prósperas e plenas e em harmonia com a natureza), à paz (promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas), à parcerias (implantar a agenda 2030 por meio de uma parceria sólida global) e ao planeta (proteger os recursos naturais e climáticos do planeta para as gerações futuras), abrangendo as três dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambiental).

Assim, compreende-se, nos dizeres do Professor Juarez Freitas (2019), o desenvolvimento sustentável no seu aspecto mais amplo, englobando a responsabilidade do Estado e dos entes da sociedade para a “concretização

solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar” (FREITAS, 2019, p. 45).

Considerando-se o federalismo de cooperação vigente na República Brasileira³, com competências comuns ou concorrentes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o sucesso da Agenda 2030 depende de ação coordenada entre os diversos atores governamentais, inclusive dos respectivos dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, podemos apresentar o desafio de como transpor essas diretrizes para a implementação e acompanhamento das políticas públicas:

O questionamento que se coloca é o de como instituições públicas de controle podem estimular novos comportamentos e práticas no âmbito da Administração Pública para atender ao comando preconizado pela Agenda 2030, especificamente em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 (ODS 3), que é o de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Os ODS4 constituem desafios econômicos, sociais e ambientais que demandam um esforço coordenado e coerente dos entes e órgãos governamentais na implementação de um programa de Estado de longo prazo para suprir tais deficiências. (LOCKEN, 2021, p. 82).

Diante desse contexto, sem prejuízo da função de fiscalização, o viés pedagógico das Casas de Contas assume papel de destaque para transpor essas diretrizes a fim de que políticas públicas sejam dotadas de maior efetividade, objetivando a concretização da Agenda 2030. O presente estudo aborda, dessa forma, a interligação entre esse papel orientador desempenhado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

2 O PAPEL PEDAGÓGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O vínculo do caráter preventivo e corretivo dos Tribunais de Contas e, por conseguinte, tendo como um de seus eixos a atuação pedagógica, encontra respaldo na Declaração de Lima, instrumento firmado pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), que congrega as Instituições Superiores de Controle mundialmente. Desse documento podemos extrair da Seção 1, quando trata do propósito do controle realizado pelos Tribunais de Contas, que:

O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à gestão financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios

3 Como disposto nos artigos 23, 24, 144, 145, 150, 195, 198, 204, 211, 216, 218, 225 e 227 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

assumam a responsabilidade por eles, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para impedir – ou pelo menos dificultar – a ocorrência dessas violações⁴. (INTOSAI, 1998, p. 3).

A respeito das competências, com reflexão para esse teor preventivo dos Tribunais de Contas, destacam-se as reflexões do Professor Maurício Conti (2016, p. 184):

Os Tribunais de Contas dispõem de instrumentos eficientes para evitar o mau uso do dinheiro público, como os alertas a que se refere o artigo 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os quais informam os gestores sobre ultrapassagem de limites de gastos e endividamento, indícios de irregularidades e outros que possam comprometer a boa gestão das contas públicas. Atualmente tem sido intensificado seu uso, mostrando essa importante ação de natureza preventiva, seguramente a melhor forma de evitar a má gestão das contas públicas.

Ainda sob o viés da conceituação de controle e caráter pedagógico de atuação, em termos de evolução da própria atuação dos Tribunais de Contas, encontramos na clássica definição do Professor Hely Lopes Meirelles os elementos do papel orientativo a ser desempenhado quando afirma que o: “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2005, p. 643).

Feitas as conceituações iniciais em que a prevenção e orientação aparecem como elementos intrínsecos, podemos extrair da própria evolução histórica de nosso país alguns elementos que remetem para o papel pedagógico dos Tribunais de Contas. A partir do período da redemocratização no Brasil, seguida da década seguinte de incorporação dos preceitos de reforma gerencial do Estado, percebemos – também no âmbito das instituições de controle – a busca por maior profissionalização dos servidores, por meio da criação de estruturas responsáveis pela capacitação do serviço público – inicialmente voltado para as respectivas estruturas internas. Nesse sentido, podemos apontar a Emenda Constitucional n. 18, de 1998, incorporada na CF/88, que dispõe sobre a instituição de estruturas próprias de ensino no âmbito do serviço público, a saber:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados⁵. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Para fins de elucidação de estruturas de ensino no âmbito do Controle Externo, podemos apontar o histórico e a implementação no âmbito do Tribunal de Contas da

4 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Acesso em: 15 ago. 2020.

5 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2023.

União (TCU), tido como pioneiro para as demais estruturas de controles estaduais e municipais, a partir de 1986, com a criação do Centro de Seleção e Treinamento⁶. Esse setor inicialmente apresentava as funções de planejamento, execução e controle de atividades dos servidores, mais voltadas para a área de gestão de pessoas e ingresso no serviço público. Quando da publicação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei n. 8.443/1992, houve um significativo aumento das competências pedagógicas, por meio da previsão de criação de um Instituto destinado e esse fim⁷:

Art. 88. Fica criado, na secretaria, diretamente subordinado à Presidência, um instituto que terá a seu cargo:

I - a realização periódica de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, para seleção dos candidatos a matrícula nos cursos de formação requeridos para ingresso nas carreiras do quadro de pessoal do Tribunal;

II - a organização e a administração de cursos de níveis superior e médio, para formação e aprovação final dos candidatos selecionados nos concursos referidos no inciso anterior;

III - a organização e a administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores do quadro de pessoal;

IV - a promoção e a organização de simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da administração pública;

V - a organização e administração de biblioteca e de centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle e questões correlatas.

Parágrafo único. O Tribunal regulamentará em resolução a organização, as atribuições e as normas de funcionamento do instituto referido neste artigo. (BRASIL, Lei n. 8.443, 1992).

A partir da previsão expressa na Constituição Federal Brasileira (1988) do papel dos Tribunais de Contas de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, percebemos a ampliação do caráter punitivo, típico das atividades de controle, para um teor preventivo, orientativo e pedagógico.

Um dos primeiros aspectos em que tal papel preventivo pode ser percebido dá-se a partir da competência para emissão de alertas e recomendações. Em seguida, a partir dos instrumentos e dados à disposição da sociedade para o aprimoramento do controle social, como os painéis, índices e quaisquer informações relativas à atuação do controle externo – e, nesse quesito, encontra-se a atuação do Observatório do Futuro, foco do presente artigo. Finalmente, como parte dessa atuação preventiva e orientativa, destaca-se o papel desempenhado pelas Escolas dos Tribunais de Contas, com a função precípua de propagar informações de interesse dos jurisdicionados, da Administração Pública e da sociedade de modo geral.

Da própria Carta Magna de 1988, no que se refere à educação, podemos extrair do artigo 205⁸, a atribuição como direito de todos e dever coletivo e compartilhado,

6 Importante destacar que no TCU havia, desde 1968, uma estrutura denominada Centro de Aperfeiçoamento de Servidores, transformada, em 1973, em Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento. No entanto, nessa fase inicial, destinava-se à gestão de pessoas e contratação de pessoal.

7 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

8 Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada

envolvendo as organizações públicas na consecução. Recentemente, podemos adicionar a edição da Lei n. 14.133/2002, em que houve um reforço significativo do papel pedagógico dos Tribunais de Contas com a inclusão em seu artigo 173 do papel das Escolas de Contas com a responsabilidade de capacitação de servidores de órgãos jurisdicionados quanto à aplicação do referido diploma legal⁹.

Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas. (BRASIL, Lei n. 14.133, 2002).

3 A ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS (EPCP)

Como parte da ampliação do papel pedagógico desempenhado pelos Tribunais de Contas, embora já tivesse na estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), desde 1988, a figura de uma Coordenadoria¹⁰, responsável pela capacitação dos servidores, jurisdicionados e sociedade, a partir de 2004, em atendimento ao art. 39, § 2º da Constituição Federal, por meio da Resolução GP n. 11/2004 foi instaurada a Escola de Contas Públicas do TCE-SP.

O próximo marco de expansão das atividades de capacitação deu-se em 2013, quando além da estrutura física da Escola de Contas na sede em São Paulo passou a contar ainda com uma Subsele instalada na Unidade Regional de Araraquara (UR-13), como reflexo da capilaridade das atividades de capacitação, com a inauguração de um Auditório para cursos e eventos do Tribunal no interior do Estado, aproximando-se com o público jurisdicionado e com a sociedade civil.

Considerando o aumento das atividades desempenhadas pela EPCP e abrangência dos cursos realizados, tornou-se necessária a adequação de sua estrutura. Desse modo, por determinação da Lei Complementar n. 1.335/2018, a Escola tornou-se uma Diretoria Técnica de Divisão, conforme organograma.¹¹ Em decorrência da pandemia da Covid-19, houve um aumento expressivo das atividades *online* (cursos e palestras) e consequente aumento das atividades no ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). A partir de 02/08/2022, por meio do Ato do Gabinete da Presidência n. 20/2022, a Escola Paulista de Contas Públicas – Presidente Washington Luís, contou com uma nova reestruturação, englobando em sua estrutura as seguintes áreas: I - Gabinete (GEPCP); II - Seção de Ensino a Distância (EaD)/ (EPCP-1); III - Seção de Cursos e Eventos (EPCP-2); IV - Seção de Produção de Conteúdo (EPCP-3); V - Seção de Gestão Pedagógico-Administrativa

com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.

¹⁰ A Coordenadora de Capacitação e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foi instituída pelo Ato GP 1118/1988, em 20 de janeiro de 1988.

¹¹ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/organograma>

(EPCP-4); VI - Seção de Formação Continuada (EPCP-5); e, VII - Biblioteca e Memorial do TCE-SP.

Dentre as atribuições da Escola, dispostas no Ato GP n. 20/2022, publicado no DOE de 02/08/2022, destacam-se em seu art. 2º, dentre outros:

- (i) a promoção de capacitação, desenvolvimento profissional e treinamento técnico para os servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP, por meio, inclusive, da oferta de especializações em nível de pós-graduação, interagindo com todas as áreas do Tribunal para identificação das demandas por programas de capacitação;
- (ii) bem como promover atividades de capacitação e treinamento para os servidores e gestores públicos do Governo Estadual, dos Governos Municipais no âmbito do Estado de São Paulo e de entidades e outros órgãos públicos, mediante parcerias e/ou atendimentos autorizados pela Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; e,
- (iii) além de fornecer capacitação para a sociedade em geral, no interesse da Administração Pública, organizando conferências, seminários, palestras e outros eventos similares. (TCE-SP, Ato GP n. 20, 2022).

Percebe-se, assim, no âmago de sua criação e desenvolvimento, a competência pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não somente para os próprios servidores, mas também para os jurisdicionados e a sociedade de modo geral. Tal abrangência pode ser igualmente verificada na recente missão atualizada no Planejamento Estratégico de “fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade” (TCE-SP, 2022)¹².

4 OBSERVATÓRIO DO FUTURO

A importância da utilização de critérios para avaliação da efetividade das políticas adquiriu, no âmbito do Estado de São Paulo, contornos internacionais, a partir da aproximação entre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio da assinatura de um Memorando de Entendimentos, em 22 de junho de 2017, que, dentre outras ações de aproximação, previa a criação de um grupo de estudos para tratar, especificamente, da implementação dos chamados Objetivos do desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios paulistas e integração às suas atividades. Novo acordo foi celebrado, em 2022, a fim de fortalecer a cooperação entre as partes, sugerindo diversas atividades para a continuidade no desenvolvimento dessa parceria.

O Observatório do Futuro, instituído pelo Ato do Gabinete da Presidência n. 2/2018, tem a finalidade de desenvolver, no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, estudos e meios de capacitação de servidores, sistematização e divulgação de dados pertinentes à persecução dos Objetivos de

¹² Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/missao-visao-valores>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Desenvolvimento Sustentável (ODS), pelas administrações públicas no Estado de São Paulo (estadual e municipais).

Tais objetivos têm como subsídio os dados coletados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com o propósito de acompanhamento da efetividade das políticas desenvolvidas de modo setorizado. Dessa forma, o IEG-M serve ao Observatório do Futuro como ferramenta de acompanhamento da incorporação dos ODS nas políticas públicas, bem como de seus resultados.

Conforme cartilha do Observatório do Futuro¹³:

Desde 2015, o Tribunal de Contas vem criando indicadores para avaliar o resultado das políticas públicas e o real impacto dessas iniciativas na vida dos cidadãos. O IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IEG-E (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) medem a eficiência das Prefeituras e do Governo do Estado a partir da análise de quesitos sobre educação, saúde, gestão fiscal, defesa civil, planejamento, meio ambiente, tecnologia da informação e segurança pública. Assim como os ODS, esses indicadores são ferramentas que podem auxiliar os administradores no planejamento da gestão e instrumentos que refletem a eficiência e a efetividade dos governos. Por isso, representam também um mecanismo de transformação e de desenvolvimento social. A convergência entre os índices e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS internacionalmente definidos, 9 estão no IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às metas estabelecidas pelo pacto. Diante dessa afinidade, o indicador será usado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo. (TCE-SP, 2018).

O Observatório do Futuro, de acordo com o artigo 2º de sua norma de criação, possui a seguinte composição: I - 1 (um) Coordenador indicado pela Presidência; II - 1 (um) representante da Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP), responsável por secretariar os trabalhos; III - 1 (um) representante do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI); IV - 1 (um) representante de cada um dos 7 (sete) Gabinetes dos Conselheiros; V - 4 (quatro) representantes da Secretaria-Diretoria Geral (SDG), sendo: a) 2 (dois) da Divisão de Auditoria Eletrônica (AUDESP); b) 2 (dois) da Diretoria de Contas do Governador (DCG); VI - 1 (um) representante do Corpo de Auditores; VII - 1 (um) representante do Ministério Público de Contas.

Anualmente, o Observatório do Futuro produzirá plano de trabalho, visando o atendimento de suas finalidades, com os seguintes tópicos:

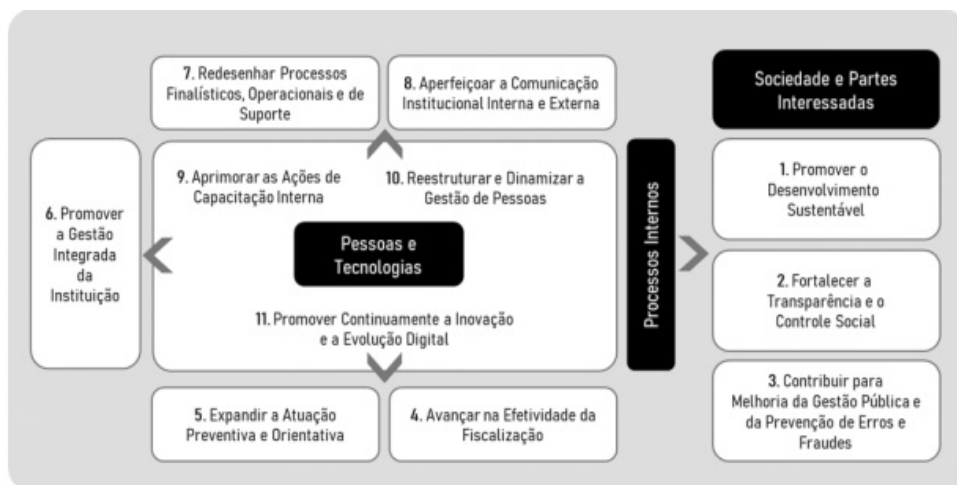
- (i) Realização de cursos presenciais ou à distância para capacitação de servidores internos, externos e gestores públicos;
- (ii) Elaboração e divulgação do Relatório de Diagnóstico dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- (iii) Criação de materiais didáticos e publicações acadêmicas acerca dos ODS e sua adoção pelo setor público;
- (iv) Outros produtos, por deliberação de seus membros;
- (v) Cronograma de realização dos trabalhos. (TCE-SP, 2018)

13 Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/CartilhaTCESPObservatorio_2018.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

5 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E A AGENDA 2030

O atual ciclo estratégico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2022-2026) estabeleceu a sustentabilidade como uma das diretrizes da instituição e a promoção do desenvolvimento sustentável como um de seus objetivos estratégicos, ao lado de ações para a melhoria da gestão pública e o aprimoramento das capacitações. Além disso, o foco passa a estar na função pedagógica, com ações preventivas e na exigência de resultados (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022). A Figura 1 e o Quadro 1, a seguir, apontam o Mapa e Declarações Estratégicas do TCE-SP.

Figura 1 - O Mapa Estratégico do TCE-SP (ciclo 2022-2026)



Fonte: TCE-SP, 2022.

Quadro 1 - Declarações Estratégicas do TCE-SP (ciclo 2022-2026)

Missão
Fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade.
Visão
Posicionar-se como uma instituição em constante evolução, apoiada na excelência do seu quadro de pessoal e no uso intensivo de novos métodos e tecnologias – reconhecida como essencial para o aprimoramento da gestão pública.
Valores
O TCESP norteia sua atuação pelos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo ainda priorizados os seguintes valores institucionais:

Ética – adotar padrões de comportamento que inspirem confiança, credibilidade, integridade e lisura, para fortalecimento da legitimidade do Tribunal de Contas.
Reconhecimento – reconhecer e valorizar seu corpo técnico, proporcionando maior engajamento e ganho de produtividade e qualidade no trabalho.
Transparência – dar publicidade às decisões, aos atos de gestão e aos resultados alcançados com o trabalho realizado pelo Tribunal.
Inovação – desenvolver competências e aprimorar métodos, processos, tecnologias e modelos de trabalho para uma maior integração interna e externa.
Sustentabilidade – Atuar com ideias, estratégias e práticas ecologicamente corretas, economicamente viáveis e socialmente justas, visando impactar positivamente as gerações futuras.

Fonte: TCE-SP, 2022.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estabeleceu sua Política Institucional de Sustentabilidade (PSUS/TCE-SP), por meio da Resolução n. 17/2022. A norma em questão, em seu artigo 2º e parágrafo único¹⁴ assevera:

[...] tem como objetivo desenvolver um modelo de gestão socioambiental, capaz de implementar e aprimorar de forma contínua:

I - Práticas sustentáveis nas rotinas administrativas do TCE-SP, por meio de licitações sustentáveis para os materiais adquiridos e os serviços contratados;

II - Conscientização e sensibilização dos seus jurisdicionados sobre as práticas adotadas pelo Tribunal, direcionando mudanças em seus comportamentos; e
III - divulgação de suas ações e dos resultados alcançados, estimulando a adoção de práticas sustentáveis pelos demais entes federativos, organizações civis e cidadãos.

[...] A PSUS/TCE-SP terá por objetivos específicos:

I - Racionalizar a aquisição e o uso de recursos (bens, materiais e serviços), em prol da eficiência das despesas públicas;

II - Reduzir impactos ambientais e eventuais problemas de saúde decorrentes de tais impactos;

III - Fomentar o desenvolvimento de pesquisa e inovação em produtos, materiais, serviços e soluções sustentáveis;

IV - Sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais;

V - Contribuir para revisão dos padrões de consumo e para a adoção de novos referenciais de sustentabilidade no âmbito do TCE-SP;

VI - Reduzir o impacto socioambiental negativo direto e indireto causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional; e,

VII - Contribuir para a melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho. (TCE-SP, 2022).

Por fim, a Política Institucional de Sustentabilidade do TCE-SP (artigos 6º, 8º e 9º) prevê a elaboração de respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS), vinculado ao planejamento estratégico, para o estabelecimento de diretrizes e iniciativas para a promoção da prática de sustentabilidade na gestão logística institucional, incluindo:

¹⁴ Disponível em: <https://tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/dispoe-sobre-politica-institucional-sustentabilidade-tribunal-contas-estado>. Acesso em: 25 abr. 2023.

- I - Inclusão de critérios socioambientais nos editais de licitação para aquisição de bens permanentes e de consumo, contratação de serviços e de obras;
- II - Adoção de práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços, baseada em estudos e pesquisas realizados, levando em consideração o ciclo de vida dos produtos, desde o planejamento e uso, até a destinação ambientalmente adequada dos produtos;
- III - Ações sistemáticas de sensibilização, conscientização e capacitação de servidores e demais colaboradores do Tribunal;
- IV - Monitoramento e avaliação das medidas implementadas, inclusive quanto à relação custo/benefício; e,
- V - Observância da variável socioambiental no processo de planejamento institucional. (TCE-SP, 2022).

6 PRINCIPAIS AÇÕES PEDAGÓGICAS DESENVOLVIDAS

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio da Escola Paulista de Contas Públicas e do Observatório do Futuro, tem realizado diversas ações de conscientização e capacitação dos agentes públicos para a promoção do desenvolvimento sustentável e da Agenda 2030, dentre as quais, destacamos:

6.1 ELABORAÇÃO DE CARTILHAS E MANUAIS¹⁵

Redigidos em linguagem simples, clara e objetiva, sempre buscando tratar dos principais tópicos relativos aos temas escolhidos, as cartilhas e os manuais são fonte ágil de consulta e de orientação para os gestores e administradores públicos, bem como integrantes da sociedade civil. Importante destacar ainda que todos os materiais desenvolvidos são disponibilizados no sítio eletrônico do TCE-SP para consulta e *download*, de forma gratuita.

Abordando assuntos como planejamento Público, gestão Sustentável e de Resíduos Sólidos, superação dos impactos da pandemia do Covid-19, prevenção e combate ao assédio e discriminação, as publicações consistem em relevante ferramenta pedagógica para o alcance da Agenda 2030.

6.2 REALIZAÇÃO DE EVENTOS EM FORMATOS PRESENCIAL, VIRTUAL E HÍBRIDO

Além da disponibilização de conteúdo escrito, o TCE-SP estimula a disseminação de conhecimento sobre a temática do desenvolvimento sustentável por meio de eventos ministrados nas modalidades presencial, virtual ou híbrido, contando, a partir de 2018, com quase 17 mil visualizações, conforme demonstrado nas Tabelas 2 e 3.

15 Conteúdo disponível para acesso público em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29.pdf> e <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/publicacoes>.

Tabela 2 - Eventos realizados com transmissão ao vivo

Evento	Data de Realização	Estatísticas Visualizações (dia da transmissão)
Lançamento do “Observatório do Futuro” - 2018	31/01/2018	173
ODS – CRIAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS E PLANEJAMENTO RUMO À AGENDA 2030	08/11/2018	209
Live - O impacto da pandemia sobre os ODS e o papel dos gestores públicos	23/07/2020	1.609
Live - As contratações públicas em tempos de Covid-19 (ODS 3 e 16)	24/07/2020	1.046
Live - Olhar para o futuro - os desafios para a saúde pública no pós-pandemia	06/08/2020	892
Live - O impacto da pandemia na agenda 2030 e seus desafios - Os legados da pandemia sobre a educação de qualidade: ainda é possível atender às metas da Agenda 2030?	23/10/2020	1.146
Live - Novo Marco Legal do Saneamento Básico – Lei nº 14026/2020	28/01/2021	2.935
Novo Marco legal do Saneamento básico e tratamento de Resíduos Sólidos - Contratos de concessão de serviços públicos de saneamento básico - 25 CAAPEFIS	11/03/2021	1.471
LIVE - Vacinação: desafios no combate à Covid-19	29/04/2021	2.255
Live - Gestão de Resíduos Sólidos no Estado de São Paulo: desafios e possibilidades para os Municípios	02/08/2021	1.709
LIVE - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEG-M	29/11/2021	1.034
Semear ODS: A superação dos efeitos da Covid-19 + Prêmio TCESP-ODS	02/12/2021	655
Cidades Resilientes: o planejamento urbano como um instrumento de prevenção a desastres e de melhora na qualidade de vida da população	05/05/2022	796
EVENTO HÍBRIDO - Combate à Discriminação Racial no Setor Público	24/11/2022	571

Fonte: EPCP/TCE-SP, 2022.

Tabela 3 - Eventos realizados sem transmissão ao vivo

Evento	Data de Realização
Os impactos dos Objetivos de Desenvolvimento sustentável na Fiscalização	18/06/2018
II Seminário de Gestão Sustentável na Administração Pública	26/10/2018
Desafios e Avanços na Educação - Caminhos para o ODS 4 - SEMEAR EDUC	29/01/2019
SEMEAR - RESÍDUOS SÓLIDOS	28/11/2019
Entrega do Prêmio Boas Práticas - ODS	12/12/2022

Fonte: EPCP/TCE-SP, 2022.

6.3 DISPONIBILIZAÇÃO DE *PODCAST*

O *Podcontas* é o conteúdo em áudio, disponibilizado periodicamente pela Escola Paulista de Contas Públicas. Cada gravação aborda uma temática diferente, contando com a participação de profissionais dos mais diversos setores. Sobre o tema Agenda 2030, destacamos a recorrência e importância a partir dos episódios a seguir relacionados¹⁶:

- Lançamento do Curso “Trilhas de Planejamento” (nº 76);
- Ambientalismo Racional e Otimista (nº 75);
- Avaliação e Análise de Impacto Aplicadas às Regulações Urbanas e Ambientais (nº 74);
- Planejamento, Resíduos Sólidos e a Nova Lei de Licitações (nº 67);
- Adoção e Implementação das práticas ESG pelas Empresas Estatais (nº 59);
- Gestão Pública Municipal na Elaboração de Políticas Ambientais (nº 57);
- Planejamento no Setor Público (nº 52);
- Manual de Planejamento Público (nº 42);
- O Programa de Integridade e Combate à Corrupção (nº 37);
- Lançamento do Curso de Gestão de Resíduos Sólidos (nº 36);
- O combate à corrupção no Estado de São Paulo (nº 33);
- Gestão Urbana na Cidade de São Paulo (nº 11);
- O IEGM como Indutor do Aperfeiçoamento da Gestão Pública nos Municípios Paulistas (nº 6).

6.4 PREMIAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA IMPLANTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

O prêmio tem por objetivo promover boas práticas e incentivar ações (econômicas, sociais e ambientais) previstas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Em suas edições anteriores, o concurso de boas práticas abrangeu saneamento básico, enfrentamento da Covid-19, resíduos sólidos e educação de qualidade.

¹⁶ Esses e os demais episódios estão disponíveis para acesso em: <https://podcasters.spotify.com/pod/show/podcontas>.

6.5 CURSOS EM PARCERIA COM A USP E CETESB

O Curso EaD Autoinstrucional de Resíduos Sólidos, com carga horária de 30 horas, é fruto de uma parceria entre a Universidade de São Paulo (USP), a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e o TCE-SP, por meio da Escola de Contas e do Observatório do Futuro. Atualmente, na terceira edição, a capacitação oferece a oportunidade de aprendizagem e atualização sobre a problemática do tema nos municípios e os desafios para uma gestão adequada dos resíduos sólidos. São abordados os principais aspectos da legislação nacional e estadual que regem o tema, as competências e deveres das instituições públicas e da Administração, as questões relacionadas ao planejamento e à gestão em si e os elementos que estão diretamente relacionados ao bom funcionamento da coleta seletiva e da logística reversa, instrumentos de suma relevância para a gestão de resíduos. Os módulos, tal como na primeira turma, foram constituídos por conteúdos disponibilizados em diferentes modalidades (videoaulas, entrevistas e podcasts, infográficos, slides, apostilas, manuais elaborados pelo TCE-SP e pela CETESB e links para plataformas oficiais contendo dados sobre resíduos sólidos), além de atividades de correção automática para testar os conhecimentos.

A primeira turma foi oferecida no exercício de 2021 para 60 participantes, estabelecida como um projeto piloto para a validação do conteúdo. Na segunda turma do Curso, foram disponibilizadas 500 vagas. Cumpre destacar que na ocasião da abertura das inscrições contamos com a manifestação de mais de 3.600 interessados. O resultado final alcançado foi de 497 alunos efetivamente matriculados no curso. Desses, 7 alunos desistiram (1%) e pediram o cancelamento da matrícula, 197 foram aprovados (40%), e 293 foram reprovados e não receberam o certificado (59%). Na avaliação de reação, respondida por 187 alunos (37,4%), o curso recebeu o conceito “muito bom” e “bom” de 99%.

7 RESULTADOS DAS AÇÕES PEDAGÓGICAS PROMOVIDAS

A literatura – analisando a efetividade das ações para capacitação dos gestores e administradores públicos –, voltadas ao alcance das metas da Agenda 2030, ainda é escassa.

Considerando o lançamento de referido pacto global em 2015, os impactos negativos da pandemia da Covid-19 nas políticas públicas e, consequentemente, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU ainda são objetos de estudos e debates nos meios acadêmico, político e empresarial. A piora em questão é evidenciada pelo decréscimo das faixas de desempenho do Índice de Efetividade da Gestão Municipal do TCE-SP (IEG-M).

Dada sua elevada convergência com os ODS, no âmbito do estado de São Paulo, o IEG-M é a ferramenta oficial para monitoramento do avanço dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da Organização das Nações Unidas,

O referido indicador tem por objetivo classificar os 644 municípios paulistas

fiscalizados pelo TCE-SP em faixas de efetividade dos resultados finalísticos produzidos para sete setores da administração pública: planejamento (i-Plan), saúde (i-Saúde), educação (i-Educ), gestão fiscal (i-Fiscal), proteção aos cidadãos (i-Cidades), meio ambiente (i-Amb) e governança em tecnologia da informação (i-Gov).

Figura 2 - A classificação dos municípios paulistas por faixa de eficiência do IEG-M (período 2016-2022)



Fonte: TCE-SP, 2022.

Otoni (2022) sugeriu que essa piora pode estar associada a causas como dificuldade de compreensão da construção do índice, ausência de motivação para melhorar a faixa de classificação de efetividade, dificuldade de comparabilidade com municípios do mesmo porte, inexistência de disseminação de boas práticas de gestão, dentre outros fatores.

De todo modo, em que pesem a insuficiência de dados para apresentação de resultados conclusivos, as hipóteses levantadas por Otoni (2022) indicam que a continuidade e o fortalecimento do viés pedagógico do controle externo constituem caminho para o aprimoramento das faixas de efetividade do IEG-M e, por conseguinte, para o alcance da Agenda 2030.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições de controle externo vêm assumindo postura cada vez mais ativa com significativo aumento de competências na vigência da atual Constituição Federal Brasileira e protagonizando importantes debates sobre administração pública. Em momentos de clamor por maior eficiência na gestão pública, os órgãos de controle apresentam-se como instrumentos essenciais para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, por meio da verificação da integridade das finanças e da consecução do interesse público.

Para além da atuação específica dos Tribunais de Contas, de modo geral, testemunhamos no período pós-redemocratização profundas e sistêmicas transformações no setor público, especialmente no sentido de busca por maior eficiência das organizações públicas, em paralelo com as práticas desenvolvidas na área privada, incluindo medição de performance, avaliação de resultados e ênfase em aspectos qualitativos dos gastos públicos.

Essa mudança de paradigma percebida no setor público repercutiu também na atuação pedagógica, por meio da proliferação de estruturas de Escolas dentro do âmbito de atuação de cada órgão, por exemplo, por meio das Escolas de Governo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias, bem como dos Tribunais de Contas, na forma das Escolas de Contas, foco do presente estudo. Inicialmente previstas como elos de capacitação dos próprios corpos funcionais, no sentido de instrumentalizá-los para o exercício de suas funções, tais arcabouços permitem uma aproximação com a sociedade, servindo como importantes ferramentas de propagação do conhecimento, aprimoramento da gestão pública e incremento do controle social.

Desenha-se, no âmbito das estruturas de controle, uma possibilidade de aprimoramento da própria *accountability governamental*, tendo no papel pedagógico dos Tribunais de Contas a função de propagação do conhecimento e ressignificação do modo de pensar as políticas públicas. Os instrumentos de avaliação, como os apresentados ao longo desse artigo, servem ao propósito de colaborar com diagnóstico e avaliação de impacto, para a análise que deve anteceder a tomada de decisão e implementação das políticas públicas por parte dos gestores.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, destacou-se a iniciativa do Observatório do Futuro como uma ferramenta para o exercício de cidadania, pelo acompanhamento e monitoramento de dados dos ODS, com incentivo para o desenvolvimento sustentável, nos seus mais variados aspectos, nas cidades e no estado.

A missão apresentada pelo Observatório do Futuro, com auxílio da Escola Paulista de Contas Públicas, no âmbito do TCE-SP, perpassa pela importância do planejamento na elaboração e acompanhamento de políticas públicas, tema recorrente das capacitações. E tais políticas, invariavelmente, são percebidas nos municípios, em que podemos perceber os seus efeitos e efetividade no dia a dia dos cidadãos. Justamente por esse motivo, sem prejuízo da continuidade do acompanhamento para resultados conclusivos e da necessidade de maior produção literária sobre o tema, trazer o debate, de modo simplificado e de fácil compreensão,

sobre ODS, se faz tão relevante no setor público. Iniciativas protagonizadas por Tribunais de Contas, nesse sentido, como a apresentada neste artigo, colaboram para o fortalecimento do sistema de controle por inteiro e do processo democrático como um todo.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Carta das Nações Unidas (1945)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 7 abr. 2023.

BERALDO, Sidney. O Controle externo e os ODS. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCE-SP** [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCE-SP. v. 1, n. 1, 2017. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 28 abr. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**. Lisboa: Tipografia Peres, n. 49, jan/jun 2008.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. Fiscalização e o Papel Pedagógico dos Tribunais de Contas: um Olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCE-SP** [recurso eletrônico]. Escola Paulista de Contas Públicas do TCE-SP, v. 1, n. 3, 2019. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>. Acesso em: 7 abr. 2023.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Escolas de Governo: Conceito, Origens, Tendências e Perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: **VIII Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: DF, maio/2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2238/1/027.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2019.

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA. **História**. Brasília: DF, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/o-instituto/historia.htm#:~:text=Serzedello%20Corr%C3%AAa%20mereceu%20tal%20distin%C3%A7%C3%A3o,Treinamento%2C%20para%20Instituto%20Serzedello%20Corr%C3%AAa>. Acesso em: 23 abr. 2023.

IOCKEN, Sabrina Nunes (coord.). **Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

LIBÂNEO, J.C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaração de Lima**. 1998. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Acesso em: 23 abr. 2023.

OTONI, ALEXANDRE MARCOS. **O IEG-M: sua evolução e desafios para como ferramenta de efetividade**. FGV EAESP – MPGPP: Trabalhos Individuais. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31591>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. In: **Revista de Administração Pública – RAP**: Rio de Janeiro, Jul/Ago, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6394/4979>. Acesso em: 23 abr. 2023.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Observatório do Futuro – Núcleo de Monitoramento dos ODS**. São Paulo: TCE, 2018. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/observatorio/publicacoes/CartilhaTCESPObservatorio_2018.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Gestão Estratégica**. São Paulo: TCE, 2022. Disponível em: <https://tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/mensagem>. Acesso em: 7 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Resolução n. 17/2022, de 10 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e dá outras providências. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/dispoe-sobre-politica-institucional-sustentabilidade-tribunal-contas-estado>. Acesso em: 28 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Planejamento Público**. São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO 3. **IEG-M/TCESP**: Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Anuário 2022 (Exercícios 2014-2020). São Paulo: TCE, 2022. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sites/default/files/downloads/Anu%C3%A1rio%20resultados%20consolidados%20IEG-M%202014-2020%20Fechamento.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PROPOSIÇÃO DE TEMAS PARA REPRESENTAÇÕES PELAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS POR MEIO DA ANÁLISE DE REDES COMPLEXAS

PROPOSITION OF TOPICS FOR REPRESENTATION BY THE OMBUDSMAN OFFICES OF THE AUDIT COURTS THROUGH COMPLEX NETWORK ANALYSIS

Bruno César Barreto de Figueirêdo¹

Francisco Carlos L Pereira²

Levi Kiyoshi Oyama de Souza; Flávio Cesar Freire de Oliveira Filho;

Gabriel Rodrigues Sousa Silva³

Resumo: No que diz respeito às representações, a realidade encontrada nas ouvidorias dos Tribunais de Contas é que elas ocorrem, principalmente, por meio de denúncias ou por iniciativa dos membros ou dos auditores de controle externo. Nesse sentido, é relevante ter uma ferramenta capaz de monitorar as angústias e desejos da população, identificando os assuntos mais sensíveis e apontando quais questões podem ser objeto de representação. Este artigo apresenta um estudo de caso que utiliza métricas de análise de redes complexas, especialmente medidas de centralidade e modularidade, para desenvolver um modelo de previsão de resultados eleitorais. A premissa é que, se o modelo consegue prever um resultado eleitoral com precisão, também pode ser aplicado para prever temas relevantes para a auditoria. O uso da modularidade alcançou um erro absoluto médio de 1,59%, em comparação com os 2,48% das pesquisas de “boca de urna”, identificando com sucesso todos os vencedores das eleições. O estudo utilizou mais de trezentos mil comentários coletados na rede social *Twitter*, às vésperas de três eleições distintas.

Palavras-chave: Predição de eventos. Redes complexas. Suporte à auditoria. Tribunais de Contas. Ouvidorias.

1 Bacharel e Mestre em Computação pela UFPB, especialista em redes de computadores pela UFRN e doutor em informática, pela UFAM; tendo recebido o prêmio de melhor tese na área de Computação do ano de 2021. Foi professor visitante e pesquisador junto à *Texas A&M University*. É professor Universitário, membro da Rede Integrar do IRB/ATRICON/TCU/TCs e Auditor de Controle Externo na área de TI no TCE Roraima, estando lotado no Centro de Informações Estratégicas (CINES).

2 Especialista em Engenharia de Telecom (PUC-PR) e Mestre em Informática (PUC-PR). É membro da Sociedade Brasileira de Computação (SBC), professor do curso de Ciências da Computação na Universidade Estadual de Roraima (UERR) e Assessor de Controle Externo/CINES/TCE-RR.

3 Acadêmicos do curso de Ciências da Computação da Universidade Estadual de Roraima (UERR) e membros do Grupo de Pesquisa: Aplicações em Redes Complexas na Detecção de Nós Relevantes em Cenários Diversos.

Abstract: In terms of representations, the current reality observed in the ombudsmen of the Audit Courts is that they are predominantly generated through complaints or initiated by members or external auditors. Therefore, the relevance of an instrument capable of monitoring the concerns and aspirations of the population, revealing the most sensitive issues and identifying subjects that may warrant representation, becomes evident. This article presents a case study that utilizes metrics derived from complex network analysis, specifically centrality and modularity measures, to construct a model for predicting electoral outcomes. The underlying premise is that if the model can accurately predict an electoral result, it can likewise be applied to predict topics of significance in the context of auditing. By employing modularity, an average absolute error of 1.59% was achieved, outperforming the 2.48% margin of “exit polls,” effectively identifying all election winners. The study incorporated a dataset of over three hundred thousand comments collected from the *Twitter* social network in the period leading up to three distinct elections.

Keywords: Event prediction. Complex networks. Audit support. Courts of Accounts. Ombudsman.

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas de opinião, como instrumento de predição, são utilizadas desde o século XIX. As pesquisas eleitorais, como as conhecemos hoje, tiveram seu início nos Estados Unidos da América (EUA) há mais de cem anos, sempre com o objetivo de prever, com uma margem de erro aceitável, o resultado de cada pleito. Entretanto, essas pesquisas requerem uma estrutura operacional custosa [e.g.] pessoal treinado, equipamentos e software (BAILAR, 1987). Dessa forma, propor um método alternativo de predição de resultados eleitorais que minimize os custos operacionais e promova uma maior agilidade e precisão nos resultados é relevante.

A análise de redes sociais é uma área de estudos com foco na estrutura composta por indivíduos ou organizações conectadas através de relações de tipos variados, como amizade, interesses comuns, crenças compartilhadas, conhecimento ou prestígio (TRUONG *et al.*, 2016). Novas oportunidades de análise emergiram com a crescente quantidade de dados disponíveis nas plataformas online, sendo assim, fontes de informação para a construção de redes complexas.

Uma rede complexa consiste em um grafo onde os nós representam as entidades e as arestas os relacionamentos entre elas. Sua estrutura topológica é, em geral, a representação, ou modelagem, de um cenário real ou fictício, que pode evoluir ao longo do tempo (BOCCALETTI *et al.*, 2006), sendo compostas de estruturas que não são completamente regulares ou aleatórias (CARNEIRO, 2016). As relações presentes em uma rede complexa e, conseqüentemente, sua topologia, pode ser analisada para propósitos simples, como a representação visual de seus agrupamentos/clusters (TRUONG *et al.*, 2016), ou mais complexos, como a detecção de comunidades e o aprendizado estatístico relacional para classificação e predição dos atributos de um determinado ator (CAMPBELL *et al.*, 2013). As chamadas medidas de centralidade são algoritmos que objetivam classificar os nós de uma rede complexa (DE FIGUEIREDO *et al.*, 2021). Um dos usos mais comuns das redes complexas é a representação e análise de redes sociais (FIGUEIREDO *et al.*, 2020; PEREIRA *et al.*, 2022).

A evolução das Redes Sociais Online (RSO) e o uso cada vez mais frequente de suas plataformas na web, e.g. *Facebook* e *Twitter*, permitiram que se criasse uma vasta base de dados, normalmente alimentada diariamente pelos seus próprios

usuários. Essa evolução tornou propícia a realização de pesquisas com o uso de dados que pudessem refletir, de maneira mais acurada, as opiniões e os interesses desses usuários.

Nesse cenário, emergiu a necessidade de se obter um método confiável de predição dos resultados de um evento, como uma eleição ou votação, com base na opinião expressa pelos usuários nas RSOs pela troca e compartilhamento de mensagens. Uma diversidade de assuntos acaba sendo discutida com essa dinâmica, o que se prova válido em debates políticos (TUMASJAN *et al.*, 2010). Estudos semelhantes já foram realizados em eleições de vários países, indicando que o uso de redes sociais pode ser efetivo para esse propósito (SABUNCU *et al.*, 2020).

Este trabalho propõe o uso de redes complexas na análise da RSO *Twitter* como um instrumento preditivo, para identificar possíveis objetos de auditoria, por meio da descoberta de temas de interesse público. A relevância desses temas é determinada pela força das comunidades de rede identificadas usando a centralidade modularidade (MD). Em resumo, está sendo proposta uma abordagem automatizada e sistemática para detectar os anseios da sociedade, permitindo que as ouvidorias, membros e auditores dos Tribunais tenham acesso a esses temas para seu conhecimento e consideração. Essa abordagem visa fornecer uma ferramenta eficaz para acompanhar as preocupações e necessidades da sociedade, permitindo uma atuação mais ágil e informada dos Tribunais de Contas.

É importante esclarecer que não se trata de sistematizar o instituto da representação, que continuaria a ser submetido ao critério discricionário. O objetivo é fornecer um instrumento de apoio à tomada de decisão, capaz de identificar temas que, frequentemente, são desconhecidos pelos próprios membros dos Tribunais de Contas, mas que refletem inquietações populares. Essa abordagem visa oferecer uma ferramenta que possibilite aos Tribunais de Contas terem acesso a informações relevantes, permitindo uma compreensão mais ampla das preocupações e necessidades da sociedade. Dessa forma, o instrumento proposto atua como um recurso complementar para embasar as decisões e tornar o processo mais transparente e alinhado com as demandas e anseios da população.

O estudo de caso proposto serve como uma prova de conceito para avaliar o funcionamento desse instrumento. A premissa é que se o modelo é capaz de prever um resultado eleitoral, também será capaz de detectar com precisão os temas mais comentados e relevantes para a população. É fundamental destacar que essa abordagem vai além de simplesmente coletar e classificar informações. Serão empregadas técnicas avançadas e cientificamente comprovadas de classificação dos nós em redes complexas, utilizando medidas de centralidade. Essas técnicas permitem uma análise mais aprofundada e robusta, possibilitando identificar e compreender as tendências e preferências da sociedade de forma mais precisa. Portanto, o estudo busca estabelecer uma base sólida para o desenvolvimento desse instrumento, visando sua efetividade na detecção de temas relevantes e no apoio às decisões dos Tribunais de Contas.

A escolha desse estudo de caso é justificada principalmente pela facilidade de avaliar sua eficácia. É possível apurar de forma direta se os resultados apontados refletiram ou não os resultados das urnas, permitindo uma verificação clara do

nível de erro ou acerto. Além disso, a precisão e acurácia podem ser facilmente aferidas ao comparar os resultados com as pesquisas eleitorais, que servem como parâmetro plausível e palpável na avaliação dos resultados. Essa abordagem permite uma avaliação objetiva do desempenho do modelo proposto, fornecendo uma medida concreta de sua confiabilidade e validade. Portanto, a escolha desse estudo de caso proporciona uma forma clara e tangível de verificar a efetividade do instrumento e avaliar seu potencial para identificar temas relevantes à população.

O estudo de caso, dessa forma, faz a predição dos resultados eleitorais dos pleitos para governador e senador do estado de Roraima, além da eleição presidencial, todos do ano de 2022. Para tanto, foram utilizadas técnicas da análise de redes sociais, com destaque para as medidas de centralidade e a MD (CLAUSET *et al.*, 2004).

A organização do trabalho é a seguinte: na próxima seção, serão apresentados os trabalhos relacionados; na seção 3, será descrita a metodologia aplicada na análise, com posterior exposição dos resultados obtidos e sua discussão na seção 4. A seção 5 apresenta uma proposta de implantação da tecnologia no âmbito das ouvidorias, especificando, inclusive, as etapas metodológicas necessárias (subseção 5.1). As limitações e fragilidades são apontadas na seção 6; e, por fim, a seção 7 apresenta a conclusão e sugestões para trabalhos futuros.

2 TRABALHOS RELACIONADOS

Vários pesquisadores têm utilizado dados provenientes de Redes Sociais Online (RSOs) para análise e formulação de modelos capazes de prever resultados em eleições políticas. Em um artigo de revisão conduzido por Khan (*et al.*, 2021), foram identificados estudos realizados em pelo menos 28 países diferentes, nos quais foram aplicadas análises baseadas no Twitter. As principais estratégias utilizadas incluíram a análise do volume de postagens, a análise de sentimentos (AS), a análise de redes sociais e a modelagem de tópicos. Essas abordagens permitiram que os pesquisadores explorassem diferentes aspectos das RSOs e utilizassem as informações coletadas para prever os resultados das eleições de forma mais precisa. Esses estudos destacam a relevância e o potencial das RSOs como fonte de dados para a análise política e a predição de resultados eleitorais em escala global.

Uma das primeiras pesquisas nessa área, conduzida por Tumasjan (*et al.*, 2010), utilizou a análise de volume baseada na contagem simples de *tweets* que mencionavam os partidos políticos dos candidatos mais proeminentes durante a eleição federal da Alemanha, em 2009. Embora tenha sido identificada uma forte correlação entre o número de mensagens e o resultado eleitoral, o estudo recebeu críticas em relação à confiabilidade do método. Outro estudo abordou os resultados da mesma eleição, realizado por Jungherr (*et al.*, 2012), e apresentou resultados diferentes ao incluir todos os partidos envolvidos e ao utilizar um período de análise mais abrangente, que incluiu a semana anterior à eleição, que havia sido omitida no estudo anterior. Essas pesquisas destacam a importância de considerar diferentes variáveis e períodos de análise na utilização de RSOs para a predição de resultados

eleitorais, buscando melhorar a confiabilidade e a precisão dos modelos.

Estudos subsequentes que empregaram metodologias semelhantes, incluindo a AS, revelaram resultados de correlação discrepantes para diferentes eleições. Essas pesquisas obtiveram valores mais altos para métricas de validação, como o erro absoluto médio, conforme demonstrado por Metaxas (*et al.*, 2011) e Bermingham and Smeaton (2011). Além disso, também foram levantadas preocupações sobre possíveis vícios metodológicos na tentativa de ajustar os resultados eleitorais, conforme destacado por Tjong Kim Sang and Bos (2012). Essas divergências e desafios metodológicos ressaltam a importância de abordagens robustas e cuidadosas ao utilizar AS em RSOs para prever resultados eleitorais.

Em uma meta-análise inicial sobre o assunto, Gayo-Avello (2013) argumentou que os resultados positivos obtidos por meio da contagem de mensagens estavam fortemente associados a decisões arbitrárias, como a seleção dos candidatos e partidos incluídos no estudo, bem como o período escolhido para a coleta de dados. Ao considerar a consistência dos resultados, concluiu que não havia evidências favoráveis ao uso da contagem de mensagens como um método válido, e recomendou que trabalhos futuros utilizassem métodos de AS mais avançados e reconhecidos pelo estado da arte. Essa análise aponta para a importância de abordagens mais sofisticadas e rigorosas na utilização de RSOs para a previsão de resultados eleitorais.

A AS, também conhecida como mineração de opinião, é uma abordagem que busca identificar a polarização emocional (positiva, negativa ou neutra) a partir de dados textuais (CHAUHAN *et al.*, 2020). Nos estudos mais recentes, tem havido uma preferência por esse método ou sua combinação com outras estratégias, devido à sua capacidade de atribuir opiniões positivas ou negativas às mensagens dos usuários das redes sociais online (RSOs). Essa abordagem tem se mostrado relevante para compreender o sentimento geral em relação a candidatos políticos, partidos e questões em discussão durante as eleições.

A AS considera o significado e o contexto das mensagens, evitando a influência positiva de mensagens negativas nos resultados, como ocorre em análises de volume e de redes sociais (KHAN *et al.*, 2021). Na literatura, existem diversos métodos de classificação de sentimentos aplicados, como o uso de bases léxicas (METAXAS *et al.*, 2011; YAVARI *et al.*, 2022), técnicas de aprendizado de máquina (KASSRAIE *et al.*, 2017; BUDIHARTO; MEILIANA, 2018; MUSCOLONI; CANNISTRACI, 2023; LAN *et al.*, 2023), ou uma combinação dessas abordagens (SALUNKHE; DESHMUKH, 2017). Além disso, há outras alternativas, como a anotação manual (SANDERS; VAN DEN BOSCH, 2020). Alguns estudos também combinam a AS com outras estratégias, como a modelagem ou detecção de tópicos (BANSAL; SRIVASTAVA, 2018) e técnicas de análise de redes sociais (SABUNCU *et al.*, 2020). Essas abordagens permitem uma compreensão mais abrangente e precisa das opiniões e emoções expressas nas mensagens dos usuários das redes sociais.

No entanto, este estudo contradiz a suposta necessidade do uso da AS como premissa para obter uma boa predição. Ele demonstra que, mesmo sem a utilização da AS, o método proposto mostrou-se viável (ver seção 4). Além disso, é importante ressaltar que a AS analisa apenas o conteúdo das mensagens obtidas das redes

sociais, sem considerá-las como elementos de redes sociais, com topologias definidas pelas interações entre seus usuários. Isso destaca a abordagem diferenciada deste estudo, que se concentra na análise das características estruturais das redes sociais em si para realizar a predição de resultados eleitorais.

É importante ressaltar que a utilização de técnicas de análise de redes sociais na predição de resultados eleitorais ainda é uma área em desenvolvimento. A falta de estudos nessa área pode estar relacionada à complexidade do tema e aos desafios em obter dados confiáveis e representativos das redes sociais.

No estudo de Ceravolo e Guerretti (2013), foram exploradas métricas básicas de análise de redes, como centralidade e densidade, para compreender a estrutura das redes sociais em contextos eleitorais. Já Dokoohaki (*et al.*, 2015) focaram na predição de links, ou seja, na identificação de conexões futuras entre usuários, com base em padrões de interação prévios.

Outro trabalho relevante é o de Sabuncu (*et al.*, 2020), que utilizou o algoritmo PageRank, amplamente conhecido na área de análise de redes, para identificar a importância e influência de usuários em redes sociais eleitorais. Essa abordagem permite identificar os atores mais relevantes e suas interações na rede.

Apesar do número limitado de estudos nessa área, é promissor explorar o potencial das redes sociais como fonte de informações para a predição de resultados eleitorais. Com o avanço das técnicas de análise de redes e o aprimoramento das metodologias, espera-se que mais pesquisas sejam realizadas nesse campo, contribuindo para uma melhor compreensão dos processos eleitorais e fornecendo insights úteis para a tomada de decisões políticas.

Este estudo pretende averiguar o grau de correlação entre as medidas de centralidade e a MD com resultados eleitorais reais, usando como base de análise as eleições para cargos de Governador e Senador (RR) e de Presidente da República, em 2022. As redes complexas foram construídas a partir de dados obtidos do Twitter.

3 METODOLOGIA

Esta seção objetiva demonstrar a metodologia adotada no estudo de caso. Quanto à proposta de implantação da tecnologia nas ouvidorias dos Tribunais de Contas optou-se por também propor uma metodologia específica na subseção 5.1.

A metodologia utilizada neste estudo envolveu os seguintes passos: coleta de dados das redes sociais, análise de redes complexas, formulação de um modelo de predição, avaliação e validação do modelo em comparação com pesquisas de “boca de urna”.

Inicialmente, foram coletados dados das redes sociais relevantes para o contexto eleitoral em questão. Esses dados incluíram mensagens, interações entre usuários, conexões e outras informações disponíveis nas plataformas.

Em seguida, foi realizada a análise de redes complexas, utilizando métricas e técnicas específicas para compreender a estrutura e dinâmica das redes sociais em estudo. Isso envolveu a identificação de comunidades, cálculo de medidas de centralidade, análise de clusters e outros aspectos relevantes.

Com base na análise das redes, um modelo de predição foi formulado,

considerando as relações entre os nós da rede, as interações dos usuários e outras características relevantes. Esse modelo buscou identificar padrões e tendências que pudessem indicar a probabilidade de determinado resultado eleitoral.

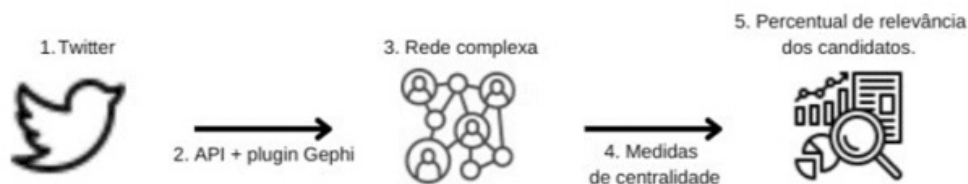
Posteriormente, o modelo foi avaliado e validado comparando seus resultados com pesquisas de “boca de urna” realizadas no mesmo contexto eleitoral. Essa comparação permitiu verificar a eficácia e precisão do modelo de predição em relação aos resultados reais das eleições.

Esses passos foram essenciais para investigar a aplicabilidade das métricas de análise de redes complexas na predição dos resultados eleitorais. Através desse processo, foi possível explorar o potencial das redes sociais como fonte de informações e identificar padrões que contribuíram para a predição dos resultados eleitorais com maior acurácia.

3.1 COLETA DE DADOS

Para a coleta dos dados de análise, foi utilizada a API REST, disponível na plataforma do Twitter, que permite que se obtenham dados em tempo real de tweets públicos, com a possibilidade de estabelecer critérios de filtragem. A Figura 1 descreve os passos abordados na Metodologia (Seção 3) até o tópico Resultados e Discussões (Seção 4).

Figura 1 - Passo a passo do procedimento de extração de dados, formação de redes complexas e obtenção dos percentuais de relevância dos candidatos



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

O programa escolhido para obter os dados da API foi o Gephi v. 0.9.7, que é especializado na geração e análise de redes complexas. No Gephi foi usado o *plugin Twitter Streaming Importer v2*, que usa as credenciais associadas à conta de desenvolvedor do Twitter para fazer conexão com sua API.

Esse plugin facilita a especificação de regras de filtragem e marcação através de uma interface gráfica. A lógica de rede aplicada na geração das redes complexas foi o Full Twitter Network, que inclui todas as entidades do Twitter (Usuários, Tweets, Hashtags, URLs), de acordo com a documentação do plugin.

3.2 CONSTRUÇÃO DAS REDES COMPLEXAS

Para obter os dados referentes ao primeiro turno das eleições, foram usadas, como palavras-chave, os nomes de campanha dos candidatos em associação aos seus respectivos cargos de disputa. Foram incluídos apenas os dois candidatos

mais proeminentes para Governador e Senador do estado de Roraima. No caso dos candidatos Teresa Surita e Romero Jucá, as palavras-chave incluíram seus sobrenomes como alternativa aos seus respectivos cargos de disputa, com a finalidade de desambiguação e exclusão de menções aos nomes “Teresa” e “Romero”, isoladamente, por serem nomes comuns (Tabela 1). O tempo de coleta para o primeiro turno incluiu os quatro dias anteriores ao dia de votação, que se deu em 2/10/2022.

Para a exclusão de contas automatizadas (robôs), foi realizado o descarte de tweets e de suas conexões baseado no tempo médio de envio das mensagens. Um intervalo de tempo inferior a 1s foi considerado um indício de que uma conta está automatizada para criar *tweets* com uma frequência de emissão que não condiz com a capacidade humana de postagem de mensagens, alterando artificialmente os resultados da análise.

Para a construção da rede complexa, relativa ao segundo turno das eleições (Figura 2), foram usados os nomes de campanha correspondente aos dois candidatos finalistas à presidência da república (Quadro 1). O intervalo de coleta foi de 21h09min e 22h10min do dia 28/10/2022, momento em que ocorreu o último debate, transmitido nacionalmente pela emissora Rede Globo. A escolha desse período foi motivada pelo estímulo que o debate potencializaria uma forte onda de *tweets*, um total de 343.657, entre os apoiadores dos candidatos no Twitter. O dia de votação do segundo turno foi 30/10/2022.

Quadro 1 - Palavras-chave para filtragem e marcação de tweets no Gephi

Candidato	Palavras-chave
Antonio Denarium Teresa Surita	“denarium” E “governador” “teresa” E (“governadora” OU “surita”)
Dr. Hiran Romero Jucá	“hiran” E “senador” “romero” E (“senador” OU “jucá”)
Jair Bolsonaro Lula	“bolsonaro” E “presidente” “lula” E “presidente”

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

3.3 CÁLCULO DE CENTRALIDADES

A partir das redes complexas construídas no *Gephi* (Figura 2) foram calculados os valores das medidas de centralidade e da MD para os elementos classificados como tweets. As centralidades usadas foram: *Eigenvector* (EV) (BONACICH, 1972), *PageRank* (PR) (BONACICH, 2007), *Eccentricity* (EC), *Closeness* (CL), *Harmonic Closeness* (HC) (FREEMAN, 1978), *Betweenness* (BW) (FREEMAN, 1978; OTTE, ROUSSEAU, 2002) e *Weighted Degree* (WD) (BEVERIDGE; SHAN, 2016). Os resultados foram exportados em um banco de dados para análise posterior.

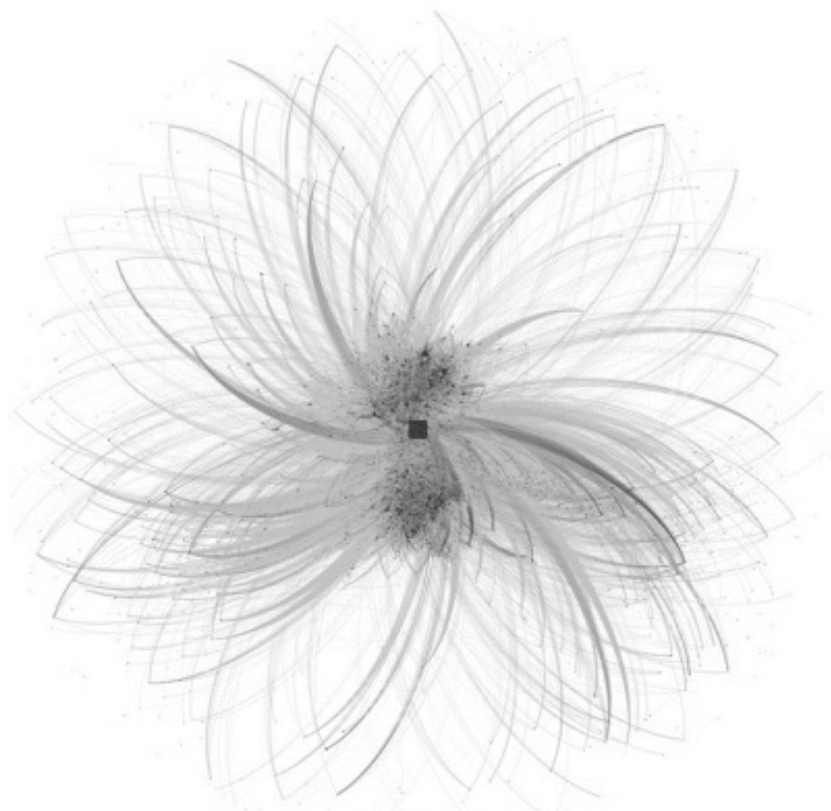
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, serão exibidos os resultados obtidos pela análise das centralidades e da MD. Será realizada uma comparação desses dados com os resultados eleitorais reais, com a finalidade de observar possíveis correlações entre as métricas de análise e o percentual de votos de cada candidato.

4.1 ACURÁCIA DO MODELO DE PREDIÇÃO

Os valores das centralidades e da MD foram normalizados e agregados por candidato através do cálculo de suas médias (Tabela 1). Ou seja, o valor atribuído a cada centralidade foi dado por $\mu(m) \mid m \in C$, onde μ é a média das ocorrências das medidas pertencentes a uma distribuição de valores de cada centralidade.

Figura 2 - Rede Complexa representando os *tweets* do segundo turno da eleição presidencial de 2022



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 1 - Medidas de centralidade (valores normalizados por cargo disputado)

Candidato	MD	EV	PR	EC	CL	BW	HC	WD
Antônio Denarium	0,604	0,392	0,481	0,479	0,456	0,248	0,459	0,456
Teresa Surita	0,396	0,608	0,519	0,521	0,544	0,752	0,541	0,544
Hiran Gonçalves	0,561	0,435	0,492	0,496	0,514	0,301	0,507	0,450
Romero Jucá	0,439	0,565	0,508	0,504	0,486	0,699	0,493	0,550
Jair Bolsonaro	0,510	0,473	0,498	0,484	0,508	0,342	0,508	0,480
Lula	0,490	0,527	0,502	0,516	0,492	0,658	0,492	0,520

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Como critério de comparação entre cada medida de centralidade e os resultados reais das eleições, utilizou-se o cálculo do Erro Absoluto Médio (EAM) (HYNDMAN, 2006). Essa métrica utiliza os desvios absolutos para obter um único valor que seja representativo dos erros. Em outras palavras, quanto menor for o valor do EAM, maior será a acurácia das previsões, indicando que os valores preditos estão mais próximos dos valores esperados. O EAM é uma medida importante para avaliar a precisão e a confiabilidade das observações, permitindo verificar se os resultados das previsões estão em concordância com os resultados reais das eleições. Portanto, ao calcular o EAM para cada medida de centralidade, é possível determinar quão bem essas medidas se relacionam com os valores esperados e, consequentemente, avaliar sua eficácia na predição dos resultados eleitorais.

Assim como as métricas de redes, o percentual real de votos de cada dupla de candidatos em disputa (Tabelas 3 e 4) precisou ser normalizado levando em consideração que havia outros candidatos disputando os mesmos cargos e que não foram incluídos neste estudo, obtendo-se, assim, os valores de EAM (Tabela 2). Note-se que a MD obteve a melhor performance dentre as métricas analisadas, atingindo o menor valor médio de EAM (Figura 3), com destaque para os valores obtidos nos estudos de caso de Governador-RR (2,57%) e Senador-RR (0,36%), demonstrando uma forte correlação com os resultados eleitorais reais.

Outro aspecto relevante é que, para todas as outras medidas de centralidade observadas, a proporção de erros entre os três estudos de caso é mantida consistentemente. Ou seja, o Erro Absoluto Médio (EAM) do estudo de caso para Governador de Roraima é sempre o maior, seguido pelo caso de Senador de Roraima, e por fim, o caso de Presidente da República. Essa consistência nos resultados evidencia a coerência e a relevância do uso das medidas de centralidade na predição de resultados eleitorais. As medidas de centralidade PR, EC, CL, HC e WD apresentaram resultados semelhantes entre si, todos abaixo de 2% para o caso de Presidente. Por outro lado, as centralidades EV e BW mostraram valores mais elevados em comparação, conforme demonstrado na Tabela 2 e na Figura 3. Essa consistência nas proporções de erros reforça a utilidade das medidas de

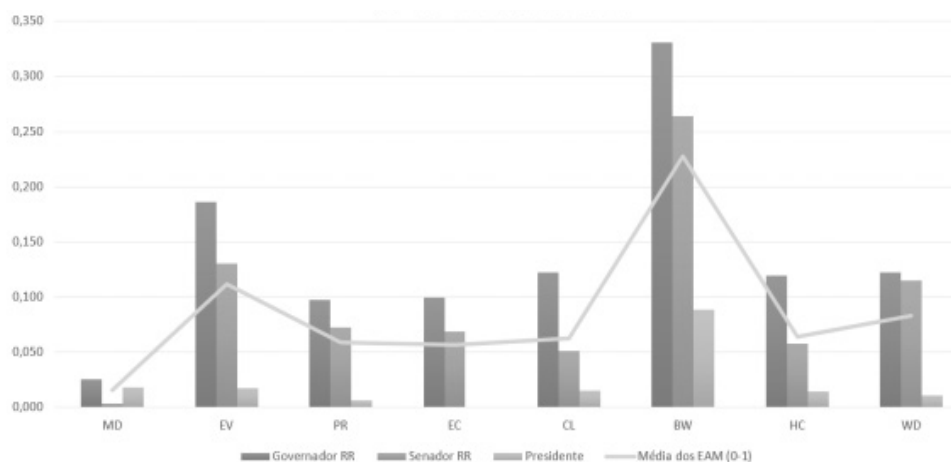
centralidade na análise e previsão de resultados eleitorais, destacando a importância de considerar diferentes medidas de centralidade para uma compreensão mais abrangente da rede e dos resultados.

Tabela 2 - Percentual de erro absoluto médio por medida de centralidade

Cargo disputado	MD	EV	PR	EC	CL	BW	HC	WD
Governador-RR	2,57	18,63	9,75	10,00	12,22	33,05	11,92	12,25
Senador-RR	0,36	13,02	7,28	6,89	5,13	26,36	5,78	11,51
Presidente	1,86	1,77	0,67	0,07	1,53	8,83	1,48	1,08

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Figura 3 - Comparativo dos EAM



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

As medidas de centralidade têm como objetivo medir a importância de um elemento dentro de uma rede complexa, e isso pode variar, dependendo do critério utilizado em seus cálculos. Um exemplo é a centralidade *Betweenness* (BW), que quantifica o número de vezes que um nó atua como ponte entre outros dois nós, ao longo do caminho mais curto entre eles. Essa medida nos identifica que nós desempenhamos um papel crucial na conectividade da rede, atuando como intermediários nas interações entre outros nós. Ao calcular a centralidade BW, é possível destacar os nós que possuem maior influência no fluxo de informações ou recursos dentro da rede, desempenhando um papel de conexão significativo entre diferentes partes da rede. Portanto, a centralidade BW é uma medida importante para compreender a estrutura e o fluxo de informações em redes complexas.

A possibilidade de segmentar uma rede complexa em grupos de nós que tenham características comuns levou ao estudo da MD (CLAUSET *et al.*, 2004).

Conceitualmente, a modularidade Q é capaz de quantificar quão pertinente é a divisão da rede proposta. É uma medida que varia entre 0, como sendo a aleatoriedade total da divisão, a 1, indicando a existência de comunidades de nós. Tornou-se um elemento essencial de diversos algoritmos de agrupamento e formação de comunidades, sendo capaz de apontar a sua “força” (FORTUNATO, 2010). Formalmente define-se a MD como:

$$Q = \frac{1}{2E} \sum_{u,v} \left[e_{uv} - \frac{k_u k_v}{2E} \right] \delta(c_u, c_v), \quad (1)$$

onde E corresponde ao número total de arestas na rede, e_{uv} diz respeito à fração de arestas que conectam nós entre u e v na comunidade; k_u é o grau do nó u , c_u e c_v são os valores escalares atribuídos aos vértices e $\delta(c_u, c_v)$ representa o delta de Kronecher, o qual produz 1 caso $c_u = c_v$ e 0, caso isso não ocorra.

De forma simplificada, a MD é uma medida que calcula a diferença entre a quantidade de conexões que ocorrem dentro dos grupos em uma rede, e a quantidade esperada de conexões caso essas conexões fossem distribuídas aleatoriamente. Em outras palavras, a MD avalia a concentração de nós dentro dos módulos em comparação com uma distribuição aleatória de conexões entre todos os vértices, independentemente dos módulos em si (NEWMAN, 2006). Essa medida é fundamental para identificar a estrutura de comunidades ou clusters presentes na rede, auxiliando na compreensão dos padrões de interação entre os elementos e na detecção de grupos de interesse ou relevância na análise de redes complexas.

A MD está intrinsecamente ligada à divisão e à força dos nós em uma rede complexa, especialmente à formação de comunidades ou clusters. Seu valor aumenta à medida que a força das conexões entre os elementos de uma comunidade específica se intensifica. Essa propriedade explica por que a média da MD se aproxima dos resultados reais. Nas redes sociais online, as comunidades formadas pelos apoiadores de um candidato podem refletir a força do engajamento desses usuários, promovendo a criação de novas conexões entre eles e suas mensagens. Portanto, o melhor desempenho da MD em comparação com outras medidas de centralidade é justificado pela sua capacidade de identificar e caracterizar comunidades com maior precisão e relevância (Figura 3). Isso demonstra como a MD é uma medida valiosa para compreender a estrutura das redes sociais e destacar grupos de interesse ou importância na análise de redes complexas.

4.2 COMPARAÇÃO COM PESQUISAS ELEITORAIS

Após apresentar resultados mais próximos da realidade nas três disputas analisadas, foi realizado um comparativo entre as médias de MD e os resultados de pesquisas eleitorais conduzidas por institutos de pesquisa em períodos coincidentes ou aproximados aos períodos de coleta dos dados para cada turno das eleições. Todas as pesquisas utilizadas foram àquelas registradas no website

do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e divulgadas por meio da imprensa, garantindo transparência e confiabilidade dos dados. Essa comparação permitiu avaliar a consistência e a validade dos resultados obtidos por meio da análise de redes complexas, demonstrando a capacidade do modelo proposto em se aproximar dos resultados das pesquisas eleitorais realizadas de forma tradicional.

Foram normalizados os resultados reais dos candidatos, agrupados por cargo de disputa, de maneira semelhante à seção 4.1 (Tabelas 3 e 4). Foram então calculados os valores de EAM para cada pesquisa eleitoral e para a MD, possibilitando a análise presente nas Tabelas 5 e 6.

Tabela 3 - Pesquisas eleitorais da intenção de votos válidos no 1º turno (normalizados por cargo disputado em RR)

Candidatos	IPEC (30/set)	INOPE (29-30/set)	INOPE (boca de urna)	Resultado Real
Antônio Denarium	53,13%	57,11%	62,00%	57,85%
Teresa Surita	46,88%	42,89%	38,00%	42,15%
Dr. Hiran	58,11%	52,93%	55,55%	56,50%
Romero Jucá	41,89%	47,07%	44,45%	43,50%

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 4 - Pesquisas eleitorais da intenção de votos válidos para Presidente (2º turno)

Candidato	Poder Data (23-25/out)	Atlas (26-29/out)	IPEC (27-29/ out)	Datafolha (28-29/out)	Resultado Real
Jair Bolsonaro	47,00%	46,60%	46,00%	48,00%	49,10%
Lula	53,00%	53,40%	54,00%	52,00%	50,90%

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 5 - Erro absoluto médio das pesquisas eleitorais (1º turno, RR)

Cargo disputado	IPEC (30/set)	INOPE (29-30/set)	INOPE (boca de urna)	Modularidade
Governador (RR)	4,73%	0,74%	4,15%	2,57%
Senador (RR)	1,61%	3,58%	0,95%	0,36%

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 6 - Erro absoluto médio das pesquisas eleitorais (2º turno)

Cargo disputado	PoderData (23-25/out)	Atlas (26-29/out)	IPEC (27-29/out)	Datafolha (28-29/out)	Modularidade
Presidente	2,10%	2,50%	3,10%	1,10%	1,86%

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

É observável que todas as pesquisas incluídas neste estudo apresentaram uma boa aproximação dos resultados reais. Ao combinar essas pesquisas, obteve-se um Erro Absoluto Médio (EAM) de 2,48%. Embora a MD tenha alcançado valores superiores a algumas pesquisas em pontos específicos, como o INOPE para Governador (29-30/set), INOPE (boca de urna) para Senador e Datafolha (28-29/out) para Presidente, seu EAM foi de 0,98%, inferior à média das pesquisas. Vale ressaltar o baixo percentual de erro obtido para o Senado, sendo de apenas 0,36% (Tabela 5). Esses resultados indicam a capacidade da MD em fornecer previsões precisas e consistentes em relação aos resultados eleitorais, superando, em média, as pesquisas tradicionais.

A MD, dentre as métricas de análise de redes abordadas neste estudo, mostrou ter um maior potencial preditivo, com acurácia equivalente ou superior ao de pesquisas realizadas no mesmo período.

5 PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DE REDES COMPLEXAS COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO À FORMULAÇÃO DE REPRESENTAÇÕES NAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A análise de redes complexas tem se mostrado uma abordagem promissora para a predição de resultados eleitorais. De forma similar, a premissa deste artigo é que a mesma metodologia possa ser aplicada na identificação de temas relevantes para a auditoria. Considerando que essa premissa esteja correta, a sua aplicação pode ser utilizada como um instrumento de auxílio à formulação de representações nas ouvidorias dos Tribunais de Contas. Nesta seção, exploraremos a conexão entre o estudo de caso realizado e a possibilidade de utilizar as redes complexas como uma ferramenta para auxiliar as ouvidorias na identificação de temas de interesse público e na priorização das representações recebidas.

As ouvidorias dos Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental na interação entre a sociedade e as instituições responsáveis pela fiscalização e controle dos recursos públicos. Elas são responsáveis por receber, analisar e encaminhar as demandas e representações da população, garantindo transparência e efetividade no processo de auditoria. No entanto, lidar com um grande volume de informações e identificar as questões mais relevantes e urgentes podem ser um desafio para as ouvidorias.

A análise de redes complexas, como demonstrado no estudo de caso realizado, oferece uma abordagem inovadora para auxiliar as ouvidorias dos Tribunais de

Contas nesse processo. Ao aplicar técnicas avançadas de classificação dos nós em redes complexas, é possível identificar os tópicos mais discutidos e relevantes nas redes sociais, fornecendo *insights* valiosos para as ouvidorias. Essa abordagem vai além de simplesmente coletar e classificar informações, pois utiliza medidas cientificamente comprovadas para analisar a estrutura e a dinâmica das redes sociais.

A utilização de redes complexas como instrumento preditivo de representações nas ouvidorias dos Tribunais de Contas traz diversos benefícios. Em primeiro lugar, permite uma compreensão mais ampla das preocupações e necessidades da sociedade, possibilitando que as ouvidorias estejam alinhadas com as demandas e anseios da população. Isso contribui para a transparência e efetividade do processo de auditoria, uma vez que as ouvidorias podem priorizar as representações mais relevantes e urgentes, garantindo que as demandas da população sejam atendidas de forma mais eficiente.

Além disso, a utilização de redes complexas como instrumento preditivo de representações nas ouvidorias dos Tribunais de Contas pode contribuir para a prevenção de fraudes e irregularidades. Ao identificar os tópicos mais discutidos nas redes sociais, as ouvidorias podem antecipar possíveis problemas e atuar de forma preventiva, evitando que situações de risco se tornem problemas maiores.

No entanto, é importante destacar que essa utilização requer uma abordagem cuidadosa e bem planejada. É necessário garantir a qualidade e a confiabilidade dos dados coletados, bem como a precisão das análises realizadas. Além disso, é importante que as ouvidorias tenham uma equipe capacitada e treinada para lidar com as informações coletadas e utilizá-las de forma eficiente.

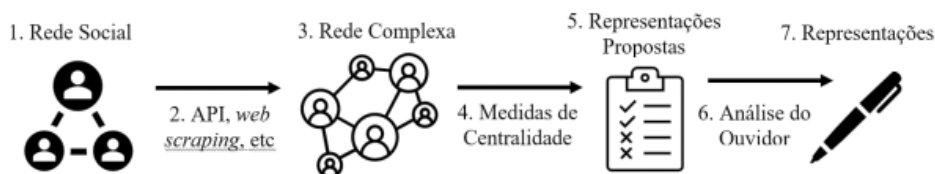
Outro desafio a ser enfrentado é a necessidade de garantir a privacidade e a segurança dos dados coletados. É importante que as ouvidorias sigam as melhores práticas de segurança da informação e garantam que as informações coletadas sejam utilizadas apenas para fins legítimos e autorizados. Em resumo, a utilização de redes complexas como instrumento preditivo de representações nas ouvidorias dos Tribunais de Contas oferece uma abordagem inovadora e promissora para aprimorar o processo de auditoria e garantir a transparência e efetividade do controle dos recursos públicos. No entanto, é necessário que essa abordagem seja implementada de forma cuidadosa e planejada, garantindo a qualidade, a confiabilidade e a segurança dos dados coletados e analisados.

5.1 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA O USO NAS OUVIDORIAS

Esta seção aborda uma proposta metodológica para a implementação da tecnologia de redes complexas nas ouvidorias dos Tribunais de Contas. Vale ressaltar que essa proposta difere da metodologia apresentada na seção 3, que se concentra, especificamente, nos métodos utilizados no estudo de caso, sendo um relato em vez de uma proposta. No contexto desta seção, em particular, é proposta a adoção de uma metodologia semelhante, porém com ênfase na proposição em vez de exposição.

A Figura 4 traz uma proposta para o fluxo de processo de extração de dados, formação das redes complexas, proposta de uma relação de temas a serem analisados pela ouvidoria até a concretização da representação.

Figura 4 - Proposta de fluxo de extração de dados, formação da rede complexa, relação das propostas de temas para representação e efetivação das representações.



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Os passos 1 e 2 do fluxo proposto, de forma mais abrangente do que o apresentado no item 3.1 deste artigo, não restringem o uso de uma tecnologia em particular na obtenção de dados, como a API do *Twitter*. Ao invés disso, a extração poderá ser realizada por quaisquer meios disponíveis e legais, onde podem ser citados o próprio uso de APIs, mas também, técnicas de *Web Scraping*, por exemplo (KROTOV *et al.*, 2020).

Uma vez extraídas as informações das redes sociais, procede-se a formatação da rede complexa (passo 3), que pode ser feita em uma linguagem de programação da preferência do executor. Para a visualização dos dados no formato de rede e cálculo das medidas de centralidade (passo 4) e da MD, recomenda-se a ferramenta *Gephi*, já mencionada na seção 3.1.

Um aspecto que merece ser destacado é que, no estudo de caso apresentado, a MD demonstrou ser a medida de centralidade mais adequada na obtenção dos percentuais eleitorais. Entretanto, outras medidas de centralidade clássicas merecem ser exploradas no caso dos assuntos mais relevantes que poderão ser objeto de representação, devendo-se colocar isso como proposta de trabalho futuro. Essa investigação poderá apontar para cenários onde outras medidas tenham resultados semelhantes ou superiores à MD. Essa é a razão da Figura 4 não determinar, de forma taxativa, o uso da MD em detrimento de outras medidas de centralidade.

Finalmente as propostas de temas para futuras representações (passo 5) estão à disposição para a análise do Conselheiro Ouvidor (passo 6) que, no uso das duas atribuições, sempre observando a oportunidade e conveniência, procederá à formalização das representações (passo 7).

6 LIMITAÇÕES E FRAGILIDADES

A seguir serão abordadas as limitações e fragilidades do trabalho. Uma vez que o artigo se divide em um estudo de caso e uma proposta de uso de uma tecnologia no âmbito das ouvidorias, esta sessão também será dividida de acordo com essa tônica, onde na subseção 6.1 serão expostas considerações acerca do estudo de caso e na 6.2 a proposta de aplicação da tecnologia.

6.1 DO ESTUDO DE CASO

Apesar do potencial demonstrado da MD na formulação de modelos de predição com boa acurácia para desfechos eleitorais, é importante lembrar que não foi realizada uma Análise de Sensibilidade (AS), o que teoricamente poderia ter afetado os resultados, tornando-se tanto uma fragilidade quanto uma oportunidade para trabalhos futuros. AAS é um aspecto relevante a ser considerado para validar e aprimorar ainda mais os modelos propostos, permitindo uma análise mais abrangente e robusta. Portanto, a inclusão de uma AS em estudos futuros pode contribuir para uma compreensão mais aprofundada da aplicação da MD e seu impacto nos resultados preditivos.

Os valores de EAM calculados para o segundo turno da disputa à presidência mostram diferenças mínimas entre as métricas utilizadas (subseção 4.1). A MD mantém um valor baixo (1,86%, Tabela 6), mas ainda superior às demais centralidades, exceto a BW. Embora não tenha alcançado o melhor resultado nesta análise de caso específica, a MD mantém a melhor performance considerando os três estudos de caso em conjunto. Isso ressalta sua relevância e consistência como métrica para predição de resultados eleitorais.

6.2 DA ABORDAGEM DE REDES COMPLEXAS NAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Embora a utilização de redes complexas como instrumento preditivo de representações nas ouvidorias dos Tribunais de Contas apresente benefícios e promessas, é importante reconhecer as limitações e fragilidades dessa abordagem. Nesta seção, discutiremos algumas das principais questões a serem consideradas ao aplicar essa metodologia.

1. Viés nas redes sociais: as redes sociais podem refletir apenas uma parte da opinião pública, com a presença de viés e polarização. Nem todas as pessoas estão ativas nas redes sociais, e as opiniões expressas podem não representar a diversidade de perspectivas da sociedade. Portanto, é necessário ter cautela ao generalizar os resultados obtidos a partir das redes sociais para toda a população.

2. Qualidade dos dados: a qualidade dos dados coletados das redes sociais pode ser uma preocupação. É importante garantir que as informações sejam precisas, confiáveis e representativas. Além disso, a identificação de *bots* e contas falsas é um desafio, pois essas contas podem distorcer os resultados e influenciar a análise.

3. Interpretação dos resultados: a análise de redes complexas requer conhecimentos especializados e interpretação adequada dos resultados. É necessário compreender as métricas utilizadas e suas limitações para evitar conclusões equivocadas. A interpretação dos resultados também deve considerar o contexto específico das ouvidorias dos Tribunais de Contas e suas particularidades.

4. Privacidade e segurança dos dados: a coleta e o processamento de dados das redes sociais devem ser realizados de acordo com as leis de proteção de dados e garantir a privacidade dos usuários. É fundamental obter o consentimento

adequado e garantir a segurança dos dados coletados para evitar violações de privacidade e possíveis consequências legais.

5. Desafios técnicos e recursos: a implementação da abordagem de redes complexas requer recursos técnicos e financeiros adequados. É necessário ter acesso às ferramentas e tecnologias adequadas para coletar, processar e analisar os dados das redes sociais. Além disso, é preciso contar com uma equipe capacitada e treinada para lidar com a complexidade da análise de redes complexas. A falta de recursos e expertise técnica pode ser uma limitação para a aplicação efetiva dessa abordagem nas ouvidorias dos Tribunais de Contas.

6. Validação e confiabilidade dos resultados: a validação e a confiabilidade dos resultados obtidos por meio da análise de redes complexas são aspectos críticos. É importante realizar validações cruzadas e comparar os resultados com outras fontes de dados para garantir a consistência e a precisão das conclusões. A confiabilidade dos resultados também depende da qualidade dos algoritmos e das métricas utilizadas na análise.

7. Contexto e interpretação humana: embora a análise de redes complexas possa fornecer *insights* valiosos, é importante lembrar que ela não substitui a interpretação humana. A compreensão do contexto específico das ouvidorias dos Tribunais de Contas e a expertise dos profissionais envolvidos são fundamentais para interpretar corretamente os resultados e tomar decisões informadas.

8. Mudanças rápidas nas redes sociais: as redes sociais estão em constante evolução, com mudanças rápidas nas tendências e nos padrões de interação. Isso pode tornar os resultados obtidos, por meio da análise de redes complexas, rapidamente desatualizados. É necessário acompanhar de perto as mudanças nas redes sociais e ajustar as estratégias de análise de acordo.

Em resumo, embora a abordagem de redes complexas ofereça benefícios potenciais para a predição de representações nas ouvidorias dos Tribunais de Contas, é importante considerar suas limitações e fragilidades.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propõe o uso de redes complexas formadas por *tweets* e medidas de centralidade, em especial, a MD, como auxílio na formulação de representações nos Tribunais de Contas. Três estudos de caso envolvendo as eleições de 2022 foram utilizados como prova de conceito, abrangendo os cargos de Governador, Senador do Estado de Roraima e Presidente da República. A análise comparativa com os resultados oficiais demonstrou a relevância e viabilidade do estudo.

As medidas de centralidade mostraram-se uma alternativa viável para a predição dos resultados, destacando-se o desempenho da MD. A MD alcançou um erro absoluto médio (EAM) de 1,59%, inferior às pesquisas de “boca de urna” combinadas, que obtiveram 2,48%. Esse resultado superior é atribuído à MD estar relacionada à formação de comunidades ou *clusters* em uma rede complexa. Seu valor é proporcional à força das conexões entre elementos de uma comunidade, o que indica o desempenho dos candidatos no processo eleitoral.

A seção 5 demonstrou que a aplicação de métricas de análise de redes, como

centralidade e MD, é uma abordagem promissora para prever temas relevantes à auditoria, tendo como resultado possíveis representações. Essa tecnologia proporciona aos Tribunais de Contas uma ferramenta eficaz para monitorar as preocupações da sociedade e direcionar suas representações de forma mais precisa e proativa. Uma análise proativa, como a proposta, pode contribuir para uma atuação mais estratégica dos Tribunais de Contas, aumentando sua capacidade de identificar e abordar questões relevantes para a sociedade.

Entretanto, é importante considerar as limitações e fragilidades mencionadas na seção 6, tais como: como viés nas redes sociais, qualidade dos dados, interpretação dos resultados, privacidade e segurança dos dados, desafios técnicos e de recursos, validação e confiabilidade dos resultados, contexto e interpretação humana, e mudanças rápidas nas redes sociais. Esses aspectos devem ser levados em conta ao aplicar essa abordagem nas ouvidorias ao interpretar os resultados obtidos.

Sugere-se, como trabalhos futuros, a incorporação da AS nas futuras análises, a investigação da eficácia do uso de outras medidas de centralidade para o caso específico das representações, além de um estudo comparativo utilizando medidas de centralidade mais recentes que abordem redes com múltiplas camadas (De FIGUERÊDO *et al.*, 2021; BRÓDKA *et al.*, 2011; TU *et al.*, 2018).

Os dados suplementares, bancos de dados, redes complexas, scripts e imagens do artigo estão disponíveis em: <https://1drv.ms/u/s!AvUGEwwMulofiMQh nJDg3XHBzmOiNQ?e=nmJUuv>.

REFERÊNCIAS

BAILAR, B. **Survey research in the United States: roots and emergence, 1890-1960.** Science, v. 236, n. 4804, p. 319-324, 1987.

BANSAL, B.; SRIVASTAVA, S. On predicting elections with hybrid topic-based sentiment analysis of tweets. *Procedia Computer Science*, v. 135, p. 346-353, 2018. In: **The 3rd International Conference on Computer Science and Computational Intelligence (ICCSCI 2018): Empowering Smart Technology in Digital Era for a Better Life**, 2018.

BERMINGHAM, A.; SMEATON, A. On using Twitter to monitor political sentiment and predict election results. In: **Proceedings of the Workshop on Sentiment Analysis where AI meets Psychology (SAAIP 2011)**, Chiang Mai, Thailand. Asian Federation of Natural Language Processing, p. 2-10, 2011.

BEVERIDGE, A.; SHAN, J. **Network of thrones.** *Math Horizons*, v. 23, n. 4, p. 18-22, 2016.

BOCCALETTI, S.; LATORA, V.; MORENO, Y.; CHAVEZ, M.; HWANG, D.-U. **Complex networks: Structure and dynamics.** *Physics Reports*, v. 424, n. 4-5, p. 175-308, 2006.

BONACICH, P. Factoring and weighting approaches to status scores and clique identification. **Journal of Mathematical Sociology**, v. 2, n. 1, p. 113-120, 1972.

BONACICH, P. **Some unique properties of eigenvector centrality**. *Social Networks*, v. 29, n. 4, p. 555-564, 2007.

BRÓDKA, P.; SKIBICKI, K.; KAZIENKO, P.; MUSIAL, K. A degree centrality in multi-layered social network. In: **2011 international conference on computational aspects of social networks (CASoN)**, IEEE, 2011, p. 237-242.

BUDIHARTO, W.; MEILIANA, M. Prediction and analysis of Indonesia presidential election from Twitter using sentiment analysis. **Journal of Big Data**, v. 5, n. 1, 2018.

CAMPBELL, W.; DAGLI, C.; WEINSTEIN, C. Social network analysis with content and graphs. **Lincoln Laboratory Journal**, v. 20, n. 1, p. 62-81, 2013.

CARNEIRO, M. G. **Redes complexas para classificação de dados via conformidade de padrão, caracterização de importância e otimização estrutural**. 197 f. [Tese] Doutorado em Ciências da Computação. Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação, Universidade de São Paulo, São Carlos, p. 45-47, 2016.

CERAVOLO, P.; GUERRETTI, S. Testing social network metrics for measuring electoral success in the Italian municipal campaign of 2011. In: **International Conference on Cloud and Green Computing**, IEEE, p. 342-347, 2013.

CHAUHAN, P.; SHARMA, N.; SIKKA, G. The emergence of social media data and sentiment analysis in election prediction. **Journal of Ambient Intelligence and Humanized Computing**, v. 12, n. 2, p. 2601-2627, 2020.

CLAUSSET, A.; NEWMAN, M. E. J.; MOORE, C. **Finding community structure in very large networks**. *Physical Review E*, v. 70, n. 6, 2004.

DE FIGUEIRÊDO, B. C. B.; NAKAMURA, F. G.; NAKAMURA, E. F. **A group-based centrality for undirected multiplex networks**: a case study of the Brazilian Car Wash Operation. *IEEE Access*, v. 9, p. 81946-81956, 2021. DOI: 10.1109/ACCESS.2021.3086027.

DOKOOHAKI, N.; ZIKOU, F.; GILLBLAD, D.; MATSKIN, M. Predicting Swedish elections with Twitter: A case for stochastic link structure analysis. In: **International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining (ASONAM)**, IEEE, Pais France, p. 1269-1276, 2015.

FIGUEIREDO, Bruno; NAKAMURA, Fabiola; FELIX, Gardenya; NAKAMURA, Eduardo. Usando análises sociais na identificação de nós relevantes em um cenário multi-redes: Operação Licitante Fantasma, um estudo de caso. In: **Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE)**, 8. , 2020, Cuiabá. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, p. 108-

119, 2020. ISSN 2763-8723. DOI: <https://doi.org/10.5753/wcge.2020.11262>.

FORTUNATO, S. **Community detection in graphs**. Physics Reports, v. 486, n. 3-5, p. 75-174, 2010.

FREEMAN, L. C. **Centrality in social networks**: conceptual clarification. Social Networks, v. 1, n. 3, p. 215-239, 1978.

GAYO-AVELLO, D. **A meta-analysis of state-of-the-art electoral prediction from Twitter data**. Social Science Computer Review, v. 31, n. 6, p. 649-679, 2013.

HYNDMAN, R. Another look at forecast accuracy metrics for intermittent demand. **Foresight: The International Journal of Applied Forecasting**, v. 4, p. 43-46, 2006.

JUNGHER, A.; JURGENS, P.; SCHOEN, H. Why the Pirate Party won the German election of 2009 or the trouble with predictions: a response to Tumasjan, A., Sprenger, T. O., Sander, P. G., & Welpe, I. M. **Predicting elections with Twitter**: What 140 characters reveal about political sentiment. Social Science Computer Review, v. 30, n. 2, p. 229-234, 2012.

KASSRAIE, P.; MODIRSHANECHI, A.; AGHAJAN, H. K. Election vote share prediction using a sentiment-based fusion of Twitter data with Google Trends and online polls. In: **Proceedings of the 6th International Conference on Data Science, Technology and Applications**, Setubal, PRT. SCITEPRESS. Science and Technology Publications, Lda., p. 363-370, 2017.

KHAN, A.; ZHANG, H.; BOUDJELLAL, N.; AHMAD, A.; SHANG, J.; DAI, L.; HAYAT, B.; UDDIN, M. I. **Election prediction on Twitter**: a systematic mapping study. Complexity, v. 2021, p. 1-27, 2021.

KROTOV, V.; JOHNSON, L.; SILVA, L. **Tutorial**: Legality and ethics of web scraping. 2020.

LAN, H.; MA, X.; QIAO, W.; DENG, W. **Determining the critical risk factors for predicting the severity of ship collision accidents using a data-driven approach**. Reliability Engineering & System Safety, v. 230, p. 108934, 2023.

METAXAS, P.; MUSTAFARAJ, E.; GAYO-AVELLO, D. Limits of electoral predictions using Twitter. Proceedings of the International AAI. **Proceedings of the International AAI conference on web and social media**, v. 5, n. 1, Barcelona, Catalonia, Spain, p. 490-493, 2011.

MUSCOLONI, A.; CANNISTRACI, C. V. **"Stealing fire or stacking knowledge" by machine intelligence to model link prediction in complex networks**. iScience, v. 26, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.isci.2022.105697>.

NEWMAN, M. E. J. **Modularity and community structure in networks**. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 103, n. 23, p. 8577-8582, 2006.

OTTE, E.; ROUSSEAU, R. Social network analysis: a powerful strategy, also for the information sciences. **Journal of Information Science**, v. 28, n. 6, p. 441-453, 2002.

PEREIRA, Ane Karoline da Silva; VITA, Yuran Moreira; FELIX, Gardenya da Silva; GIMAQUE, João Mateus Freitas; DAMASCENO, Marcos Luan Sousa; FIGUEIRÊDO, Bruno César Barreto de. Usando redes complexas na identificação de empresas fraudulentas em licitações públicas. In: Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE), 10. , 2022, Niterói. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2022. p. 13-24. ISSN 2763-8723. DOI: <https://doi.org/10.5753/wcge.2022.222704>.

SABUNCU, I.; BALCI M. A.; AKGÜLLER, Ö. **Prediction of USA November 2020 election results using multifactor Twitter data analysis method**, 2020.

SALUNKHE, P.; DESHMUKH, S. N. **Twitter based election prediction and analysis**. **International Research Journal of Engineering and Technology** (IRJET), v. 4, n. 10, p. 539-544, 2017.

SANDERS, E.; VAN DEN BOSCH, A. Optimising Twitter-based political election prediction with relevance and sentiment filters. In: **Proceedings of the Twelfth Language Resources and Evaluation Conference**. European Language Resources Association, Marseille, France, p. 6158-6165, 2020.

TJONG KIM SANG, E.; BOS, J. Predicting the 2011 Dutch senate election results with Twitter. In: **Proceedings of the Workshop on Semantic Analysis in Social Media**, EACL '12, Association for Computational Linguistics, Avignon, France, p. 53-60, 2012.

TRUONG, Q.-D.; DKAKI, T.; TRUONG, Q.-B. Graph methods for social network analysis. In: **Nature of Computation and Communication**. Springer International Publishing, v. 168, p. 276-286, 2016.

TU, X.; JIANG, G.; SONG, Y.; ZHANG, X. **Novel multiplex pagerank in multilayer networks**. **IEEE Access**, v. 6, p. 12530-12538, 2018.

TUMASJAN, A.; SPRENGER, T.; SANDNER, P.; WELPE, I. Predicting elections with Twitter: What 140 characters reveal about political sentiment. **Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media**, v. 4, n. 1, Washington, DC, USA, p. 178-185, 2010.

YAVARI, A.; HASSANPOUR, H.; RAHIMPOUR CAMI, B.; MAHDAVI, M. Election prediction based on sentiment analysis using Twitter data. **International Journal of Engineering**, v. 35, n. 2, p. 372-379, 2022.

OS DESAFIOS PARA MONITORAR OS INDICADORES DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL RELACIONADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

THE CHALLENGES TO MONITOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS INDICATORS RELATED TO EARLY CHILDHOOD IN BRAZIL

Bruno Fardin Faé¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar os desafios para monitorar os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à Primeira Infância no Brasil. Utilizando como marco teórico a literatura que discute aspectos relacionados aos indicadores dos ODS, especialmente os trabalhos de Macfeely (2018) e de Dang e Serajuddin (2020), são feitas análises de alguns indicadores dos ODS 1 e 2, ligados à Primeira Infância, do ponto de vista de seu atual estágio de medição no Brasil, por parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A análise apontou dificuldades tais como: indicadores sem qualquer tipo de medição; dados defasados; e impossibilidade de desagregação de resultados em nível municipal e estadual. Estar consciente de tais dificuldades permite reduzir o risco de medições incorretas e de avaliações equivocadas das políticas públicas ligadas à Primeira Infância. A partir dos resultados, são apresentadas sugestões e possíveis alternativas a serem desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, diretamente, ou em articulação com as instituições de seus territórios, para viabilizar o monitoramento dos referidos indicadores.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Primeira infância. Indicadores. Tribunais de Contas.

Abstract: This paper aims to analyze the challenges to monitor the Sustainable Development Goals (SDG) indicators related to Early Childhood in Brazil. Using as a theoretical framework the literature that discusses aspects related to SDG indicators, especially the works of Macfeely (2018) and Dang and Serajuddin (2020), analyzes are made of some indicators of SDG 1 and 2, linked to Early Childhood, in the perspective of its current measurement stage in Brazil by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The analysis pointed out difficulties such as: indicators without any type of measurement; lagged data; and impossibility of disaggregating results at municipal and state level. Being aware of such difficulties helps to reduce the risk of incorrect measurements and erroneous evaluations of public policies related to Early Childhood. From the results, suggestions and possible alternatives are presented to be developed by the Courts of Accounts, directly, or in conjunction with the institutions of their territories, to enable the monitoring of the referred indicators.

Keywords: Sustainable Development Goals. Early childhood. Indicators. Courts of Accounts.

¹ Graduado em Ciência da Computação, Pós-graduado em Análise de Dados e Mestre em Sociologia Política. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, desde 2013, tendo atuado nas áreas de fiscalização de Tecnologia da Informação (TI) e de transparência pública, avaliação de governança de TI, análise de dados e avaliação de políticas públicas sociais.

1 INTRODUÇÃO

Não deixar ninguém para trás. Esse foi um dos princípios propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) na concepção da Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por isso, observando o conteúdo de tais objetivos, nota-se uma atenção especial para populações mais vulneráveis, como, por exemplo, as crianças.

Essa realidade, naturalmente, remete às políticas públicas para a primeira infância, que têm ocupado agendas prioritárias no Brasil, especialmente a partir da aprovação do seu marco legal, a Lei n. 13.257/2016.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas, que possuem competência constitucional para avaliar políticas públicas, têm voltado seu interesse para a avaliação dos programas e ações governamentais relacionados a essas iniciativas (ODS e Primeira Infância). Contudo, o fato de uma considerável parte dos indicadores dos ODS ligados à primeira infância não estarem disponíveis com a qualidade necessária representa um desafio para a atuação dos Tribunais.

No restante da seção 1 do presente artigo, serão apresentados com mais detalhes os ODS, a primeira infância e o papel dos Tribunais de Contas, além da metodologia utilizada no trabalho. A seção 2 mostra as dificuldades para monitorar os indicadores dos ODS, especialmente no cenário internacional, a partir de literatura especializada. A seção 3 apresenta a situação, no Brasil, dos dados de alguns indicadores dos ODS 1 e 2 que o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF – em inglês, *United Nations International Children's Emergency Fund*) relaciona às crianças. E, na seção 4, são apresentadas sugestões e possíveis alternativas que podem ser tomadas pelos Tribunais de Contas, em alguns casos, em articulação com outras entidades públicas, para enfrentar e, possivelmente, superar tais desafios.

1.1 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

Os ODS consistem em um plano global para erradicar a extrema pobreza, reduzir a desigualdade e proteger o planeta até o ano de 2030. Esses objetivos foram adotados, oficialmente, por chefes de Estado e altos representantes dos 193 países-membros integrantes da Assembleia Geral da ONU (ROMA, 2019).

Os ODS são compostos por 17 objetivos, associados a 169 metas globais, com 231 indicadores previstos para o acompanhamento do seu progresso. Como se observa, os ODS se mostram, consideravelmente, mais ambiciosos que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), pelo menos no escopo e na abrangência dos aspectos considerados.

Dentre os grandes temas abrangidos pelos ODS, pode-se citar, em especial: pobreza; segurança alimentar; agricultura; saúde; educação; igualdade de gênero; qualidade da água; saneamento; energia limpa; trabalho; crescimento econômico; indústria; inovação; infraestrutura; desigualdades; cidades sustentáveis; consumo; mudanças climáticas; preservação da fauna e da flora; paz; justiça; e corrupção.

O arcabouço global de avaliação atual é composto por 231 indicadores únicos.

Existem, de fato, 248 indicadores, pois 13 são repetidos (ex.: 7.b.1 e 12.a.1)². Anualmente, a ONU apresenta o Relatório Anual de Progresso dos ODS, elaborado a partir de dados produzidos pelas Agências Nacionais de Estatística (ANE)³ de cada país e das informações coletadas em nível regional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023b).

Esse arcabouço pode ser complementado por indicadores de nível regional e nacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023a). No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresentou proposta de adequação das metas globais da Agenda 2030 para a realidade brasileira (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018). Atualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trabalha com um conjunto de 254 indicadores para os ODS, em nível nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023b).

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

No ano de 2016, foi aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil a Lei n. 13.257, que estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância (BRASIL, 2016). Para efeitos da referida lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 anos completos de vida da criança.

Segundo esse marco legal, constituem-se áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância: saúde; alimentação e nutrição; educação; convivência familiar e comunitária; assistência social à família da criança; cultura; o brincar e o lazer; espaço e meio ambiente; proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista; prevenção de acidentes; e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

A Lei n. 13.257/2016 colocou o tema 'a primeira infância' na agenda de prioridades da Nação. Como exemplo, prevê que as famílias identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas.

Com relação ao monitoramento das políticas públicas para a primeira infância, a referida lei dispõe que deve haver coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados. Exige, ainda, que a União informe à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como que colha informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

2 Tanto o indicador 7.b.1 quanto o indicador 12.a.1 são denominados "Capacidade instalada de geração de energia renovável nos países em desenvolvimento (em watts per capita)".

3 *National Statistics Offices (NSO)*.

No ano de 2019, foi assinado um Pacto Nacional pela Primeira Infância, com a participação de diversas instituições públicas e privadas, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de articular o alinhamento das ações entre esses atores e buscar ações coletivas para a melhoria da infraestrutura necessária à proteção da criança, nos seus primeiros anos de vida (VERONESE; RIBEIRO, 2019).

1.3 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se observa pelo exposto até aqui, tanto os ODS quanto o marco legal para as políticas públicas para a primeira infância preveem o acompanhamento de dados e de indicadores, de forma a permitir a avaliação do progresso da ação governamental. Evidentemente, tal acompanhamento e avaliação das políticas públicas devem ser realizados constantemente pelos próprios gestores, como podem ser realizados também por organizações da sociedade civil e por organismos internacionais.

Entretanto, segundo a legislação brasileira, o controle externo do desempenho da administração pública compete aos Tribunais de Contas. Tal competência encontra-se expressa na seção IX da Constituição Federal Brasileira de 1988, tanto com relação ao TCU quanto no que se refere aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas Municipais.

Essa fiscalização de desempenho se dá, em primeiro lugar, por meio da auditoria operacional que, conforme a NBASP⁴ 300 – Princípios de Auditoria Operacional, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2021).

Além das auditorias operacionais (e dos acompanhamentos de caráter operacional), os Tribunais de Contas também podem lançar mão de metodologia específica para avaliação de políticas públicas, prevista na NBASP 9020, que estabelece a estratégia global que as entidades avaliadoras podem utilizar para realizar seus trabalhos. Segundo a referida norma, a avaliação de políticas públicas é um exame que objetiva avaliar a utilidade da política, analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos, o mais sistematicamente possível, e medindo seu desempenho (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020).

Naturalmente, o olhar dos Tribunais de Contas, como entidades competentes para avaliar políticas públicas, tem se voltado para os ODS e para a primeira infância.

Em relação à primeira infância, o Instituto Rui Barbosa (IRB) criou, em 2022, o Comitê Técnico da Primeira Infância, que tem como objetivos sensibilizar e mobilizar os Tribunais de Contas para os assuntos pertinentes à primeira infância, monitorar os indicadores e contribuir para promover a análise da situação da primeira infância no Brasil.

4 Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público.

Já com relação aos ODS, alguns Tribunais de Contas deram início a ações para orientação e sensibilização de gestores públicos e para fiscalização das ações dos governos relacionadas aos ODS. Algumas ações realizadas por Tribunais que podem ser citadas são: convênios para cooperação e articulação entre instituições para promoção dos ODS, proposta de modelos de prestação de contas alinhados aos ODS, criação de prêmios para reconhecimento de melhores práticas aplicadas aos ODS e avaliação de alinhamento das políticas públicas e das peças de planejamento e de orçamento com os ODS.

A avaliação do alcance dos ODS, por parte dos Tribunais de Contas, ganhou força com a Declaração de Moscou, em 2019. Embora a declaração tenha como destinatárias primeiramente as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), certamente serve de parâmetro para os Tribunais dos Estados e dos Municípios. Uma das prioridades destacadas na declaração foi proporcionar o controle externo independente sobre o atingimento das metas acordadas nacionalmente, inclusive aquelas vinculadas aos ODS (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019).

1.4 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto no trabalho, buscou-se primeiro analisar as principais dificuldades para medição dos indicadores dos ODS na literatura especializada. A partir de dois dos principais problemas apontados nos textos consultados, isto é, a falta de dados e os dados inconsistentes, foram estabelecidos quatro critérios para análise dos indicadores ligados à primeira infância no Brasil: estágio de medição; existência de dados; atualização dos dados; e desagregação dos dados por estados e municípios.

Foram, então, selecionados os ODS 1 e 2, que buscam a erradicação da pobreza e da fome, dois dos objetivos mais diretamente ligados à primeira infância. Outros ODS, tais como 3 e 4, relacionados à saúde e educação, também poderiam ter sido selecionados. Contudo, devido à limitação de espaço, preferiu-se manter no escopo objetivos que apresentam alta relação temática entre si.

Os indicadores dos ODS 1 e 2 escolhidos para análise foram os que a Unicef classifica como relacionados à primeira infância. E os dados analisados foram aqueles divulgados pelo IBGE, que realiza o monitoramento oficial dos indicadores dos ODS no Brasil.

2 DIFICULDADES GERAIS PARA O MONITORAMENTO DOS INDICADORES DOS ODS

“Um desafio estatístico sem precedentes”. Foi assim que Mogens Lykketoft, presidente da septuagésima Assembleia Geral da ONU, descreveu o ambicioso escopo do arcabouço necessário para medir, em todo o mundo, o alcance das 169 metas, dos 17 ODS (MACFEELY, 2020). Um plano da magnitude da Agenda 2030 provocou reações diversas, tanto positivas quanto negativas (MACFEELY,

2018). Dentre as preocupações, foram apontados vários possíveis problemas para a medição dos indicadores, tais como: problemas de interpretação, dados inconsistentes, dados ausentes, dados de fontes diferentes, metodologias incompatíveis, indicadores sobrepostos ou contraditórios e ausência de priorização.

Por outro lado, foi apontado também que algumas inconsistências seriam quase inevitáveis, visto que os objetivos e metas foram estabelecidos a partir de negociações e consensos. Questões de bem público, tais como, por exemplo, as mudanças climáticas, não poderiam ser abordadas de forma realista de nenhuma outra maneira. Esse seria o preço a pagar pela democracia (MACFEELY, 2018).

Há também a consciência de que medir alvos multifacetados com um único indicador é uma estratégia ousada. A menor parte dos indicadores se encaixam exatamente nas especificações do seu alvo. Por isso, a maior parte dos indicadores são, em alguma extensão, *proxies*. E, dado que foram projetados para outros propósitos, é importante compreendê-los (MACFEELY, 2018).

Diante dos desafios, a ONU estabeleceu uma comissão denominada Grupo Consultivo de Especialistas Independentes para uma Revolução de Dados para o Desenvolvimento Sustentável⁵. Em seu relatório, *A World That Counts*, o grupo aponta para a necessidade de alinhar melhor a disponibilidade de dados e os ciclos de tomada de decisão: mais dados, melhores dados e, acima de tudo, dados mais rápidos.

O próprio Relatório Anual de Progresso dos ODS de 2022 declara que aumentar o investimento em dados e estatística é urgente, especialmente por conta dos impactos da pandemia de Covid-19. Enquanto 40% das ANE viram os custos para coleta de dados aumentarem, 71% declaram ter diminuído o financiamento governamental e 59% sentiram redução no financiamento privado.

Além dos dados, será necessária a atuação da comunidade estatística. Isso porque o processo de seleção dos indicadores dos ODS foi efetivamente delegados para a comunidade estatística mundial. Ou seja, foram os estatísticos que definiram o significado das metas da Agenda 2030. Essa mesma comunidade, então, estaria mais preparada para avaliar o alcance do seu sucesso, e em qual medida (MACFEELY, 2018).

A seguir, são apresentados de forma sucinta alguns desses desafios para a medição dos indicadores dos ODS, conforme identificados na literatura, especialmente nos trabalhos de Macfeely (2018) e de Dang e Serajuddin (2020).

2.1 PROBLEMAS DE INTERPRETAÇÃO

Pode-se dizer que os ODS não são tão fáceis de interpretar quanto parecem. Existem armadilhas interpretativas, que podem levar a diferentes métodos de avaliação e resultar em conclusões diferentes sobre o desempenho dos países (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

Segundo análises realizadas, apenas 40% dos indicadores podem ser considerados claros, com metodologias estabelecidas e para os quais uma série

5 Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development.

de padrões e de dados já seriam regularmente produzidos pelos países. Por outro lado, 27% dos indicadores não têm qualquer metodologia ou padrão estabelecido internacionalmente. Por esse motivo, é necessário ter um ceticismo saudável a qualquer *ranking* de países que seja publicado (MACFEELY, 2018).

Além disso, é essencial esclarecer o que se pretende medir. Um exemplo seria o conceito de “sustentável”, que pode se referir tanto a aspectos ambientais quanto a dimensões econômicas ou sociais. Mesmo a expressão “economicamente sustentável” careceria de maiores detalhamentos sobre seu significado.

O mesmo poderia ser dito sobre as palavras e expressões: “adverso”, “adequado”, “apropriado”, “básico”, “benefício”, “eficiente”, “efetivo”, “informal”, “infraestrutura”, “integração”, “promoção”, “resiliência”, “recurso”, “tecnológico” e “vulnerável” (MACFEELY, 2018).

2.2 DADOS INCONSISTENTES E DE DIFERENTES FONTES

É sabido que um mesmo dado, produzido a partir de diferentes fontes, pode resultar em diferentes resultados. Isso é motivo de preocupação, visto que os dados utilizados para medir o desempenho dos países diante dos ODS têm origem em diferentes fontes.

Um exemplo do problema é o dado sobre o crescimento econômico. Enquanto o Banco Mundial utiliza o conceito de *shared prosperity*, calculado a partir do aumento da renda ou do consumo dos 40% mais pobres da população (indicador 10.1.1), a partir de pesquisas domiciliares, o cálculo do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) é feito por meio de cálculos contábeis (indicador 8.1.1). Entretanto, as taxas de PIB per capita tendem a obter resultados maiores que as pesquisas domiciliares (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

Aliás, mesmo duas pesquisas domiciliares realizadas por instituições oficiais de pesquisa estatística de um país para coletar dados, por exemplo, sobre características de emprego, podem não obter os mesmos resultados. E isso não apenas em países pobres.

2.3 FALTA DE DADOS

Esse, possivelmente, seja o maior de todos os desafios. Estima-se que existam dados disponíveis para apenas metade dos indicadores e para apenas 19% do que viabilizaria o acompanhamento do progresso dos países no decorrer do tempo. Existem países que não possuem sequer um dos dados necessários. Nenhum dos ODS possuem dados para todos os indicadores (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

No Brasil, os indicadores dos ODS são monitorados oficialmente pelo IBGE, que divulga relatórios sobre a situação de produção de cada um deles (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023b). Considerando a última atualização até a data de elaboração do presente trabalho, do dia 07/03/2023, havia 118 indicadores sendo produzidos (46%), 74 em análise/construção (29%), 52 sem dados (20%) e 10 que não se aplicam ao Brasil (4%).

A situação dos indicadores varia no conjunto de cada ODS no Brasil. Por exemplo, enquanto os indicadores dos ODS 6, 7 e 9 estão com mais de 80% dos dados produzidos, só há dados produzidos para menos de 30% dos indicadores dos ODS 15, 16 e 17.

Segundo o Relatório Anual de Progresso dos ODS de 2022, a pandemia de Covid-19 impactou dramaticamente as ANE. A coleta de dados presencial foi abruptamente interrompida em praticamente todos os países. Além disso, o financiamento nacional e internacional para atividades estatísticas sofreu cortes em muitas nações, particularmente, nas que mais necessitavam. Por isso, foi preciso lançar mão de pesquisas realizadas por meio remoto e utilizar bancos de dados não tradicionais, como dados de telefonia móvel e imagens geradas por satélite.

2.4 INDICADORES SOBREPOSTOS OU POTENCIALMENTE CONTRADITÓRIOS

Muitos indicadores dos ODS são complementares, mas alguns se sobrepõem ou são até mesmo potencialmente contraditórios. Exemplos de indicadores que se sobrepõem são: 1.5.2 e 11.5.2⁶; 4.7.1 e 12.8.1⁷; 11.7.2 e 16.1.3⁸. Existem, inclusive, propostas para que indicadores que se sobrepõem sejam combinados (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

Um problema mais grave são os ODS que de alguma forma conflitam entre si. Por exemplo, é a dificuldade em se avaliar o desempenho de um país que reduz a pobreza (ODS 1), mas aumenta a desigualdade (ODS 10). Outro caso é o do país que promove o crescimento econômico (ODS 8), mas deteriora o meio ambiente (ODS 11).

Em alguns casos, os indicadores tratam de *tradeoffs* com os quais os países precisam lidar. Sobreposições e contradições entre ODS podem levar a uma comunicação confusa ou mesmo a ineficiência nos esforços de monitoramento (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

2.5 FALTA DE PESOS E DE PRIORIZAÇÃO

A existência de *tradeoffs* leva à reflexão sobre a priorização que alguns países precisam fazer para atingir determinados ODS. A existência de 169 metas e 231 indicadores atraiu críticas, no sentido de que esforços e recursos seriam fragmentados, o que terminaria por prejudicar ainda mais os países pobres. Além disso, os países não estariam conscientes dos *tradeoffs* potenciais entre os ODS,

6 O indicador 1.5.2 refere-se a “Perdas econômicas diretas atribuídas a desastres em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global” e o 11.5.2 refere-se “Perdas econômicas diretas em relação ao PIB, incluindo danos causados por desastres em infraestruturas críticas e na interrupção de serviços básicos”.

7 Os indicadores 4.7.1 e 12.8.1 têm a mesma redação: “Grau em que a (i) a educação para a cidadania global e (ii) a educação para o desenvolvimento sustentável são integradas nas (a) políticas nacionais de educação; (b) currículos escolares; (c) formação de professores; e (d) avaliação de estudantes”.

8 O indicador 11.7.2 refere-se à “Proporção da população vítima de assédio físico ou sexual, por sexo, grupo etário, pessoas com deficiência e local da ocorrência, nos últimos 12 meses” e o indicador 16.1.3 refere-se à “Proporção da população sujeita a violência física, psicológica ou sexual nos últimos 12 meses”.

principalmente nas dimensões econômica, social e ambiental (MACFEELY, 2018).

Nem todos os países terão capacidade de atingir um desempenho excelente em todos os indicadores. Países com diferentes níveis de desenvolvimento possuem diferentes prioridades. Países pobres, por exemplo, estão mais preocupados em erradicar a pobreza extrema e promover crescimento econômico. Já os países mais ricos podem ter como prioridade a redução das desigualdades ou a criação de empregos (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

3 SITUAÇÃO NO BRASIL DOS INDICADORES DOS ODS 1 E 2 LIGADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA

Naturalmente, alguns dos indicadores dos ODS possuem relação com o público-alvo das políticas públicas voltadas para a primeira infância, isto é, as crianças de 0 a 6 anos. Existe, inclusive, uma meta do ODS 4 cuja descrição inclui “garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância”⁹ (Meta 4.2).

O portal de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) apresenta uma lista de indicadores que podem ser considerados relacionados às crianças (UNICEF DATA, 2023). A lista com esses indicadores encontra-se apresentada no Quadro 1, segregados pela situação de seu monitoramento no Brasil, de acordo com o IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023a).

Quadro 1 - Indicadores dos ODS potencial ou diretamente relacionados às crianças, segundo a Unicef, classificados pela situação de monitoramento no Brasil.

Situação no Brasil (em 07/03/2023)	Indicador
Produzido	1.1.1, 1.2.1, 1.5.1 (13.1.1), 2.2.1, 2.2.2, 3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.3, 3.7.2, 4.1.2, 4.2.2, 4.a.1, 6.1.1, 6.2.1 (a/b), 7.1.2, 16.1.1 e 17.8.1
Em análise/construção	1.2.2, 1.3.1, 1.b.1, 3.3.1, 3.8.1, 3.9.1, 4.1.1, 4.2.1, 8.7.1, 16.2.3, 16.9.1 e 17.19.2
Sem dados	2.2.3, 5.2.1, 5.2.2, 5.3.1, 10.3.1 e 16.2.1
Não se aplica no Brasil	5.3.2 e 16.1.2

Fonte: elaboração própria, a partir de UNICEF DATA, 2023.

Uma rápida análise sobre os indicadores apontados pela Unicef permite verificar que nem todos convergem diretamente para as políticas voltadas especificamente

⁹ Em inglês, a Meta 4.2 é descrita como “By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education”.

para a primeira infância. Por exemplo, os indicadores dos ODS 5 e 8, na verdade, se aplicam aos adolescentes. Já os indicadores dos ODS 6, 7 e 10 alcançam toda a população e, por isso, as crianças estão incluídas indiretamente. Nesse caso, não há sequer previsão de recortes por idade, como ocorre nos indicadores do ODS 1.

Por outro lado, existem indicadores que convergem quase que totalmente para a primeira infância, como é o caso dos indicadores do ODS 2, que preveem recortes para crianças de até 5 anos de idade. Outros, embora não focalizem a situação das crianças na primeira infância, lançam luz sobre temas que estão diretamente relacionados à sua realidade. É o caso dos indicadores do ODS 3.

A seguir, passa-se a uma análise de alguns dos indicadores dos ODS 1 e 2, relacionados à primeira infância, do ponto de vista de sua dificuldade para medição e monitoramento no Brasil.

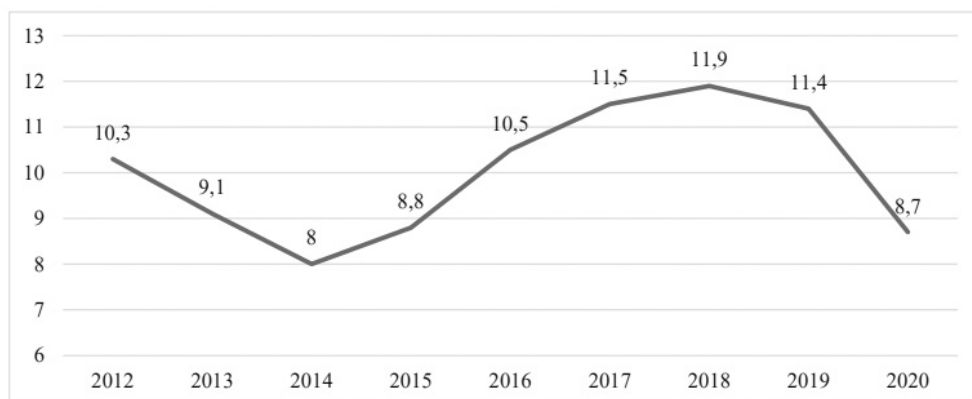
3.1 INDICADOR 1.1.1 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO VIVENDO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA INTERNACIONAL, POR SEXO, IDADE, CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (URBANO/RURAL)

Para a Unicef, esse indicador deve ser medido considerando a porcentagem da população vivendo com menos que US\$ 1,90 por dia, a preços internacionais de 2011. O valor limite de US\$ 1,90 é a linha de pobreza definida pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2023).

No Brasil, esse indicador está sendo produzido pelo IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), utilizando exatamente o mesmo conceito preceituado pela Unicef.

Além disso, o IBGE também desagrega as informações por idade. Isso permite acompanhar a proporção de crianças de 0 a 5 anos vivendo abaixo da linha de pobreza internacional, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Série histórica da proporção de crianças de 0 a 5 anos vivendo abaixo da linha de pobreza internacional no Brasil (porcentagem)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023a.

Ou seja, pode-se considerar que o indicador 1.1.1 dos ODS permite verificar mudanças nas condições de pobreza, pelos parâmetros internacionais, das crianças vivendo a faixa-etária da primeira infância no Brasil e fornecer indícios de resultados positivos ou de insucessos para as políticas públicas sendo implementadas.

Em tese, os Tribunais de Contas poderiam utilizar o referido indicador para monitorar as variações da condição de pobreza (pelos padrões internacionais) das crianças de seu território e avaliar as políticas públicas para a primeira infância, que buscam combater esse problema, conduzidas por seus jurisdicionados.

Entretanto, o indicador ainda não está disponível segregado por Estado ou Município. Mesmo no Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra), a Tabela 6683, que trata da proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional, por grupos de idade, permite consultar dados apenas pelo nível territorial Brasil.

Contudo, embora o IBGE não disponibilize esta tabulação, é possível estimar o valor deste indicador nos estados por meio de tabulações da PNAD Contínua.

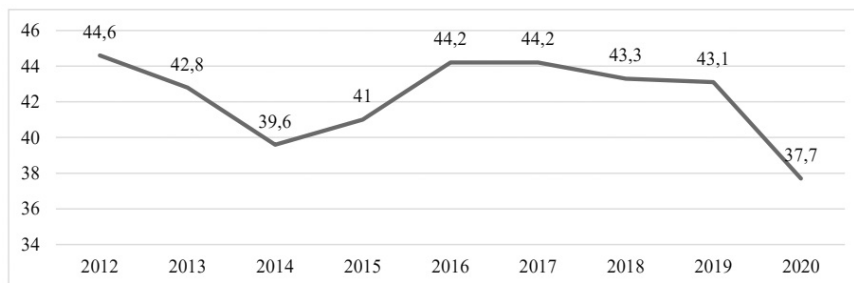
3.2 INDICADOR 1.2.1 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO VIVENDO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA NACIONAL, POR SEXO, IDADE, CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (URBANO/RURAL)

O indicador 1.2.1 é importante porque permite monitorar a pobreza do país com base em sua própria realidade econômica e social. A linha de pobreza internacional (do indicador 1.1.1) pode fazer mais sentido para alguns países do que para outros. Em verdade, dentro de um mesmo país, é possível haver múltiplas linhas de pobreza, por exemplo, se forem considerados os diferentes contextos das áreas urbanas e rurais.

Segundo a Unicef, a linha de pobreza nacional é geralmente definida por um valor monetário *per capita* necessário para prover as necessidades básicas de bens e serviços de uma pessoa.

No Brasil, esse indicador é medido pelo IBGE, também utilizando dados da PNAD Contínua. Considera-se a porcentagem da população vivendo com menos do que US\$ 5,50 por dia, aos preços internacionais de 2011. O valor limite de US\$ 5,50 era o que o Banco Mundial considerava a linha de pobreza nacional apropriada para países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Atualmente, essa linha está ajustada para US\$ 6,85 (WORLD BANK BLOGS, 2022). Também no caso desse indicador, o IBGE segrega as informações por idade, e assim é possível verificar a série histórica para as crianças de 0 a 5 (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Série histórica da proporção de crianças de 0 a 5 anos vivendo abaixo da linha de pobreza nacional no Brasil (porcentagem)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023a.

Embora haja semelhança com a curva do indicador 1.1.1, é visível que, pela linha de pobreza nacional, há uma parcela muito maior de crianças na primeira infância que podem ser consideradas pobres no Brasil. Para o ano de 2020, se pela linha internacional de pobreza havia 8,7% de crianças pobres no Brasil, para a linha nacional 37,7% das crianças estavam em condição de pobreza.

No caso do presente indicador, as mesmas dificuldades são enfrentadas pelos Tribunais de Contas para monitorar a situação das crianças da primeira infância no seu território. Não são divulgados dados segregados em nível estadual ou municipal.

3.3 INDICADOR 1.2.2 - PROPORÇÃO DE HOMENS, MULHERES E CRIANÇAS DE TODAS AS IDADES VIVENDO NA POBREZA EM TODAS AS DIMENSÕES DE ACORDO COM AS DEFINIÇÕES NACIONAIS

Sobre o indicador 1.2.2, a Unicef esclarece que apenas a renda ou o consumo não são suficientes para capturar a verdadeira realidade da pobreza e é preciso analisar também dimensões tais como: saúde, educação e condições de moradia (UNICEF DATA, 2023). Isso permite a contagem de pessoas, famílias ou crianças consideradas como multidimensionalmente pobres.

O método proposto pela Unicef para estimar a pobreza multidimensional consiste em, primeiro, estabelecer as dimensões da pobreza e, para cada uma delas, definir a linha de corte abaixo da qual uma pessoa é considerada pobre.

No exemplo fornecido pela própria Unicef (Quadro 2), as dimensões definidas foram a quantidade de vacinas, a quantidade de anos de escolaridade, o saneamento adequado e a água tratada.

No caso das duas primeiras, de caráter quantitativo, as linhas de corte de privação foram, respectivamente, 4 e 5. Ou seja, se o indivíduo apresentasse menos de 4 vacinas ou menos de 5 anos de escolaridade, seria considerado em situação de privação naquela dimensão. No caso das duas últimas dimensões, de caráter qualitativo, a linha de corte de privação seria “Sim” ou “Não”. Isto é, possuir ou não acesso adequado a saneamento e água.

O segundo passo é somar, para cada indivíduo, o número de privações identificadas. Se o indivíduo apresentasse pelo menos duas privações, seria considerado em situação de pobreza multidimensional.

Quadro 2 - Exemplo da Unicef de variáveis que poderiam ser utilizadas para definir a pobreza multidimensional (indicador 1.2.2)

Indivíduo	Número de vacinas	Anos de educação	Acesso a saneamento ¹⁰	Acesso a água ¹¹	Soma das privações	Pobreza Multidimensional
A	1	3	Não	Não	4	Sim
B	2	2	Não	Sim	3	Sim
C	3	5	Sim	Sim	1	Não
D	5	4	Sim	Não	2	Sim
E	6	6	Sim	Sim	0	Não
Linha de corte de privação	4	5	Sim	Sim	-	-

Fonte: elaboração própria, a partir de UNICEF DATA, 2023.

Segundo a Unicef, as dimensões componentes do indicador e as linhas de corte devem ser escolhidas por cada país, segundo sua realidade.

Um cuidado a ser tomado é a escolha de dimensões e linhas de corte que façam sentido também para as crianças. No próprio exemplo didático, apresentado pela Unicef, a linha de corte de escolaridade não faria sentido para crianças na primeira infância.

No Brasil, esse indicador está em análise (ainda não está sendo produzido).

Existem iniciativas para cálculo de índices multidimensionais, utilizando, por exemplo, dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Governo Federal, tais como: condições de moradia, escolaridade e acesso a água e a saneamento. Entretanto, tais iniciativas permitem identificar a pobreza multidimensional apenas entre os inseridos no CadÚnico e, de forma limitada, fazer estimativas para a população geral. A qualidade dos cadastros pode ter impacto significativo nos resultados de estudos que utilizam tal metodologia.

3.4 INDICADOR 1.3.1 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO ABRANGIDA POR REGIMES DE PROTEÇÃO SOCIAL, POR SEXO E PARA OS SEGUINTE GRUPOS POPULACIONAIS: CRIANÇAS, POPULAÇÃO DESEMPREGADA, POPULAÇÃO IDOSA, POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA, MULHERES GRÁVIDAS, CRIANÇAS RECÉM-NASCIDAS, PESSOAS QUE SOFRERAM ACIDENTES DE TRABALHO, POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA E OUTROS GRUPOS POPULACIONAIS VULNERÁVEIS

¹⁰ Improved sanitation.

¹¹ Improved water

Para monitorar a meta 1.3, a Unicef propõe dois indicadores: um baseado em pesquisa domiciliar e outro baseado em registros administrativos. Ambos têm como objetivo capturar a efetiva cobertura da população pelos regimes de proteção social.

Os registros administrativos refletem o número de pessoas efetivamente cobertas pelo sistema de proteção social e seus componentes principais: crianças, mães, desempregados, portadores de necessidades especiais, vítimas de acidentes de trabalho e idosos. A cobertura efetiva da proteção social é medida tanto pelo número de pessoas que estão contribuindo ativamente para a segurança social quanto pelo número de pessoas que estão recebendo seus benefícios.

Já a pesquisa domiciliar reflete o percentual da população coberta pela proteção social, considerando beneficiários diretos e indiretos. O indicador baseado na pesquisa domiciliar é estimado para toda a população e os programas são agregados em assistência social, seguro social e mercado de trabalho.

No Brasil, esse indicador está em análise (ainda não está sendo produzido). O TCU, por ocasião da auditoria realizada para avaliar a preparação do Governo Brasileiro para implementar e monitorar os ODS (Proc. TC 020.414/2016), destacou que a proteção social deve ser entendida como um conjunto de benefícios previdenciários, trabalhistas e assistenciais, o que incluiria iniciativas nas áreas de saúde, saneamento básico, educação, habitação, trabalho, alimentação, transferência de renda e outros serviços sociais básicos.

Segundo o TCU, seria possível acompanhar, por meio de registros administrativos, pelo menos sete indicadores, com periodicidade inferior a 1 ano, mas com baixo nível de desagregação, não sendo possível desdobrar os dados por sexo, cor/raça ou faixa etária, o que impede o acompanhamento da situação relativa à primeira infância (BRASIL, 2017).

Além disso, os dados se referem apenas àqueles que tem acesso aos programas sociais do Governo, não permitindo identificar os considerados pobres e vulneráveis que estariam fora dessa proteção social. Essa informação precisaria ser obtida com as pesquisas domiciliares.

3.5 INDICADOR 2.2.1 - PREVALÊNCIA DE ATRASOS NO CRESCIMENTO DAS CRIANÇAS COM MENOS DE 5 ANOS DE IDADE

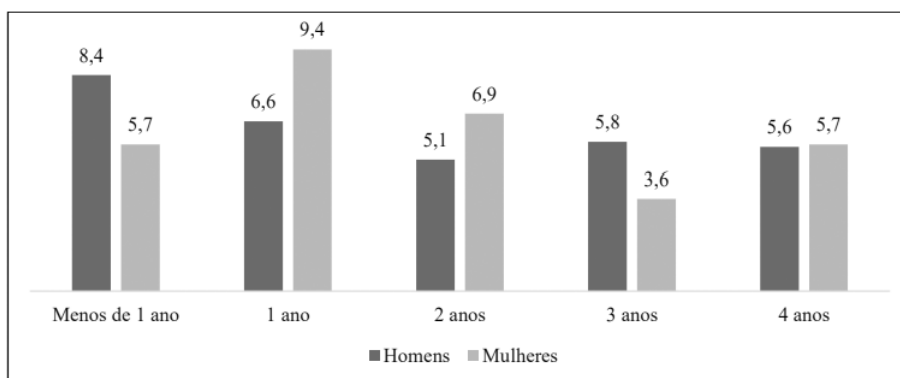
Os indicadores 2.2.1 e 2.2.2 são alguns dos mais diretamente relacionados à primeira infância. Ambos estão ligados à meta “Até 2030, acabar com todas as formas de má-nutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas”. Ou seja, há menção explícita a crianças menores de 5 anos.

Esse indicador é definido pela Unicef como o percentual de crianças com menos 2 desvios padrão da altura mediana para a idade.

No Brasil, o indicador 2.2.1 é produzido pelo IBGE e seu cálculo encontra-se alinhado aos parâmetros internacionais: proporção de crianças com a altura abaixo de -2 escores Z da distribuição de referência, segundo cada sexo.

Contudo, só existem dados para o ano de 2009, visto que a fonte da informação foi a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009, realizada pelo IBGE, utilizando pesquisas domiciliares (entrevistas) para coletar os dados. Em 2009, a situação do indicador era a seguinte (Gráfico 3):

Gráfico 3 - Prevalência de déficit de altura para a idade em crianças menores de 5 anos, em 2009 (porcentagem)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023a.

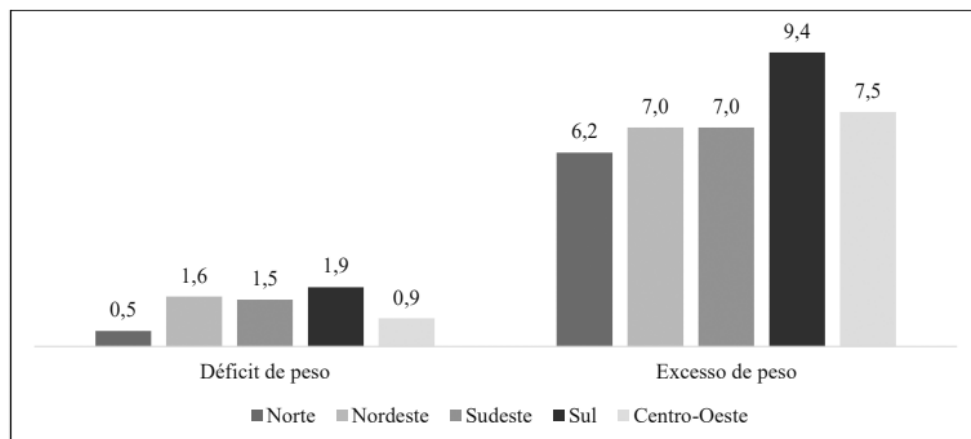
Outro limitador dos dados atuais desse indicador, especialmente para a atuação dos Tribunais de Contas, é a inexistência de desagregação por estado e municípios. Os dados são agregados apenas por Grandes Regiões.

3.6 INDICADOR 2.2.2 - PREVALÊNCIA DE MÁ NUTRIÇÃO NAS CRIANÇAS COM MENOS DE 5 ANOS DE IDADE, POR TIPO DE MÁ NUTRIÇÃO (BAIXO PESO E EXCESSO DE PESO)

Curiosamente, para esse indicador, a Unicef prevê somente o cálculo de sobrepeso: relação entre peso e altura superior a 2 desvios padrão da mediana para a idade. De toda a forma, no Brasil, este indicador é produzido pelo IBGE, tanto no aspecto do sobrepeso quanto do baixo peso: razão entre o total de crianças que apresentam o índice peso-para-altura inferior a 2 escores Z e o total de crianças menores de 5 anos.

No caso do indicador de má nutrição, os dados disponíveis são de 2006, a partir da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher, realizada pelo Ministério da Saúde, que utilizou pesquisas domiciliares (entrevistas) para coletar os dados. Parte dos resultados pode ser observado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Prevalência de má nutrição (relação peso-altura) em crianças menores de 5 anos, em 2006 (porcentagem)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023a.

Existem iniciativas que buscam identificar a situação atual, mas que não utilizam a mesma metodologia da pesquisa de 2006. Essas iniciativas utilizam dados, por exemplo, de crianças inscritas no CadÚnico ou do número de internações de crianças por desnutrição.

Esses dados alternativos (*proxy*), embora úteis, não refletem com tanta precisão o indicador que se deseja medir. No caso das crianças internadas, é muito provável que nem todas as crianças com má nutrição sejam levadas para atendimento médico, o que impede uma identificação mais precisa do problema.

Assim como no caso do indicador 2.2.1, para o indicador da má nutrição, também não existem dados desagregados por estado e municípios, o que dificulta o monitoramento local por parte dos Tribunais de Contas.

4 SUGESTÕES E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS

Independente da imediata medição de todos os indicadores previstos, não apenas os Tribunais de Contas, mas também os gestores públicos, têm concentrados esforços em promover a Agenda 2030 e as pautas da primeira infância em sua realidade.

Isso se dá, por exemplo, alinhando políticas públicas aos objetivos que se pretende alcançar, realizando avaliação de programas segundo as diretrizes dos ODS e da primeira infância, promovendo eventos de capacitação e de sensibilização. Tais iniciativas são muito importantes e devem ser valorizadas e fortalecidas. Do ponto de vista do controle externo, os Tribunais de Contas já têm desenvolvido a consciência de que avaliar políticas públicas não se restringe a verificar números (indicadores).

Mas, especificamente, com relação ao monitoramento dos indicadores dos ODS relacionados à primeira infância, os Tribunais de Contas ainda enfrentam, e

possivelmente ainda enfrentarão por algum tempo, os desafios da falta de dados.

Para tentar superar esses desafios, são propostas, a seguir, algumas alternativas para serem discutidas e, possivelmente, desenvolvidas pelos Tribunais. Tais iniciativas não necessariamente devem ser realizadas pelos próprios Tribunais. Os Tribunais podem auxiliar na articulação das instituições de seu território para que ações em conjunto, que têm maior potencial de alcance, sejam realizadas.

4.1 PRIORIZAÇÃO DE INDICADORES E MEDIÇÃO DE RECORTES ESPECÍFICOS

Ao que tudo indica, os Tribunais de Contas precisarão fazer escolhas sobre quais indicadores serão alvo de mobilização de recursos humanos e materiais para monitorar com maior profundidade. Por isso, um caminho possível é priorizar os indicadores que estejam relacionados à primeira infância. Trata-se de uma fase da vida central para o desenvolvimento do ser humano e que pode definir aspectos de toda sua trajetória de vida. Por isso, assim como a primeira infância tem se tornado um tema prioritário para a sociedade, naturalmente seus indicadores também serão.

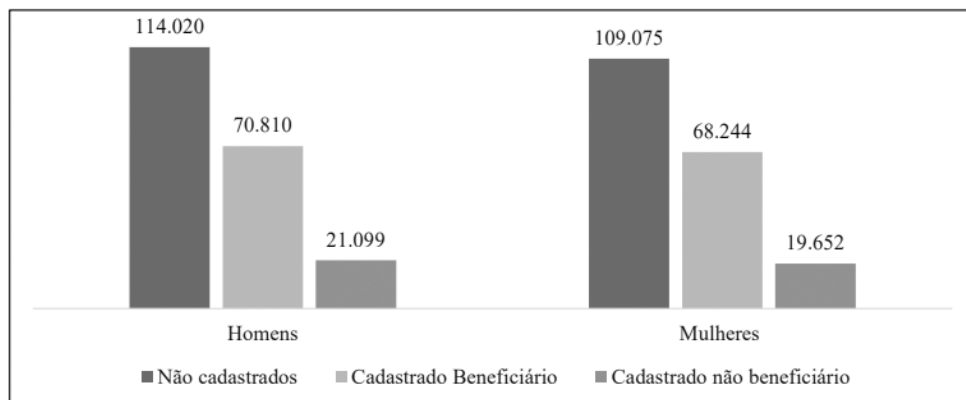
Além disso, embora seja operacionalmente difícil levantar dados confiáveis sobre alguns indicadores dos ODS de forma completa, a tarefa se torna mais viável quando se considera somente o público específico da primeira infância ou somente um recorte específico do próprio indicador.

Um exemplo é o indicador 1.3.1¹². Esse indicador é consideravelmente amplo e ainda está em fase de construção/análise no Brasil, pelo IBGE. Contudo, talvez seja possível medir algum aspecto específico a ele relacionado.

Um dos aspectos da proteção social considerados para esse indicador, pela Unicef, é o recebimento de benefícios em dinheiro pela criança ou por sua família. Essa informação pode ser obtida, por exemplo, por meio do CadÚnico. Nesse banco de dados, é possível obter a informação sobre o número de famílias recebendo Bolsa Família e quantas crianças existem em cada uma delas. A partir de uma estimativa do número de crianças na população em geral (Gráfico 5), seria possível calcular a proporção de crianças beneficiárias.

12 Proporção da população abrangida por regimes de proteção social, por sexo, e para os seguintes grupos populacionais: crianças, população desempregada, população idosa, população com deficiência, mulheres grávidas, crianças recém-nascidas, pessoas que sofreram acidentes de trabalho, população em risco de pobreza e outros grupos populacionais vulneráveis.

Gráfico 5 - Número de crianças entre 0 e 6 anos cujas famílias recebiam Auxílio Brasil no Espírito Santo em 2022



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do CadÚnico¹³ e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018¹⁴.

Os dados permitem estimar que 34% dos meninos e 35% das meninas entre 0 e 6 anos de idade, no Estado do Espírito Santo, estavam em famílias beneficiárias do Auxílio Brasil em 2022¹⁵.

Ressalta-se que a medição de recortes específicos de um indicador deve ser feita sempre com transparência. É preciso comunicar claramente que o indicador ODS não está sendo medido em sua totalidade e que esse recorte é útil para compor uma futura medição do indicador completo e até mesmo para indicar possíveis realinhamentos de uma política já no presente.

No exemplo, é possível que outras crianças não contempladas pelo Bolsa Família estejam sendo beneficiárias de programas de transferência de renda em nível estadual ou municipal. Esse tipo de observação precisa ser comunicado de forma transparente para a sociedade.

4.2 UTILIZAÇÃO DE INDICADORES *PROXY*

Um indicador é chamado de *proxy* quando mede de forma indireta algum aspecto da realidade para o qual, normalmente, indicadores diretos não estão disponíveis. Eles podem ser bastante úteis. Inclusive, a própria Comissão de Estatística da ONU propõe alguns proxies para indicadores classificados como Tier III¹⁶ (STATISTIC DIVISION, 2019).

¹³ Pessoas e famílias cadastradas, recebendo, ou não, o Bolsa Família.

¹⁴ Projeção da população, para o ano de 2022, por sexo e idade.

¹⁵ Foram consideradas crianças nascidas a partir de 01/01/2016 e cujas famílias tinham dados atualizados pelo menos a partir de 01/01/2021 (menos de dois anos da extração dos dados) e eram beneficiárias do Auxílio Brasil.

¹⁶ Indicadores classificados como *Tier III* são os que não possuem metodologia estabelecida e nem indicadores disponíveis (DANG; SERAJUDDIN, 2020).

Um exemplo de *proxy*, já mencionado, é o número de crianças que são internadas por desnutrição, em substituição ao indicador que mede a proporção de crianças com reduzida relação entre peso e altura, em comparação com o restante da população.

Outro tipo de indicador *proxy* que pode ser utilizado são as pesquisas de percepção ou de satisfação (MCARTHUR; RASMUSSEN, 2019). Um caso que demonstra a aplicação dessa estratégia está relacionado ao indicador 17.8.1 (Proporção de indivíduos que utilizam a Internet) que, segundo a Unicef, é um indicador também aplicável às crianças. Esse indicador está sendo produzido no Brasil, a partir da PNAD Contínua, mas não está desagregado por faixa etária ou por estados e municípios.

Durante a pandemia de Covid-19, as crianças precisaram participar de aulas online. Entretanto, algumas não tinham acesso a esse meio de comunicação de forma apropriada. A própria Unicef realizou uma pesquisa com 1.516 famílias no Brasil e identificou que 35% dos estudantes não tinham acesso de qualidade à internet e 31% não tinham equipamentos adequados (UNICEF, 2021).

A definição de indicadores *proxy* precisa ser feita com cautela para não dar uma falsa percepção sobre o alcance das metas dos ODS. Isso porque grande parte dos indicadores dos ODS medem resultados das políticas públicas ou apresentam o quadro geral de uma situação socioeconômica, mas, eventualmente, acabam sendo substituídos por proxies que na verdade são indicadores de processo, e não de resultado. Esses proxies são mais fáceis de se obter, mas não capturam os resultados que se deseja alcançar (MAIR et al., 2018).

Um exemplo disso é a utilização do percentual de famílias do município inscritas no CadÚnico como uma alternativa para desmembrar o indicador 1.1.1 por município. O número de famílias inscritas no CadÚnico, com dados atualizados, é um indicador de processo (eficácia). Ele registra quantas famílias em situação de vulnerabilidade social estão possivelmente aptas a receber benefícios dos programas sociais do Governo Federal.

Evidentemente, a tendência é que municípios onde prevaleça maior percentual de pobreza na população tenham proporcionalmente mais famílias inscritas no CadÚnico. Entretanto, não há garantias de que, para um dado município, todas as famílias em vulnerabilidade estejam cadastradas e com dados atualizados. Isso faria com que o município apresentasse menor percentual de pobreza do que realmente existe.

Problemas no acesso da população aos locais de cadastro, falhas no atendimento e ineficácia das ações de busca ativa podem fazer com que um município seja até mesmo beneficiado, caso o número de famílias no CadÚnico seja utilizado como *proxy* para estimar o percentual de pobreza na população. No caso específico do CadÚnico, há ainda o problema da qualidade dos dados. No ano de 2022, estranhamente, cresceu consideravelmente o número de famílias em que havia apenas uma pessoa no domicílio (CASADO, 2022).

Por isso, ao se utilizar proxies de indicadores de processo para substituir indicadores de resultado dos ODS, é indispensável, em primeiro lugar, ter consciência dos impactos de tal escolha. Além disso, é preciso dar transparência a tal decisão,

deixando claro para o público os impactos e limitações da substituição realizada.

4.3 GARANTIA DE QUALIDADE DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Uma das fontes frequentemente mencionadas pela ONU para coleta de dados dos indicadores dos ODS é, além das pesquisas domiciliares, os registros administrativos. Por isso, é preciso que tais registros sejam confiáveis, isto é, que sejam corretos, completos, consistentes e atualizados.

Um dado correto é aquele que reflete exatamente a realidade. Um dado completo é aquele que registra todos os aspectos necessários da informação. Um dado consistente é aquele que está em conformidade com os padrões internos do banco de dados e com registros da mesma informação em outras fontes. Um dado atualizado é aquele que foi produzido há um tempo aceitável e que garanta que não tenha ficado obsoleto pela passagem do tempo.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas podem contribuir fiscalizando a qualidade dos bancos de dados da administração pública para avaliar se os registros administrativos possuem qualidade suficiente para serem utilizados como fonte para o monitoramento dos indicadores dos ODS, especialmente ligados à primeira infância.

Essa fiscalização passa não somente pelo dado já produzido, mas também pela capacidade dos serviços públicos para produzirem esses registros administrativos de forma apropriada. Ou seja, verificar se os servidores possuem capacitação adequada, se há pessoal suficiente e se os equipamentos utilizados estão adequados para essa operação, entre outros aspectos.

4.4 FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA E ESTATÍSTICA EM NÍVEL LOCAL

O desafio imposto pela necessidade de monitorar os indicadores dos ODS lança luz sobre um problema anterior e que tem impacto sobre o processo de avaliação de políticas públicas como um todo: a falta de capacidade de instituições de pesquisa públicas e privadas em nível local. Em um país das dimensões do Brasil e com as desigualdades regionais existentes, somente com o fortalecimento dos institutos de pesquisa estaduais e municipais seria possível levantar dados específicos, ligados às políticas públicas voltadas para a realidade local.

O investimento no fortalecimento dos institutos de pesquisa, especialmente de municípios e de estados mais carentes, é condição para a própria superação das desigualdades regionais. Se em um mundo dirigido por dados, a própria incapacidade de acessá-los deveria ser uma medida de desigualdade entre países (MACFEELEY, 2018), o mesmo se pode dizer em relação às diferentes regiões do Brasil.

Um exemplo são os programas de transferência de renda. Embora exista um programa em nível Federal, o Bolsa Família, alguns estados e até mesmo municípios

executam programas próprios, que poderiam ser considerados no monitoramento de indicadores que utilizam esse dado. Mas, para isso é preciso o trabalho de instituições de pesquisa em nível local.

Esse fortalecimento vai além da capacidade operacional, isto é, do número de pessoas à disposição ou que poderiam ser contratadas (ex.: para realiz como os métodos para imputar dados faltantes (DANG; SERAJUDDIN, 2020; DANG; JOLLIFFE; CARLETTI, 2019)).

4.5 COLETA DE DADOS UTILIZANDO SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS EXISTENTES

Para determinados indicadores dos ODS ligados à primeira infância, é possível estudar a utilização de serviços e equipamentos públicos, especialmente da saúde, da educação e da assistência social, para coleta de dados. Um caso concreto dessa prática é a Pesquisa Nacional de Saúde Escolar, que aplica questionários a alunos para obter informações sobre alimentação, atividade física, cigarro, álcool, outras drogas, saúde mental, saúde sexual e reprodutiva, higiene e saúde bucal, segurança, entre outros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022).

Talvez, seja possível utilizar esse tipo de estratégia, por exemplo, para coletar dados do indicador 2.2.1 (Prevalência de atrasos no crescimento nas crianças com menos de 5 anos de idade). Parte das crianças nessa faixa etária frequenta creches e, para outra parte delas, suas famílias são atendidas por Agentes de Saúde da Família ou acorrem aos Centros de Referência da Assistência Social.

A criação de uma base de dados unificada (para evitar duplicidades no cadastro), acompanhada de adequada capacitação, pode permitir o levantamento de informações sobre essas crianças utilizando os próprios espaços públicos frequentados por elas e suas famílias.

Projetos-piloto poderiam ser concebidos para grandes bairros ou para municípios de pequeno porte e, posteriormente aos ajustes necessários, expandidos para regiões maiores e para municípios de médio e grande porte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o presente artigo não tenha exaurido a análise dos problemas para o monitoramento dos indicadores dos ODS, relativos à primeira infância, ou das possíveis alternativas para enfrentá-los, espera-se que tenha lançado luz sobre um tema certamente relevante para os Tribunais de Contas, para outras instituições públicas e para a sociedade em geral.

Como se observou, problemas apontados na literatura que analisa os indicadores dos ODS, como, por exemplo, a falta de dados, também podem ser detectados nos indicadores ligados à primeira infância no Brasil.

Os indicadores 1.1.1 e 1.2.1 estão sendo medidos pelo IBGE, mas com dados que não estão desagregados por estados e municípios. Os indicadores 1.2.2 e

1.3.1 não estão sendo produzidos, e encontram-se, atualmente, em análise. E os indicadores 2.2.1 e 2.2.2 estão defasados há mais de uma década.

Tal situação pode prejudicar o monitoramento dos resultados das políticas públicas ligadas à primeira infância em relação ao alcance dos ODS no Brasil. Outro efeito é, na ânsia de realizar alguma medição, o risco de se utilizar de dados alternativos, mas que são inconsistentes ou desconectados da realidade que se deseja medir.

Por isso, é preciso que sejam pensadas alternativas para viabilizar a medição confiável e transparente de tais indicadores, o que poderia ser feito pela priorização de indicadores, pela medição de recortes específicos, pela utilização de variáveis *proxy*, *pela melhoria da qualidade dos registros administrativos, pelo fortalecimento das instituições de pesquisa e pela coleta de dados utilizando serviços e equipamentos públicos existentes.*

É importante que os Tribunais realizem mais estudos sobre a questão e aprimorem o conhecimento sobre ela. Tais análises devem ser feitas tanto separadamente, por cada Tribunal, para identificar os desafios específicos de sua realidade, quanto em conjunto, para aprofundarem a elaboração de alternativas que poderiam ser adotadas coletivamente.

Organizações mobilizadoras e agregadoras, tais como o Instituto Rui Barbosa, têm a capacidade de articular os Tribunais para pensarem em conjunto, o que certamente resultaria em propostas mais robustas, ousadas e inovadoras.

Assim, espera-se que os Tribunais de Contas possam não somente contribuir para o monitoramento dos indicadores dos ODS ligados à primeira infância, mas também para a melhoria na qualidade de vida e na garantia de direitos básicos a um seguimento da população tão vulnerável e em uma fase tão decisiva da vida. E, certamente, os benefícios promovidos às crianças que hoje vivem a primeira infância serão revertidos em benefícios para toda a sociedade no futuro.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Fact Sheet: an Adjustment to Global Poverty Lines.** 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/factsheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 298/2017.** Plenário. Relatório de auditoria. Preparação dos sistemas de monitoramento do Governo brasileiro para implementar e monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1, 2 e 5. Recomendações. Relator: Min. Augusto Nardes, 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2251425%22>. Acesso em: 17 mar. 2023.

CASADO, José. Sob suspeita: o governo semeia desconfiança sobre milhões de pobres. **Revista Veja**. São Paulo, 9 dez. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/jose-casado/sob-suspeita-5>. Acesso em: 22 mar. 2023.

DANG, Hai-Anh H.; SERAJUDDIN, Umar. Tracking the sustainable development goals: Emerging measurement challenges and further reflections. **World Development**, v. 127, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X19301445>. Acesso em: 21 mar. 2023.

DANG, HaiAnh; JOLLIFFE, Dean; CARLETTO, Calogero. Data gaps, data incomparability, and data imputation: A review of poverty measurement methods for data scarce environments. **Journal of Economic Surveys**, v. 33, n. 3, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joes.12307>. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS - Metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: proposta de adequação. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8636>. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro, 2023a. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060**. 2018. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 22 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese da produção dos indicadores globais por objetivo. Rio de Janeiro, 2023b**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 16 mar. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Declaração de Moscou**. Tradução: Denise Gomel e Nelson Nei Granato Neto. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2019. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Declaração-de-Moscou-traduzido.pdf>. Acesso: 16 mar. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300: Princípios de Auditoria Operacional**. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2021. Brasília. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/-nbasp/-principios-de-auditoria-operacional>. Acesso em: 10 mar. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020: Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2020. Brasília. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/-nbasp/-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MCARTHUR, John W.; RASMUSSEN, Krista. Classifying Sustainable Development Goal trajectories: A country-level methodology for identifying which issues and people are getting left behind. **World Development**, v. 123, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19301846>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MACFEELY, Steve. Measuring the sustainable development goal indicators: An unprecedented statistical challenge. **Journal of official statistics**, v. 36, n. 2, p. 361-378, 2020. Disponível em: <https://sciendocom/article/10.2478/jos-2020-0019>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MACFEELY, Steve. **The 2030 Agenda: An Unprecedented Statistical Challenge**. New York: Friedrich-Ebert-Stiftung New York Office, 2018. Disponível em: <https://ny.fes.de/article/the-2030-agenda-an-unprecedented-statistical-challenge>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MAIR, Simon; JONES, Aled; WARD, Jonathan; CHRISTIE, Ian; DRUCKMAN, Angela; LYON, Fergus. A critical review of the role of indicators in implementing the sustainable development goals. In: FILHO, Walter Leal (ed.). **Handbook of Sustainability Science and Research**. Springer International Publishing, p. 41-56, 2018. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-63007-6_3. Acesso em: 21 mar. 2023.

ORDAZ, Enrique. The SDG s indicators: a challenging task for the international statistical community. **Global Policy**, v. 10, p. 141-143, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12631>. Acesso em: 21 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **SDG Indicators**. 2023a. Nova York. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list>. Acesso em 16 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Sustainable Development Goals Report 2022**. Nova York: ONU, 2023b. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, v. 71, n. 1, p. 33-39, 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252019000100011&script=sci_arttext. Acesso em: 21 mar. 2023.

STATISTIC DIVISION. **IAEG-SDGs Global Proxies for Tier III Indicators**. Nova York, 2019. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/proxies>. Acesso em: 21 mar. 2023.

VERONESE, Josiane Rose Petry; RIBEIRO, Joana. O Pacto Nacional pela Primeira Infância: instrumento de proteção às crianças e garantia de um futuro ao país. **e-Revista CNJ**, v. 3, n. 2, p. 36-47, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus>.

br/ojs/revista-cnj/article/view/65. Acesso em: 21 mar. 2023.

UNICEF. **Quatro em cada dez famílias afirmam que as escolas já retomaram atividades presenciais, aponta UNICEF.** 2021 [*meio eletrônico*]. Brasília.

Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/quatro-em-cada-dez-familias-afirmam-que-escolas-ja-retomaram-atividades-presenciais>. Acesso em: 17. mar. 2023.

UNICEF DATA. **Monitoring the situation of children and women.** 2023. Nova York: Unicef, 2023. Disponível em: <https://data.unicef.org/sdgs>. Acesso em: 17 mar. 2023.

WORLD BANK BLOGS. **An adjustment to global poverty lines.** Washington, D.C., 2022. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/voices/adjustment-global-poverty-lines>. Acesso em 17 mar. 2023.

A TRÍPLICE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030

THE TRIPARTITE ROLE PLAYED BY THE COURTS OF ACCOUNTS FOR REALIZING THE 2030 AGENDA

Camila Parente Almeida¹

Aline Pacheco Medeiros²

Resumo: O presente artigo objetiva analisar como os Tribunais de Contas podem contribuir para a efetivação da Agenda 2030. Com a Constituição Federal Brasileira de 1988, a competência dos Tribunais de Contas evoluiu, englobando a sustentabilidade. Utilizando pesquisa bibliográfica e documental, analisou-se o conceito de políticas públicas e a relação com a Agenda 2030, a tríplice atuação dos Tribunais de Contas para a concretização dessa e as medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro com este fim. Aplicado o método dedutivo, concluiu-se que, para auxiliar na concretização da Agenda 2030, os Tribunais de Contas devem executar de maneira plena e coordenada seu tríplice papel: liderança pelo exemplo, fomento de práticas sustentáveis e promoção do controle de sustentabilidade com enfoque nos controles externos de gestão sustentável e de desempenho e de resultados.

Palavras-chaves: Agenda 2030. Liderança pelo exemplo. Políticas Públicas. Sustentabilidade. Tribunais de Contas.

Abstract: This paper aims to analyze how the Courts of Accounts can contribute to the implementation of the 2030 Agenda. With the Brazilian Federal Constitution of 1988, the competence of the Courts of Accounts evolved, encompassing sustainability. Using bibliographical and documental research, the concept of public policies and the relationship with the 2030 Agenda, the tripartite action of the Courts of Accounts for its implementation and the measures adopted by the Court of Accounts of the municipality of Rio de Janeiro for this purpose were analyzed. Applying the deductive method it was concluded that, in order to assist in the implementation of the 2030 Agenda, the Courts of Accounts must perform their tripartite role in a fully and coordinated manner: leadership by example, promotion of sustainable

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Atuou como assistente de controle externo junto ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e analista de contas junto ao Ministério Público de Contas de Mato Grosso (MPC-MT). Atualmente, é Procuradora do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), integrando a Comissão Permanente de Sustentabilidade deste, bem como o Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB).

2 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Especialista em Meio Ambiente e Sustentabilidade pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Atualmente, é Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), Assessora-Chefe da Procuradoria Especial do TCMRio, preside a Comissão Permanente de Sustentabilidade do TCMRio e representa a Corte junto à Rede de Sustentabilidade do Legislativo (RLS).

practices and sustainability control with a focus on external controls for sustainable management and performance and results.

Keywords: 2030 Agenda; Leadership by example; Public Policies; Sustainability; Courts of Accounts.

1 INTRODUÇÃO

Com o fito de combater a crise ecológica e social que o mundo enfrenta e garantir a promoção do desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou a Agenda 2030, destrinchada em 17 macros objetivos e 169 metas, equilibrando as dimensões ambiental, econômica e social.

Ante a relevância, complexidade e capilaridade desse instrumento, impõe-se à toda sociedade e ao Estado a adoção de iniciativas que satisfaçam essa pauta global, o que naturalmente atrai a participação direta de todas as instituições privadas e públicas, notadamente os Tribunais de Contas.

Nesse contexto, desde a consagração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), o papel dos Tribunais de Contas assume especial relevância, na medida em que o feixe de suas competências é alargado, evidenciando notória evolução e, corroborando ao que parte da doutrina, convencionou-se chamar de “Tribunal (para além) de Contas” (CUNDA, 2016, p. 25). Dessa feita, entende-se que às Cortes de Contas compete não apenas resguardar dinheiros públicos, mas também direitos sociais e ecológicos, assegurando os direitos das gerações presentes e futuras.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas revelam-se importantes aliados para a concretização da Agenda 2030. Utilizando a sustentabilidade como diretriz, essas instituições devem comprometer-se a aplicá-la internamente, quando no exercício da autogestão, em um modelo de liderança pelo exemplo, a fomentar o exercício de práticas sustentáveis, atuando também como colaborador, e, por fim, a adotá-la no exercício do controle externo propriamente dito, promovendo o controle de sustentabilidade em suas duas espécies: controle externo de gestão sustentável e o controle externo de resultados e de desempenho.

Nesse diapasão, o presente artigo esclarece o que são políticas públicas, relacionando-as com a Agenda 2030, debruça-se sobre o tríptico papel dos Tribunais de Contas para a garantia da sustentabilidade e apresenta a trajetória do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), nesse sentido, expondo como as instituições de controle podem promover transformações na vida das pessoas e no mundo.

2 METODOLOGIA

Para a execução do escopo do presente artigo, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental com coleta direta e indireta e tratamento de dados, a fim de evidenciar a pesquisa bibliográfica, conferindo-lhe uma perspectiva mais concreta. Ademais,

foram realizados apontamentos decorrentes da perspectiva prática oriunda dos cargos ocupados na atividade-fim no sistema Tribunais de Contas em soma às funções exercidas em Comissão Permanente de Sustentabilidade.

Nos capítulos, abordaram-se institutos-chave para entender a relação entre os Tribunais de Contas e a Agenda 2030: políticas públicas; NBASP-12; direito fundamental à boa gestão; princípio da sustentabilidade; e programas ou Planos de Logística Sustentável (PLS).

Assim, primeiro foi traçada a conexão entre o instituto das políticas públicas e o atingimento das metas contidas na Agenda 2030, adotando como conceito de políticas públicas o apresentado no *Referencial de Controle de Políticas Públicas*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2020, p. 14), uma vez que o presente artigo analisa essas sob o enfoque do controle externo.

Na sequência, passou-se à exposição da evolução da competência dos Tribunais de Contas à luz da transição do modelo de administração pública burocrática para o gerencial – que resultou em um novo paradigma de controle, baseado em resultados – e da ideia de Tribunal (para além) de Contas, com o intuito de alicerçar o que delimitou-se no presente artigo como controle de sustentabilidade, que comporta as espécies controle da gestão sustentável e controle de resultados e de desempenho das políticas públicas, a ser executado no contexto de uma autogestão sustentável – liderando pelo exemplo – e que colabora e fomenta a sustentabilidade nas demais instituições.

Para tal, além da pesquisa bibliográfica, foram utilizados documentos – Acórdãos n.ºs 1.752/2011 - Plenário (BRASIL, 2011), 1.056/2017 - Plenário (BRASIL, 2017) e 600/2019 - Plenário (BRASIL, 2019) do Tribunal de Contas da União (TCU) e dados coletados junto à Rede Legislativo Sustentável (RLS).

A opção pelo Acórdão n. 1.752/2011 - Plenário (BRASIL, 2011) do TCU se deu pelo fato de, por meio desse, ter sido materializado o controle externo das gestões sustentáveis pelos Tribunais de Contas. Já o Acórdão n. 1.056/2017 - Plenário (BRASIL, 2017a) do TCU foi selecionado por ter avaliado as medidas práticas sustentáveis adotadas após a prolação do Acórdão n. 1.752/2011 - Plenário do TCU, traçando uma série de exigências para a gestão sustentável e determinando a parametrização do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA).

Já os dados coletados junto à RLS dizem respeito à análise do IASA dos Tribunais de Contas que fazem parte da Rede Legislativo Sustentável (RLS). Por meio desses, objetivou-se demonstrar como o tema gestão sustentável se apresenta em alguns Tribunais de Contas do país. Como fator limitador, tem-se o fato de que nem todos os Tribunais de Contas aderiram à RLS. Contudo, a adesão de quinze Tribunais de Contas, à época da consulta, garante expressividade e relevância aos dados obtidos.

Por fim, para promoção do enfoque prático, compilou-se ações adotadas no seio do TCMRio que confluem com a tríplice atuação abordada. A opção por um único tribunal decorreu da limitação de páginas estabelecidas pelo Edital IRB n. 01/2023 e a escolha do TCMRio se deu pelo fato de as autoras deste artigo

serem servidoras e membros da Comissão Permanente de Sustentabilidade desta instituição. Destaque-se que os dados expostos foram obtidos mediante o uso do termo sustentabilidade no buscador disponível no *site* do TCMRio.

Concluiu-se, a partir de método dedutivo, pela extrema relevância dos Tribunais de Contas para a promoção do desenvolvimento sustentável, propósito da Agenda 2030 a ser alcançado por meio da implementação e do aprimoramento de políticas públicas, mas que, para tal, mostra-se indispensável que as Cortes de Contas executem de maneira plena e coordenada sua tríplice atuação, ou seja: tenha uma autogestão sustentável (liderança pelo exemplo); atue como agente colaborador e de fomento da sustentabilidade nas demais instituições; e promova o controle de sustentabilidade.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGENDA 2030 COMO REFLEXO DAS DEMANDAS SOCIAIS

Apesar de a origem das políticas públicas remontarem à antiguidade, quando as primeiras lideranças políticas adotaram decisões que impactaram nos grupos sociais governados (BRASIL, 2020, p. 15), e de, já na década de cinquenta, o estudo das políticas públicas ter se iniciado com as *policy sciences* nos Estados Unidos (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 74), no Brasil, essa área do saber ainda é bastante fragmentada, merecendo uma maior atenção das instituições (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 78; FARAH, 2018, p. 66-70).

Embora não haja um conceito universal do que seriam políticas públicas, para o presente artigo, utilizar-se-á a definição trazida pelo TCU no documento *Referencial de Controle de Políticas Públicas* (BRASIL, 2020, p. 14):

Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, para fins do presente Referencial de Controle de Políticas Públicas, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.

Do exposto, pode-se concluir que as Políticas Públicas destinam-se a suprir necessidades da sociedade, como educação, saúde, resíduos sólidos, sendo essencial que sejam planejadas, executadas e controladas ante a limitação dos recursos financeiros.

Contudo, é importante diferenciá-las dos programas de governos, limitados a projetos de governos específicos (FREITAS, 2009, p. 32; FREITAS, 2015, p. 202), posto que as políticas públicas são programas de Estado Constitucional, vinculadas às prioridades estatuídas pela Carta, tendo caráter cogente (FREITAS, 2009, p. 33-34).

Tem-se, assim, que as políticas públicas são instrumentos de longo prazo, superiores aos mandatos governamentais, de curto prazo, o que reforça a relevância dessas e a importância de que lhes seja dada continuidade para consecução dos objetivos.

No Brasil, embora as políticas públicas já existissem, ganharam força e volume com a redemocratização – fim da ditadura militar e promulgação da CRFB/88 – e com a reforma do Estado de 1995 – quando as demandas sociais aumentaram, exigindo uma maior aproximação entre Estado e sociedade e fortalecimento do pacto federativo (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 79-81). Isso porque as políticas públicas correspondem às demandas de um dado momento histórico e político (BARCELLOS, 2005, p. 90; GOMES, 2020, p. 186).

A CRFB/88 introduziu uma vasta gama de direitos e serviços, urgindo que o Estado traçasse diretrizes para a efetivação desses, a fim de que não se resumisse à letra morta da lei. Na sequência, a Reforma Gerencial trouxe a necessidade de desenvolvimento social além do econômico. Era impossível – e incompatível com o texto constitucional – a União concretizar todo o esperado, exigindo uma descentralização com maior atuação dos estados e municípios.

Mas não apenas as unidades federativas foram exigidas. Nesse ambiente de transformação, que perdura até os dias de hoje, destacam-se novos atores e novos arranjos institucionais, trazendo para a pauta das políticas públicas assuntos relacionados ao meio ambiente, à segurança pública, à mobilidade urbana (FARAH, 2018, p. 69-70) e demais direitos fundamentais do cidadão (BARCELLOS, 2005, p. 90; GOMES, 2020, p. 186).

Como reflexo dessas demandas sociais, em 2015, foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, fruto do consenso entre os seis países membros, cujo documento traz dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) (ONU, s/d) e 169 metas, com o escopo de combater desigualdades, proteger direitos humanos, igualdade de gênero e empoderamento das mulheres e crianças, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas e garantir a proteção duradoura e resiliente do planeta e recursos naturais (ONU BRASIL, 2018, p. 3).

Com início oficial da implementação em 2016, o Brasil foi um dos primeiros países a oficializar a nacionalização dos ODSs em 2018 (DE SOUZA; MARQUES, 2021, p. 37-38).

Entretanto, ante a complexidade dos objetivos fixados pela Agenda 2030, faz-se imprescindível o desenvolvimento de diferentes políticas públicas e o envolvimento de diversos atores para a concretização desses (DE SOUZA; MARQUES, 2021, p. 46-47).

Para compreensão da íntima ligação entre políticas públicas e a Agenda 2030, indispensável observar que cada um dos ODSs contém metas que se relacionam a um ou mais problemas públicos, sendo imprescindível o desenvolvimento e o aprimoramento de políticas públicas aptas à minoração dos problemas públicos relacionados, sempre de forma coordenada, considerando a transversalidade de muitas das agendas ali inseridas.

Assim, as políticas públicas são as ferramentas para concretização da Agenda 2030 na medida em que viabilizam a produção de resultados em consonância com as metas pactuadas, devendo ser dimensionadas com abordagem sinérgica

e holística a fim de considerar todos os seus efeitos e orientadas por vieses de inclusão e participação de todas as partes interessadas.

Rememora-se que a Agenda 2030 possui objetivos de desenvolvimento sustentável. Genericamente, o caráter sustentável está intrinsecamente conectado àquilo que pode ser mantido ao longo do tempo sem prejuízos presentes e futuros, o que perpassa pelos mais diversos aspectos, desde a sustentabilidade e a resiliência fiscais, tendo em conta que os recursos públicos são bens escassos, até a sustentabilidade ecológica.

Nessa toada, aponta-se que o princípio da eficiência, inserido no art. 37 da CRFB/88, em muito se confunde com o caráter sustentável, sobretudo se enxergado sob o enfoque do direito fundamental à boa gestão, no exercício da melhor escolha possível, consideradas as externalidades positivas e negativas na tomada de decisão e na seleção das políticas públicas.

Do exposto, ante o aumento das obrigações estatais, o Estado precisa lançar mão de mecanismos previstos na CRFB/88 para auxiliá-lo, sendo os Tribunais de Contas importantes aliados para o cumprimento das demandas sociais e execução dos programas governamentais, posto que fiscalizam a transparência na gestão, combatem o desperdício e a corrupção e atuam na análise da implementação das políticas públicas (CHADID, 2019, p. 24).

Sem prejuízo, as Cortes de Contas assumem papel de grande magnitude ao atuar com responsabilidade socioambiental em seus microssistemas por meio do emprego de gestões sustentáveis; da assunção do papel de fomentador de práticas sustentáveis; além de poder exercer com criatividade e inovação sua atividade-fim, no exercício do controle de sustentabilidade, temas que serão analisados no tópico seguinte.

4 A TRÍPLICE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030: AUTOGESTÃO SUSTENTÁVEL E LIDERANÇA PELO EXEMPLO, COLABORAÇÃO-FOMENTO E CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE

Após a segunda metade do século XX, ante a complexificação das atividades administrativas e a necessidade de que os particulares e instituições também colaborassem com a concretização dos direitos fundamentais, a Administração Pública foi abandonando o caráter burocrático e adotando o modelo gerencial (FERNANDES, 2020, p. 226).

Como consequência, os mecanismos de controle também sofreram transformações a fim de melhor avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade; ocasião em que os controles de resultados e social foram ganhando forças frente ao mero controle de legalidade, dando o controle formal espaço para o controle substancial (FERNANDES, 2020, p. 230-232).

Em consonância com o disposto, a CRFB/88 atribuiu novas competências aos Tribunais de Contas, como o poder-dever de avaliarem os aspectos operacionais e

de desempenho da Administração Pública (FERNANDES, 2020, p. 240), bem como de realizarem o controle de economicidade e eficiência (CHADID, 2019, p. 27).

Ademais, passou-se a entender que as competências dispostas no artigo 70 e seguintes da CRFB/88 deveriam ser interpretadas à luz dos princípios e objetivos fundamentais da Constituição Federal, dos princípios da administração pública colacionados no artigo 37 da CRFB/88, dos demais dispositivos da Constituição, inclusive dos que versam sobre meio ambiente, bem como dos compromissos nacionais e internacionais assumidos, fazendo com que os Tribunais de Contas passassem a ter maior influência no controle e concretização de políticas públicas (CHADID, 2019, p. 28; CUNDA, 2011, p. 113; FERNANDES, 2020, p. 231).

Tem-se, assim, o desenvolvimento de um modelo de Tribunal (para além) de Contas (CUNDA, 2016, p. 25), preocupado com todas as regras e princípios do ordenamento jurídico constitucional. Ademais, em um Estado de Direito Democrático, Social e Ecológico, ganham espaço todas as dimensões da dignidade da pessoa humana, incluindo a dimensão ecológica, oriunda do mínimo existencial ecológico, implicando em um verdadeiro “esverdeamento” dos Tribunais de Contas (ALMEIDA, 2021, p. 117).

Nesse sentido, impulsionam para que os Tribunais de Contas tenham a sustentabilidade como diretriz de atuação documentos como a Carta I e II da Amazônia (AMAZONAS, 2010, p. 1-2; 2019, p. 1-3), que reconhecem o valor intrageracional e intergeracional das contas públicas e a necessidade de incentivo de uma gestão pública ecologicamente sustentável e a Declaração de Moscou (FÓRUM NACIONAL DE AUDITORIA, 2019, p. 6-11), na qual as Entidades Fiscalizadoras Superiores se comprometem a utilizar o conhecimento transversal para contribuir para a política de inclusão nas políticas públicas em áreas socialmente importantes relacionadas aos ODSs.

Igualmente, por meio da Carta de Foz do Iguaçu (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019, p. 4-5), os Tribunais de Contas se comprometem a contribuir para o aprimoramento permanente do Estado como promotor de políticas públicas nacionais e internacionais contidas na Constituição Federal Brasileira, leis que regulamentam seus dispositivos e na Agenda 2030; e da Carta de João Pessoa (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2021, p. 3), é sugerida a utilização da Agenda 2030 e dos direitos sociais previstos na CRFB/88 como referência para o planejamento estratégico dos Tribunais de Contas e das ações de controle externo.

Com base no exposto, a seguir será detalhada a tríplice atuação dos Tribunais de Contas para a concretização da Agenda 2030, iniciando com o estudo dos Tribunais de Contas como instituições públicas submetidas ao comando do art. 225 da CRFB/88 e ao dever decorrente do direito fundamental à boa gestão e que, portanto, devem praticar uma autogestão sustentável, passando pela atuação dessas instituições no fomento de práticas sustentáveis e, por fim, cuidando do controle externo de sustentabilidade sob as espécies controle externo da gestão sustentável e controle externo de resultados e de desempenho.

4.1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AUTOGESTÃO SUSTENTÁVEL: A LIDERANÇA PELO EXEMPLO

Positivado em sua vertente equitativa intergeracional, no art. 225 da CRFB/88, e detentor de eficácia direta e imediata, o princípio da sustentabilidade assenta a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente com o intuito de assegurar, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2019, p. 45).

Ademais, a sustentabilidade tem como substrato o conceito de cooperação a ser interpretado de maneira ampla e com múltiplas perspectivas, de modo que, mesmo as instituições com objetos sociais desconectados da sustentabilidade devem buscar o cumprimento da função socioambiental.

Como qualquer organização, os Tribunais de Contas geram impactos, devendo, quando da prática de qualquer dos seus atos de gestão, zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado e pela promoção do desenvolvimento sustentável, adotando práticas sustentáveis e ambientalmente conscientes.

Nesse sentido, a *NBASP 12 - Valor e Benefício dos Tribunais de Contas - Fazendo a diferença na vida dos cidadãos* traz, dentre os princípios a serem observados pelos Tribunais de Contas no intuito de demonstrar o valor e o benefício de sua atuação para a sociedade (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020, p. 2), a necessidade de “ser uma organização modelo, que lidera pelo exemplo” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020, p. 4).

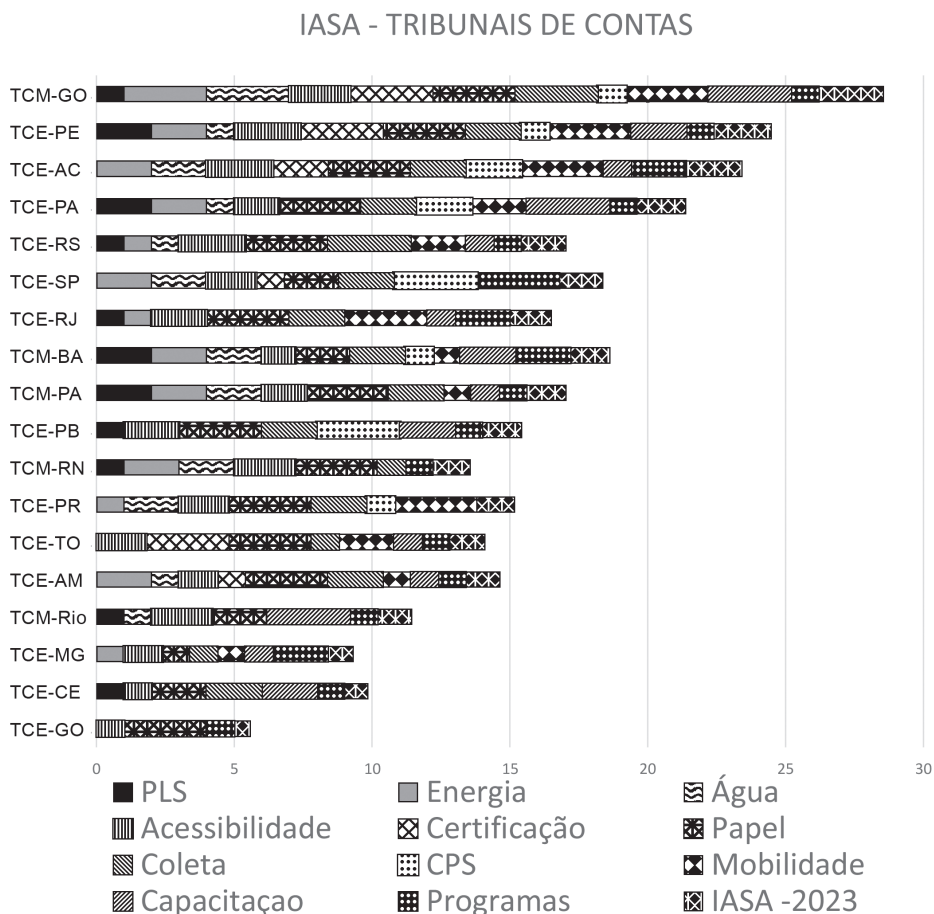
À vista disso, as instituições fiscalizadoras devem atuar na sua atividade-meio de forma congruente com o que controlam no exercício da atividade-fim. Ou seja: não é suficiente que controlem seus jurisdicionados quanto à promoção da sustentabilidade, devendo ter uma autogestão que mitigue impactos e neutralize externalidades negativas.

Seguindo essa linha, os Tribunais de Contas têm avançado no tema sustentabilidade a partir do incremento de práticas e da observância de normas concernentes à gestão.

Assim, em 2017, o TCU emitiu o Acórdão n. 1.056/2017 - Plenário (BRASIL, 2017a), traçando uma série de exigências para a gestão sustentável na Administração Pública Federal (APF), determinando a parametrização do IASA e exigindo que os PLS's ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da APF.

Sobre o IASA, segue gráfico (Gráfico 1) com informações obtidas junto à RLS, traduzindo o atual estágio dos Tribunais de Contas que se submeteram à avaliação por esse índice conforme dados coletados em 20/03/2023.

Gráfico 1 - Avaliação do IASA



Fonte: Congresso Nacional, 2023.

Analisando o gráfico 1, cabe especificar serem os eixos temáticos avaliados por meio do IASA: elaboração, implementação e monitoramento do PLS; racionalização no uso de energia elétrica; racionalização no uso de água; atendimento a requisitos de acessibilidade; certificação de prédios públicos; racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; gestão de resíduos e coleta seletiva; contratações públicas sustentáveis; mobilidade e gases de efeito estufa; conscientização e capacitação; e adesão a programas de sustentabilidade (BRASIL, 2017b, p. 14).

A respeito dos PLS's, mencionados no Acórdão n. 1.056/2017 - Plenário (BRASIL, 2017a) e compreendidos nos eixos de avaliação do IASA, cabe esclarecer que são documentos elaborados pelas instituições a fim de implementar uma

autogestão sustentável por meio da previsão de projetos e programas voltados para adequação da atividade-meio às práticas sustentáveis, devendo ser-lhes dada publicidade, no sentido de evidenciar o compromisso institucional com a consecução das metas estabelecidas, que passam a ser monitoradas via indicadores.

Do referido gráfico 1, observa-se que o TCU é a instituição com melhores indicadores, seguido do Senado Federal e Câmara dos Deputados, idealizadores da RLS, demonstrando modelos bem-sucedidos de liderança pelo exemplo. Verifica-se também que, na ocasião, dentre os quatorze Tribunais de Contas avaliados, apenas o Tribunal de Contas do Estado de Goiás possuía ações correspondentes a todos os eixos do IASA, demonstrando que essas instituições ainda precisam evoluir quanto à adequação de suas gestões a um modelo de sustentabilidade compatível com o direito – e dever – fundamental à boa gestão.

Analisada a contribuição dos Tribunais de Contas para a sustentabilidade por meio da própria gestão, passa-se à análise do papel desses como colaboradores e agentes de fomento.

4.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO COLABORADORES E AGENTES DE FOMENTO DA SUSTENTABILIDADE

Para além da autoadministração sustentável, os Tribunais de Contas também fazem a diferença ao fomentar a adoção de práticas sustentáveis.

Incorporando o sentido de agir localmente para impactar globalmente, e partindo da premissa de que a sustentabilidade tem como substrato a generosidade (BOFF, 2020, p. 52), essas entidades fiscalizadoras contam com amplo espectro de possibilidades colaborativas e de fomento não financiador, podendo ser citados, a título de exemplo, o estímulo à filantropia, o incitamento ao voluntariado, a emissão de notas técnicas, a formação de parcerias, o firmamento de acordos de cooperação técnica, a realização de ações conjuntas, a constituição de redes, a disponibilização de seus espaços para realização de audiências públicas ou de eventos de capacitação/conscientização.

Como exemplo de rede de fomento, a RLS (CONGRESSO NACIONAL, s/d) é constituída pelo Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Câmara dos Deputados, por demais órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil, destinando-se à consecução de interesses comuns voltados à discussão, à proposição de questões e iniciativas relativas à gestão pública sustentável e eficiente no âmbito do Poder Legislativo.

Participam hoje da RLS, além do Tribunal de Contas da União, vinte e quatro Tribunais de Contas. Os integrantes aderiram por meio de Acordo de Cooperação Técnica e a Rede estimula a gestão sustentável por meio de reuniões periódicas, da disponibilização de mentorias e cursos, além do monitoramento da evolução da gestão sustentável das instituições integrantes por meio do IASA, quando preenchido o formulário respectivo.

Em resumo, os Tribunais de Contas podem e devem transcender a posição de controladores-espectadores/controladores-sancionadores para alcançar o *status*

de colaboradores diretos nos resultados pretendidos com as políticas públicas, extrapolando a perspectiva de instituição pública submetida ao comando contido no art. 225 da CRFB/88, ao princípio da sustentabilidade e à Agenda 2030, para se reconhecerem como atores sociais, ou seja, um conjunto de pessoas que integra uma coletividade, que nela impacta positiva e negativamente, e com estrutura física e *status* que ensejam a ocupação de um papel de fomento em coerência com suas demais atuações na resolução de problemas públicos.

Isso posto, passa-se à análise da atuação dos Tribunais de Contas como agentes promotores do controle externo de sustentabilidade.

4.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DE SUSTENTABILIDADE

Como desdobramento da competência fiscalizatória prevista constitucionalmente, os Tribunais de Contas podem exercer o controle de sustentabilidade (gênero) de duas formas (espécies): mediante o controle de sustentabilidade das gestões de suas jurisdicionadas, precipuamente por meio de fomento e colaboração para que atendam ao direito fundamental à boa administração; e mediante o controle de desempenho e de resultados das políticas públicas, a partir da leitura de sua competência à luz do princípio da sustentabilidade e da compreensão de que o caráter sustentável é elemento essencial dos atos administrativos.

No exercício do controle externo, em qualquer espécie, é necessária e urgente a atuação orientativa, dialógica e pedagógica dos Tribunais de Contas, pois totalmente entrelaçada com o núcleo essencial da sustentabilidade, conforme será detalhado a seguir.

4.3.1 Controle externo da gestão sustentável

Consoante ao demonstrado no tópico 4.1, por meio da implementação de PLS's, os Tribunais de Contas estão passando por um processo de adequação das suas gestões ao direito fundamental à boa gestão e, por conseguinte, de harmonização com o princípio da sustentabilidade. Dessa forma, não só garantem uma autoadministração para resultados, como também adquirem conhecimento e experiência que os credencia para o controle da melhor gestão de suas jurisdicionadas.

Contando com congruente e contínuo histórico de avanço da sua gestão sustentável, em 2011, o TCU emitiu o Acórdão n. 1.752/2011 - Plenário (BRASIL, 2011), que examinou as ações adotadas pela Administração Pública Federal (APF) acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais.

Naquele momento, houve o registro da competência da Corte para apreciar o tema, bem como assentou-se que a decisão está amparada no art. 225 da CRFB/88, que impõe ao poder público o compromisso de guiar suas ações a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável. Outrossim, no *decisum* restou consignado que a prática de atos sustentáveis e a correspondente fiscalização, sem prejuízo da

aplicação das normas específicas existentes, decorre diretamente da incidência dos princípios inseridos no art. 37 da CRFB/88.

Em 2017, o TCU apreciou auditoria operacional realizada com o propósito de avaliar em que medidas as práticas sustentáveis evoluíram em relação ao observado quando da prolação do Acórdão n. 1.752/2011 do Plenário. O exame resultou no emblemático Acórdão n. 1056/2017 - Plenário (BRASIL, 2017a), que contém, em suma, uma série de exigências no que concerne à gestão sustentável da APF, bem como determinação de parametrização do IASA, hoje também aplicado no âmbito da RLS.

A atuação de vanguarda da Corte de Contas da União ilustra a aplicação das auditorias operacionais e dos monitoramentos de decisões como instrumentos efetivos de controle da gestão sustentável, ainda incipiente ou inexistente na maioria dos Tribunais de Contas, com possibilidade de gerar determinações e recomendações.

Denota-se que, seja com fundamento em qualquer dos princípios inseridos no art. 37 da CRFB/88, seja por aplicação do direito fundamental à boa gestão ou por aplicação direta e imediata do comando inserido no art. 225 e direcionado ao Poder Público, a prática de qualquer ato para a gestão de uma instituição pública deve observar necessariamente o seu caráter sustentável. Assim, nem mesmo o ato discricionário fica alheio ao filtro axiológico e ao controle sob o viés do direito à boa gestão e do princípio da sustentabilidade.

Sobre o direito fundamental à boa administração pública, Juarez Freitas (2019, p. 21), precursor do tema, define-o como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

O autor enfatiza que a tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a totalidade dos princípios constitucionais, e arremata o conceito como um somatório de direitos subjetivos públicos, dentre eles o direito à administração pública sustentável, que implica fazer preponderar, inclusive no campo regulatório, o princípio constitucional da sustentabilidade, que tem cerne nos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos diretos e indiretos, com o fito de assegurar o bem-estar multidimensional das gerações presentes sem impedir que as gerações futuras alcancem o próprio bem-estar multidimensional (FREITAS, 2019, p. 22).

Logo, ultrapassa-se o alcance imediato do ato administrativo para, de forma concomitante ou posterior, prevenir ou minimizar o resultado do ato. Assim, o controlador funciona como administrador negativo, combatendo a discricionariedade negligente ou demasiada (FREITAS, 2009, p. 9) e analisando todo o processo de tomada de decisões administrativas – efeitos primários, secundários e benefícios gerados frente aos custos sociais, ambientais e econômicos (FREITAS, 2015, p. 208) – posto que as escolhas administrativas somente serão legítimas se forem eficazes, sustentáveis, motivadas, proporcionais, transparentes, imparciais e ativadoras da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade (FREITAS, 2019, p. 23).

Como exposto alhures, fica evidente a confluência entre o caráter sustentável do ato e a sua eficiência, quando analisados os atos à luz do direito fundamental à boa gestão, que demanda a melhor escolha possível e, especifique-se, a antecipação das potenciais externalidades que devem abranger as diversas dimensões da sustentabilidade.

Por oportuno, enfatiza-se que o exercício dessa espécie de controle de sustentabilidade só é possível com o avanço da autogestão sustentável da entidade fiscalizadora. Uma vez que passa a liderar pelo exemplo e a dispor de conhecimento a ser compartilhado, pode lançar um olhar sobre um número de controlados que, no exercício de suas autoadministrações, tem potencial quantitativo para afetar sobremaneira as metas relacionadas às políticas públicas, contribuindo para a concretização da Agenda 2030.

4.3.2 Controle externo de resultados e de desempenho

Dentre outras modificações decorrentes da transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, a partir da reforma administrativa resultante da Emenda Constitucional n. 19/1998, a administração pública passou a voltar-se para a obtenção de resultados caracterizadora da eficiência (OLIVEIRA, 2018, p. 55-56).

Dessa forma, tem-se, atualmente, que aos Tribunais de Contas compete não apenas controlar receitas e despesas públicas, mas também examinar as políticas públicas (CHADID, 2019, p. 29-30; FERNANDES, 2020, p. 239; GOMES, 2020, p. 190).

Nesse sentido, os Tribunais de Contas devem atuar durante todo o ciclo das políticas públicas, seja sugerindo e orientando nas fases de elaboração, implementação e execução, seja, na última fase, de maneira sancionadora ou corretiva – a qual deverá ser priorizada – por meio das auditorias operacionais (CHADID, 2019, p. 29; GOMES, 2020, p. 187-189).

Assim, mantido o controle de conformidade, as instituições fiscalizadoras lançaram-se com mais intensidade nas auditorias operacionais com intuito de melhor examinar as políticas públicas, voltando-se para o que o cidadão de fato enxerga e recebe como resultado em papel elementar na implementação da Agenda 2030 por meio da intensificação do controle da gestão eficiente, eficaz, efetiva, transparente e legítima.

Isso porque as auditorias operacionais destinam-se a analisar “se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento” (ISSAI, 2019), focando nos resultados entregues aos cidadãos e contribuindo para a melhoria das políticas públicas de maneira colaborativa, em detrimento da tradicional postura punitivista dos Tribunais.

Ademais, também de modo cooperativo e como meio de efetuar o controle das políticas públicas, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)

criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), focado em sete setores da administração pública: educação, gestão fiscal, governança em tecnologia da informação, meio ambiente, planejamento, proteção aos cidadãos (Defesa Civil) e saúde (SÃO PAULO, s/d).

Por meio desse, as informações enviadas pelas administrações municipais e validadas, por amostragem, pela equipe de fiscalização do Tribunal são analisadas e a gestão é classificada em cada um dos sete setores como altamente efetiva (A), muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C) (SÃO PAULO, s/d).

Em que pese o referido índice tenha surgido no âmbito do TCE-SP, ele é aplicável a todos os Tribunais de Contas que aderiram à Rede Nacional de Indicadores (INDICON), uma parceria entre esses Tribunais e o Instituto Rui Barbosa (REDE INDICON, s/d).

Os resultados obtidos, além de subsidiar o exercício dos controles externo e social, servem para que a própria administração analise a sua gestão e inspire-se em boas práticas perpetradas por municípios do mesmo porte, aprimorando-se (SÃO PAULO, s/d), sendo um importante instrumento de realização do controle externo de resultados e de desempenho e efetivação da Agenda 2030, posto que engloba assuntos como educação, meio ambiente e saúde.

5 A TRAJETÓRIA DO TCMRIO RUMO À CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030: LIDERANÇA PELO EXEMPLO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTROLE COLABORATIVO

O presente tópico apresentará a trajetória do TCMRio rumo à concretização da Agenda 2030, cabendo a ressalva de que, como o próprio significado da palavra trajetória indica, trata-se de algo em movimento, dinâmico e, portanto, inacabado.

Em 2019, o TCMRio aderiu à RLS e, em 2021, à Carta de João Pessoa, que traça como diretriz para a promoção do desenvolvimento sustentável a utilização dos ODS da Agenda 2030 e os direitos sociais previstos na CRFB/1988 como referências para o planejamento estratégico de médio prazo e planejamento geral de curto prazo (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2021, p. 3).

A fim de materializar o compromisso assumido, por meio da Resolução n. 1.179/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), o TCMRio estabeleceu a implementação da Política Institucional de Sustentabilidade como meta estratégica para o ano de 2022, Meta n. 15, e como consequência, adotou uma série de medidas que exemplificam a tríplice atuação dos Tribunais de Contas para concretização da Agenda 2030, conforme consta no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Listagem das ações adotadas pelo TCMRio em prol da sustentabilidade

Ações	Gestão sustentável	Parcerias/ Fomento/ Colaboração/ Generosidade	Controle de Sustentabilidade
Implementação da Política Institucional de Sustentabilidade como meta do Planejamento Estratégico	x		
Instituição de Comissão Gestora Permanente da Política de Sustentabilidade	x		
Publicação de Programa Plurianual de Sustentabilidade e de Plano Anual de Sustentabilidade	x		
Coleta seletiva, logística reversa de cápsulas, reutilização de papel, supressão dos copos descartáveis de café e adoção da semana sem copo plástico	x		
Coleta e destinação de tampinhas plásticas, agasalhos e cobertores a projetos sociais	x	x	
Aquisição de software com recursos de acessibilidade para internet e intranet	x		
Evento Semana da Sustentabilidade (capacitação e conscientização)	x	x	
Adesão à Rede de Sustentabilidade do Legislativo	x	x	
Parceria TCMRio - COMLURB	x	x	x
Grupo de Trabalho Interinstitucional Saúde		x	x
Programa Ciência e Gestão pela Educação		x	x
Selo de Qualidade TCMRio		x	x

Fonte: elaborado pelas autoras, 2023.

Ademais, aprovado em 14/06/23 e publicado em 21/06/2023, o novo planejamento estratégico do TCMRio passou a conter a sustentabilidade como valor, além de prever a promoção do desenvolvimento sustentável como objetivo estratégico na perspectiva de resultados para a sociedade, e o fortalecimento das ações de sustentabilidade na perspectiva de processos internos.

O propósito é que a promoção do desenvolvimento sustentável conduza a priorização e orientação das ações de controle externo com base em critérios

de seletividade e informações estratégicas; a aprimoração à sistemática de seletividade no planejamento das ações de controle, com base em análise de risco, relevância, materialidade, oportunidade, benefícios esperados, ODS's da Agenda 2030 e resiliência fiscal; a ampliação dos procedimentos de análise de políticas públicas; a intensificação de medidas preventivas e orientadoras para promover soluções consensuais e a atuação orientadora; e a ampliação do conhecimento e a incorporação dos ODS's na Administração Pública carioca.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a complexidade e a transversalidade dos ODS's trazidos na Agenda 2030, a implementação dessa exige a adoção de uma série de políticas públicas, envolvendo a atuação do Estado, sociedade e de instituições públicas e privadas. Nesse contexto, o presente artigo debruçou-se em entender como os Tribunais de Contas poderiam colaborar para a concretização da Agenda 2030.

Para tanto, foi apresentado o que seriam políticas públicas, adotando como conceito-base aquele trazido pelo *Referencial de Controle de Políticas Públicas* do TCU, que define-as como diretrizes e intervenções emanadas de agentes governamentais a fim de tratar, ou não, problemas públicos envolvendo recursos públicos. Ato contínuo elucidou-se que a Agenda 2030, ao traçar uma série de objetivos e metas para o desenvolvimento sustentável, demanda a adoção de políticas públicas diversas.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas – como instituições que fiscalizam a gestão e os recursos públicos; combatem o desperdício e a corrupção; e, à luz do modelo de administração gerencial e da nova perspectiva trazida pela CRFB/88, têm um papel para além das contas – revelam-se como importantes aliados para implementação da Agenda 2030.

Examinando como se daria essa atuação, observou-se que os Tribunais de Contas atuam de maneira sustentável quando: adotam uma autogestão sustentável; atuam como colaboradores e agentes de fomento da sustentabilidade, cooperando com outras instituições e atores sociais; e ao exercerem o controle externo de sustentabilidade, que subdivide-se no controle externo da gestão de seus jurisdicionados e no controle externo de desempenho e de resultados, cuidam do esforço e das políticas públicas propriamente ditas.

A fim de melhor elucidar como essas atividades seriam desempenhadas, foram colacionadas as ações adotadas pelo TCMRio com o intuito de promover a sustentabilidade.

Por fim, concluiu-se que, para que os Tribunais de Contas contribuam de maneira efetiva para a concretização da Agenda 2030, tendo em vista a urgência da causa, não é suficiente que, de forma isolada, adotem uma gestão sustentável, que colaborem com as demais instituições para efetivar a sustentabilidade, que fiscalizem no âmbito da sua atividade-fim se os jurisdicionados adotam uma gestão sustentável ou se as políticas públicas relacionadas estão sendo eficazes, mas que exerçam de maneira plena e coordenada essa tríplice atuação.

Isso porque, além de ser uma instituição que, como qualquer outra, gera

impactos, ao adotar uma autogestão sustentável e liderar pelo exemplo, os Tribunais de Contas inspiram credibilidade e adquirem conhecimento para o exercício do controle externo de sustentabilidade, devendo fazê-lo à luz do princípio da eficiência, preferencialmente, de maneira concomitante, colaborativa e dialógica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Camila Parente. **A política nacional de resíduos sólidos no antropoceno**: o papel dos Tribunais de Contas na Amazônia Legal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Carta da Amazônia. **I Simpósio Internacional sobre gestão ambiental e controle de contas públicas**. Manaus, 2010. Disponível em: <https://l1nk.dev/7rqgG>. Acesso em: 28 abr. 2023.

AMAZONAS. Carta da Amazônia. **II Simpósio Internacional sobre gestão ambiental e controle de contas públicas**. Manaus, 2019. Disponível em: <https://acesse.one/GKtuK>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 83-105, 2005. Disponível em: <https://encr.pw/elZRo>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é, o que não é. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 71-90, mar. 2016. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://l1nq.com/5Jg6x>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1752/2011 - Plenário**. Avaliação das ações adotadas pela administração pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. Pertinência, atualidade e relevância do tema. Relator: Min. André de Carvalho. Processo: 017.517/2010-9. Data da sessão: 29/06/2011. Disponível em: <https://bit.ly/3nbBlwF>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1056/2017 - Plenário**. Apreciação de auditoria operacional realizada por força do Acórdão n. 833/2014-TCU-Plenário, com objetivo de avaliar em que medidas as ações

adotadas pela Administração Pública Federal nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água evoluíram em relação ao observado quando do Acórdão n. 1.752/2011-TCU-Plenário. Relator: Min. André de Carvalho. Processo: 006.615/2016-3. Data da sessão: 24/05/2017a. Disponível em: <https://encr.pw/UD0kF>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Tribunal de Contas da União. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), 2017b. Disponível em: <https://acesse.one/aqV2t>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex-Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020, 150 p. Disponível em: <https://acesse.one/Mc952>. Acesso em: 24 abr. 2023.

CHADID, Ronaldo. A Função Social dos Tribunais de Contas no Brasil na Ordem Constitucional. **Revista TCE Contas**. ISSN 2675-1135, v. 1, n. 1, p. 15-32, 2019. Disponível em: <https://l1nk.dev/RWg4D>. Acesso em: 26 abr. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. **Rede Legislativo Sustentável**. Brasília, [s/d.]. Disponível em: <https://encr.pw/x42tp>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://l1nq.com/Vaivz>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 321 f. 2016. Tese [Doutorado em Direito]. Faculdade de Direito, PUCRS, 2016.

DE SOUZA, Amanda Victória Queiroz; MARQUES, Sabrina Durigon. A Agenda 2030 no Brasil e o desmonte das políticas públicas como meta. **Revista do CEAM**, v. 7, n. 2, p. 35-55, 2021. Disponível em: <https://encr.pw/niirK>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista Do Serviço Público**, 69, p. 53-84, 2018. Disponível em: <https://l1nq.com/Pvefs>. Acesso em: 24 abr. 2023.

FERNANDES, Igor dos Reis. A administração pública gerencial e o controle substancial das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, 2020. Disponível em: <https://encr.pw/WR2WM>. Acesso em: 28 abr. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE AUDITORIA. Declaração de Moscou. **XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INCOSAI**. Moscou, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2U5ZiHf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 195-217, jan./jul., 2015. Disponível em: <https://l1nq.com/kwbOy>. Acesso em: 24 abr. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GOMES, Samuel Ricardo Silva. Controle de Políticas Públicas: fundamentos e diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, 2020. Disponível em: <https://l1nq.com/BuW4u>. Acesso em: 24 abr. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Carta de Foz do Iguaçu. **I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas**. Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://l1nq.com/ZPm6f>. Acesso em: 18 maio 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 12: Valor e benefícios da avaliação dos Tribunais de Contas para a sociedade**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://encr.pw/Su0Fy>. Acesso em: 27 abr. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Carta de João Pessoa. **II Congresso Internacional dos Tribunais de Contas**. João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://l1nq.com/zZVln>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ISSAI. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. **ISSAI 300 -Performance audit principles**. Estocolmo, 2019. Disponível em: <https://encr.pw/hvZgl>. Acesso em: 21 jun. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://l1nq.com/NSbVj>. [s/d.]. Acesso em: 26 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2018. Disponível em: <https://encr.pw/BTxW>. Acesso em: 26 abr. 2023.

REDE INDICON. **Rede Nacional de Indicadores Públicos - Rede INDICON**.

[s/d.]. Disponível em: <https://l1nq.com/vRWzN>. Acesso em: 21 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Resolução n. 1.179, de 19 de janeiro de 2022.**

Aprova as Metas para a Política de Gestão por Resultados do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, de que trata a Deliberação n. 233, de 04 de abril de 2017. Disponível em: <https://l1nk.dev/kG9VN>. Acesso em: 28 abr. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **IEG-M.** [s/d.]. Disponível em: <https://l1nk.dev/JJVqv>. Acesso em: 21 jun. 2023.

A AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO PRESSUPOSTO DAS SUAS FUNÇÕES DE CONTROLE OUTORGADAS PELA ORDEM CONSTITUCIONAL: ainda há controvérsias?

THE COURTS OF ACCOUNTS' AUTONOMY AS A PRESUMPTION OF ITS CONTROL FUNCTIONS BESTOWED BY CONSTITUTIONAL ORDER: are there still controversies?

Cecília Lou¹

Resumo: Este artigo aborda questão aparentemente relacionada com a interpretação distorcida do modelo tripartite da separação de poderes, adotado como princípio fundamental do Estado brasileiro, em face da instituição dos Tribunais de Contas, com funções específicas de controle outorgadas pela ordem constitucional. Observa-se que as controvérsias se instalam, particularmente, nas relações institucionais destes Órgãos de permeio com o respectivo Parlamento, no compartilhamento da função de controle externo. Entretanto, interpretação constitucional refletida em vertente doutrinária quase unânime e, sobretudo, em precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal (STF) impõe o reconhecimento da autonomia dos Tribunais de Contas para se auto-organizarem, ante a incompatibilidade das suas funções precípuas de controle com qualquer ideia de subordinação a outros Poderes ou Órgãos. Destaca-se ainda a relevância da autonomia destes Órgãos de controle para a efetividade da *accountability* horizontal, instrumento para a concretização dos direitos sociais fundamentais e para a consolidação da própria Democracia.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Autonomia. Controle. Accountability Horizontal. Consolidação da Democracia.

Abstract: This paper addresses an issue apparently related to the distorted interpretation of the tripartite model of power separation, adopted as a fundamental principle of the Brazilian State, in view of the institution of the Courts of Accounts, with specific functions of control granted by the constitutional order. It is observed that the controversies settle, particularly, in the institutional relations of these in-between Entities with the respective Parliament, in the sharing of external control functions. However, a constitutional interpretation reflected in an almost unanimous doctrinal line and, above all, binding precedents of the Brazilian Supreme Court (in Brazil, STF) imposes the Courts of Accounts' autonomy to self-organize to be recognized, given the incompatibility of their primary functions of control with any idea of subordination to other public Powers or Entities. It is also worth highlighting the relevance of the external control Entities' autonomy, for the effectiveness of horizontal "accountability", an instrument for the realization of fundamental social rights and the consolidation of Democracy itself.

Keywords: Courts of Accounts. Autonomy. Control. Horizontal Accountability. Consolidation of Democracy.

1 Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Especialização em Direito Administrativo pela UFPE. Especialização de Direito Processual Civil pela UFPE. Especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Damas (Recife). Mestranda do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, pela UFPE. Pós-graduanda em Direito Constitucional pela PUC-SP.

1 INTRODUÇÃO

A separação dos poderes, na corrente tripartite, constitui princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 2º da Constituição Federal Brasileira), figurando como cláusula pétrea inalterável, inclusive, em face de emenda à Constituição Federal, a teor do que dispõe o art. 60, §4º e inc. III, ainda da Carta de 1988.

A esse propósito, cabe registrar que desde as contribuições de Aristóteles iniciou-se a elaboração do modelo tripartite da separação dos poderes, que também recebeu a contribuição de Locke no seu aperfeiçoamento, embora haja consenso na doutrina em atribuir a Montesquieu a consagração desse princípio constitucional como base para as grandes democracias atuais (PELICIOLO, 2006).

Entretanto, no contexto que atualmente se configura a partir da inserção na ordem constitucional dos chamados Órgãos de permeio, como instrumentos da instituição dos sistemas de freios e contrapesos, faz-se necessário reconhecer a superação do modelo clássico da separação de poderes.

Neste sentido, cabe citar as lições doutrinárias de Justen Filho (2015), ao ponderar que a concepção tradicional da separação de poderes traduziu uma visão que diferenciava apenas três funções estatais básicas, o que se adequava à conjuntura característica do final da Idade Média, vindo a se refletir, em todos os Estados democráticos, na existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No entanto, ainda segundo Justen Filho (2015), essa visão da separação de poderes é simplista, uma vez que as manifestações do poder político se apresentam muito mais complexas. Adverte ainda, o mesmo especialista, que a concepção de separação de poder também aponta características próprias em cada país, a partir de suas realidades e necessidades, o que afasta a ideia da existência de uma teoria acabada e universal de separação de poderes, que sendo assim continua em processo de evolução.

Na esteira dessa evolução é que a ordem constitucional vigente traduz a opção do Constituinte Originário pela mitigação do rigorismo da teoria clássica da tripartição de poderes, uma vez que a Constituição Federal de 1988 criou instituições que, apesar de não consubstanciarem um Poder à parte, não se encontram vinculadas ou subordinadas a nenhum dos três poderes, como é o caso dos Tribunais de Contas, ao menos em conformidade com a exegese constitucional predominante.

Miranda (1946, p. 92), referindo-se à natureza jurídica e papel institucional do Tribunal de Contas no Brasil já sob a égide da Constituição de 1946, ponderava que, por ser este Órgão “[c]riação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoava das linhas rígidas da tripartição”.

Destacando o papel dos chamados Órgãos de permeio na nova concepção de separação de poderes, Justen Filho (2015) ainda acrescenta que a criação de estruturas estatais desconhecidas à época da formulação da teoria da tripartição de poderes decorre da própria evolução democrática. Menciona o caso do Brasil, em que a Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe um regime em que se verificam a rigor cinco poderes, pois ao lado do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, há que se acrescentar o Tribunal de Contas, além do *Parquet*.

Justen Filho (2015) reconhece também que essas entidades são integradas à divisão de poderes com posição idêntica à dos poderes, possuindo estruturas,

competências e garantias próprias, das quais nenhum poder pode se apropriar.

Refere-se ainda Justen Filho (2015) à impossibilidade de ser negada a autonomia dessas entidades apenas por tradição e tão somente por estarmos acostumados com a ideia de tripartição de poderes, sendo o modelo clássico apenas o que era possível de ser imaginado por Montesquieu à época de sua elaboração, o que também explica o fato de as funções atribuídas às outras entidades não terem sido contempladas nas antigas Constituições, de sorte que a teoria se encontra ultrapassada pela prática e reflete o passado, sendo a separação de poderes um processo político em evolução, com a reconstrução cotidiana da teoria, conforme o contexto jurídico e a realidade brasileira.

Neste mesmo sentido, Medauar (2015, p. 47) diz:

Hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação de poderes, a fórmula originária não se ajusta facilmente à realidade político-institucional dos Estados.

[...] Além do mais, verifica-se, neste século XXI, realidade dotada de maior complexidade em relação à época de Montesquieu: muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Eis o cenário, surgido com o desenvolvimento das democracias modernas, em que despontam relações de compartilhamento de funções entre os Poderes e os chamados Órgãos de permeio, destacando-se aqui a competência para o controle externo da Administração Pública, desempenhado pelo Poder Legislativo com o “auxílio” do respectivo Tribunal de Contas, apresentando-se um viés marcadamente político no controle a cargo do Parlamento, que assim se distingue da dimensão destacadamente técnica e que caracteriza a sindicabilidade própria das Casas de Contas, a teor do disposto no art. 70 a 75 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Ocorre que, não raramente, controvérsias judiciais têm se instalado indicando que dificuldades ainda remanescem na compreensão da natureza jurídica destes Órgãos de permeio, ensejando práticas de desrespeito às suas prerrogativas, considerando que têm suas funções institucionais voltadas essencialmente a atividades de controle, como integrantes do sistema de freios e contrapesos instituído, com vistas ao equilíbrio do poder estatal.

Nessa perspectiva, a autonomia figura como relevante garantia constitucional dos Tribunais de Contas, como detentores de competências controladoras, relacionadas à necessidade de criação de mecanismos para o equilíbrio e a contenção da hipertrofia dos Poderes, no regime de tripartição que sem dúvidas foi o adotado na Carta de 1988, embora refletindo concepção que refoge à rigidez do modelo clássico de separação de poderes. Daí não poderem, os Órgãos de Controle Externo, sujeitarem-se a ingerências e pressões nem mesmo dos Poderes, cujas contas julgam, a par de também auxiliarem diretamente, em outras hipóteses.

Interpretação aparentemente distorcida ou equivocada do modelo tripartite de separação de poderes adotado na nossa ordem constitucional pode estar sendo determinante, ou ao menos vem servindo como pretexto, para a recalcitrância que se revela nos vários casos de não reconhecimento da autonomia dos Tribunais de Contas, notadamente por parte de Poderes Legislativos.

Quiçá se pretenda impingir rótulo de inferioridade a estas instituições, em face de uma pretensa superioridade dos Poderes que, em verdade, encontram-se jungidos ao controle desses chamados Órgãos de permeio, até mesmo o Parlamento, com o qual os Órgãos de Contas compartilham atribuições no sistema de controle externo destinado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, nos termos fixados na Constituição Federal de 1988.

Entretanto, não constituir um Poder não obsta e nem conflita com a sua natureza de Órgão autônomo de controle. Ao revés, a independência institucional, com todos os seus consectários, consiste em pressuposto para o exercício da sua função precípua e específica de controle externo, que tem nos Tribunais de Contas um dos destacados atores.

Sobre o tema da autonomia dos Tribunais de Contas e a condição de Órgãos de permeio, Pascoal (2019, p. 153) traz contribuição doutrinária destacando que:

O Tribunal de Contas é um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora as competências dos Tribunais de Contas estejam constitucionalmente inseridas no Capítulo I do Título IV, dedicado ao Poder Legislativo, esse fato não enseja uma interpretação no sentido de que haja qualquer subordinação administrativa ao Parlamento.

Conforme ainda pontua Willeman (2020, p. 200-206):

De fato, as instituições de *accountability* horizontal revolucionaram a divisão das funções estatais concebida nos moldes do constitucionalismo clássico e demandam, para sua perfeita compreensão, uma nova formulação. [...] A esse propósito, merece registro o fato de que a vinculação usualmente reconhecida entre Tribunais de Contas e Poder Legislativo é objeto de compreensões distorcidas, sendo atualmente suplantada pela doutrina mais especializada na temática [...]

Em suma, situações concretas de desrespeito à autonomia das Cortes de Contas, para se auto-organizarem funcionalmente, têm ensejado controvérsias judiciais decorrentes, sobretudo, de violações advindas das relações travadas entre estes Órgãos de Permeio e os respectivos Parlamentos, o que parece estar relacionado a distorções interpretativas do próprio modelo de separação de poderes, bem como acerca do alcance e implicações decorrentes do auxílio técnico a ser prestado ao respectivo Poder Legislativo por força de determinação constitucional.

2 A PROFICIÊNCIA DAS AÇÕES DE CONTROLE COMO CONTRIBUTO PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUE DEMANDAM PRESTAÇÕES DO ESTADO

A importância dos Tribunais de Contas para o Estado democrático relaciona-se à relevância do controle das contas públicas para a própria existência e manutenção do Estado, assim como para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Notadamente o controle externo apresenta-se relevante como mecanismo de

contenção e equilíbrio entre os Poderes, pois “[n]ão é de esperar dos detentores do poder uma autolimitação voluntária. É preciso criar instituições para controlá-los e incorporá-los a processo do poder”, conforme leciona Dromi apud Medauar (1993, p. 15).

Ainda sobre o controle externo e sua importância para a concretização do direito fundamental à boa administração pública, cabe citar Meirelles (2018, p. 877):

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento [...]

Relativamente ao controle da administração pública e particularmente o exercido pelos Tribunais de Contas, destaca-se, nessa perspectiva, a concepção de accountability horizontal, ainda sob o viés do controle externo.

Sem definição semântica precisa na nossa língua, a accountability remete à ideia do dever de prestar contas, por parte do gestor da coisa pública, bem como à perspectiva de sujeição a controle e consequente responsabilização por má gestão.

Conforme Bovens, Schillemans e Goodin (2014, p. 6):

The minimal conceptual consensus entails, first of all, that accountability is about providing answers; is about answerability towards others with a legitimate claim to demand an account. Accountability is then a relational concept, linking those who owe an account and those to whom it is owed. Accountability is a relational concept in another sense as well, linking agents and others for whom they perform tasks or who are affected by the tasks they perform. This relation is most commonly described in the current literature in terms of agents and principals, although some also speak about accountors and accountees, actors and forums, or agents and audiences. Accountability is furthermore a retrospective — ex post—activity.

Finally, accountability is a consequential activity as anyone who is being held accountable may testify — as Behn (2001) says, only a little hyperbolically, “accountability means punishment”².

Em consonância com o que já se ressaltou, uma vez adotado expressamente na nossa ordem constitucional o modelo da separação tripartite de poderes (art. 2º da CF de 1988), não há que se falar na existência de Quarto ou Quinto Poder, com referência aos chamados Órgãos de permeio, entre os quais se inserem os Tribunais de Contas. Entretanto, mostra-se inescusável que a evolução dos modelos democráticos modernos ensejou o delineamento de funções públicas

2 O consenso conceitual mínimo implica, em primeiro lugar, que a responsabilidade é fornecer respostas; trata-se de responsabilidade para com os outros com uma reivindicação legítima de exigir uma conta. Accountability é então um conceito relacional, ligando aqueles que devem uma conta e aqueles a quem ela é devida. Accountability é um conceito relacional também em outro sentido, ligando agentes e outros para quem eles executam tarefas ou que são afetados pelas tarefas que executam. Essa relação é mais comumente descrita na literatura atual em termos de agentes e principais, embora alguns também falem sobre contadores e contadores, atores e fóruns, ou agentes e audiências. A prestação de contas é, além disso, uma atividade retrospectiva — ex post.

Finalmente, a responsabilidade é uma atividade consequential, como qualquer pessoa que está sendo responsabilizada pode testemunhar — como Behn (2001) diz, apenas um pouco hiperbolicamente, “responsabilidade significa punição. (Tradução nossa).

que se distinguem fundamentalmente da tríade de funções clássicas de legislar, executar as leis e dirimir conflitos para assegurar o cumprimento das leis, destinadas, respectivamente, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Trata-se, na nova conformação estatal, da função de controle, como atribuição precípua de Órgãos que se inserem na organização dos Estados democráticos modernos com finalidade garantidora, sobretudo, do direito fundamental dos cidadãos à boa administração da coisa pública.

Acerca da finalidade do controle, em vista do papel que desempenha, sobretudo para garantia da regularidade da Administração Pública, conforme ensina Di Pietro (2020, p. 941):

[...] a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Ainda segundo Di Pietro (2020, p. 941), “o controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.

Neste cenário, e como desdobramento da necessidade dessa função de controle dos atos dos Poderes Públicos, particularmente aqueles de cunho administrativo, que traduzam atos de governo e de gestão da coisa pública, surge a ideia de *accountability* horizontal, como sendo a rede de ações e medidas voltadas à consolidação do dever de prestar contas, por parte dos gestores e governantes, aliado à respectiva responsabilização por eventuais irregularidades da gestão da coisa pública.

Denota-se, mesmo na configuração tripartite atualmente adotada, que a todos os três Poderes é destinada uma parcela de competência voltada ao controle, ainda que na modalidade interna, ou indiretamente, por meio de provocação ao Poder Judiciário.

Nessa ordem de ideias, as novas conformações das democracias modernas levaram os Poderes clássicos a assumir, paralelamente àquelas que lhes confere especialidade, também funções de controle, até mesmo como outra função precípua, que é a hipótese do controle marcadamente político, a cargo do Poder legislativo, o qual na nossa ordem constitucional, além da clássica função de legislar, compartilha a função controladora com o respectivo Tribunal de Contas, conforme se depreende do texto constitucional, na instituição dos pilares do sistema de controle externo em destaque (art. 70 a 75 da Carta Política de 1988).

Ocorre que a função de controle outorgada ao Tribunal de Contas apresenta peculiaridades que a caracterizam e distinguem das funções de controle externo também atribuídas ao Poder Legislativo, assim como das funções controladoras que competem ao Poder Judiciário.

Em relação ao controle judicial, infere-se que a possibilidade de exercer a sindicância dos atos do Poder Público insere-se na sua função de dirimir controvérsias,

cujo objeto esteja relacionado, sobretudo, à ocorrência de irregularidades e ilegalidades na gestão pública, uma vez provocado por quem detenha legitimidade. Tal competência decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da Constituição da República), ainda que em princípio o Poder Judiciário não possa sindicá-lo o mérito do ato administrativo.

Cabe ponderar, contudo, que atualmente se admite a possibilidade da aferição de desvios de finalidade, bem como da vinculação do gestor aos motivos invocados para o ato de gestão, assim como quando em situações excepcionais em que se verifica a ausência da razoabilidade do ato administrativo no tocante a aspectos do seu mérito, o que denota uma evolução da própria concepção de discricionariedade e mérito do gestor, aspecto que também guarda relação com o princípio da separação de poderes e a evolução da sua compreensão e alcance.

A esse propósito, leciona Moraes (2006, p. 18), acerca destes mecanismos de ampliação do controle da Administração Pública, atualmente albergados por uma nova concepção de discricionariedade:

Pela primeira, o poder judiciário poderá exercer amplo controle sobre os atos administrativos, quando o administrador utilizar-se de seu poder discricionário para atingir fim diverso daquele que a lei fixou, ou seja, utilizar-se indevidamente dos critérios da conveniência e oportunidade [...] Pela teoria dos motivos determinantes, os motivos expostos pelo administrador como justificativa para a edição do ato associam-se à validade do ato, vinculando o próprio agente, de forma que a inexistência ou a falsidade dos pressupostos fáticos ou legais ensejadores do ato administrativo acabam por afetar sua própria validade, mesmo que o agente não estivesse obrigado a motivá-lo.

Entretanto, aos Tribunais de Contas, como instituições de permeio, a função de controle é outorgada na ordem constitucional como função bem específica, distinguindo-se ainda do controle judicial em aspectos que lhe conferem papel único e peculiar, na *accountability* horizontal que em última análise se destina a legitimar os atos de gestão pública, com vistas à efetivação de direitos sociais fundamentais dos cidadãos, o que se insere como instrumento para a concretização da própria democracia.

Enquanto no exercício do controle, que também tem como objeto os atos administrativos, o Poder Judiciário está adstrito ao princípio da inércia e, nessa esteira, aos limites da lide, além de sujeitar-se a balizas que também decorrem dessa adstrição no tocante à produção de provas; diferente disso, no exercício do controle externo delineado já em sede constitucional, com o estabelecimento de funções controladoras específicas a serem desempenhadas pelos Tribunais Contas, a regra é a sindicabilidade ser realizada de ofício, uma vez que a proatividade no exercício do dever de fiscalizar se insere entre as diretrizes informativas dessa modalidade de controle.

Além disso, a fiscalização no âmbito dos Tribunais de Contas lastreia-se em ampla produção de prova, também independente de requerimento de qualquer interessado, no âmbito das atribuições funcionais do corpo técnico que integra o quadro de pessoal da própria Casa de Contas, por meio de auditorias que podem

ser de conformidade ou mesmo operacionais.

Em suma, conforme se depreende de previsão expressa no texto constitucional, o controle financeiro, contábil e operacional que compete aos Tribunais de Contas apresenta vieses técnicos bem amplos e específicos da atuação dessas Cortes. Nessa esteira, pode-se afirmar que a fiscalização a cargo dos Órgãos de Contas abarca aspectos que até tangenciam o próprio mérito administrativo, na medida em que alcançam o controle da própria eficiência, além da economicidade, conforme se depreende da disciplina contida no art. 71 e seguintes, da CF de 1988.

É intuitivo que tais peculiaridades do controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas conferem grande potencialidade com vistas à correção e ao aperfeiçoamento da gestão pública, desde que o exercício das suas atribuições se realize em condições de respeito às prerrogativas de autogoverno destes Órgãos, a fim de se garantir a eficiência e a imparcialidade das ações de controle.

3 A AUTONOMIA CONFERIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AOS TRIBUNAIS DE CONTAS, COMO PRESSUPOSTO INAFASTÁVEL PARA O PROFICIENTE DESEMPENHO DAS SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DE CONTROLE

Mais de três décadas após a promulgação e vigência da Constituição Federal de 1988, trazendo em seu cerne o ideário da redemocratização e, nessa perspectiva, a previsão de instrumentos, de arranjos e interações institucionais necessários ao equilíbrio entre as forças políticas e os Poderes, observa-se que a jurisdição constitucional ainda enfrenta inúmeras e relevantes controvérsias sobre o papel dos Tribunais de Contas, como uma das chamadas instituições de permeio que integram os sistemas de freios e contrapesos destinados a promover o equilíbrio da atuação estatal.

Esse persistente quadro de controvérsias e recalcitrâncias no reconhecimento das prerrogativas de autogoverno dos Tribunais de Contas, outorgadas pela ordem constitucional, deve ser resolvido a partir da definição da sua natureza jurídica de Órgãos autônomos de controle, conforme as ponderações de José Gomes Graciosa (2011, p. 39), ao mencionar que esse estado de coisas:

[...] pode ser resultado da incompreensão do que significa *accountability* horizontal no Estado democrático contemporâneo e do próprio dilema inerente ao relacionamento entre controladores e controlados. Esse dilema talvez seja uma das marcas emblemáticas de uma democracia ainda não consolidada, especialmente no que concerne à resistência à legitimação dos mecanismos de controle externo por parte dos controlados e fiscalizados.

Na linha do que foi pontuado no texto doutrinário acima, parece mesmo haver uma resistência à compreensão de que o controle, como uma das maiores expressões da soberania estatal, não é, contudo, uma função atribuída apenas aos Poderes, destacando-se, nessa condição, os Tribunais de Contas, cuja função precípua é o desempenho de atividades de controle da gestão pública, podendo também ser citado, com viés aproximado, o caso do Ministério Público na nossa

ordem constitucional.

Destaca-se que, embora o art. 71 (CF de 1988) preveja outras possibilidades de colaboração técnica, esse papel auxiliar das Cortes de Contas ao Parlamento se revela, sobretudo, na hipótese em que a função julgadora cabe ao Poder Legislativo e, ao Tribunal de Contas, apreciar as contas, inclusive realizando auditorias técnicas cujos achados culminam por subsidiar o julgamento político com a emissão do competente Parecer Prévio, conforme estabelecido no inciso I daquele citado dispositivo da Constituição Federal.

Em uma perspectiva de compreensão da dualidade de regimes que disciplinam o plexo de competências institucionais dos Tribunais de Contas, observa-se ainda, a partir do desenho do sistema de controle externo no texto constitucional, inúmeras e relevantes funções próprias e autônomas, outorgadas a estes Órgãos, atribuições que, neste último caso, não apresentam qualquer relação de obrigatoria complementariedade com funções de controle titularizadas pelo respectivo Parlamento.

Exemplos bem-representativos dessas competências próprias dos Tribunais de Contas são as competências que estes Órgãos detêm para julgar as contas de todos aqueles que realizarem a gestão de recursos públicos, nos termos do inc. II, do art. 71 da CF de 1988.

Sem embargo de tais nuances da relação institucional entre os Tribunais de Contas e o correspondente Parlamento, hermenêutica constitucional sistêmica, no que tange ao sistema de controle externo protagonizado por estes dois atores, deve conduzir ao reconhecimento de que o desempenho dessa função institucional de colaboração das Cortes de Contas àquele Poder, em condições ideais, realiza-se em contexto de plena autonomia funcional, não havendo possibilidade de subordinação em decorrência dessa prestação de auxílio técnico ou pelo simples fato de a Corte de Contas não ostentar o *status* de Poder, segundo a dicção constitucional expressa.

Mesmo a propósito do papel dos Tribunais de Contas propriamente como auxiliar técnico do Poder Legislativo, em algumas hipóteses em que a função julgadora das contas é do Parlamento, afigura-se incoerente admitir que o respectivo Parlamento possa ter qualquer ingerência sobre o exercício das prerrogativas de auto-organização e autogoverno dos Tribunais de Contas, mesmo no que se refere ao desempenho de atribuições de auxílio técnico.

Noutro viés, a despeito do que poderia sugerir a exegese vetusta do princípio da tripartição dos Poderes expresso no texto da Constituição Federal Brasileira de 1988, a interpretação constitucional não deve conduzir ao amesquinamento da autonomia institucional das Cortes de Contas, pelo Poder Legislativo.

Isso porque, para o desempenho eficiente de quaisquer das suas funções institucionais, afigura-se imprescindível a autonomia para a organização de um instrumental técnico, que envolve o gerenciamento de recursos materiais e humanos. Ingerências e pressões comprometem a eficiência, além de comprometer a própria imparcialidade das ações de controle.

Neste sentido, a independência dos Órgãos de Contas se traduz, sobretudo, na prerrogativa para regulamentar suas funções e o modo de exercê-las, assim como a organização de quadro próprio de pessoal, segundo critérios de auto-organização e de funcionamento, que deve caber aos próprios Tribunais de Contas regulamentar

ou exercer a iniciativa de lei quando for este o instrumento cabível.

Com efeito, desempenhar tais atribuições fiscalizadoras requer o exercício de certas prerrogativas institucionais que, não deve haver dúvidas, foram conferidas aos Tribunais de Contas na ordem jurídico-constitucional, pena de não serem criadas as condições para a máxima efetividade do sistema de controle externo que, a despeito da sua natureza administrativa, guarda semelhanças inclusive com a própria função jurisdicional a cargo do Poder Judiciário.

O'Donnell (1998, p. 5) faz as seguintes reflexões sobre a relevância da autonomia de Órgãos de Controle para a efetividade da *accountability* horizontal:

The main issue here is about boundaries, or limits, in two related senses. One is the already noted public-private distinction as pro-pounded by liberalism and republicanism. The other, which is derived from these two currents, is entailed by the notion of horizontal accountability that I have proposed. For this kind of accountability to be effective, there must exist state agencies that are authorized and willing to oversee, control, redress, and if need be sanction unlawful actions by other state agencies.

The former agencies must have not only legal authority but also sufficient de facto autonomy vis-à-vis the latter. What I am talking about, of course, is nothing new and goes under the familiar headings of separation of powers and checks and balances. It includes the executive, legislative, and judicial branches, but in contemporary polyarchies also extends to various oversight agencies, ombudsmen, accounting offices, fiscalías, and the like. An important but rarely noticed point is that these agencies can only rarely be effective in isolation. Their proceedings can move public opinion, but normally their ultimate effectiveness depends on decisions by courts (or eventually by legislatures willing to consider impeachment), especially in major cases. Effective horizontal accountability is not the product of isolated agencies, but of networks of agencies (up to and including high courts) committed to upholding the rule of law.³

Infere-se, do regime jurídico-constitucional dos Tribunais de Contas, que algumas de suas prerrogativas e competências encontram-se implícitas, tendo seu descortino por meio da hermenêutica constitucional, a exemplo do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, enquanto outras são reconhecidas a partir de interpretação de regras expressas na Constituição Federal e complementadas pela legislação infraconstitucional.

3 A questão principal aqui é sobre fronteiras, ou limites, em dois sentidos relacionados. Uma delas é a já observada distinção público-privado proposta pelo liberalismo e pelo republicanismo. A outra, derivada dessas duas correntes, está vinculada à noção de *accountability* horizontal que propus. Para que esse tipo de responsabilidade seja eficaz, deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, reparar e, se necessário, sancionar ações ilegais de outras agências estatais. As primeiras agências devem ter não apenas autoridade legal, mas também suficiente autonomia de fato em relação às últimas. O que estou falando, é claro, não é nada novo e está sob os títulos familiares de separação de poderes e freios e contrapesos. Inclui os poderes executivo, legislativo e judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende a vários órgãos de controle, ouvidorias, escritórios de contabilidade, fiscais e similares. Um ponto importante, mas raramente notado, é que essas agências raramente podem ser eficazes isoladamente. Seus procedimentos podem comover a opinião pública, mas normalmente sua eficácia final depende de decisões de tribunais (ou eventualmente de legisladores dispostos a considerar o impeachment), especialmente em casos importantes. A responsabilidade horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências (até e incluindo tribunais superiores) comprometidas em defender o estado de direito. (Tradução nossa).

A evolução das sociedades democráticas torna necessária a compreensão de que o princípio da separação de poderes – adotado na vertente tripartite como um dos pilares da ordem constitucional – não impõe condição subalterna às chamadas instituições de permeio, nas quais se incluem os Tribunais de Contas, embora possa sugerir a algumas correntes interpretativas que a observância àquele princípio guarda relação apenas com a autonomia de cada um dos três Poderes.

A posição dos Tribunais de Contas na ordem constitucional ensejou a seguinte manifestação de Bandeira de Mello (1984, p. 136):

[...] como o Texto Maior desdenhou designá-lo como Poder, é inútil ou improficuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo.

Com efeito, a partir da disciplina constitucional do sistema de controle externo que integram, deve-se reconhecer que essas instituições também detêm um plexo de prerrogativas e de competências para se auto-organizarem e se estruturarem funcionalmente. Tais prerrogativas conferidas constitucionalmente aos Órgãos de Contas, por coerência jurídica, tornam impositivo o respeito à sua autonomia institucional, como condição para que possam exercer suas atribuições constitucionais com eficiência. E isso pressupõe não sofrerem ingerências de outros Órgãos ou de qualquer dos Poderes, em particular, do Poder Legislativo, nas relações de auxílio técnico travadas em prol das funções controladoras que compartilham.

Acerca do papel instrumental das garantias e prerrogativas dos Poderes e Órgãos autônomos, para o alcance do equilíbrio e da estabilidade dos poderes e funções estatais, Moraes (2007, p. 388) assim discorre, em sua obra *Direito Constitucional*:

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado.

Sendo assim, conquanto os Tribunais de Contas, como órgãos constitucionais de controle externo (segundo o entendimento predominante) não se encontrem inseridos entre os Poderes, na conformação dos princípios fundamentais do Estado dada especificamente pelo art. 2º da CF de 1988 e ao longo do texto constitucional, tais Órgãos de permeio, aos quais compete auxiliar (tecnicamente) o Poder Legislativo e também exercer funções próprias no sistema de controle externo que compartilham, tiveram outorgadas, assim como aos seus membros, competências, prerrogativas e autonomia sem as quais seria juridicamente inviável exercer suas funções institucionais de controle com a almejada proficiência institucional.

Aliás, a função precípua do controle externo só se coaduna com a natureza

de Órgãos dotados de autonomia e capacidade de autogoverno, conferida pelo Constituinte originário, uma vez que suposta posição subalterna e dependente seria incompatível com a essência das funções controladoras outorgadas na ordem constitucional aos Tribunais de Contas, não apenas as próprias, mas também as de colaboração técnica direta com o Parlamento. Em nenhuma das hipóteses é juridicamente viável desempenhar função de controle e encontrar-se, simultaneamente, em condição subordinada e dependente, enfim.

Ao apresentar a Exposição de Motivos para a instituição do Tribunal de Contas, por meio do Decreto 966-A de 1890, Barbosa (1949, p. 363) já ressaltava as características desse Órgão, como sendo:

[...] um mediador independente posto de permeio entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um voto oportuno.

Mesmo entendimento, no que concerne à autonomia dos Tribunais de Contas e seu papel institucional na ordem constitucional vigente, é adotado por Medauar (2014, p. 441):

O Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (Constituição Federal, art. 73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

Aliás, não seria legítimo e nem teria coerência supor que a Constituição Federal teria conferido aos membros dos Tribunais de Contas as mesmas garantias dos membros do Poder Judiciário (arts. 73 e 75, c/c o art. 96, inc. II, alínea d, da CF), se não para que tais garantias permitam que os Tribunais de Contas desempenhem suas atribuições de controle com a autonomia suficiente a que sejam repelidas ingerências e limitações funcionais que, em última análise, viriam a comprometer a idealizada proficiência e efetividade das ações de controle, além de comprometer a imparcialidade e até mesmo a moralidade, no desempenho da sindicância das contas públicas.

Como contributo doutrinário à compreensão do alcance das funções de controle dos Tribunais de Contas, cabe ainda mencionar o escólio de Britto (2004, p. 181), jurista e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), acerca da natureza jurídica desses Órgãos de Controle Externo:

[...] não é o Tribunal de Contas da União um aparelho que se concatene na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, mas não do lado de dentro.

Destacando a relação de colaboração e compartilhamento entre os Tribunais de Contas e os respectivos parlamentos, ainda Britto (2004, p. 181):

[...] Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e

Tribunal de Contas são instituições que estão *no mesmo barco*, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro), pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos.

Também Ferraz (2004, p. 151) defende que a interpretação constitucional deve levar ao reconhecimento da independência das Cortes de Contas em relação ao Poder Legislativo:

Uma primeira tentação comodista apressemo-nos a desmanchar: a de situar o Tribunal de Contas no Poder Legislativo, em vista da sua colocação no supra referido Capítulo I do Título IV. Em realidade, o que se contém, na Seção IX, é a disciplina “da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, atribuição que é “exercida pelo Congresso Nacional” (CF, artigo 70, *caput*), com “o auxílio do Tribunal de Contas” (CF, artigo 71).

Em momento algum, entretanto, a Constituição denomina o Tribunal de Contas “órgão auxiliar” (de quem quer que seja). O que ele fez, repita-se, é afirmar que o controle externo da execução financeiro-orçamentária, de atribuição do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Trata-se, a toda evidência, de um mecanismo de cooperação integrada. Fórmula essa, aliás, encontrada ao longo do texto constitucional, unindo diversos Poderes Estatais na consecução de um fim comum [...].

Entre as evidências de que não é de subordinação, a relação que se estabelece entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, no sistema de controle financeiro, operacional e patrimonial cujas bases são delineadas já no texto constitucional, pode-se destacar a previsão constitucional da possibilidade de prevalência da manifestação dos órgãos de Contas até sobre o julgamento político do Poder Legislativo. É o que ocorre, no âmbito dos Municípios, em relação ao Parecer Prévio emanado do respectivo Tribunal de Contas, o qual só deixará de prevalecer se o eventual julgamento do Parlamento, em sentido diverso, alcançar o quórum constitucional de 2/3 dos votos dos Membros do Legislativo Municipal, consoante fixado no § 2º do art. 31 da Carta Política de 1988.

Forçoso concluir que diversas peculiaridades, extraíveis do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, são bem indicativas de que é de compartilhamento – e não de subordinação – a relação entre os titulares da função de controle externo delineada a partir do art. 70 da Constituição Federal, ainda que se trate do entrelaçamento de competências em que um dos titulares não figura entre os três Poderes da República, o que requer uma reformulação da concepção clássica da separação de poderes, para a compreensão do papel desses Órgãos de permeio nas democracias modernas.

Em suma, em relação aos Tribunais de Contas, não deve haver confusão entre a função de auxiliar o Legislativo, com a suposta condição de Órgão auxiliar do Parlamento.

Conforme leciona Mileski (2003, p. 204), acerca dessa frequente confusão interpretativa do papel e da natureza jurídica do Tribunal de Contas no sistema de

controle externo, ao afirmar que:

Embora a expressão “com o auxílio do Tribunal de Contas”, contida no art. 71 da Constituição, muitas vezes seja motivo de equivocadas interpretações, o seu conteúdo não possui qualquer ideia de subordinação. Entre órgão autônomo que presta auxílio, como é o caso do Tribunal de Contas, e órgão auxiliar, subordinado hierarquicamente ao Poder, vai uma distância muito grande.

A necessária distinção entre colaboração e posição de subordinação por vezes não ocorre em sede doutrinária, conforme se verifica dos comentários de Branco (2017, p. 928), relacionando a função de auxílio ao Legislativo, exercida pelo Tribunal de Contas, com a condição de Órgão daquele Poder, quando aduz, ao se referir à função de fiscalização que, “Para essa finalidade, o Congresso conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que integra o Poder Legislativo.”

Entretanto, é importante destacar o reconhecimento de que a relação dos Tribunais de Contas com os respectivos Parlamentos seja de compartilhamento e colaboração, para o exercício das respectivas funções de controle, o que se torna fundamental para se alcançar a legitimidade e eficiência do próprio sistema de controle, pois o exercício dessa função soberana não se coaduna com subordinação e dependência, até por serem, os Órgãos de Contas, titulares também de funções autônomas de controle e, mesmo quando atuam em auxílio aos Poderes Legislativos, no âmbito do controle essencialmente político, eventualmente assumem papel protagonista, na medida em que sua manifestação pode até prevalecer sobre o julgamento político daqueles Poderes, na hipótese prevista no § 2º do art. 31 da Constituição da República, conforme já se ressaltou.

Sobre a ausência de subordinação dos Tribunais de Contas nas suas relações com os Poderes da República, Mileski (2003, p. 205) ainda observa com propriedade que:

[...] pela sua autonomia e independência fixada constitucionalmente, tendo em conta competências específicas que são exercidas sobre os três Poderes do Estado, pode-se dizer que o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com o poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado e em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público.

Destacando a autonomia como pressuposto para o exercício das funções que podem ser sintetizadas como controle, outorgadas na Constituição Federal aos Órgãos de permeio, Moreira Neto (2014, p. 28) observa que:

A Constituição de 1988 acrescentou às três funções tradicionais do Estado acima examinadas, certas funções de fiscalização, zeladoria, provocação e defesa que, tal como as *funções jurisdicionais*, devem estar isentas de comprometimento político-partidário, tenham especialização técnica e sejam garantidas em sua autonomia de desempenho, constituindo um quarto bloco de *funções constitucionalmente independentes*, com seus respectivos órgãos próprios – *tribunais de contas, ministério público* [...]. Embora não constitua, este quarto bloco, outro Poder do Estado, mas, ao contrário, mantém suas respectivas identidades fracionárias, todas essas funções, com seus órgãos próprios, individuais ou coletivos, se caracterizam pelo exercício autônomo das respectivas expressões de poder estatal que lhe são constitucionalmente

cometidas para o desempenho de suas específicas funções, por meio de *atos próprios*.

Pontua, também, Citadini (1995, p. 71-72), a propósito do tema:

Pode-se verificar que, na atualidade, a independência de competências é a regra nos órgãos de controle de qualquer dos dois sistemas, Tribunais ou Controladorias. Em todos os países, o exercício da função de fiscalização encontra-se estabelecido em leis, sendo em boa parte na própria Constituição, que dispõe de forma precisa sobre a competência dos órgãos de fiscalização, desvinculando-os de qualquer Poder ou órgão na tarefa de controle, limitado apenas pelo ordenamento jurídico.

A autonomia administrativa constitui-se pré-requisito para o funcionamento adequado dos órgãos de controle e, sem esse componente, os Tribunais ou Controladorias tornam-se meros departamentos submetidos ao interesse do Governo e, portanto, incapazes de fiscalizá-lo.

Nessa perspectiva, é que a autonomia outorgada aos Órgãos de Contas afigura-se inescusável para o equilíbrio e manutenção dos arranjos inerentes aos sistemas de freios e contrapesos também delineados na ordem constitucional, destinados a evitar hipertrofias e assim se estabelecer o equilíbrio, atuando como mecanismo de contenção na relação entre os Poderes, no vigente sistema de tripartição fundado na independência harmônica.

Corroborando a relação entre a autonomia institucional dos órgãos de controle e a otimização da *accountability* horizontal, Cunha (2016, p. 193-194) afirma que:

[...] a contribuição dos órgãos de controle externo para a ampliação da transparência e da *accountability* no serviço público tem estrita relação com duas variáveis: a) o grau de autonomia para a realização do controle externo; e b) o desempenho da instituição, a partir das suas atribuições.

Infere-se, em suma, que a doutrina tem se inclinado para a necessidade de uma releitura da Teoria da Tripartição de Poderes, em razão desses novos atores que surgiram com a evolução das sociedades modernas, tornando necessária a instituição de mecanismos de equilíbrio entre as funções estatais, com destaque para o papel dos Tribunais de Contas, como Órgãos de permeio, cujas funções eminentemente técnicas imprimem eficiência e proficiência ao sistema de controle externo compartilhado com o Parlamento, no exercício da função controladora também outorgada a este Poder.

4 CONTROVÉRSIAS FREQUENTEMENTE ENFRENTADAS PELA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL REVELADORAS DE ATAQUES À AUTONOMIA E AUTOGOVERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS, AINDA RECORRENTES NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS COM O RESPECTIVO PODER LEGISLATIVO

A judicialização de intensos conflitos institucionais envolvendo o tema da autonomia das Casas de Contas demonstra ainda haver acirradas controvérsias,

o que tem levado o Supremo Tribunal Federal a dirimir questões a partir do reconhecimento do papel controlador conferido aos Tribunais de Contas na ordem constitucional vigente, bem como da sua importância para a concretização do direito fundamental dos cidadãos à boa administração da coisa pública.

Com efeito, ataques às prerrogativas dos Tribunais de Contas têm se verificado, sobretudo, na sua relação institucional com o Poder Legislativo, o que parece decorrer da maior proximidade e entrelaçamento das funções de controle externo a cargo, respectivamente, destas Cortes de Contas e dos Paramentos.

No que concerne ao contributo da jurisdição constitucional para que se consolide o reconhecimento da autonomia das Casas de Contas, a despeito de não se encontrarem inseridas no rol dos três Poderes da República, destacam-se precedentes jurisprudenciais nos quais foram solucionadas tentativas de vulneração das prerrogativas dos Tribunais de Contas, relacionadas à sua autonomia institucional, até mesmo por parte do Poder Constituinte derivado, por meio de Emendas às Constituições Estaduais.

Nessa esteira, a natureza jurídica de órgãos autônomos dos Tribunais de Contas e, como corolário lógico, o reconhecimento das prerrogativas desses Órgãos para se auto-organizarem funcionalmente, podem ser sintetizados a partir de trecho do voto do ministro Celso de Melo, no julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 4190/DF:

[...] 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 emanção que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.

A Constituição Federal estendeu a autonomia e prerrogativas do Tribunal de Contas da União (TCU) às demais cortes de contas, criando um verdadeiro “regime jurídico único dos tribunais de contas”, conforme expressa previsão do artigo 75 da Constituição Federal [...].

O entendimento adotado pelo STF para reconhecer a inconstitucionalidade das normas caracterizadoras de usurpação das prerrogativas do Tribunal de Contas, no tocante à sua auto-organização, alinha-se à doutrina de escol acerca do tema do reconhecimento da autonomia dos Tribunais de Contas em relação ao Poder Legislativo, citando-se, mais uma vez, o posicionamento de Medauar (1993, p. 140-141):

Resta verificar se a Corte de Contas insere-se no âmbito do Poder Legislativo. Parece-nos que a expressão ‘com o auxílio do Tribunal de Contas’, contida no art. 71 da Constituição federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre esse órgão e o Legislativo, para considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal Poder, dada sua condição de auxiliar. Muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarreta a ideia de subordinação. Confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. A Constituição federal em artigo algum utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última

instância, por essa fiscalização [...]. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes.

Pondere-se, neste cenário, que as garantias funcionais são conferidas aos membros dos Poderes e Instituições não como privilégios, mas como instrumentos necessários ao pleno e eficiente desempenho das funções públicas que lhes competem. Aliás, tais garantias funcionais são, a rigor, conferidas em prol da autonomia do Poder ou Instituição, cujo desempenho depende das condições necessárias ao exercício autônomo e proficiente das suas funções precípuas.

Conforme reconhecimento da doutrina mais especializada e à luz da construção jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) é de se consolidar o entendimento de que os Tribunais de Contas têm a natureza jurídica de órgãos autônomos, cujas competências advêm diretamente da Constituição Federal de 1988, com o consequente reconhecimento das prerrogativas institucionais inerente a esse *status* constitucional.

O STF tem reconhecido a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de normas que tenham resultado de usurpação, pelos Legislativos Estaduais, da prerrogativa dos Tribunais de Contas para a iniciativa de leis e outros instrumentos normativos que versem sobre alteração na sua organização e funcionamento, por atentar contra a autonomia e autogoverno destes Órgãos, a teor do que dispõem os art. 73 e 75, c/c o art. 96, inc. II, alínea d, da Carta de 1988.

Ainda no mesmo sentido, entre outros precedentes sobre o tema, o entendimento adotado pelo Plenário do STF, no âmbito da ADI 4643/RJ, de relatoria do Ministro Luiz Fux, refletido na ementa adiante transcrita, diz:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes. 3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes. 4. Ação direta de

inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida.

A jurisdição constitucional acerca do tema em debate alinha-se à vertente doutrinária predominante, conforme se depreende do escólio de Pascoal (2019, p. 153), nos excertos adiante transcritos:

O TC é órgão de permeio, agindo ora numa posição de colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias e específicas. A Constituição não deixa dúvidas acerca da autonomia do Tribunal de Contas ao assinalar, no seu art. 71, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O titular do controle externo é o Parlamento, mas a própria CF/1988 delegou a maior parte das atribuições de controle externo ao Tribunal de Contas. A autonomia, concebida como a capacidade de auto-organização e do poder de iniciar o processo legislativo em relação a temas de sua alçada, fica também evidenciada quando a CF estatui, no art. 73, que o TC tem quadro próprio de pessoal, combinando-o com o seu art. 96. O artigo 96 da CF estatui atribuições atinentes à auto-organização do Poder Judiciário, e o art. 73 estende, no que couber, essas regras ao Tribunal de Contas.

Relevante ainda o registro de recente julgado do STF em que foi declarada a inconstitucionalidade de Emenda à Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, pela qual foram inseridos dispositivos que revelavam restrição indevida à autonomia da Corte de Contas Estadual, pelo Poder Legislativo local, no tocante à “Prerrogativa de iniciativa legislativa titularizada pelos Tribunais de Contas estaduais (CF, arts. 73, 75 e 96, II)”.

No seu voto-condutor, a Ministra Rosa Weber destacou que:

[...] 4. As normas impugnadas buscam, de um lado, conformar os julgamentos do Tribunal de Contas a parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade previamente estabelecidos em lei e, de outro, submeter as decisões da Corte de Contas à aprovação da Assembleia Legislativa estadual.

Como se vê, a modificação do texto da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte promovida pela EC nº 18/2019 objetivou restringir a atuação do Tribunal de Contas estadual, seja através de previsão normativa autorizadora da criação de parâmetros legais pré-definidos para a aplicação dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade pela Corte de Contas, seja por meio da outorga de competência à Assembleia Legislativa estadual para intervir, diretamente, nos procedimentos de controle externo, sustentando a eficácia das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas estadual.

Cuidando-se de normas pertinentes à disciplina dos procedimentos de apreciação e julgamento de contas e fiscalização de recursos sujeitos ao controle do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, somente por meio de projeto de lei de iniciativa da própria Corte de Contas estadual seria possível a deflagração do processo legislativo concernente às matérias veiculadas por meio da Emenda Constitucional estadual impugnada.

É que este Supremo Tribunal Federal, conferindo interpretação sistemática e teleológica aos arts. 73, 75 e 96, II, da Constituição da República, reconhece, como decorrência necessária das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país, a reserva da iniciativa para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua

organização ou o seu funcionamento. Estende-se, pois, aos Tribunais de Contas, a competência privativa, assegurada ao Poder Judiciário, para iniciar o processo legislativo relativamente às matérias previstas no art. 96, II, da Constituição da República. [...] (ADI 4.191, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 09.10.2020; ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 20.3.2017).

Acerca da necessidade do reconhecimento da autonomia dos órgãos estatais a quem a ordem constitucional outorga prerrogativas destinadas a instrumentalizar o eficiente desempenho das suas competências institucionais controladoras, o voto-condutor ainda destaca, no enfrentamento da controvérsia, que:

[...] 5. Não obstante as normas questionadas tenham sido positivadas por meio de emendas à Constituição estadual, mesmo assim a cláusula de reserva de iniciativa de lei há de ser observada, pois o exercício do poder constituinte estadual (decorrente-derivado) pela Assembleia Legislativa deve guardar obediência aos princípios estruturantes da Constituição Federal (CF, art. 25), especialmente quanto às normas de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 75). Esta Suprema Corte tem reiteradamente assentado não se revelar constitucionalmente legítimo às Assembleias Legislativas estaduais dispor, mediante emendas à Constituição estadual, sobre matérias sujeitas à reserva de iniciativa legislativa de órgãos estatais diversos, sob pena de tal comportamento configurar usurpação das prerrogativas institucionais titularizadas pelo órgão estatal preterido, além de caracterizar burla ao modelo de distribuição de competências instituído pela Constituição Federal. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade formal de normas estaduais, veiculadas por meio de emendas à Constituição estadual, cujo conteúdo normativo envolva a forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização dos Tribunais de Contas estaduais (ADI 4.396, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 10.12.2019; ADI 5.117, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12.02.2020; ADI 5.483, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 20.3.2020). [...]

Quanto à inviabilidade da revisão dos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade considerados pelos Tribunais de Contas em suas decisões, na apreciação de matérias sob a sua atividade fiscalizadora, cabe destacar o seguinte trecho do voto da relatoria da referida ADIN 6.986/RN, quando pontua que:

Nada impede que o Tribunal de Contas estadual, ao exercer suas atribuições funcionais, realize o juízo concreto de proporcionalidade e de razoabilidade na apreciação das matérias sujeitas a sua competência. O que se mostra incompatível com a autonomia funcional da Corte de Contas e com o sistema de controle externo previsto na Constituição Federal é a possibilidade de o legislador estadual, delimitando a amplitude da análise a ser realizada pelo Tribunal de Contas estadual, definir, *in abstracto*, quais serão os parâmetros conformadores da aplicação pelo Tribunal de Contas estadual dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, tal como estabelece o art. 53, § 3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Em outro trecho do voto-condutor, a relatora, de acordo com o já decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, pontua que:

No âmbito das competências autônomas dos Tribunais de Contas, o órgão legislativo (federal ou estadual) não possui competência para rever ou anular os atos praticados pela Corte de Contas, nem ficam suas decisões sujeitas à

aprovação pelo Poder Legislativo [...]

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. 'Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). [...] Ação julgada procedente. (ADI 3.715/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 21.8.2014).

Em remate, destaca-se que no parecer da Procuradoria Geral da República acostado aos autos da ADIN 6.986/RN, ora em referência, Aras (2021, p. 5), assim assentou:

Controle externo é função essencial à consolidação da democracia, à efetivação da moralidade e da probidade administrativas e à eficiência na gestão da coisa pública. A despeito de ter como atribuição o auxílio do Poder Legislativo, não há subordinação hierárquica ou administrativa entre cortes de contas e o Parlamento, sendo o vínculo apenas institucional.

Ainda foram colacionados, no referido Parecer Ministerial, o escólio doutrinário de Mileski (2013, p. 1.173), no sentido de que a ordem constitucional vigente aprimorou o regime jurídico da composição dos Tribunais de Contas, de modo a assegurar a necessária independência destes Órgãos de Controle:

[...] ao destinar aos membros do Tribunal de Contas as mesmas garantias da magistratura (art. 73, § 3º, da CF), incluindo direitos, vencimentos e vantagens, quer a Constituição colocar o órgão de controle fora do alcance funcional dos Poderes do Estado, fazendo com que os Ministros e os Conselheiros possam ter, no exercício de suas funções de controle, uma atuação com total independência, dignidade e segurança, sem a possibilidade de serem atingidos por ameaças ou represálias dos órgãos e Poderes fiscalizados.

Em corroboração ao entendimento esposado pelo STF, o escólio doutrinário de Justen Filho (2015, p. 1.276; 1.278):

[...] A disciplina constitucional para o Tribunal de Contas assegura-lhe autonomia, estrutura e competências equivalentes às reservadas aos Poderes.

[...] A autonomia atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas até poderia conduzir ao reconhecimento de sua qualidade de Poder, na acepção em que a expressão é utilizada a propósito do Executivo, Legislativo e Judiciário. É juridicamente impossível qualquer autoridade integrante de algum dos três *Poderes* intervir sobre o desempenho das competências do Tribunal de Contas, tanto quanto é inviável suprimir a existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais. Nem a circunstância de a Constituição ter tratado do Tribunal de Contas dentro do Capítulo do Poder Legislativo apresenta alguma relevância, já que o art. 44 da CF/88 deixa claro que o Tribunal de Contas não é *órgão* do aludido Poder.

Em suma, a não qualificação formal do Tribunal de Contas como um Poder específico derivou apenas da tradição, voltada a manter a fidelidade a um esquema setecentista de tripartição de Poderes do Estado [...]

Todas as teses de inconstitucionalidade de leis estaduais, que resultaram acolhidas nos citados precedentes, decorriam de maltrato à reserva de lei atribuída aos Tribunais de Contas, para encaminhar ao respectivo Poder Legislativo proposta própria de disciplinamento legal de aspectos relacionados ao seu quadro de pessoal e a regimentos ou procedimentos afetos ao desempenho de suas competências constitucionais de controle, uma vez que ditas leis decorreram de iniciativa parlamentar, em desacordo com o que dispõem os arts. 73 e 75, c/c o art. 96, inc. II da Constituição Federal.

Também se constata, a partir dos precedentes do STF em destaque, ataques à autonomia das Casas de Contas em decorrência da propositura de emendas constitucionais, disciplinando a atuação dos Órgãos de Contas já a partir da Constituição Estadual, o que parece refletir pretensão de dificultar a superação das limitações impostas à atuação desses Órgãos, quanto a aspectos da organização e formas de desempenho das funções controladoras das Cortes de Contas.

Todos os casos refletem, enfim, tentativa de tolhimento da autonomia institucional dos Tribunais de Contas, tanto no que diz respeito aos procedimentos de fiscalização, como no tocante aos critérios de apreciação e julgamento das contas públicas, sendo flagrante a tentativa de vulneração da independência institucional que é inerente à função de controle titularizada por estes Órgãos.

Nessa esteira, e de acordo com o entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, a independência institucional não impede apenas ao legislador ordinário atentar contra a prerrogativa da reserva de iniciativa de lei que verse sobre a organização e regulamentação funcional das Casas de Contas, mas também ao Poder Constituinte Derivado é defeso atuar de forma tendente a dismantlar essa conformação dada pelo Constituinte Originário à federação brasileira, alicerçada no pilar da separação tripartite dos poderes, mas que também se caracteriza pela inserção de órgãos autônomos de permeio na organização do Estado Democrático.

A construção que se observa na jurisdição constitucional a cargo do Supremo Tribunal Federal já se revela suficiente, para que se estabeleça a harmonia no exercício das funções institucionais entre os Poderes da República e, particularmente, os Tribunais de Contas, cujas funções de auxílio ao controle da gestão pública são na verdade de contribuição para a consolidação da democracia e a concretização de direitos sociais fundamentais dos cidadãos. Não encontram respaldo na CF, portanto, as ameaças como as que por vezes têm sido feitas à autonomia das Casas de Contas para se auto-organizarem e se estruturarem funcionalmente, visando ao desempenho eficaz e efetivo de suas funções institucionais de controle.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desse modo, e destacando-se a construção jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, impõe-se o reconhecimento de que os Tribunais de Contas, a despeito da adoção do princípio da tripartição de poderes na ordem constitucional, são Órgãos autônomos de permeio que exercem papel controlador como função precípua e competência outorgada diretamente do texto constitucional, em cooperação técnica com o respectivo Poder Legislativo.

Interpretação sistêmica e razoável do sistema de controle externo cujas bases foram delineadas na própria Constituição Federal Brasileira, a ser exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, enseja o reconhecimento de que as funções de controle destes Órgãos de Contas, também titulares de funções controladoras próprias, não se compatibilizam com a ideia de possuírem condição subalterna e de subordinação, seja em relação ao Parlamento ou a qualquer outro Poder ou Órgão, nem mesmo quando atuam em colaboração técnica direta a funções controladoras titularizadas pelo Poder Legislativo.

Nessa perspectiva, é forçoso concluir que a menção a “auxílio” dos Tribunais de Contas ao Parlamento, contida no caput do art. 71, do Texto Constitucional, não há de expressar relação de subordinação. A natureza auxiliar do controle a cargo das Casas de Contas, em caráter colaborativo ou no exercício de função controladora própria, tão somente decorre do fato de que, também ao Poder Legislativo, a Constituição Federal outorgou a função precípua do controle da gestão pública, tratando-se de relação de compartilhamento de funções, embora o Parlamento receba subsídios técnicos dos Tribunais de Contas em certos casos, na forma prevista no Texto Constitucional.

Com efeito, por determinação constitucional, no âmbito do sistema de controle externo cujo arcabouço e diretrizes básicas encontram-se na própria Constituição, tal função controladora é compartilhada pelos Tribunais de Contas, os quais, embora ocupem posição de permeio em relação aos três Poderes, são também detentores de funções próprias de controle, assim como de autonomia para se auto-organizarem e se estruturarem funcionalmente, capacidade de autogoverno sem a qual, aliás, não se viabilizaria o alcance da idealizada proficiência do seu papel controlador, necessário ao equilíbrio dos poderes e funções estatais.

Nesse contexto, a jurisdição constitucional destacadamente vem se desincumbindo de dirimir inconstitucionalidades decorrentes da invasão a prerrogativas de autogoverno dos Tribunais de Contas, com reflexo no alcance das suas competências controladoras, cuja natureza é eminentemente técnica, em colaboração com o Parlamento, no âmbito do sistema de controle externo da Administração Pública delineado constitucionalmente.

À guisa de remate, é de se reconhecer consolidada, em sede doutrinária e jurisprudencial, a imperatividade do respeito à autonomia dos Tribunais de Contas, com todos os consectários dessa prerrogativa, a ser exercida sem ingerências de outros Poderes ou Órgãos, o que é pressuposto para o desempenho proficiente das suas funções constitucionais de controle, como integrante da rede de ações que compõe a accountability horizontal, como instrumento para a consolidação da democracia, sobretudo na medida em que contribui para a efetivação dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto. Parecer AJCONST/PGR n. 394261/2021. In: **Parecer do Ministério Público Federal, Processo da ADI 6.986/RN**. Brasília: DF. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Funções do Tribunal de Contas**. São Paulo: Revista de Direito Público,, n. 72, out./dez. 1984.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Relatório do Ministro da Fazenda. Tomo III, v. XVIII, 1891, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert E. **Manual Oxford de Accountability Pública**. Reino Unido: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4643/RJ**. Declarou a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 142/2011, do Estado do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, por usurpação da reserva de iniciativa de lei destinada a disciplinar aspectos relativos à organização e ao funcionamento do Tribunal de Contas Estadual. Relator Min. Luiz Fux. Publicação no DJe de 3 jun. 2019, Brasília: DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 4190 MC-REF / RJ**. Declarou a inconstitucionalidade da EC 40/2009, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, por transgressão ao estatuto jurídico constitucional do Tribunal de Contas do Estado e às prerrogativas constitucionais dos Conselheiros que o integram. Relator Min. Celso de Mello. Publicação: 11/06/2010. Brasília: DF, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADI 6.986/RN**. Declarou a inconstitucionalidade da Emenda n. 18/2019, à Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, de iniciativa parlamentar, por inobservância à reserva de iniciativa do Tribunal de Contas para proposição legislativa acerca da sua organização, funcionamento e atuação, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país. Relatora Min. Rosa Weber. Publicação no DJe de 3 dez. 2021, Brasília: DF, 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, Alfredo José de (*et al.*). **O Novo Tribunal de Contas**. Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

CITADINI, Antônio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Editora Max Limonad Ltda., 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FERRAZ, Sérgio. A execução das decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações. In: SOUSA, Alfredo José de (*et al.* (Orgs.)). **O novo Tribunal de Contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

GRACIOSA, José Gomes. Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte: MG, ano 2, n. 1, set. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Separação de poderes como um processo político em evolução**. Gazeta do Povo, Curitiba: PR. Disponível em: <http://www.justenfilho.com.br/imprensa/coluna-da-gazeta-do-povo-separacao-de-poderes/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MILESKI, Helio Saul. Comentário ao art. 73. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo. W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. v. II, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Alexandre de. Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. In: **Revista de Direito Administrativo**. v. 243, São Paulo: Atlas, set/out/nov/dez de 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: **Journal of Democracy**, 9.3 (1998), p. 112-126, 1998.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 10. ed., São Paulo: Editora Método, 2019.

PELICIOLO, Ângela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação de poderes. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: DF. v. 43, n. 169, jan./mar. 2006.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. A natureza Jurídica dos Tribunais de Contas.

Revista de Informação Legislativa. Brasília: DF, v. 33, n. 132, out/dez, 1996.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.** 2. ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: o papel transformador dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas

UNCONSTITUTIONAL STATE OF THINGS IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM: the transformative role of the Audit Courts as inducers of public policies

Cinthy H. C. Zortéa¹

Gabriel Gualhanone Nemirovsky²

Solon Bevilacqua³

Resumo: O presente artigo busca propor reflexões sobre o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, sob a perspectiva dos chamados *wicked problems* na administração pública. O estudo se ampara no marco histórico do ano de 2015, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o ECI no sistema carcerário brasileiro (ADPF 347/15), bem como o Brasil assumiu o compromisso da Agenda 2030 da ONU. O artigo aporta abordagem de natureza qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e dialoga com escassos estudos sobre arranjos de atores institucionais, de forma a trazer ao debate, de forma qualificada, a emergência do problema complexo no contexto da Administração Pública, orientada pela atuação dialógica dos Tribunais de Contas da atualidade, com ênfase na transparência e eficiência institucional preconizadas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Palavras-chave: Estado de Coisas Inconstitucional. *Wicked Problems*. Tribunais de Contas. Indução de Políticas Públicas. Agenda 2030.

Abstract: The paper seeks to propose reflections on how to face the State of Unconstitutional Things (ECI) in the Brazilian prison system, from the perspective of the so-called wicked problems in public administration. The study is based on the landmark year of 2015, when the Supreme Court recognized the ECI in the Brazilian prison system (ADPF 347/15), as well as Brazil's commitment to the UN Agenda 2030. The article provides a qualitative approach, carried out through bibliographic and documentary research, and dialogues with scarce studies on the arrangements of institutional actors, in order to bring to debate, in a qualified way, the emergence of this complex problem in the context of Public Administration, guided by the dialogic performance of the current Courts of Accounts, with emphasis on transparency and institutional efficiency advocated by the Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords: Unconstitutional State of Things. Wicked Problems. Courts of Accounts. Public Policy Induction. 2030 Agenda.

1 Advogada, Servidora pública estadual, Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública, Mestranda em Administração Pública (UFG).

2 Economista, Doutor em Educação, Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores de Economia Solidária, Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

3 Administrador, Doutor em Psicologia, Professor da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil adotou em sua Constituição Federal, de forma representativa, aspirações centradas no cidadão, daí ser intitulada “Constituição Cidadã”.

A recente história política brasileira revela um país assolado por retrocessos, especialmente no que tange ao ataque às instituições democráticas de direito e à falta de transparência, em afronta às metas estabelecidas no ODS-16 – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da ONU, atinente ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes (LUZ, 2022).

Em atenção à efetivação dos direitos de cidadania, Avelar e Cintra (2004, p. 263) ressaltam a necessidade de “instituições públicas como os parlamentos, os tribunais e as burocracias, que ajam de modo independente e efetivo na salvaguarda dos direitos de todos os cidadãos, independentemente de raça, nacionalidade, etnia, língua, religião e sexo.”

Nesse sentido, o desafio que se mostra é atinente aos limites e capacidade de atuação harmoniosa e colaborativa das instituições democráticas, com vistas à construção de diálogos e respostas institucionais que enfrentem as notórias falhas crônicas e omissões estatais, no âmbito das políticas públicas.

Em que pese o extenso rol de direitos fundamentais terem sido contemplados pela Constituição Federal Brasileira de 1988, passado o processo de redemocratização do país, a concretização dos mesmos não restou efetivada, especialmente no que tange à situação de determinados grupos sociais. Trata-se da tentativa de enfrentamento e transformação de problemas complexos, em meio a interesses contraditórios, no bojo de determinações judiciais, por vezes simbólicas, sem efetividade.

Imperativo compreender que a gestão do sistema prisional é um serviço público essencial, e que o êxito de decisões administrativas, que não são binárias (certo x errado), porquanto se trata de tema multifacetado, transita em primeiro lugar no contexto ético, no bojo das normas e legislações atinentes aos direitos humanos.

É de grande valia imprimir destaque à necessidade de fomento ao diálogo, objetivando a superação de bloqueios institucionais, a formulação de respostas assertivas e coerentes, pela atuação colaborativa, em favor da busca coletiva do aprimoramento do agir estatal.

Nesse sentido, a pesquisa busca abordar a questão do sistema carcerário, na perspectiva dos denominados *wicked problems* na Administração Pública, tendo como recorte o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e a atuação dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas.

É em torno desse campo que a pesquisa pretende refletir.

O tema é extremamente impopular e complexo, e revela um abismo existente na efetividade dos direitos fundamentais relativos às pessoas encarceradas, pela inércia e omissão estatal, que talvez poderá ser compreendido sob o enfoque da atuação das Cortes de Contas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DEMOCRACIA EM RETROCESSO

A Constituição Federal de 1988, intitulada “Constituição Cidadã”, estabelece que o Brasil é um Estado democrático de direito, que deve garantir os direitos básicos aos cidadãos. Todavia, no que tange à realidade do sistema prisional, o país revela um histórico quadro caótico de hiperencarceramento e afronta aos direitos humanos fundamentais (CASTILHOLI, 2019).

A democracia moderna foi fundada com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e só pode existir com as garantias inerentes ao Estado de Direito, entretanto, segundo a filósofa Marilena Chauí (2019, p. 20):

Não é um fato óbvio para todos os seres humanos que eles são portadores de direitos nem que (os direitos) devem ser reconhecidos por todos. Alguns possuem direitos, outros não. A declaração de direitos inscreve o direito no contexto social e político, afirma sua origem social e política. É reconhecimento social e político de todos, com dimensão de direitos universais, declarados com consentimento de todos e reconhecido por todos.

Diversos fenômenos globais apontam para uma importante instabilidade política e econômica, provocando infundáveis demandas que expõem o enfraquecimento e estagnação das instituições democráticas de direito nos últimos anos, conforme dados do Relatório Global *State of Democracy* de 2022 (CONTRACTS, 2022).

A recente história política brasileira revela um país assolado por retrocessos, especialmente no que tange ao ataque às instituições democráticas de direito e à falta de transparência, em afronta às metas estabelecidas no ODS-16 (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável) da ONU, atinente ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes (LUZ, 2022).

Em um exame superficial, podemos extrair que apesar da criação e implementação de diversas leis, o país se vê desafiado a promover adequações a diversos contratos sociais, a exemplo da questão carcerária.

Nesse sentido, a manutenção da situação de violações de direitos fragiliza o processo democrático no país, considerando que a visão de desenvolvimento está ancorada no funcionamento eficiente das instituições.

O autor indiano, Amartya Sen, traz uma reflexão sobre a perspectiva onde “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento humano” (SEN, 2000, p. 185).

A democracia é um sistema extremamente complexo e dinâmico, e não é possível situá-la em um mapa simplificado de acontecimentos, tendo em vista os constantes desafios de superação e as transformações experimentadas pelas sociedades contemporâneas. Segundo o cientista político Larry Diamond, “a democracia é um sistema moralmente superior porque provou ao longo do tempo ser mais efetivo em atender as necessidades humanas” (REIS, 2022).

O Relatório 2021 *See More*, divulgado pela Corporación Latinobarómetro, indica que o Brasil é uma democracia com grandes problemas. Com o advento

da pandemia, democracias fragilizadas passaram a lidar com a exposição massiva e universalizada de crises anteriores de desigualdade e desrespeito a direitos, que nada mais são do que condições que têm sido historicamente mantidas sem enfrentamento, por décadas, a exemplo das questões carcerárias (MACONDO, 2021).

O generalizado descontentamento da população das nações democráticas aponta para a necessidade de reformulação dos contratos sociais vigentes, e de acordo com Kevin Casas-Zamora, Secretário-Geral do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (INTERNATIONAL IDEA, 2023):

A democracia tem a melhor chance de forjar contratos sociais para o século 21, que podem enfrentar os desafios do futuro, particularmente a tarefa diabolicamente difícil de proteger os direitos fundamentais e os equilíbrios ecológicos dos quais depende o futuro desses direitos e da vida humana. A democracia deve ser revigorada – não porque necessite prevalecer em uma suposta nova era da Guerra Fria, mas porque ainda oferece a melhor chance de preservar o que é necessário e valioso para a vida humana.

2.2 O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO - WICKED PROBLEM

O Brasil mantém sob custódia, atualmente, uma população de mais de 800.000 (oitocentas mil) pessoas em privação de liberdade, conforme demonstra a Figura 1, extraída dos dados estatísticos do sistema prisional divulgados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN, 2022).

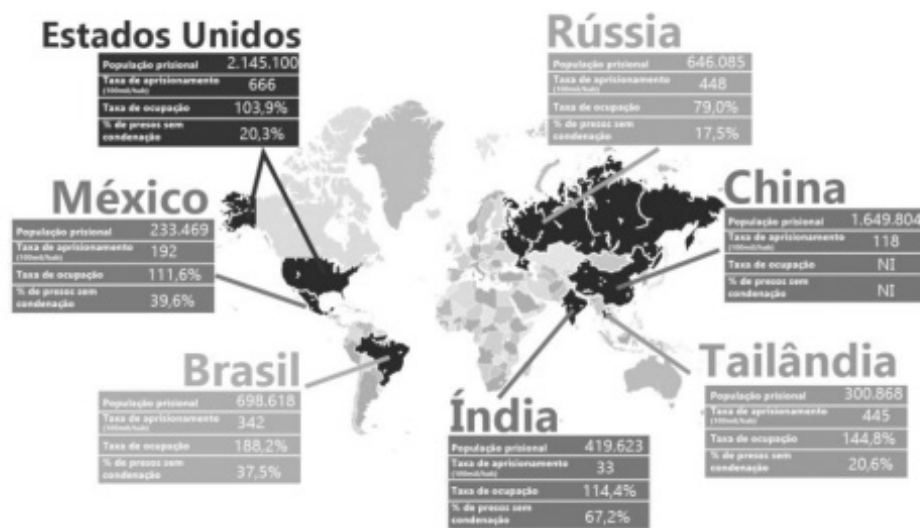
Figura 1 - Quantidade total de presos no Brasil em 2022



Fonte: SENAPPEN, 2022.

Nesse contexto, evidenciada a ineficiente política de encarceramento em massa, o Brasil, em 2015, atingiu – e se mantém –, na vergonhosa e alarmante posição de 3º lugar no ranking dos países que mais aprisionam no planeta, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 - Análise comparada – taxas de aprisionamento mundial em 2015



Fonte: DEPEN, 2017.

O Estado brasileiro é um sistemático violador de direitos fundamentais no âmbito do sistema carcerário. As graves falhas estruturais decorrem de sua omissão institucional, o que nos leva a um quadro, que segundo Alessandro Baratta (2002, p. 45), “se há uma impunidade garantida pelos órgãos do Estado, que deveriam punir tais comportamentos, então nos encontramos frente a um fenômeno que podemos estudar como da violência institucional para manutenção da violência estrutural.”

Para Duarte (2008, p. 63-68):

As prisões são um espaço ambíguo de inclusão (no sistema jurídico formal) e de total exclusão do prisioneiro da legislação e da cidadania, o que permite que este, antes de ser considerado um cidadão portador de direitos temporariamente limitados, seja considerado como a encarnação excessiva – há sempre um excedente de prisioneiros nas prisões – da vida que não merece viver, que pode ser descartada e assassinada sem que se cometa delito, o que explica o altíssimo índice de mortes violentas que ocorrem nestas instituições peculiares, que não se ocupam da reintegração do preso, mas de sua exclusão e eliminação do convívio social.

As violações estruturais e os dados (fragmentados e inconsistentes) relativos ao sistema carcerário expõem o fenômeno do hiperencarceramento, exilado por comportamentos desalinhados do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dessa forma, podemos concluir que, historicamente, o sistema prisional

pertence a uma classe de problema social extremamente complexo, categorizado como *wicked problem* (problema perverso), considerando a violação massiva de direitos, a ausência de dados confiáveis e baixa responsividade governamental frente à situação estrutural.

A teoria dos problemas complexos teve início em meados dos anos 70 e, talvez, o trabalho mais relevante, atinente ao tema, seja de Horst Rittel e Melvin Webber, intitulado *Dilemmas in a General Theory of Planning* (RITTEL; WEBBER, 1973).

Ao contrário dos problemas relacionados com as ciências naturais, os problemas sociais perversos não possuem respostas em bases científicas, dependem de planejamento e decisões governamentais, e muitas soluções implementadas podem apresentar consequências que desencadearão outros problemas perversos.

De acordo com Nancy Roberts (2018), a expressão *wicked problem* diz respeito a uma classe de problema social complexo e multifacetado, que demanda diversas soluções e a atuação de múltiplos atores (*stakeholders*), ou seja, trata-se de difícil resolução, em que estratégias colaborativas e de inovação podem fornecer o foco para o seu enfrentamento.

A Constituição Federal Brasileira reformulou o marco normativo e protetivo dos direitos humanos, portanto, discorrer sobre o sistema prisional é imprescindível e desconfortável para a Administração Pública, tendo em vista a complexidade das demandas que o permeia, as quais exigem soluções transversais e igualmente complexas, com a participação de múltiplos atores.

Imperativo compreender que a gestão do sistema prisional é um serviço público essencial, e que o êxito de decisões administrativas, que não são binárias (certo x errado), porquanto se trata de tema multifacetado, transita em primeiro lugar no contexto ético, no bojo das normas e legislações atinentes aos direitos humanos.

É de grande valia imprimir destaque à necessidade de fomento ao diálogo, objetivando a superação de bloqueios institucionais, a formulação de respostas assertivas e coerentes, pela atuação colaborativa, em favor da busca coletiva do aprimoramento do agir estatal.

Lima, Senhoreto e Bueno (1998, p. 125-146) destacam que:

Na ordem democrática, os discursos de democratização e de defesa dos direitos humanos provocaram fraturas num modelo de ordem social até então hegemônico, mas, diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões. Arquiteturas institucionais e funções constitucionais mantiveram-se praticamente as mesmas, apesar de mudanças importantes na legislação infraconstitucional (que ampliaram quanto restringiram direitos e garantias). Contudo, no que tange ao funcionamento ordinário de todo o aparato penal, é evidente a manutenção de práticas institucionais e de culturas organizacionais ainda balizadas pela legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência e participação social. Não há consenso de que a referência moral do sistema penal seja a defesa da vida, como estabelecido na Constituição, em seu artigo 5º.

Desde 2015, o sistema prisional brasileiro tem sinalizado importante agravamento de sua situação, e as violações estruturais não mais poderão ser enfrentadas com retóricas, mas com ações coletivas, políticas públicas eficientes e estratégias de inovação, priorizadas pela renovação do contrato social baseado em direitos humanos, conforme preconiza o Relatório da ONU, intitulado “Nossa Agenda Comum”.

2.3 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) manejou perante o Supremo Tribunal Federal (STF), uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), objetivando o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no âmbito do sistema carcerário brasileiro, pelas massivas violações estruturais e de direitos fundamentais, agravadas pela inércia dos poderes da República (BRASIL, 2015).

Naquela ocasião, o Ministro Marco Aurélio Mello (MELLO, 2015, p. 3), relator da ADPF 347 asseverou que:

Há relação de causa e efeito entre atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, atacados nesta ação, e o quadro de transgressão de direitos relatado. O afastamento do estado de inconstitucionalidades, conforme se pretende nesta ação, só é possível mediante mudança significativa do comportamento do Poder Público, considerados atos de natureza normativa, administrativa e judicial. [...] O quadro não é exclusivo desse ou daquele presídio. A situação mostra-se similar em todas as unidades da Federação, devendo ser reconhecida a inequívoca falência do sistema prisional brasileiro.

No início do julgamento, em 2015, foram analisados oito pedidos formulados cautelarmente, entretanto, o deferimento se deu apenas no que se refere à realização de audiências de custódia e ao descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) no orçamento da União.

Quase oito anos após o protocolo, o mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ainda permanece pendente de julgamento final no STF, e de acordo com o Ministro Luís Alberto Barroso (2015, p. 6):

Até para nós julgarmos o mérito desta ação, quando chegar a hora, nós precisamos de informações vindas do Governo Federal: um diagnóstico adequado do sistema; um diagnóstico – que pode ser até que exista, mas não está nos autos – que diga respeito ao número de vagas faltantes; que diga respeito aos custos; que diga respeito a sabermos quanto disso é obrigação ou possibilidade da União Federal; quanto disso caberá aos Estados, já que, em última análise, enfrentar esse problema adequadamente exigirá que os Estados também apresentem planos de enfrentamento e superação do problema.

Nesse sentido, para além das determinações exaradas pelo STF, cuja destinação foram os três poderes da República, a colaboração e atuação convergente entre todos os atores necessitam ser articuladas, com vistas ao enfrentamento do estado

de coisas inconstitucional, pela execução e monitoramento de ações.

O reconhecimento do chamado “estado de coisas inconstitucional” pelo STF, no sistema prisional, indica disparidades profundas, e apesar de paradigmático, demanda a interação dialógica entre múltiplos atores, porquanto não é possível mais negar que a população carcerária se reveste de invisibilidade.

Em entrevista ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli (2020, p. 75) asseverou que:

Não há caminho para a superação do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional senão pela compreensão do caráter estrutural da crise que enfrentamos. Só seremos capazes de promover mudanças efetivas quando as soluções forem capazes de atacar as raízes dos nossos problemas.

Em que pese não serem destinatárias das determinações iniciais contidas na ADPF 347, merece destaque o recorte acerca da possibilidade de atuação mais incisiva das Cortes de Contas brasileiras, no exercício da função constitucional de fiscalização e avaliação de políticas públicas, que podem representar potentes medidas de cooperação no enfrentamento às violações estruturais e de direitos humanos nos presídios.

2.4 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Tribunais de Contas são órgãos essenciais, autônomos, independentes, sem subordinação de qualquer espécie aos três poderes, mas que os fiscalizam financeira, contábil, patrimonial e operacionalmente. Em que pese o controle repressivo e sancionador das Cortes de Contas, aqui cumpre destacar a atuação preventiva e orientadora dos gestores, objetivando a condução do planejamento de cada instituição.

A Constituição Federal Brasileira definiu o espaço de competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União (TCU), que simetricamente se aplicam aos Tribunais de Contas municipais e estaduais, e os coloca em elevada estatura constitucional, no exercício do papel de controle externo.

Os Tribunais de Contas do século XXI são vocacionados para a orientação, articulação e promoção de diálogos qualificados, se firmando como importantes instrumentos democráticos de cidadania, fomento da inovação e cooperação no setor público, sem se descuidar de suas atribuições constitucionais.

Nesse sentido, destaco no cenário atinente à Administração Pública, a demanda por mecanismos eficientes de avaliação de políticas públicas, e quanto ao cenário político, o aumento da demanda dos Tribunais de Contas na agenda política, bem como por agendas governamentais que incorporem políticas de Estado.

Em reflexão feita pelo Conselheiro Celmar Rech, por ocasião da aprovação do Plano Estratégico 2021/2030 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO, 2021, p. 6), asseverou que:

O objetivo de qualquer órgão público é gerar valor para a sociedade, afinal, é para isso que ele existe. É nesse contexto que atuarão os tribunais de contas. E, como resposta, a busca incansável por uma administração pública em que imperem os princípios constitucionais da eficiência, impessoalidade, legalidade, publicidade e moralidade, continua sendo um processo de construção imperioso e que exige que um longo caminho seja percorrido. Ideias precisam se materializar em ações, atuando como indutoras de transformações sociais.

Os Tribunais de Contas da atualidade são permeáveis ao diálogo, sensíveis aos riscos emergentes, e devem atuar de forma proativa nos temas de relevante repercussão, a exemplo das questões atinentes ao sistema prisional, de forma a elevar o nível de credibilidade perante a sociedade, e promover melhorias na Administração Pública, sem que isso comprometa sua independência e autonomia.

À luz dessas considerações, a exposição de motivos da Agenda 2030 da ONU traz o lema “ninguém será deixado para trás”, numa referência ao comprometimento com a redução de desigualdades sociais e garantia da equidade, em todas as nações e povos do planeta.

Assim, sedimentada a atuação das Cortes de Contas da atualidade, cuja jurisdição é multinível, o seu papel é reforçar a importância do controle público, identificando disfunções e expedindo orientações, com vistas ao atingimento de metas estabelecidas nacionalmente, alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP), de iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB), têm por objetivo apoiar as Cortes de Contas no desempenho de suas funções constitucionais, de forma a demonstrar o valor e benefício de sua atuação para a sociedade, e à nossa pesquisa nos interessa a *NBASP 12 - Valor e benefício dos Tribunais de Contas - fazendo diferença na vida dos cidadãos*.

Especificamente, no que tange ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no cárcere, devemos considerar que talvez não se trate apenas da ausência de políticas públicas, mas da resistência em implementá-las, em prol da manutenção de padrões históricos de violações de direitos, violência e discriminação.

No plano fático, são as atividades advindas da governança o que se controla, e o que se espera da atuação das Cortes de Contas é a atuação proativa em questões de ampla repercussão, o fomento do diálogo entre a pluralidade de atores, a promoção da superação de bloqueios políticos e institucionais, pois a questão que emerge talvez seja a banalização do conceito do estado de coisas inconstitucional.

No livro, *Desenvolvimento como liberdade*, em valiosa análise, Amartya Sen (2000, p. 30) pondera:

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento. Assim como é importante salientar a necessidade da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais.

No contexto da efetivação compartilhada de responsabilidades, as Cortes de Contas, ainda que não sejam destinatárias diretas das determinações advindas da ADPF 347, podem estabelecer um caminho colaborativo e participativo entre os atores que lidam no sistema, a partir, por exemplo, da incisiva e sistemática avaliação de políticas públicas.

Nessa senda, verifica-se o desafiador crescimento da demanda para que as Cortes de Contas atuem no acompanhamento e avaliação de políticas públicas, cientes de seu elevado papel constitucional, e de sua relevante capacidade responsiva à sociedade.

Em verdade, o atual modelo de gestão da administração aponta para uma atuação do controle externo mais dialógica, eficiente, prospectiva e consensual, objetivando reduzir o abismo histórico entre o controlado e os órgãos de controle.

Segundo leciona Amartya Sen (2002, p. 163):

A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura), expansão da educação básica e escolaridade (incluindo a educação das mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego, incluindo o emprego feminino) e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes.

A efetividade de atuação dos Tribunais de Contas está intrinsecamente conectada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente quando lançamos luz às questões emergentes e inadiáveis, a exemplo da problemática que tangencia o sistema carcerário brasileiro, pois a formação de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas permeia a valiosa possibilidade de sua colaboração dialógica, no enfrentamento das violações estruturais e de direitos humanos, conhecidas por estado de coisas inconstitucional.

No cenário de *expertise* dos Tribunais de Contas, Willeman (2017, p. 49) pondera que: “[...] cuida-se, ao contrário, de agregar aos fatores de conformidade/regularidade novos parâmetros de avaliação compatíveis com a diversificação da ação pública e com a evolução das exigências democráticas.”

É importante consignar que o país falhou na gestão do sistema prisional, porque se permitiu falhar com a agenda de direitos humanos. Há uma dívida histórica para com a população privada de liberdade, pelas massivas violações estruturais e de direitos fundamentais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de evolução da administração pública brasileira tangencia discussões cada vez mais complexas, e de acordo com Denhardt (2014, p. 113) “a ideia de reformar o setor governamental não é nova, pois se há algo mais antigo que a própria ideia de governo é a ideia de aprimorá-lo.”

A reflexão proposta justifica-se pela complexidade e diversidade do ambiente a ser pesquisado, podendo repercutir em inesgotáveis possibilidades de engajamento de múltiplos atores, a partir do rompimento de paradigmas que mantêm a situação de violações estruturais e de direitos no sistema prisional, pela estruturação de dados honestos e confiáveis, impondo uma reconfiguração da Administração Pública capaz de formular novas agendas de Estado, aptas a impactar o cenário perverso e subjacente do cárcere, sem abdicar dos princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, pela atuação dos Tribunais de Contas enquanto indutores de políticas públicas.

Historicamente, na opacidade, o sistema prisional brasileiro sempre se mostrou refratário à divulgação de dados, às fiscalizações, à reintegração do apenado, fomentando a cultura do hiperencarceramento, o que o constitui como problema social complexo, ou *wicked problem* (ROBERTS, 2000).

A escolha dos Tribunais de Contas como *locus* de enfrentamento de problemas sociais perversos, na perspectiva de mudança de paradigma da cooperação, como preconiza a Agenda 2030, demonstra sua relevância institucional, apta a qualificar a gestão pública e, consequentemente, induzir a formulação e execução de políticas públicas eficientes.

As instituições democráticas de direito não podem mais negligenciar essa agenda, tendo em vista que a Administração Pública tem sido desafiada a reconstruir parâmetros mínimos para assegurar os direitos fundamentais das pessoas em situação de privação de liberdade, de modo a creditar o país a se posicionar em debates internacionais.

O posicionamento das Cortes de Contas atuais, no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, não se relaciona com suas atividades típicas, *a priori*, entretanto, faz parte de possíveis soluções de um problema perverso (*wicked problem*), multifacetado, evidenciado por desconformidades na materialização de direitos fundamentais.

Diante do cenário embrionariamente exposto, os Tribunais de Contas, para além de suas atribuições fiscalizatórias, podem assumir o protagonismo das interlocuções institucionalmente bloqueadas, sem o esvaziamento das legitimidades democráticas.

Trata-se da paradigmática possibilidade de contribuição no enfrentamento de problema complexo, a partir da reformulação das capacidades institucionais dos Tribunais de Contas, pressupondo a validação do início de um debate que possa fixar uma agenda de pesquisa distante de ser esgotada.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil. **Revista USP**, [S. l.], n. 134, p. 59-74, 2022. ISSN 2316-9036.1134p59-74. DOI 10.11606. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202412>. Acesso em: 27 jun. 2023.

ARENDT, H. **On Violence**. New York, Harcourt, Brace & World, 1970.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Interesse Público [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 18, n. 97, maio/jun. 2016. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/retrieve/105924/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx.pdf. Acesso em: 13 jul. 2016.

ARGUELHES, D. W.; Leal, F. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 3-41, Rio de Janeiro, 2011.

AVELAR, L. A.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/ Fundação Unesp, 2004.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: Distrito Federal. Julgada em 9 set. 2015. Relator: Ministro Marco Aurélio.

CASTILHOLI, Carolina Assis. O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento. In: **Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico**, n.4, v. 5, p. 347-360, 2019.

CHAUÍ, M. **Reflexos da cidadania**. Discurso de posse na Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. São Paulo: Laboratório Gráfico do Centro Cultural São Paulo, 1989.

CHAUÍ, M.; NOGUEIRA, M. A. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, SP, Brazil: CEDEC, n. 71, p. 173-228, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/212708>. Acesso em: jan.2023.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Ceará). **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**. Workshop realizado em Fortaleza, 17 e 18 de maio de 2018.

COSTA, V. Federalismo. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J.V. **The New Public Service**: Serving Rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-59, 2000

DIAS, Camila Nunes. **Situação carcerária no Brasil**: persistências autoritárias e recrudescimento punitivo. NEV - Relatório dos Direitos Humanos no Brasil,

[2021]. Disponível em: https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2021/11/2021-11_TextoNEV_RelatorioDH_CamilaNunesDias.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

DUARTE, A. de M. **De Michel Foucault a Giorgio Agamben: a trajetória do conceito de biopolítica**. Fenomenologia hoje III – Bioética, biotecnologia, biopolítica, Porto Alegre: Editora da PUCRS, 2008.p. 63-88.

FERNANDES, D. F. O grande encarceramento brasileiro: política criminal e prisão no século XXI. **Revista do CEPEJ**, [S. l.], n. 18, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/20184>. Acesso em: 28 jan. 2023.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. 2. reimp. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 2017.

HABERMAS, J. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Edições 70, 2015.

HABERMAS, J. **Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J.; BUENO, S. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 125-146, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5954>. Acesso em: 28 jun. 2023.

LIMA, Flavia, FRANÇA, Eduarda. **Ativismo dialógico X Bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da sentença T-025/04 da Corte Colombiana**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho: PR, Brasil, n. 31, p. 209-244, 2019.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. Processo cautelar. **Revista dos Tribunais**. 3. ed. São Paulo, p. 28, 2011.

MELO DA ROCHA NOGUEIRA BARROS, M. do D.; BRITO, A. E. . **A Pesquisa sobre Educação Infantil no Piauí: trajetórias e perspectivas**. Linguagens, Educação e Sociedade, [S. l.], v. 27, n. 54, p. 368-391, 2023. DOI: 10.26694/rles.v27i54.4292. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/lingedusoc/article/view/4292>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ODS16**. [2015]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/> Acesso em: 03 fev. 2023.

ROBERTS, N. (2000) **Wicked Problems and Network Approaches to Resolution**. International Public Management Review, 2000, n. 1, p. 1-19. [1970].

SCHWARTZMAN, S. The Leading Latin American Universities and Their Contribution to sustainable development in the region. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **University and Development in Latin America: Successful Experiences of Research Centers**. Institute of Labor and Society Studies, Rio de Janeiro: Sense Publishers, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

VALLE, Vanice Lírio do. Estado de Coisas Inconstitucional e Bloqueios Institucionais: desafios para a Construção da Resposta Adequada. In: . BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; e MAIA, Fabiana (Org.). **Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TRIBUNAIS DE CONTAS E ODS 6: a contribuição do TCE-RJ para o alcance das metas para acesso à água potável e ao saneamento básico

COURT OF ACCOUNTS AND SGD 6: Contribution of TCE-RJ to the achievement of goals for access to drinking water and basic sanitation

Débora da Silva Almeida¹

Fernanda Greco Laureano²

Maria Clara Carvalho Rameiro³

Resumo: O presente artigo possui como objetivo apresentar duas ações de controle realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) que possuem um potencial de impacto social significativo e que se coadunam com o alcance do ODS 6 – Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos. Por meio de uma Auditoria Operacional e de um Levantamento, retrata-se como o trabalho dos Tribunais de Contas é capaz de promover valor e benefícios à sociedade ao fornecer valiosas informações para os gestores públicos no processo de tomada de decisão, permitindo que eles tenham uma visão mais ampla e aprofundada sobre a efetividade das políticas públicas que conduzem. O impacto do artigo reside em demonstrar como os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições, podem abordar os ODS em suas agendas fiscalizatórias.

Palavras-chave: ODS-6. Auditoria Operacional. Levantamento. Recursos Hídricos. Saneamento Básico.

Abstract: This paper aims to present two control actions performed by the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (in Brazil, TCE-RJ) that have potential of significant social impact and comply with what is foreseen by SDG 6 - Ensure access to water and sanitation for all. Through an Performance Audit and a Survey, it is reported how the work performed by the Courts of Accounts is able to promote

1 Graduada em Química pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-graduada em Engenharia Sanitária e Ambiental pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Direito Administrativo com Ênfase em Carreiras de Tribunais. Atuou na iniciativa privada na área de gestão de resíduos. Atualmente é Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), atuando na Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente.

2 Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Atualmente é Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), atuando na Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente.

3 Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pós-graduada em Engenharia de Estruturas (UFPI). Pós-graduada em Direito Administrativo pela Faculdade Focus. Atualmente é Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), atuando na Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente.

value and benefits to society by providing valuable information to public managers in the decision-making process, allowing them to have a wider and deeper view about the effectiveness of the public policy they conduct. The impact of the paper resides in demonstrating how the Courts of Accounts, in exercise of their attributions, can address the SDGs in their inspection agendas.

Keywords: SDG-6. Performance Auditing. Survey. Water Resources. Basic Sanitation.

1 INTRODUÇÃO

Em 1961, o primeiro ser humano a ver o planeta do espaço, Yuri Gagarin, afirmou: “A Terra é azul.” No entanto, a vasta quantidade de água que pode ser observada na superfície terrestre, em especial, em seus oceanos, não reflete a situação de insegurança hídrica que alguns lugares do mundo enfrentam.

Estima-se que 97,5% de toda água existente na Terra é salgada e dos 2,5% de água doce, 69% está congelada, 30% no subsolo, restando apenas 1% em rios, conforme dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2023). Em que pese os rios corresponderem aos principais mananciais de abastecimento de água, eles sofrem com elevado despejo de esgoto não tratado, escoamento dos resíduos agrícolas e águas residuais inadequadamente tratadas da indústria, aumentando o risco de degradação da qualidade da água em todo o mundo (UNICEF, 2017).

Outro dado relevante é trazido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em seu *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2023* (UNESCO, 2023), no qual cita o estudo de Burek *et al.* (2016), a respeito da pressão sobre os recursos hídricos. O referido estudo estima que a “demanda global geral por água continuará a aumentar a uma taxa anual de cerca de 1%, resultando em um aumento de 20% a 30% até 2050”, em decorrência do crescimento populacional, do desenvolvimento socioeconômico e das mudanças nos padrões de consumo.

Amá qualidade da água associada aos dados de disponibilidade e às tendências futuras de demanda evidenciam a urgência e magnitude do tema. Nesse cenário, em 2015, as Nações Unidas reafirmaram a importância da água em sua agenda de atuação e aprovaram a Agenda 2030, contendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais, destaca-se para este artigo, o ODS 6: água potável e saneamento.

1.1 ODS 6: ASSEGURAR A DISPONIBILIDADE E GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E SANEAMENTO PARA TODAS E TODOS

O ODS 6 visa assegurar, de forma universal e equitativa, o direito humano à água potável e segura e ao saneamento básico, estando intrinsecamente relacionados aos direitos à vida e à saúde, além de promover a restauração e a defesa do meio ambiente.

É notório que o ODS 6 trata de saneamento e recursos hídricos em uma perspectiva integrada, buscando garantir disponibilidade de recursos hídricos

para as demandas e usos das atividades humanas, ações de conservação dos ecossistemas, redução de desperdícios e acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO, 2022).

A transversalidade do ODS 6 é ressaltada por Alberto Gallo (2021) quando afirma ser esse o setor de infraestrutura mais aderente às metas globais, uma vez que investimentos em água e saneamento trazem benefícios sociais abrangentes, tais como: redução da pobreza (ODS 1); redução da fome e agricultura sustentável (ODS 2); saúde e bem-estar (ODS 3); trabalho decente e crescimento (ODS 8); redução das desigualdades (ODS 10); consumo e produção responsáveis (ODS 12); ação contra mudanças do clima (ODS 13); e vida na água e terrestre (ODS 14 e 15).

No relatório *Water and Sanitation Interlinkages across the 2030 Agenda for Sustainable Development*, a UM-WATER (2016) apresenta os vínculos e as interdependências entre as metas de desenvolvimento sustentável e o ODS 6, contribuindo para as três dimensões da sustentabilidade: social, econômica e ambiental. Para que o acesso à água e ao saneamento não sejam impeditivos à melhora na qualidade de vida da população, à sustentabilidade ambiental e à prosperidade econômica, os Estados Membros da ONU estabeleceram 8 (oito) metas a serem alcançadas até 2030. Para acompanhar a evolução de cada país, foram desenvolvidos 12 indicadores, conforme ilustra o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Metas e Indicadores do ODS 6

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos		
	METAS	INDICADORES
	6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos.	Proporção da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura.
	6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.	A: Proporção da população que utiliza serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura. B: Proporção da população com instalações para lavar as mãos com água e sabão.
	6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.	A: Proporção de águas residuais tratadas de forma segura. B: Proporção de corpos hídricos com boa qualidade da água.

	6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.	A: Alterações na eficiência do uso da água. B: Nível de stress hídrico: proporção entre a retirada de água doce e o total dos recursos de água doce disponíveis do país.
	6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.	A: Grau de implementação da Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). B: Proporção de bacias hidrográficas e aquíferos transfronteiriços abrangidos por um acordo operacional de cooperação em matéria de recursos hídricos.
	6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas.	Alteração na extensão dos ecossistemas relacionados à água ao longo do tempo.
	6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso.	Montante de ajuda oficial ao desenvolvimento na área da água e saneamento, inserida num plano governamental de despesa.
	6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.	Participação das comunidades locais na gestão de água e saneamento.

Fonte: adaptado do documento ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores (ANA, 2022).

Como pode ser observado, as metas do ODS 6 demandam o comprometimento de cada nação para implementar soluções, muitas vezes, complexas e onerosas, aumentando o desafio, principalmente, para países em desenvolvimento, como o Brasil (MAHLKNECHT; GONZÁLEZ-BRAVO; LOGE, 2020).

1.2 IMPLANTAÇÃO DAS METAS DO ODS 6 NO BRASIL

As ações aderentes aos objetivos globais são idealizadas e realizadas por todas as esferas de governo, sem exclusividade ou hierarquia, assim como, há relevantes iniciativas da sociedade civil. Ou seja, a responsabilidade para o alcance do ODS 6, de garantir o acesso seguro e equitativo à água e ao saneamento, perpassa as formas de organização de cada governo. É um compromisso de cada ente estatal, das organizações públicas ou privadas e de cada cidadão com as

gerações futuras e o planeta.

Dessa forma, ao elaborar os ODS, a ONU não impôs quais as medidas deveriam ser adotadas para tanto, devendo cada um agir da forma mais adequada a sua realidade (HERRERA, 2019). Não obstante a liberdade para implantação das metas, as Nações Unidas, através das suas Agências de Custódia, monitoram o desempenho, atualizando os indicadores junto aos países periodicamente.

No Brasil, a maior parte dos indicadores do ODS 6 tem a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como ponto focal para atualização, monitoramento e comunicação com as Agências de Custódia, atuando conjuntamente com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), conforme a informação requerida (ANA, 2022).

Nesse cenário, faz-se relevante apresentar a síntese dos resultados mais atuais dos indicadores do ODS 6 no Brasil apresentados pela ANA na 2ª edição do relatório *ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores*:

Figura 1 – Síntese do desempenho do Brasil nos indicadores do ODS 6





Fonte: ANA, 2022.

Observa-se a concretização parcial das metas do ODS 6 pelo Brasil, com destaque favorável para a meta 6.1.1, que indica o acesso à água potável e segura por 97,4 % da população, e desfavorável para a meta 6.3.1, que apresenta o percentual de esgoto tratado da ordem de 58,3%.

É nesse contexto, que os Tribunais de Contas devem concentrar esforços, principalmente, por meio de suas funções conciliadoras e pedagógicas, para auxiliar os gestores a superarem o *déficit* em saneamento e gerar valores relevantes à sociedade brasileira.

2 CONTRIBUIÇÕES DO TCE-RJ PARA O ALCANCE DO ODS 6

A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 12, intitulada *Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos*, tem como objetivo contribuir com o aprimoramento dos Tribunais de Contas e estabelecer um padrão nacional de atuação para comunicar e promover o valor e os benefícios que podem trazer à sociedade por meio das auditorias que realizam. A Norma compõe a estrutura do nível 1 das normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que abrange os princípios basilares e os pré-

requisitos para o adequado funcionamento dos Tribunais de Contas, relacionados à independência, transparência e *accountability*, ética e controle de qualidade, que são relevantes para todas as auditorias.

Sob essa ótica, o presente artigo apresenta duas ações de controle realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que possuem um potencial de impacto social significativo e que se coadunam com o alcance do ODS 6 – Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos. A primeira seção dedica-se a expor a concepção, a metodologia e os principais resultados obtidos na auditoria operacional realizada na gestão de recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro (processo n. 102.554-8/22). A segunda seção apresenta a metodologia e os objetivos do levantamento realizado junto aos municípios fluminenses sobre a política municipal de saneamento básico. Ressalta-se que não foram divulgados os resultados do levantamento pelo fato de o relatório ainda não ter sido apreciado pelo Corpo Deliberativo do TCE-RJ até a data de submissão do artigo. Contudo, convidamos o leitor a acessar todos os dados e o relatório final desse procedimento (processo n. 206.123-8/23) por meio do sistema de consulta processual do sítio oficial do TCE-RJ.

2.1 AUDITORIA OPERACIONAL NA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No ordenamento brasileiro, apesar de o direito à água não estar expresso na Constituição da República Federativa do Brasil (1988), o acesso à água em padrões de qualidade mínimos corresponde a uma garantia ao direito à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 5º, 196 e 225, todos da CRFB/88). Além disso, a água é elemento essencial para a dignidade da pessoa humana (FERREIRA PES, 2020).

Água limpa e segura, sem microrganismos, substâncias químicas ou contaminantes radiológicos que constituam uma ameaça para a saúde, é um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (ONU, 2010). A garantia de água limpa e segura é fundamental para redução da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para a prossecução de todos e cada um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2010).

Contudo, grande parte da população fluminense ainda enfrenta obstáculos ao pleno gozo do direito à água limpa e segura. Nos últimos 5 anos, 46% (quarenta e seis por cento) das estações de amostragem de monitoramento da qualidade das águas do Estado do Rio de Janeiro tiveram a média anual do Índice de Qualidade de Água (IQA_{NSF}) classificada em “Ruim” ou “Muito Ruim”, conforme os boletins divulgados anualmente pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Ou seja, nesses pontos de coleta, as águas estavam impróprias para tratamento convencional visando abastecimento público, sendo necessários tratamentos mais avançados.

Soma-se a isso as crises de abastecimento público vivenciadas pelo Estado em 2019 e 2020, provocadas pelo aumento da concentração da substância Geosmina⁴,

4 Composto orgânico produzido por microrganismos presentes no solo, como bactérias e fungos, ou na água, como as cianobactérias. No ambiente aquático, a liberação está associada à alteração do gosto e do odor da água.

em especial, na Lagoa do Guandu, maior manancial de abastecimento público do Estado. A Estação de Tratamento de Água (ETA) do Guandu é responsável por abastecer 16 cidades e uma população de mais de 9 milhões de habitantes, no entanto, capta água bruta de uma bacia hidrográfica que sofre com o despejo de esgoto sem tratamento, a montante.

Esse foi o cenário que ensejou a determinação plenária para realização de uma auditoria operacional extraordinária com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos hídricos no Estado do Rio de Janeiro (processo n. 102.554-8/22).

No que se refere ao tema, o Estado é regido pela Lei n. 3.239, de 02 de agosto de 1999, que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos. A lei define um conjunto de diretrizes e instrumentos que visam garantir a gestão sustentável dos recursos hídricos e possui como objetivo principal promover o uso racional e sustentável da água, proteger os corpos d'água e seus ecossistemas associados, garantir a segurança hídrica da população e fomentar o desenvolvimento econômico e social do Estado. Além disso, prevê a criação de instrumentos de gestão, como o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERHI), os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) e o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

A gestão de recursos hídricos constitui tema bastante amplo e que envolve diversas dimensões de atuação. Ela perpassa a administração da água em si e abarca aspectos ligados à ocupação do solo, à cobertura florestal das bacias hidrológicas, à produção de energia elétrica, ao fomento de atividades produtivas, à prevenção a eventos críticos, dentre outros. Isso porque deve ser garantida a quantidade e a qualidade do recurso hídrico para que o uso atual não o esgote futuramente.

Diante desse universo abrangente e considerando as limitações da auditoria, a equipe direcionou sua atuação para as ações e atividades do Governo do Estado do Rio de Janeiro no que tange ao controle da qualidade de água bruta dos corpos hídricos. Definido o componente da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) a orientar a ação de controle: qualidade da água bruta, foram aplicadas três técnicas de diagnóstico para delimitar o escopo da auditoria, quais sejam: Matriz SWOT, Diagrama de Verificação de Risco (DVR) e Mapeamento de Processos.

A partir da elaboração da Matriz SWOT e do DVR, foram identificadas e classificadas com alta probabilidade e alto impacto na política 7 (sete) fraquezas e ameaças relativas à PERH. Assim, entendeu-se necessário que os gestores realizassem a hierarquização dessas fraquezas e ameaças a partir da atribuição de pesos aos critérios de Gravidade, Urgência e Tendência – Matriz GUT.

O resultado das referidas técnicas de diagnóstico permitiu à equipe observar significativas inconsistências nas etapas de planejamento, implementação e controle da política pública. Contudo, em razão da limitação temporal e de recursos humanos para realização do trabalho, delimitou-se o escopo da auditoria em três aspectos da governança da política pública, quais sejam: o planejamento, a coordenação dos atores e a capacidade operacional.

O direcionamento da auditoria para a governança da política pública se deu

pelo fato dessas estruturas darem suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública sejam alcançados (TCU, 2014). Isto é, diante dos problemas identificados pelas técnicas de diagnóstico, a equipe entendeu que a análise da governança da política pública, e não, dos seus resultados propriamente ditos, agregaria maior valor para a gestão dos recursos hídricos, focando na qualidade dos fatores estruturais que possuem capacidade de aumentar a probabilidade de alcance dos resultados previstos.

Portanto, em síntese, o objetivo da auditoria foi avaliar o planejamento, a coordenação e a capacidade operacional dos órgãos formuladores e executores da PERH no que tange ao controle da qualidade da água bruta dos corpos hídricos.

Durante a execução do trabalho, foi aplicada a metodologia de avaliação da governança de políticas públicas proposta no referencial de Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *ex post* do Governo Federal, que corresponde ao método multicritério de apoio à decisão (CASA CIVIL *et al.*, 2018). Os métodos multicritérios são metodologias que abordam o problema levando em conta diversos critérios, incluindo os aspectos subjetivos dos tomadores e agentes de decisão. Não têm como pretensão apresentar a melhor ou única opção para resolução, mas sim uma gama de alternativas que podem ser adotadas pelo tomador de decisão na solução do problema. O resultado da avaliação permite estimar a importância relativa que cada um dos elementos da governança possui na política pública, tendo em vista o seu tempo de existência e a experiência dos gestores.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com os gestores para esclarecimentos aprofundados sobre determinados pontos de análise e, também, para investigação de causas. A partir dos resultados alcançados com as técnicas de auditoria aplicadas, a equipe de auditoria elaborou a matriz de achados preliminar, que foi apresentada e validada pelos gestores, por meio de uma reunião conjunta.

Nos parágrafos a seguir, serão apresentados os principais resultados obtidos no trabalho a fim de trazer à tona a importância dessa modalidade de auditoria como forma de induzir o aumento da efetividade da gestão pública e impactar positivamente a vida dos cidadãos.

Uma das falhas mais relevantes que foi identificada pela equipe diz respeito ao achado intitulado como *Instrumentos de planejamento não orientam a implementação da política*. A equipe analisou os Planos Plurianuais (PPA) 2012-2015, 2016-2018 e 2020-2023, a fim de verificar de que forma a PERH se encontra operacionalizada por meio do principal instrumento de planejamento da Administração Pública Estadual. A partir dessa análise, foram encontradas inconsistências que se repetiram nos três PPAs, dentre as quais, pode-se destacar: ações contidas no PPA que não haviam sido previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERHI); ações repetidas em mais de um PPA e ainda não executadas, tal como, o Sistema de Informações (SEIRHI); divergência de objeto/produto final entre o PPA e o PERHI.

Concluiu-se, portanto, que a expressiva maioria das ações previstas no PPA não estavam embasadas no PERHI tal como foram concebidas, ou possuíam diferentes produtos, ou não foram implementadas. Sendo assim, não foi possível identificar um planejamento estratégico do Governo do Estado para a coordenação dos esforços das diversas iniciativas relacionadas à gestão de recursos hídricos

que alinhem insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos. Na falta desse norteador, são empreendidas iniciativas pulverizadas, que, no conjunto, carecem de encadeamento lógico para cumprirem o seu propósito, resultando na ineficácia dos instrumentos de planejamento na operacionalização da política.

Prosseguindo, outro achado que merece ser destacado foi a ausência de um sistema de monitoramento e controle da política. Segundo o Guia Prático de Análise *ex ante* de Políticas Públicas (2018), do Governo Federal, o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas permite verificar o desempenho de políticas, possibilitando ajustes ao longo da execução e funcionando como um elemento de gestão indispensável ao planejamento dos programas e à melhoria da efetividade das ações. Verificou-se, com base na legislação estadual, a ausência de previsão de um sistema de monitoramento e controle das ações estabelecidas pela PERH.

A falta desse sistema foi corroborada durante a aplicação do questionário de avaliação da governança. Ademais, o elemento Controle, que compõe a Governança, foi o que obteve o menor desempenho, conforme o método de avaliação utilizado. Ainda, foi evidenciado que não há normas ou regulamentos que formalizem esses processos, de maneira que não é possível prevenir a ocorrência da maioria dos eventos que possa comprometer os resultados da política, demonstrando fragilidade também do componente Institucionalização.

Ademais, a ausência de monitoramento e controle das ações da política resulta na falta de transparência a respeito do que está sendo implementado, dificultando o controle social e a atuação do formulador da política. Além disso, impossibilita a prevenção de riscos e reduz a capacidade do Estado de examinar, mensurar, corrigir, e redefinir ações e prioridades, de maneira que o aperfeiçoamento contínuo da PERH fica comprometido.

Avançando, a equipe identificou como uma falha relevante o processo de tomada de decisão baseado em julgamento profissional em detrimento de evidências. Na fase de planejamento de uma política pública, ou seja, na identificação do problema, elaboração de alternativas e escolha da solução, o gestor deve fundamentar suas decisões em evidências, para que, assim, as ações possam ser embasadas em critérios objetivos que permitam alocação eficiente de recursos, conforme exposto no Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas *ex ante* (UNIÃO, 2018). Sendo assim, buscou-se avaliar o uso de evidências no processo de diagnóstico do problema e de planejamento das ações de monitoramento, controle e recuperação da qualidade das águas.

É importante destacar que o órgão executor da política é detentor de uma grande quantidade de informações sobre a qualidade das águas dos rios, baías e lagoas do Estado, no entanto, evidenciou-se que as informações oriundas do monitoramento da qualidade das águas são subutilizadas, uma vez que não foi possível identificar processo de planejamento de ações que as utilizasse de forma consistente.

A partir dos relatos dos gestores, a auditoria identificou duas causas principais que contribuem diretamente para a não utilização de evidências no processo de tomada de decisão: a cultura organizacional que mantém procedimentos defasados

e a ausência de infraestrutura de tecnologia da informação para tratamento e disponibilização de forma amigável dos dados.

A não utilização de evidências no processo de tomada de decisão, além de ir de encontro com as boas práticas de governança pública previstas, tem como potenciais efeitos negativos o dispêndio de recursos financeiros e humanos em situações pontuais e descoordenadas, sem permitir que ações estratégicas sejam implementadas para evitar ou minimizar a ocorrência de demandas críticas e emergências.

Ademais, outro achado relevante que cabe ser destacado neste artigo refere-se à instância de coordenação não atuante no alinhamento de ações dos atores. Quando se fala em coordenação de políticas públicas, faz-se relevante abordar o entendimento de Souza (2018), de que a solução dos constantes problemas identificados pelos diferentes *stakeholders* em relação às políticas públicas não estaria apenas no uso de informações, mas nos desafios relacionados à coordenação entre os atores que formulam e implementam as políticas. Isso ocorre tendo em vista as transformações sociais que culminaram na criação de diversas instituições para formular e implementar políticas, adaptá-las às circunstâncias existentes e ao crescimento das demandas da população, aumentando cada vez mais a complexidade e diversidade das políticas públicas.

Nesse contexto, analisa-se a coordenação horizontal (atores que compõem o mesmo nível de governo) no âmbito da gestão estadual de recursos hídricos, ou seja, a necessidade de que as organizações públicas trabalhem conjuntamente para não haver sobreposição, lacunas ou contradições na política pública.

Segundo Peters (2018, p. 2-3), há quatro níveis possíveis de coordenação:

1. Coordenação Negativa: agências governamentais não se comunicam, contudo, os serviços são prestados, os processos decisórios não são alterados e os problemas que surgem não são resolvidos.
2. Coordenação Positiva: busca de alternativas para um trabalho conjunto para a provisão de serviços mais eficientes, envolvendo acordos e negociações entre as agências participantes.
3. Integração da Política: abrange a coordenação do serviço e dos objetivos que guiam as agências. Nesse nível, não apenas os setores técnicos cooperam na implementação, mas as altas instâncias da agência negociam a compatibilidade de seus objetivos. Como consequência, barganhas ocorrem e muitas vezes a autoridade central é mobilizada para que a integração ocorra.
4. Desenvolvimento de estratégias para o governo: a estratégia contempla as agências setoriais e funcionais e uma visão clara de futuro da política pública e do governo.

A partir da realização das metodologias de diagnóstico (matriz SWOT/ DVR e Mapeamento de Processos) e da aplicação do questionário de avaliação da governança, com a participação dos gestores, foi possível concluir que a coordenação, no âmbito da temática de recursos hídricos, encontra-se entre os níveis 1 e 2.

Tal conclusão fundamenta-se no fato de que, durante a realização da oficina

da matriz SWOT, observou-se que há uma proximidade entre o órgão gestor e o formulador da política. Contudo, essa integração se dá majoritariamente em caráter interpessoal – podendo, inclusive, decorrer da estrutura física. No campo institucional, não ficou claro de que maneira ocorre essa coordenação, considerando, por exemplo, que durante a oficina do Mapeamento de Processos, os gestores divergiram significativamente quanto ao fluxo da política no âmbito da qualidade da água.

Essa constatação é corroborada ainda pelo fato de, na análise multicritério de avaliação da governança, o quesito “Institucionalização” correspondente obteve uma pontuação 0 de 6 pontos possíveis⁵. Ou seja, em que pese haja um fluxo facilitado de informações interpessoais entre o gestor e o formulador, esse fluxo não é institucionalizado, refletindo numa instância de coordenação não atuante no alinhamento das ações dos atores.

Por fim, foi constatado pela auditoria que a disponibilidade de recursos humanos é insuficiente para a execução da política. O órgão executor da política estadual de recursos hídricos necessita de corpo técnico qualificado e em número suficiente para o adequado desempenho das suas funções finalísticas. A lei estadual que o rege prevê um total de 1.835 cargos (entre efetivos e comissionados) disponíveis para o atendimento de suas finalidades institucionais. Não obstante, durante o período em que a auditoria foi realizada, o quadro de pessoal era composto por 1.071 servidores ativos, dos quais: 543 eram servidores efetivos, 499 eram comissionados extraquadro e 29 eram requisitados de outros órgãos.

Portanto, no que se refere aos ocupantes de cargo efetivo, observou-se uma grande defasagem entre o número de cargos criados e os ocupados, isto é, dos 1.233 cargos existentes, apenas 44% estavam preenchidos. Além disso, especificamente no instituto auditado, grande parte dos servidores eram oriundos de órgãos extintos e, em consequência disso, herdou um corpo técnico mais envelhecido, cuja faixa etária mais representativa está entre sessenta e setenta anos e a faixa de tempo de exercício mais representativa está em mais de trinta e cinco anos.

Os gestores relataram que a situação no órgão se agravou a partir de setembro de 2017, principalmente, em virtude de aposentadorias e saída de servidores para carreiras mais atrativas. Como principais causas que contribuem para a baixa retenção dos servidores, citam-se a defasagem salarial em relação à iniciativa privada e a outros órgãos da administração pública; baixo valor das gratificações e dos cargos de gestão; e política de benefícios pouco atrativa.

Ademais, à época em que a auditoria foi executada, havia 191 servidores aptos a aposentadoria, podendo desligar-se a qualquer tempo, bem como 225 servidores aptos a aposentadoria até 2030, ano previsto para o término do Regime de Recuperação Fiscal. Somando-se as possíveis vacâncias ao número de cargos vagos, sem que nenhuma medida para reposição seja adotada, restará apenas 26% dos cargos ocupados no órgão responsável por executar a PERH.

Esses foram, portanto, os principais achados apontados na auditoria operacional realizada pelo TCE-RJ, os quais revelam fragilidades e, até uma

5 Detalhes da metodologia podem ser encontrados no documento Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post.

vulnerabilidade, na governança da política pública estadual de recursos hídricos. A partir das recomendações propostas, pretende-se contribuir para o aprimoramento dos processos de planejamento e tomada de decisão da Administração Pública Estadual no que diz respeito à recuperação e preservação da qualidade da água bruta dos corpos hídricos. Além de melhorar a comunicação e coordenação entre os diferentes atores da política pública e, por fim, estimular o reestabelecimento de sua capacidade operacional.

Ao identificar esses pontos de melhorias, a auditoria aponta caminhos para aprimorar a efetividade da política estadual de recursos hídricos. O estímulo ao planejamento, às ações coordenadas e ao dimensionamento adequado da capacidade operacional auxilia os gestores da política a evitarem a ocorrência de novas crises, como por exemplo, a ocorrida no reservatório do Guandu e que afetou diretamente milhões de habitantes do Estado. Além disso, sob uma perspectiva mais abrangente, o trabalho pode ser visto como um indutor da ampliação do acesso à água potável segura e ao saneamento básico adequado e equitativo para a população e, dessa forma, colabora com o alcance do ODS-6.

Os resultados ora apresentados, em consonância aos preceitos da NBASP-12, mostram como o trabalho dos Tribunais de Contas é capaz de promover valor e benefícios à sociedade. As auditorias operacionais podem fornecer informações valiosas para os gestores públicos no processo de tomada de decisão, permitindo que eles tenham uma visão mais ampla e aprofundada sobre os resultados das políticas públicas e possam ajustá-las ou reformulá-las de acordo com as necessidades da população.

Dessa forma, ao ampliar o olhar para além da legalidade, os tribunais de contas contribuem para a melhoria da qualidade da gestão pública e para o alcance de resultados mais satisfatórios para a sociedade e, assim, cumprem plenamente o seu papel constitucional.

2.2 LEVANTAMENTO SOBRE A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

Como citado anteriormente, o ODS 6 explicita a importância, a nível mundial, de garantir o saneamento básico à toda população de forma equitativa e segura. Nesse contexto, verifica-se que a Lei Federal n. 11.445, de 5 janeiro de 2007 define Saneamento Básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; de esgotamento sanitário; de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, ou seja, uma única política – de Saneamento – possui essas quatro vertentes de atuação, cada uma com suas diretrizes, objetivos e metas.

A partir desse conceito, é possível perceber o impacto dessa política na vida dos cidadãos, que propicia melhores práticas de higiene e maior saúde infantil, além de contribuir para a redução das internações hospitalares por doenças parasitoinfecciosas, resultando em efeitos notáveis e amplamente reconhecidos sobre a qualidade de vida, saúde coletiva, cidadania e meio ambiente (GALVÃO JUNIOR, 2009; SOUSA; COSTA, 2013, apud ARAÚJO; SILVEIRA; FERREIRA,

2022). Esse impacto significativo foi refletido na publicação da Lei n. 14.026, de 15 de julho 2020, que definiu metas de universalização visando garantir o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto. Dessa forma, a atuação da Corte de Contas Estadual também buscou refletir a importância dada pelo legislador a esses dois componentes, quais sejam: abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluídos neste, a coleta e o tratamento.

Essa atuação se intensificou, inicialmente, com a definição das Diretrizes da Gestão da Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para o Biênio 2023-2024, que previu como um dos pressupostos básicos o *Controle Externo em Saneamento Básico*, considerando o alinhamento com as normas infraconstitucionais referentes às políticas públicas de saneamento e meio ambiente, e reforçando as funções pedagógica e conciliadora atribuídas aos Tribunais de Contas.

No contexto dessa importante função do Controle Externo, e reiterando o abordado na seção anterior de transcender a fiscalização sob a ótica dos aspectos meramente legais, se desenvolveu a fiscalização relativa ao Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB). Segundo Dall'Olio (2018), a instrução oriunda das Cortes de Contas vai além do caráter punitivo, sendo valioso instrumento prático para que as ações dos gestores se adequem ao interesse da sociedade. Alinhado a esse entendimento, o controle desse normativo se iniciou a partir de um Levantamento (processo n. 206.123-8/2023), cujo conceito é definido pelo Manual de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2021, p. 7) como instrumento de fiscalização utilizado para conhecer o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos poderes do Estado e dos municípios, assim como dos programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, bem como identificar objetos e instrumentos de fiscalização. Ou seja, a finalidade inicial é de utilizar o Levantamento para conhecer a situação dos municípios do Estado em relação às previsões normativas da Lei n. 14.026/2020, objetivando construir um diagnóstico que subsidie as ações de controle posteriores.

Entretanto, é essencial pontuar a delimitação do escopo dessa atuação inicial aos 51 municípios do Estado do Rio de Janeiro que não aderiram a nenhum dos 4 blocos da concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (Cedae). Isso decorre do fato de que a referida concessão regionalizada, ocorrida no âmbito da Concorrência Internacional n. 01/2020, realizada em dezembro de 2020, teve seus contratos celebrados sob a égide do Novo Marco do Saneamento, inclusive no tocante à previsão contratual das metas de universalização dos serviços. Ademais, em alinhamento ao expresso no § 5º do art. 11-B da Lei n. 11.445/07, a verificação do cumprimento dessas metas deverá ocorrer anualmente pela agência reguladora, observado o intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, devendo as metas terem sido cumpridas em 3 (três) anos deste intervalo; sendo que a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência contratual, prazo este

ainda não transcorrido. Diante do contexto, infere-se a pertinência de diagnosticar a situação dos serviços de Saneamento nos municípios não integrantes dessa concessão regionalizada.

Nesse âmbito, ressalta-se que o Levantamento realizado se estruturou a partir das exigências do Novo Marco e da Política de Saneamento Básico considerando as seguintes vertentes:

- Dados Contratuais;
- Planos Municipais de Saneamento Básico;
- Investimentos e Contabilidade;
- Índices operacionais relativos ao atendimento dos serviços de Saneamento;
- Diagnóstico;
- Regulação.

Em relação aos Dados Contratuais vigentes, buscou-se identificar o prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como a respectiva natureza da prestação (se Concessão, Contrato de Programa ou Serviço Autônomo), e de que forma foram formalizadas as metas de universalização previstas no Art. 11-B no Novo Marco. Objetivou-se também obter um panorama das alternativas que os municípios estão adotando para o atingimento dessas metas, além de investigar quais os elementos foram previstos na repactuação de contratos, visando às metas de universalização.

Em relação aos Planos Municipais de Saneamento Básico, objetivou-se diagnosticar o cenário dos entes municipais quanto a esse relevante instrumento da Política, quanto à existência ou não de planos, se foram atualizados ou não segundo as alterações promovidas pela Lei n. 14.026/2020, bem como se há previsão de atualização ou elaboração, a depender do caso.

Quanto ao tópico Investimentos e Contabilidade, pretendeu-se identificar de quais fontes de receita o município financia seus investimentos com vistas a atingir a universalização dos serviços, o que foi objeto de questionamento no bojo dos Indicadores Operacionais, considerando o previsto pela Norma de Referência n. 2 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Ou seja, buscou-se investigar qual a situação dos municípios em relação às metas de universalização.

Já no que se refere ao Diagnóstico, o objetivo foi de ter ciência se o município ou o prestador do serviço realizou estudo de diagnóstico para subsidiar o planejamento do cumprimento da meta de universalização de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, obtendo-se um panorama das vulnerabilidades e dificuldades encontradas em cada ente. Segundo o Guia Prático de Avaliação *ex ante* de Políticas Públicas (2018), o diagnóstico do problema que se pretende combater faz parte de uma etapa relevante para o desenvolvimento, reformulação ou aperfeiçoamento de uma política pública.

Por fim, quanto à regulação, buscou-se identificar de que forma ocorre a atuação da Agência Reguladora dos serviços de Saneamento, considerando que a relevância dessa figura institucional trazida pela nova legislação implicou em

um novo arranjo institucional na modelação regulatória existente no Brasil, sendo decorrente do aumento da participação de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, com a redução da participação estatal na economia, o que exigiu um fortalecimento das instituições incumbidas de regular os setores desestatizados (SADDY, 2016).

Considerando os tópicos anteriormente citados, foi estruturado um questionário aplicado aos municípios, requerendo-se também o envio da respectiva documentação comprobatória das informações prestadas, o que viabilizou celeridade na inspeção documental, cujo objetivo era de validar as respostas obtidas via questionário. Observou-se que essa atuação aproximou a Corte de Contas da realidade do ente municipal, bem como revelou amplo espaço de aprimoramento nesse sentido, porquanto foram identificadas diversas situações peculiares e complexas em relação aos serviços de Saneamento, de modo que uma atuação sob a ótica meramente legal não seria eficaz para um adequado diagnóstico. Dessa forma, tendo em vista que o Art. 8º, I, da Lei n. 11.445/07 prevê a titularidade do Município e Distrito Federal em relação aos serviços de Saneamento Básico de interesse local, tem-se que a aproximação da atuação do Tribunal de Contas e do ente municipal revelou-se não somente positiva, mas necessária.

Nesse contexto, a utilização do Levantamento para diagnosticar o panorama dos municípios do Estado em relação ao NMLSB, possibilitando a estruturação das informações obtidas via questionário e validadas por inspeção documental, mostrou-se relevante na identificação da situação dos municípios, o que inclui as dificuldades enfrentadas por esses entes, situações peculiares, lacunas de competências ou informações, e até mesmo exemplos positivos que podem vir a caracterizar *benchmarks* em determinado aspecto da política.

Portanto, considerando que o diagnóstico prévio das lacunas existentes na execução dessa política subsidia as ações de controle que serão tomadas posteriormente, ou seja, a definição do instrumento e do objeto de fiscalizações ulteriores serão fundamentadas de acordo com as peculiaridades e lacunas do caso concreto, embasadas em dados informados pelos próprios entes, validados e inseridos em um panorama geral, conclui-se pela maior efetividade da atuação do Controle Externo, o que, no caso das metas de universalização dos serviços de Saneamento Básico, é fundamental para o seu atingimento, impactando positivamente na qualidade de vida dos cidadãos, objetivo basilar do ODS 6.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças climáticas alertadas pelos cientistas de todo o mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2022) e, já vivenciadas pela população com ciclos da água cada vez mais intensos, seja na escassez, seja em inundações, demandam a transição do *modus operandi* da sociedade, com a delimitação de rigorosas metas, orientações e deveres, acompanhados de planos executivos e estratégicos, em detrimento de discursos retóricos e sem eficácia (DE CARVALHO, 2022).

Diante desse desafio global, os 195 membros da ONU elegeram os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável a serem alcançados até 2030. Para cada ODS, foram estabelecidas as metas e os respectivos indicadores. O ODS 6, vocacionado à garantia de acesso a água potável e ao saneamento, trouxe 8 (oito) metas e 12 (doze) indicadores a serem observados pelos países, em especial, aos gestores titulares das políticas de recursos hídricos e saneamento básico, não como únicos destinatários, mas como indutores e disseminadores de boas práticas.

Outrossim, os Tribunais de Contas, no exercício de suas competências constitucionais, devem contribuir com os gestores públicos para o alcance do ODS 6, atuando para o aprimoramento em todas as fases do ciclo das políticas de recursos hídricos e de saneamento, desde o diagnóstico e modelagem das ações até o monitoramento e a avaliação dos resultados da política.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contribui para que o Estado e os Municípios se aproximem do objetivo global, na medida em que promove duas ações de controle que abrangem todas as metas do ODS 6. Enquanto a auditoria operacional relaciona-se com as metas 6.3, 6.4, 6.5 e 6.6, o Levantamento relaciona-se diretamente ao estabelecido nas metas 6.1 e 6.2 e, por fim, as metas de Cooperação Internacional e participação social foram tangenciadas nos dois procedimentos.

Figura 2 – Correlação entre as ações do TCE-RJ e as metas do ODS6



Fonte: ANA, 2022 (adaptado pelas autoras).

Buscou-se, portanto, demonstrar como os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições, podem abordar os ODS em suas agendas fiscalizatórias, apresentando os dois procedimentos de controle realizados pelo TCE-RJ, com o

intuito de contribuir para o alcance das metas idealizadas para o ODS6 e gerar impacto na sociedade.

Por fim, ratificamos o convite para que o leitor acesse todos os dados e os relatórios finais, tanto da auditoria operacional na gestão de recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro (processo n. 102.554-8/22), quanto do levantamento sobre a política municipal de saneamento básico junto aos municípios fluminenses que não aderiram à Concorrência Internacional n. 01/2020, Concessão da Cedae, (processo n. 206.123-8/23).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. 2. ed. Brasília: ANA, p. 112, 2022.

ARAÚJO, Juliana Maria de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Impacto das Políticas e Planos Municipais sobre os Indicadores de Acesso ao Saneamento Básico. **IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI - EnAPG 2022**, [online], maio, 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/6a182a16e66268d7ce85fcfe945df787.pdf> . Acesso em: 09 maio 2023.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.445, de 5 janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 09 mai. 2023.

BRASIL. **Lei Federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 09 mai. 2023.

CASA CIVIL. Presidência da República. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Ministério da Fazenda (MF). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. v. 1. Brasília: IPEA, 2018. 192 p.

CASA CIVIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex pos*. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, 301 p.

DALL'OLIO, Leandro. A fiscalização e o papel pedagógico dos Tribunais de Contas: um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 3, p.

58-69, jan. 2019. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>. Acesso em: 10 maio 2023.

DE CARVALHO, Délton Winter. Desvendando a emergência climática. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 17, n. 36, p. 39-64, 2022. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/207/118> Acesso em 22 maio 2023.

FERREIRA PES, João Hélio. Direito fundamental de acesso à água e o mínimo existencial ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 4, p. 275-301, fev. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/40604>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GALLO, Alberto. Transformando o Brasil pelo saneamento: as lições aprendidas na modelagem para concessão do serviço no estado do Rio de Janeiro e a aderência do projeto aos ODS. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. [315]-360, ed. esp., dez. 2021. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22047> Acesso em 16 maio 2023.

HERRERA, Veronica. Reconciling global aspirations and local realities: Challenges facing the Sustainable Development Goals for water and sanitation. **World Development**, v. 118, p. 106-117, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.009>. Acesso em: 20 jun. 2023.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). **Boletim Consolidado de Qualidade das Águas das Regiões Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro**. 2017-2021. Rio de Janeiro: INEA. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/ar-agua-e-solo/qualidade-das-aguas-por-regiao-hidrografica-rhs/> Acesso em: 19 maio 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**. [2018]. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/nbasp-12-valor-e-beneficio-dos-tcs/. Acesso em: 15 maio 2023.

MAHLKNECHT, Jürgen; GONZÁLEZ-BRAVO, Ramón; LOGE, Frank J. Water-energy-food security: A Nexus perspective of the current situation in Latin America and the Caribbean. **Energy**. v. 194, p. 116824, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544219325198>. Acesso em: 20 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Direito Humano à Água e ao Saneamento**. Comunicado à mídia. Programa da Década da Água da ONU. 2010. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change**. Internacional Panel on Climate Change (IPCC). 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>. Acesso em: 22 maio 2023.

PETERS, B. Guy. The challenge of public coordination. **Policy Design and Practice**. v. 1, n.1, p. 1-11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>. Acesso em: 21 ago. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Diretrizes da Gestão: Biênio 2023-2024**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/conheca_as_diretrizes_da_gestao_bienio_2023_2024_do_tce_rj. Acesso em: 10 maio 2023.

SADDY, André. Regulação da prestação direta de serviços públicos: divergências decorrentes do marco regulatório para o saneamento básico. **BDA – Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ, ano 32, n. 4, p. 344-359, abr. 2016.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018, 72 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/politicas-publicas/>. Acesso em: 06 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). **Manual de Auditorias Governamentais do TCE-RJ**. 2. ed. Secretaria Geral de Controle Externo. Rio de Janeiro: TCE-RJ, março de 2021. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/manual-de-auditoria>. Acesso em: 22 maio 2023.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). World Water Assessment Programme. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2023**: parcerias e cooperação para a água; fatos, dados e exemplos de ação. França: UNESCO, 2023, 15p. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384659_por_. Acesso em: 12 maio 2023.

UNITED NATIONS-WATER. **Water and Sanitation Interlinkages across the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Geneva. 2016. Disponível em: <https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2016/08/Water-and->

Sanitation-Interlinkages.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF); **Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017** Update and SDG Baselines. Geneva: WHO e UNICEF, 2017. Disponível em: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/07/JMP-2017-report-launch-version_0.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO APLICADO À REALIDADE AMAZÔNICA: um instrumento para o aprimoramento do controle social e do exercício da cidadania

PARTICIPATORY BUDGET APPLIED TO THE AMAZON REALITY: an instrument for improving social control and citizenship exercise

Douglas Monteiro de Castro ¹

Resumo: O presente artigo é um ensaio teórico, por meio de pesquisa bibliográfica e método hipotético-dedutivo, para discutir a viabilidade e efetividade da implementação do Orçamento Participativo em municípios do estado do Amazonas. O estado do Amazonas possui mais de um milhão e meio de quilômetros quadrados. As barreiras geográficas isolam as cidades e potencializam a dependência ao Poder Público, que, por vezes, falha no primado da efetividade. A maior parte dos municípios do interior do Amazonas figura entre os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil. O Orçamento Participativo, como instrumento de participação efetiva da sociedade no planejamento e construção da gestão, permite a inclusão de atores sociais na esfera de decisão pública, fato que, conforme se expõe neste artigo, possibilita uma gestão mais eficiente e voltada ao atendimento do interesse público de forma equitativa. A inclusão da sociedade civil na cúpula decisória potencializa o controle social e corrobora com o combate a malversação de recursos públicos em municípios na imensidão amazônica.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Controle social. Democracia. Cidadania. Amazônia.

Abstract: The paper is a theoretical essay, made through bibliographical research and a hypothetical-deductive method, to discuss the viability and effectiveness of implementing the Participatory Budget in municipalities in the state of Amazonas. The Amazonas state has more than one and a half million square kilometers. Geographical barriers isolate cities and increase dependence on the Public Power, which sometimes fails in the primacy of effectiveness. Most municipalities in the interior of Amazonas are among the worst Human Development Indexes (HDI) in Brazil. The Participatory Budget, as an instrument for the effective participation of society in the planning and construction of management, allows the inclusion of social actors in the sphere of public decision-making, a fact that, as explained in this article, supports for a more efficient management, aimed at serving the public interest in an equal way. The inclusion of civil society in the decision-making summit enhances social control and assists the fight against the misuse of public resources in municipalities in the Amazonian vastness.

Keywords: Participatory Budgeting. Social Control. Democracy. Citizenship. The Amazon.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas, Pós-graduado em Direito Público com ênfase em gestão pública pela Faculdade Estácio, MBA em Licitações e Contratos pela Faculdade dos Arcos da Lapa, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Amazonas. Atuou como professor de Pós-graduação do CPJUR e como professor da Escola de Serviço Público Municipal e Inclusão Socioeducacional de Manaus. Atualmente é instrutor do Centro de Educação Tecnológica do Amazonas e da Escola de Contas Públicas do TCE-AM. É servidor do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e Advogado.

1 INTRODUÇÃO

Com as eleições de 2018 e a crescente polarização política, inaugurou-se um momento político ímpar no Brasil (ANDERSON, 2019), o engajamento popular e a luta contra a corrupção tornaram-se o palco do cotidiano dos cidadãos brasileiros, e não sem um porquê. Altas taxas de desemprego (GARCIA, 2020), crises nos serviços públicos mais básicos, escândalos crescentes envolvendo os mais diversos atores políticos, desvios de verbas e, por vezes, um total desapego à legalidade e à moralidade, colocam em crise o sistema representativo adotado pela democracia brasileira; torna-se imprescindível apresentar ferramentas mais efetivas tanto no controle, quanto para a participação popular.

No interior do estado do Amazonas, as consequências de uma gestão ineficiente e/ou apartada do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado são demasiado gravosas. A realidade dos municípios é cruel (IBGE, 2020), distâncias continentais separam os interioranos da capital: Manaus, barreiras geográficas que dificultam o usufruto do conjunto básico de direitos previstos na Constituição Federal Brasileira, circunstâncias tais que fazem da Administração Pública protagonista na vida de muitos.

E é sob essa ótica, que se faz necessária a criação de um mecanismo agregador de elementos da democracia representativa e participativa, que atenda aos anseios da população que não mais vê na gestão imperativa e hegemônica, comum à Administração Pública hodierna, qualquer reflexo de participação popular nas decisões estatais (MOUNK, 2019).

Nos findos da década de 1980, o Estado brasileiro foi submetido a mudanças estruturais de grande proporção. A sociedade assumiu um importante papel no processo de transição democrática e no estabelecimento do Estado Democrático de Direito (ABERS; BÜLOW, 2011). As lutas contra as desigualdades sociais e um gradual aumento do interesse popular sobre as decisões políticas refletiram na própria Constituição Federal de 1988, que foi promulgada com elementos e características sem precedentes na história política brasileira.

A Democracia deve ser vista como um regime político que se estabelece sobre os pilares da liberdade e da igualdade entre os seres humanos (BONAVIDES, 2001), e cujos caminhos são traçados através de decisões resultantes do consenso do povo, de forma direta ou através de representantes escolhidos livremente pelos cidadãos, reais titulares da soberania estatal.

Não basta dar ao povo a possibilidade de escolher os seus representantes, o princípio democrático exige a existência de formas de participação efetiva nas escolhas e diretrizes da gestão governamental. Cabe ao Estado criar a estrutura que permita a participação social, para legitimar os caminhos a serem seguidos em nome do bem-estar social e do interesse público.

A gestão participativa desponta como tendência na democracia moderna; experiências como a da província de Kerala, na Índia, por meio dos Panchayats; a de Porto Alegre e Belo Horizonte, no Brasil (AVRITZER, 2008), comprovam o anseio da sociedade por uma gestão mais democrática e inclusiva. Para alcançar uma gestão participativa, é imperiosa a participação efetiva da sociedade no planejamento e

construção da gestão, ou seja, permitir um envolvimento desde a concepção até a concretização da diretriz. Influenciar a formulação, implementação, fiscalização e avaliação das ações governamentais é o caminho almejado pelo cidadão moderno (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

O presente trabalho abordará um dos maiores instrumentos de participação popular na gestão pública, o Orçamento Participativo. Trata-se de um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciarem ou decidirem sobre os orçamentos públicos, com destaque aos orçamentos de investimento de prefeituras municipais, onde a distância entre a máquina pública e a realidade das comunidades é menor (SANTOS, 2002). O Orçamento Participativo é utilizado na cidade de Porto Alegre – RS desde 1989 (AVRITZER, 2008), tempo este que serviu para o aprimoramento e experimentação de diversas variáveis que sempre visaram a garantia da representatividade popular e a eficiência de sua participação. O caso citado foi objeto de estudo nacional e internacional; também serviu de catalizador para a implementação do Orçamento Participativo em inúmeras municipalidades. Ao longo desse caminho, sucessos e fracassos foram constatados, circunstâncias que transformaram o Orçamento Participativo em um experimento da democracia participativa.

O estado do Amazonas possui características peculiares que o transformam em um ente *sui generis*. O maior estado da federação, mas com uma população de pouco mais de quatro milhões de habitantes (IBGE, 2020), sendo que pelo menos metade concentra-se em sua capital, Manaus. Fora sua capital, há mais sessenta e um municípios espalhados pela imensidão verde, separados por distâncias que, por vezes, tornam-se continentais. A malha viária é limitada, a aérea possui custo inviável para grande parte da população e a fluvial cobra seu preço em outra moeda, o tempo. Assim, para o interiorano amazonense, a sensação de isolamento é comum. Essa característica faz com que os entes públicos se tornem protagonistas na vida de muitos deles. A dependência do Estado é muito maior. Saúde, educação, lazer são comumente prestados apenas pelo ente público, trazendo assim, um peso muito maior para cada centavo arrecadado ou repassado para a municipalidade. O sentimento de propriedade também é maior, ou seja, “minha cidade, meu bairro, minha comunidade” são vocábulos comuns ao cidadão do interior, que com isso se vê como um ator mais presente na gestão pública, pois sabe que o impacto das decisões e escolhas dos agentes políticos terão um peso muito maior em sua vida.

Portanto, equipar as municipalidades com um instrumento de participação social equitativa sob a gestão pública, garantirá que o processo de elaboração orçamentária seja realizado de forma mais democrática e transparente.

Neste trabalho, defende-se que uma política participativa em nível local é capaz de responder às demandas dos setores mais desfavorecidos da sociedade, garantindo uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades do interior do Amazonas. A inclusão de atores sociais na esfera de decisão pública permitirá uma gestão mais eficiente e voltada ao atendimento do interesse público de forma equitativa, afastando agendas políticas e interesses escusos que desvirtuem o papel do Estado. O Orçamento Participativo trará à tona os cidadãos insatisfeitos e calejados com a malversação do erário e o descaso com a população, assim como, fortalecerá o exercício do controle social.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONCEITO E HISTÓRICO NO BRASIL

A democracia vive um período de reexame; a chamada “terceira onda de democratização” trouxe à tona os problemas da concepção hegemônica da democracia: a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização da apatia política (GINSBURG; HUQ, 2018), que se dá pois o cidadão comum não tem a capacidade ou o interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões; a concentração da discussão democrática entre as elites, retirando a essência do pluralismo. Conforme elenca Avritzer e Santos (2002, p. 41) “Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”.

Sobre esse ponto, aduz-se que:

A expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecido como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos apresentados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicam uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática. (AVRITZER, SANTOS, 2002, p. 42).

O que se verificou foi uma transformação da democracia em uma ferramenta hegemônica de organização da dominação política, que representou um forte estreitamento do conceito de soberania, um anseio por formas não participativas de administração, assim como uma rejeição dos desenhos participativos, devido ao seu impacto não institucional.

Nessa senda, válido colacionar a leitura de Avritzer (2002) sobre o período e o caminho da democracia no Brasil:

O sistema político brasileiro foi altamente instável durante a maior parte do século XX em decorrência da competição entre as elites. Entre 1930 e 1945, o sistema político dominante foi uma forma de corporativismo, o qual depois de um breve período de intenções democráticas tornou-se uma forma autoritária de corporativismo, na qual tanto as eleições regulares quanto os direitos políticos e civis estiveram suspensos. Entre 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semi-democrático. Todos os mandatos presidenciais nesse período estiveram sujeitos a algum tipo de questionamento anti-democrático. Vargas (1950- 1954) enfrentou uma rebelião organizada pela força aérea e não completou o seu mandato; Kubitschek (1965-1960) precisou do apoio das forças armadas para tomar posse e enfrentou uma rebelião militar durante o seu mandato; Jânio Quadros renunciou depois que o golpe anticongresso por ele patrocinado falhou e, finalmente, João Goulart foi deposto por um golpe militar. Entre 1964 e 1985, o país sofreu a sua pior experiência autoritária: o congresso foi fechado duas vezes pelo regime autoritário, uma em 1968 e a outra em 1977. As eleições para presidente foram suspensas, assim como, a partir de 1968, a maior parte das garantias civis. Portanto, o processo político brasileiro, mostra, em contraste com a concepção das teorias hegemônicas da democracia, que as elites não são, necessariamente, as

melhores garantidoras dos valores democráticos. No caso brasileiro, a totalidade das tentativas de ruptura com a ordem democrática entre 1930 e 1980, envolveu diferentes conflitos entre as elites acerca do papel do Estado. (AVRITZER, 2002, p. 569).

O cenário enfrentado pela sociedade brasileira fez nascer uma demanda por novas formas de ação coletiva visando um processo de democratização equânime. Nos centros urbanos novas associações comunitárias surgiram e sua principal bandeira era o questionamento do padrão estabelecido acerca da relação entre Estado e sociedade (ABERS; BÜLOW, 2011). Esses movimentos buscaram a introdução de elementos de renovação cultural e o principal expoente foi a organização democrática ao nível local. Assim, pode-se dizer que a inovação cultural, introduzida pelos atores sociais, foi o pilar para a construção de um novo aspecto da democratização brasileira.

Essa discussão nos leva a tratar da teoria da democracia e de suas espécies. Há um grande embate entre o modelo representativo e o participativo, especialmente quanto a sua compatibilidade com a realidade social dos países do sul global. Democracia representativa traduz-se numa participação indireta do povo, que elege o seu representante que decidirá em nome de uma população, determinado grupo, comunidade, àqueles que lhes escolheram.

Já a democracia participativa pretende criar efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, rebatendo a ideia de que basta o voto para se legitimar a atuação do representante, busca-se inserir o poder de decisão em uma esfera social (BONAVIDES, 2001). A democracia participativa ou democracia deliberativa almeja o exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

Argumenta-se que a legitimidade das decisões políticas provê de um processo de discussão que, orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, confere um reordenamento na lógica de poder político tradicional.

Sabe-se que o Estado brasileiro adotou, em seu texto constitucional, a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, ou seja, uma democracia exercida conjuntamente por representantes livremente eleitos pelo povo e, em situações pontuais, diretamente pelos cidadãos (MENEZES, 2019). Ocorre que com a crise de representatividade, o real sentido da palavra democracia foi esvaziado. A sociedade foi reduzida apenas a uma legitimadora dos atos políticos, sem forças para influir diretamente na organização, na administração e nas decisões governamentais. Nesse contexto, ganha forças o ideário da democracia participativa, o que contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do Estado que pretenda verdadeiramente firmar-se como democrático.

Um dos maiores instrumentos da democracia participativa é o Orçamento Participativo, que em simplória análise, é a ferramenta que tem o intuito de submeter o destino de parte dos recursos públicos à consulta pública, utilizando como metodologia a realização de reuniões comunitárias abertas aos cidadãos, visando a coleta de propostas, votação de prioridades que irão influenciar diretamente a gestão pública. Nesta quadra, válido citar a definição do orçamento participativo, segundo Avritzer (2002, p. 57):

Política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados.

O contexto participativo necessário para o estabelecimento e funcionamento do Orçamento Participativo mune-se de algumas características, às quais pode-se destacar: a abertura das discussões sobre orçamento e finança à esfera pública; envolvimento social no processo em âmbito local; estabelecimento de estatutos e diretrizes para a participação e escolha das prioridades orçamentárias; deliberação pública, dentro de contextos receptivos e ideologicamente abertos; necessária prestação de contas sobre as decisões adotadas. É notória a singularidade do instrumento, mas que felizmente alinha-se com as demandas de sociedades politicamente ativas e conscientes do seu papel dentro do cenário democrático, especialmente frente ao exercício do controle social. Por tal, aduz-se que o Orçamento participativo vive momento de expansão e de reinserção no cenário político, nesse contexto:

Esse novo cenário de experiências inovadoras de gestão – contrário ao histórico autoritarismo brasileiro – vem concedendo ao país uma referência no que tange à ampliação da participação institucional na reforma da democracia. Dentre as IPs, além da proliferação dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), inovação mais conhecida e difundida no mundo, inclusive em países de tradição democrática do Hemisfério Norte, a ponto de alguns autores europeus falarem alegoricamente no “retorno das caravelas” (Allegretti e Herzberg, 2004). De fato, após a emergência dos OPs no Brasil, com destaque para o paradigmático caso de Porto Alegre, vem ocorrendo um processo crescente de mundialização desse tipo de instituição participativa, com presença, hoje, em todos os continentes. Assim, o OP iniciou sua história no Velho Mundo e espalhou-se para os demais, em especial na Ásia e na África. Recentemente, está presente nas cidades de Paris, Nova York e Havana. Segundo o estudo de Sintomer et al. (2013), em 2013 havia cerca de 2,7 mil casos de OP no mundo. Evidentemente, são modelos distintos, decorrentes dos contextos locais e dos projetos políticos dos atores que o implementam. (FEDOZZI; MARTINS, 2015, p. 182).

A literatura sobre o orçamento participativo também tem destacado esta política como um poderoso instrumento de redistribuição de renda, privilegiando os menos favorecidos da cidade. Sobre a experiência de Porto Alegre (RS), tem sido feitos estudos com o objetivo de avaliar o efeito redistributivo da aplicação dos Planos de Investimentos, como o estudo de Marquetti (2002), que concluiu que as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante. Santos (2002) também tem chamado a atenção para a inovação democrática e forte princípio redistributivo do orçamento participativo. Nesse contexto, importante constatar os reflexos do Orçamento Participativo sobre as novas democracias:

Com as “novas democracias”, tem crescido o debate em torno da necessária reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil no sentido de possibilitar um novo tipo de relação não mais fundada na dicotomia e na bipartição, que tanto marca a tradição política de tutela, subordinação e dependência, mas sim em um novo processo de interação e imbricação social que favoreça a organização autônoma de atores sociais. Na relação Estado/sociedade a presença ativa da sociedade civil junto ao poder público é importante por gerar um sistema de governo mais democrático, por dar poder a grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões, suscitando uma real partilha do poder.

A relação Estado e sociedade ganha então diferentes contornos e significados a depender do tipo de interação existente entre os atores sociais e atores governamentais no processo de gestão dos negócios públicos. No modelo liberal (como dito), a participação da sociedade nos assuntos do governo é orientada por uma noção instrumental e utilitária de interação que requer a mobilização dos atores sociais na finalidade desta se converter em mera prestadora de serviços e base de sustentabilidade dos resultados pragmáticos das intervenções, estando ausente nesta interação o sentido político e emancipador das práticas sociais no sistema político que dizem respeito à autodeterminação e soberania popular nos processos decisórios. (CARLOS, 2015, p. 57).

Assim, munido de arcabouço teórico, passa-se a contextualizar as nuances do Orçamento Participativo dentro da realidade dos municípios do interior do estado Amazonas; valer-se dos sucessos e fracassos das experiências com este instrumento nos últimos trinta anos no Brasil é o passo inicial para confirmar o Orçamento Participativo como catalizador da luta contra as culturas burocráticas e hegemônicas e da construção de um diálogo entre o poder público e a sociedade, trazendo respostas aos cidadãos que enfrentam rotineiramente dificuldades pela ausência de representação e descaso com os direitos fundamentais e serviços públicos mais essenciais.

O sentimento de inclusão é extremamente poderoso, a sensação de que suas ideias e pensamentos são capazes de influenciar as decisões governamentais engaja qualquer cidadão. O Orçamento Participativo não será eficaz apenas na priorização das problemáticas, das obras e serviços que mais fazem falta à população, será também responsável pela aproximação da comunidade à esfera de decisão municipal, o sentimento de responsabilidade pela gestão pública crescerá e com isso a vontade de exercer o Controle Social, fechando um ciclo tanto de participação como de fiscalização, que trará efetividade à gestão pública.

3 CONTROLE SOCIAL: IMPORTÂNCIA E CONTEXTO POLÍTICO BRASILEIRO

Impossível pensar em controle social sem destacar a forma de participação democrática adotada no Brasil. A Constituição Federal Brasileira de 1988, no art. 1º, parágrafo único, prevê que a Democracia pode ser exercida diretamente, nos termos desta Constituição.

Ao se verificar a existência de uma crise da democracia representativa (GINSBURG; HUQ, 2018. LEVITSKY; ZIBLATT, 2018. MOUNK, 2019), surge a

ideia de romper com os paradigmas até então aceitos, para, verdadeiramente, alcançar um Estado melhor e implementar a instituição de meios de controle social das instituições estatais, como modo de concretização dos direitos da sociedade civil.

Ao se tratar de controle, é necessário estabelecer o sentido empregado à expressão, visto que, em alguns casos, pode ser utilizada como sinônimo de participação, conquanto retrate a possibilidade de contribuição dos cidadãos, no que tange à atuação estatal, com vistas à melhora das suas condições de vida.

A Constituição Federal de 1988 deu novo significado ao controle social e à participação do cidadão nas decisões políticas (MAGALHÃES; XAVIER, 2019). Uma análise sobre o controle da Administração Pública elucida dos diversos sentidos com que o vocábulo “controle” pode ser entendido, como: participação, comando, gestão, vigilância, fiscalização, censura, ou seja, uma verificação da conformidade de uma ação a uma norma que a esta se impõe.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 coloca ao lado dos tipos clássicos de controle (interno e externo) da gestão pública, a possibilidade de participação direta da população. O controle social é a teia resultante de um amplo conjunto de relações envolvendo múltiplos atores sociais, destacando-se: indivíduos, famílias, grupos de interesse, partidos políticos e uma gama de instituições e organizações, ou seja, é um campo complexo em suas perspectivas de análise, níveis de abrangência e, sobretudo, de abordagens disciplinares relativas aos seus conceitos estruturantes (SABIONI; FERREIRA; REIS, 2018).

A participação da sociedade em debates, diálogos e por meio do controle social, é fundamental para garantir a efetividade dos objetivos das políticas públicas, que atendam às necessidades primordiais da sociedade, visando a melhoria dos serviços disponibilizados à população (MAGALHÃES; XAVIER, 2019). Nesse sentido, a integração da sociedade no controle social fortalece a implementação das políticas públicas, tornando-as mais efetivas quanto ao concreto cumprimento das necessidades sociais e do interesse público.

O controle social colabora para a democratização da administração pública, por meio da junção dos agentes sociais, quais sejam os cidadãos no controle social, através da ótica particular de suas necessidades e objetivos individuais (SILVA; SOUZA, 2017). A atividade do controle social permite uma compreensão do cenário atual, tanto para gestores quanto para os sujeitos insertos na sociedade, pois frente a este envolvimento, todos, por meio de suas necessidades individuais, analisam e identificam a relevância da deliberação.

Assim, para fortalecer o exercício do controle social nas políticas públicas, resta indispensável superar conflitos que restringem a atuação da participação popular. Entre os principais objetivos, encontra-se a necessidade de superar uma cultura política com caráter soberano e autoritário, existente nas relações históricas de poder no Brasil.

4 REALIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS: O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) E MANUTENÇÃO DA SITUAÇÃO PRECÁRIA COMO REFLEXO DAS CONTAS IRREGULARES JULGADAS PELO TCE-AM

O Brasil foi um dos primeiros países a adaptar o IDH, em nível municipal, no ano de 1998. Conforme as diretrizes dos relatórios globais de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2021), a escolha dos indicadores a serem utilizados deve ser baseada na disponibilidade de dados subnacionais e na contextualização com as realidades locais. No entanto, exige-se a preservação das três dimensões principais: educação, saúde e renda, pois assim garante-se que o índice criado mantenha a padronização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas agora, face às adequações metodológicas, alcança-se um maior refinamento do índice municipal.

No Brasil, a partir de 1998, o IDH vem sendo adaptado metodologicamente no âmbito municipal pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (ANDERSEN, 2014). Conforme assevera a primeira publicação do IDH em nível municipal no Brasil:

A construção e adaptação de indicadores e de índices sintéticos de desenvolvimento humano para o Brasil permitirão uma análise fundamentada dos resultados das políticas nacionais em cada um dos municípios do país e em suas micro e macrorregiões. Será possível corrigir rumos, descentralizar com mais efetividade, localizar onde estão as principais carências e supri-las com eficiência. (PNUD, 1998, p. 5).

O IDH municipal foi lançado no projeto Atlas do Desenvolvimento Humano 1998, um banco de dados georreferenciado, acompanhado de demais indicadores socioeconômicos, com base nas estatísticas fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (ANDERSEN, 2014). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com o objetivo de melhor caracterizar a renda auferida pelas famílias, optou pela renda familiar per capita média do município. Este indicador é dado pela razão entre o somatório da renda pessoal de todos os indivíduos e o número total (PNUD, 2021). Na dimensão educação, o número médio de anos de estudo é representado, para cada indivíduo, pelo número de anos de estudo completados, sendo obtido por meio da identificação do último ano cursado. Este índice é calculado por meio da razão entre a soma do número de anos de estudo para a população de 25 anos ou mais e o total de pessoas nesta mesma faixa etária. Já a taxa de analfabetismo é dada pelo percentual das pessoas com 15 anos ou mais de idade, incapazes de ler ou escrever um bilhete simples (DANTAS, 2013). Em relação à dimensão longevidade, composta pelo índice esperança de vida ao nascer, este é dado pelo número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento.

Depois de escolhidos os indicadores, são calculados os índices específicos de cada uma das três dimensões. Para tanto, são determinados os valores de referência mínimo e máximo de cada categoria, que serão equivalentes a 0 e 1, respectivamente, no cálculo do índice. Segundo o PNUD (2021), as adaptações

adotadas tiveram como objetivo permitir que todos os indicadores utilizados no IDHM pudessem ser obtidos dos Censos Demográficos do IBGE, direta ou indiretamente, tendo em vista o objetivo de criar índices comparáveis para todos os municípios brasileiros e o fato de os censos serem as únicas fontes disponíveis de estatísticas básicas para todos os municípios.

A população do Amazonas, segundo o último censo do IBGE do ano de 2010, era de 3.952.171 pessoas, mas a última estimativa populacional projetada pelo IBGE em 2018 registrou uma taxa de crescimento de 3,24% (4.080.611 pessoas). A maior parte desta população submete-se a contexto *sui generis* em relação ao restante do país, pois depende eminentemente do transporte fluvial e sempre a depender das intemperes e particularidades impostas pela floresta amazônica.

Em relação a outros estados brasileiros, o Amazonas é o 13º mais populoso, como aponta o IBGE (2021). No entanto, face à sua vasta extensão territorial, o Amazonas conta com apenas 2,23 hab/km², ocupando a 26ª posição no ranking nacional dos estados brasileiros com menores densidades demográficas do país. Um segundo fator que agrava a ocupação hab/km² se refere à concentração populacional na capital, Manaus, que é de 52,20% (2.145.444) da população total do estado (IBGE, 2021). Por fim, um fato que não se pode olvidar é quanto à população dos povos originários. Segundo dados do IBGE (2010), o estado do Amazonas possui a maior população indígena do país, com cerca de 168,7 mil pessoas autodeclaradas indígenas de um total de 817.963 mil no território brasileiro. Ademais, segundo a FUNAI (2021), o Amazonas conta com mais de 100 terras indígenas, sendo 78% delas regularizadas e 4,14% em fase de estudo para demarcação.

Conforme aduz Scarpin (2006, p. 26), “o IDH é uma medida resumo do desenvolvimento humano que mensura a realização média de um país em três dimensões”. Teve sua primeira edição no ano de 1990 e desde então tornou-se um dos principais parâmetros para apuração da qualidade de vida da população e um instrumento para o planejamento e definição de políticas públicas, por tal razão, afirma Dalberto (2015, p. 35), que “o IDH é um guia para todas as pessoas e organismos públicos e privados na definição de políticas públicas e investimento entre nações”. Segundo o PNUD, são três os pilares que instrumentalizam o Índice: I) saúde: medido pelo indicador da expectativa de vida ao nascer; II) educação: tendo como base os anos médios de estudo agregados com os anos esperados de escolaridade; III) renda: utiliza-se, no cálculo, a Renda Nacional Bruta (RNB) per capita ajustada pelas diferenças no custo de vida de cada país, sendo resultado expresso em Poder de Paridade de Compra (PPC).

Pertinente aos municípios amazonenses, excetuando a capital que desponta com índice de 0,737, o município que apresenta melhor IDHM é Parintins, cujo índice é de 0,658, seguido de Itapiranga e Presidente Figueiredo, cujos índices são de 0,654 e 0,657, respectivamente. No que tange à faixa de desenvolvimento humano, o estado do Amazonas apresenta apenas um município com IDHM alto, Manaus, estando 14 (quatorze) municípios na faixa média de desenvolvimento, 40 (quarenta) localizados na faixa baixa e 7 (sete) na faixa muito baixa.

Dos 20 (vinte) municípios que apresentam piores IDHM do Brasil, 4 (quatro) deles estão localizados no estado do Amazonas. Afastada a capital, o município

com melhor índice no estado é Parintins que, em âmbito nacional, está em 2.946^o. Logo, fica claro que o referido estado, em praticamente sua totalidade, está muito aquém do que poderia se esperar de uma região tão rica em biodiversidade e cultura. Ademais, ao se pautar as dificuldades geográficas impostas à maior parte dos municípios, tem-se um cenário de isolamento pejorativo de grande parte da população amazonense.

Assim, fica claro o contexto de dificuldade enfrentado pelos municípios. Tal situação é continuamente negligenciada já que ao longo dos censos (IBGE, 2021) é notório a manutenção das condições precárias, em especial, aquelas utilizadas como parâmetro para o IDHM.. Isso muito se atrela a atuação da Administração Pública e à eficiência das gestões municipais. Um levantamento feito durante o período de 2010 a 2018 denota que a maior parte dos municípios do Amazonas têm suas contas julgadas irregulares pelo TCE-AM.

É notório que o TCE-AM, por aplicação do art. 71, II c/c art. 75 da Constituição Federal de 1988, possui competência para exercer o controle externo ao lado do Poder Legislativo, contexto que lhe permite 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, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, cabendo a ele o controle da qualidade da gestão pública.

Quando se está falando de aferição de despesas diretamente geridas, ordenadas pelo responsável, pela entidade, ou órgão autônomo; ou a capacidade da boa e regular gestão de recursos públicos, compete ao Tribunal de Contas constatar a regularidade ou não da atuação dos gestores públicos. Assim, induz-se que a melhor forma de se verificar a qualidade da gestão e a satisfação pública, de maneira neutra e imparcial, é através do levantamento dos julgamentos feitos pelo Tribunal de Contas nas Prestações de Contas Anuais das prefeituras municipais do estado.

Assim, visando construir um retrato imparcial e objetivo da qualidade da gestão pública no interior do estado do Amazonas, o presente trabalho realizou levantamento do índice de reprovabilidade das prestações de contas anual das prefeituras municipais do interior do estado do Amazonas. Os dados foram retirados do Diário Oficial Eletrônico do TCE-AM², bem como de informações prestadas pelo próprio Tribunal de Contas³,

O levantamento condensou os julgamentos realizados no âmbito do TCE-AM sobre as prestações de contas anual das sessenta e uma prefeituras do interior do estado do Amazonas. Selecionou-se o período de 2010 a 2018, ou seja, nove exercícios financeiros, no ensejo de retratar de forma clara a situação das municipalidades na década de 2010. O “percentual de contas irregularidades” representa o quantitativo de prestações de contas anual julgadas irregulares em

2 Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

3 Controle de contas anuais: prefeituras municipais (TCE/AM). Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/PREFEITURAS-MUNICIPAIS-INTERNET.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

comparação ao total de contas julgadas no respectivo exercício financeiro.

Preliminarmente, válido colacionar alguns aspectos quanto às prestações de contas anuais. Estas consistem no apanhado das contas do Órgão (no caso: prefeitura municipal) em um determinado exercício financeiro, ou seja, um compilado dos atos e procedimentos de determinado órgão público, incluindo as despesas, arrecadação de receitas, admissões de pessoal, licitações, contratos, que irão demonstrar como que se deu a gestão do órgão ao longo de um exercício financeiro. Segue o levantamento (Tabela 1):

Tabela 1 - Índice de irregularidade das contas anuais dos municípios do Amazonas

Exercício Financeiro	Regulares	Regulares com ressalvas	Irregulares	Índice de Contas Irregulares (%)
2010		22	28	56,00%
2011		16	43	72,88%
2012		7	34	82,93%
2013		19	38	66,67%
2014		15	39	72,22%
2015		5	33	86,84%
2016		2	16	88,89%
2017		1	2	66,67%
2018			1	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

A Tabela 1 retrata a precariedade da gestão municipal no interior do estado do Amazonas, de forma que, em todos os exercícios financeiros apreciados, mais da metade das prestações de contas anuais foram julgadas pelo TCE-AM como irregulares. Isso significa que em mais da metade das gestões de prefeituras do interior do Amazonas foram encontradas omissões no dever de prestar contas; prática de atos ilegais, ilegítimos, antieconômicos ou graves infrações à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de atos ilegítimos ou antieconômicos; desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos.

As irregularidades das contas anuais decorrem da ilegalidade, ineficiência e/ou descaso ao interesse público, situação que se repete ano após ano, minando gradualmente a qualidade de vida dos munícipes do interior amazonense. O retrato permanece o mesmo ao longo da última década. Com o presente trabalho pretende-se demonstrar como a situação pode ser transformada com a utilização do Orçamento Participativo e com a melhoria do controle social.

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O CONTROLE SOCIAL: AS DUAS FRENTES NO COMBATE AO DESCASO E MALVERSAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO INTERIOR DO AMAZONAS

O interior do estado do Amazonas não dispõe de material empírico para estudos acerca da efetividade do Orçamento Participativo, por isso, o presente trabalho se apresenta como um ensaio para um novo cenário que pode catalisar mudanças benéficas para as populações do interior. Não obstante, há no Brasil vários exemplos de implementação e uso do Orçamento Participativo, experiências que fornecem os insumos do ensaio para qual este trabalho se propõe. A dinâmica instaurada pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre, por exemplo, vem se constituindo, efetivamente, num processo sociopolítico tendencialmente favorável à criação das condições institucionais necessárias à promoção da cidadania (SOUZA; SILVA, 2017).

Essa inovação, na forma de gerir os recursos municipais, é responsável pela potencialização da participação social na cúpula decisória da Administração Pública, feito que garante um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos (FEDOZZI, 2009), ou seja, dá acesso a segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano ao espaço de discussão e deliberação da gestão governamental.

Em Porto Alegre, constatou-se que o perfil socioeconômico dos participantes é majoritariamente formado pelas camadas de baixa renda e baixo nível de escolaridade (FEDOZZI, 2009), e que as áreas de investimento que foram priorizadas pelos participantes dos fóruns visavam atender demandas por saneamento básico, obras de infraestrutura e serviços nas vilas populares, o que de pronto demonstra a omissão da gestão pública face aos setores da sociedade que mais demandam os serviços públicos e a atuação eficaz do estado.

Em salutar reflexão, Fedozzi (2009) aduz que o Orçamento participativo está ligado a um processo de racionalização política, em contraponto ao que ele chama de “justiça casuística”, que se traduz na prática de distribuição de benesses a determinados grupos, tendo como objetivo não solucionar problemas estruturais ou históricos, mas sim receber aprovações políticas situacionais, em uma verdadeira distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias à cidadania.

O Orçamento Participativo pode dar voz e acesso a quem não possui e sem qualquer peso político, podendo ser a resposta para questões estruturais que se arrastam por mera conveniência política (SABBAG, 2007), retirando da gestão pública a mácula trazida pela fórmula: despesas públicas-retorno político, ou seja, traz-se uma motivação legítima para a atuação da Administração Pública.

É por esse motivo que diversos autores (FEDOZZI, 2009; BERAS, 2009; NASSUNO, 2011; AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002) aduzem que a dinâmica do Orçamento Participativo possibilita a construção de uma esfera pública democrática que favorece o exercício do controle social sobre os governantes, levantando muros para o desvio de finalidade e uso da máquina pública de forma pessoal/privada, característica da política do clientelista. O Orçamento Participativo favorece a

legitimação das demandas da sociedade civil, pois decisões políticas que almejam alcançá-las tendem a ser mais transparentes e atentas à justiça distributiva dos gastos públicos (BONAVIDES, 2001).

O benefício latente do uso do orçamento participativo decorre da instituição de uma esfera pública ativa de cogestão dos recursos dos cofres municipais, enaltece-se um processo de repartição de poder, que se enquadra no ideário democrático. Têm-se o estabelecimento de regras de distribuição dos recursos de investimentos como resultado de um procedimento argumentativo, interativo entre os agentes políticos e a sociedade civil.

O fortalecimento da participação popular nos processos de elaboração orçamentária legitima e valida as seguintes decisões políticas; as rédeas da democracia representativa, que limitam a sociedade a uma participação indireta, se afrouxam e dão espaço para a deliberação, criando uma dinâmica pública, transparente, que constrói uma lógica operacional, que afasta práticas típicas do exercício patrimonialista do poder (BORBA, LÜCHMANN, 2007).

O Orçamento Participativo cria arenas institucionais, construídas de forma consensual e sob avaliação permanentemente (FEDOZZI, 2009), onde ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os recursos municipais. Esse espaço público demanda uma ação ativa por parte da sociedade civil e se apresenta como um instrumento de democracia participativa, onde é garantida a igualdade de condições e forças na produção das manifestações e regramentos. Surge como um complemento à forma de representação típica brasileira, feita por meio de representação tanto no Poder Executivo, como no Legislativo.

Logo, constata-se que o Orçamento Participativo se posiciona como um sistema político que aproxima o poder público e seus agentes políticos às demandas e insatisfações brandadas pelas associações comunitárias, conselhos populares, clubes etc. Esses elementos permitem concluir que com o Orçamento Participativo torna-se possível construir e validar uma gestão pública verdadeiramente democrática, assim como figura como um catalizador para a promoção da cidadania civil, política e do controle social, especialmente no Amazonas.

Conforme demonstrou-se neste trabalho, os municípios do interior do estado do Amazonas sofrem com altos índices de reprovabilidade de suas contas anuais e que isso apenas reflete a qualidade da gestão e da eficiência da Administração Pública nesses municípios, cenário que demanda intervenção, demanda mudança. O Orçamento Participativo, conforme conceituado neste trabalho, é ferramenta de aproximação da gestão pública com a sociedade civil, é mecanismo de legitimação e validação de atos e procedimentos administrativos dentro de uma democracia representativa, é gerar espaços de diálogo e deliberação, construindo caminhos para uma gestão mais participativa.

O paralelo que se quer traçar resulta na premissa de que uma administração pública municipal participativa, aberta à deliberação, culmina em uma gestão mais transparente, coesa e obediente aos parâmetros da legalidade, eficiência e moralidade.

O elevado número de contas julgadas irregulares no âmbito das prefeituras

municipais do interior do Amazonas e os baixos índices de IDHM retratam uma falha sistemática, que impulsionada por condições *sui generis* decorrentes da imensidão da floresta amazônica, colaboram para a manutenção da precariedade da maior parte dos municípios do interior do estado. A avaliação estatística, por si, já demonstra as dificuldades enfrentadas pelos municípios do interior do Amazonas, e a expectativa é que tais situações sejam mantidas. Assim, a introdução de elementos de melhoria da qualidade da gestão municipal é essencial para que se inicie a mudança de um quadro há tanto mantido.

Para Hegel (1997, p. 243), se o Estado não construir uma sociedade civil que o integre, não existe povo, ora, se não existe povo, não existe o Estado. Na mesma esteira, Bonavides (2001, p. 26), ao considerar que o baixíssimo grau de legitimidade participativa certifica a farsa do sistema democrático e o divórcio entre o povo e as suas instituições de Governo, alerta que ninguém sabe responder quem é o povo, nesta forma de organização, “em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas”.

Assim, a catalização da participação social através do Orçamento Participativo tem o condão de aprimorar o controle social, pois ao mesmo tempo que pode trazer efetividade para o uso dos recursos públicos, pode aprimorar a qualidade da cidadania, incentivando e construindo um movimento de aproximação cada vez maior da sociedade com o poder público. A falta de comprometimento do Estado com as políticas que são de sua competência e a consequente devolução à sociedade civil das atribuições que esta lhe outorgou nada tem a ver, então, com a vontade política deste mesmo Estado de delegar poderes decisórios à sociedade civil em questões relativas a programas ou recursos, isto porque, quando se fala em controle social, se pode estar, antes de um compartilhamento do poder, propiciando a desresponsabilização do Estado por políticas públicas por ele adotadas.

Com base nisso, aduz-se que a nova legitimidade da gestão pública deve passar por instrumentos de sua concretização, como o Orçamento Participativo e o controle social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas, em especial, na formulação e na avaliação da execução das ações, é de fundamental importância, como destaca Frey (2000, p. 227): “Frequentemente, são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”. Na sequência, o autor menciona que o controle não deve ser realizado apenas ao final do processo, devendo ocorrer de forma concomitante nas diversas fases, de modo a produzir atualizações permanentes nas políticas públicas. Ações de controle social podem provocar revisões de prioridades e alterações no processo das políticas públicas. Mecanismos de controle social, organizados e atuantes, acionam tanto os órgãos institucionais de controle: Ministério Público e Tribunal de Contas, quanto, no espaço público, a mídia e, por conseguinte, a opinião pública. Ao movimentar a opinião pública

sobre determinados temas colocam-se os problemas na pauta do sistema político e acabam por gerar decisões políticas concretas, alcançando algo conhecido como *policy process* (COSTA, 1997, p. 181).

Como buscou-se esclarecer neste trabalho, o estado do Amazonas reúne características que o tornam único no Brasil, quiçá no mundo, o maior em extensão territorial no país, casa do bioma mais rico em biodiversidade, terra ancestral de incontáveis povos originários, detentor de um dos maiores polos industriais da América do Sul, assim, qualquer experiência ou implementação de ferramenta à sua realidade deve ser necessariamente reavaliada e adaptada.

Com o Orçamento Participativo não é diferente. Por essa razão, buscou-se teorizar sobre a aplicação de um instrumento utilizado no Brasil há mais de três décadas, ao contexto Amazônico, especificamente, aos municípios do interior do estado do Amazonas. Para tanto, foi necessário esclarecer as razões para a peculiaridade da região, feito que demonstrou também, o peso que a Administração Pública, pontualmente a gestão municipal, possui na vida dos cidadãos do interior do estado.

O levantamento estatístico comprovou a precariedade enfrentada por muitos, já que os municípios do estado do Amazonas possuem baixíssimos índices de IDHM, e como essas problemáticas são mantidas ao longo dos anos como reflexos de gestões irregulares, violadoras de princípios como o da legalidade, eficiência, moralidade, fatos decorrentes dos altos índices de reprovabilidade das prestações de contas anual das prefeituras municipais do interior, julgadas pelo TCE-AM.

Como é sabido, o art. 71 da Constituição Federal Brasileira de 1988 é que atribui aos Tribunais de Contas a competência de apreciar e julgar contas de gestores públicos, feito que enlaça de forma muito natural com o que se busca com a implementação do Orçamento Participativo, que no Amazonas deve ser um instrumento não apenas de intervenção direta na Administração Pública, como também um combustível para a cobrança da boa gestão e para o exercício do controle social, atualmente um dos grandes aliados do controle externo atribuído, em boa parte, aos Tribunais de Contas.

O que se vê não é apenas o interesse mútuo entre a cidadania participativa e o controle externo, mas uma simbiose extremamente benéfica. Por tal razão, ao assumir este papel de agente externo, o TCE-AM pode corroborar para garantir a regularidade de todo o processo de implementação do Orçamento Participativo, como também pode assumir o encargo de um dos principais pilares para a manutenção deste instrumento, que é a instrução e a formação da coletividade, de modo a que possam ter o mínimo para compreender e, de fato, fazer valer os preceitos essenciais por traz do OP. Dentro da estrutura do TCE-AM, há a Escola de Contas Públicas, entidade criada para promover formação, aperfeiçoamento e especialização não apenas de servidores públicos, mas de toda a sociedade amazonense.

Por fim, apenas reforça-se; há uma necessidade patente de otimização da gestão pública nos municípios do interior do estado do Amazonas, a busca por soluções é também a jornada por uma vida mais digna aos cidadãos que vivem em locais tão desafiadores, exigir da Administração Pública o comprometimento com

o interesse público, a legalidade e a eficiência são primordiais para alteração do quadro que se arrasta há anos. Por meio do Orçamento Participativo e do Controle Social, estruturados e instrumentalizados, pode-se exigir maior cooperação entre os atores estatais e não estatais na coordenação dos múltiplos e complexos interesses, auxiliando na formação de um espaço público que, baseado na negociação e consenso, atribui um maior grau de legitimidade e transparência à persecução dos fins sociais.

Portanto, para que seja possível a construção de uma ponte entre a sociedade civil e a gestão pública, faz-se necessário a implementação do Orçamento Participativo e o consequente fomento do controle social, formando um vínculo de compromisso e responsabilidade diante das decisões públicas. Esse elo entre os setores aprimora os mecanismos de exercício da cidadania e dificulta a ocorrência de irregularidades, desvios de finalidade, danos ao erário, garantindo previsibilidade e segurança nas relações decorrentes da Administração Pública.

A implementação do Orçamento Participativo, aliada ao fortalecimento da participação popular, pode gerar uma administração pública mais transparente e alinhada aos princípios de legalidade, eficiência e moralidade. Esse modelo democrático se apresenta como uma alternativa para os municípios do interior do Amazonas, que enfrentam desafios estruturais e um histórico de gestão ineficaz, refletidos nos altos índices de contas reprovadas e baixos indicadores de desenvolvimento.

O Orçamento Participativo e o controle social, conforme discutido, possuem a capacidade de concretizar uma nova legitimidade na gestão pública. Ao promoverem o engajamento da sociedade na tomada de decisões e na fiscalização dos recursos, essas abordagens podem influenciar positivamente a qualidade da administração pública e a construção de uma cidadania ativa. A proximidade entre poder público e sociedade civil que o Orçamento Participativo propicia pode resultar em uma gestão mais responsável, transparente e comprometida com o bem-estar da população.

Em síntese, o Orçamento Participativo e o controle social emergem como ferramentas cruciais para a promoção da cidadania, para o combate ao desvio de recursos públicos e para a transformação da realidade socioeconômica dos municípios do interior do Amazonas. A integração dessas estratégias pode contribuir para a construção de um ambiente democrático mais inclusivo, no qual a gestão pública atenda efetivamente às demandas da população e a administração dos recursos seja realizada de maneira transparente e ética.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?** Sociologias: Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paula Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do Controle Externo**. 2. ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

AMAZONAS (Estado). **Constituição do Estado do Amazonas [1989]**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70430>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ANDERSEN, João Fernando. **Os indicadores sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento intramunicipal**. 147 f. (Dissertação). Mestrado em Engenharia de Produção. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. UFSC: Florianópolis: SC, 2004.

AMAZONAS (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. **Lei Complementar n. 06, de 22 de janeiro de 1991**. Estatui normas gerais para elaboração de orçamentos, balanços gerais, balancetes mensais aplicáveis aos municípios, estabelece competência ao tribunal de contas dos municípios do estado do Amazonas quanto ao auxílio ao exercício do controle externo das contas municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=6786#:~:text=%2D%20Esta%20lei%20estatui%20normas%20gerais,das%20contas%20municipais%20e%20d%C3%A1>. Acesso em: 11 mar. 2023.

AMAZONAS (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. **Lei n. 2423, de 10 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/2019/02/2423-96-LEI-ORG%C3%82NICA-DO-TCE-COMPILADA.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ANDERSON, Perry. **Brazil Apart 1964-2019**. New York: Verso, 2019.

ARENDT, Hannah. **On violence**. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1969.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Campinas: Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERAS, César. **Orçamento participativo de Porto Alegre e as possibilidades para a democracia deliberativa no Brasil**. Porto Alegre. Editora Dacasa, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORBA, Julian. LÜCHMANN, Erni J. **Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidos em Santa Catarina**. Florianópolis. Editora Insular, 2007

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

CARLOS, Euzeneia. **Controle Social e Política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

COSTA, Sérgio. **Contextos da Construção do espaço público no Brasil**. Novos Estudos, n. 47, mar. 1997, p. 179-192, CEBRAP: São Paulo, 1997.

DANTAS, Daniele Cristina. Indicadores sociais. In: Seminário Internacional – Políticas Culturais, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

DALBERTO, Cassiano Ricardo. **Índice de Desenvolvimento Humano Eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações**. Repositório do Conhecimento do IPEA. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6009>. Acesso em: 15 dez. 2022.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza**. Cidades - Comunidades e Territórios, Porto Alegre, v. 18, p. 41-57, 2009.

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André Luís Borges. Trajetória do orçamento participativo de porto alegre: representação e elitização política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 2015.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 38, n. 76, p. 183, 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 1-21, jun. 2000.

GARCIA, Diego. **Desemprego no Brasil bate recorde e atinge 13, 1 milhões de pessoas**. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/desemprego-no-brasil-bate-recorde-e-atinge-131-milhoes-de-pessoas.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2023.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. **How to save a constitutional Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípio da Filosofia do Direito**. Tradução: Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Índice IDH municípios do Amazonas**. Amazonas, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População do Amazonas**. Amazonas, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Ranking do IDH dos municípios do Brasil**, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama dos municípios do Amazonas**. Amazonas, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 20 dez. 2022.

JACOBY, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4. ed., Brasília: Editora Fórum. 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. Processo Participativo No Controle Social: Um Estudo De Caso Do Conselho Municipal De Saúde De Juiz De Fora (Mg). **REAd. Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 179-212, 2019.

MARQUETTI, Anderson. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia Brasileira**: discurso, possibilidades e responsabilidade na Constituição Federal. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2019.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e Participação**: a gestão no orçamento de Porto Alegre. Vinhedo: Editora Horizonte, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é Desenvolvimento Humano**. PNUD, 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html#:~:text=Desenvolvimento%20Humano%20e%20IDH,serem%20aquilo%20que%20desejam%20ser.&text=A%20renda%20%C3%A9%20importante%20mas,e%20n%C3%A3o%20como%20seu%20fim.>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SABBAG, César. **Orçamento e Desenvolvimento**: recurso público e dignidade

humana, o desafio das políticas desenvolvimentistas. Campinas: Editora Millenium, 2007.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-100, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCARPIN, Jorge Eduardo. **Estudos dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do Estado do Paraná**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. 402 f. (Tese) Doutorado em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponíveis/12/12136/tde-24052006-145759/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SILVA, Lucas Gonçalves; SOUZA, Patrícia Verônica. O Controle Social como instrumento de defesa da Democracia. **Revista Jurídica**. Curitiba, v. 4, p. 207-230, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Controle de contas anuais**: prefeituras municipais. Governo do Estado do Amazonas, 2019. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/PREFEITURAS-MUNICIPAIS-INTERNET.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução n. 04, de 23 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Governo do Estado do Amazonas, 2002. Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=84&wpfd_file_id=21054. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução n. 06, de 6 de julho de 2009**. Dispõe sobre a apresentação das contas anuais das câmaras municipais. Governo do Estado do Amazonas, 2009. Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=77&wpfd_file_id=21075. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução n. 27, de 27 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a apresentação das contas anuais de governo, dos prefeitos municipais e dá outras providências. Governo do Estado do Amazonas, 2013. Disponível em https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_

id=73&wpfd_file_id=21197. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução n. 03, de 16 de março de 2016.** Dispõe sobre a apresentação das contas anuais dos ordenadores de despesa e dos demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista do poder público estadual e municipal. Governo do Estado do Amazonas, 2016. Disponível em https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=69&wpfd_file_id=21125. Acesso em: 20 mar. 2023.

ANÁLISE DE DADOS E IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: estudos socioeconômicos e auditorias no âmbito do TCE-RJ

DATA ANALYSIS AND IMPLEMENTATION OF THE 2030 AGENDA: socioeconomic and auditory studies in the scope of TCE-RJ.

Eduardo Pinheiro¹

Rita de Cássia C. G. Oliveira²

Resumo: O presente artigo discute como os dados socioambientais são relevantes para a implementação dos ODS da Agenda 2030 e como o trabalho desenvolvido no âmbito do TCE-RJ promove benefícios para as ações de controle de políticas públicas relacionadas ao saneamento básico. Em primeira análise, realiza-se uma revisão teórica demonstrando o engajamento dos Tribunais de Contas na consecução dos ODS, expresso em documentos produzidos pelo sistema em âmbito nacional e internacional. Em seguida, descrevem-se os Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Rio de Janeiro (RJ), associando os respectivos dados ao ODS 6 (Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos). Por fim, apresenta-se o resultado da aplicação destes dados em auditorias que resultaram na criação de um banco de dados, disponível para uso em ações de controle, assim como para aproveitamento dos gestores e da sociedade, atendendo a NBASP-12.

Palavras-chave: Agenda 2030. Estudos Socioeconômicos. Banco de Dados.

Abstract: This paper discusses how socio-environmental data are relevant to the implementation of the 2030 Agenda's SDGs and how the work carried out within the scope of TCE-RJ promotes benefits for the control actions of public policies related to basic sanitation. At first, it carries out a theoretical review demonstrating the engagement of the Courts of Account in the sequence of the SDGs, expressed in documents produced by the system at national and international level. It then describes the Socioeconomic Studies of the Municipalities of Rio de Janeiro (RJ), associating the respective data with SDG 6 (Ensure the availability and sustainable management of water and sanitation for all). Finally, it presents the result of applying these data in audits that resulted in the creation of a database, available for use in control actions, as well as for use by managers and society, in compliance with NBASP-12.

Keywords: 2030 Agenda. Socioeconomic Studies. Database.

¹ Jornalista. Analista de Controle Externo do TCE-RJ desde 1993, fez parte da equipe técnica responsável pelos Estudos Socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro entre os anos 2010 e 2021. Atualmente, é Assistente do Subsecretário de Planejamento da Instituição.

² Turismóloga e Contadora com especialização em gestão ambiental e auditoria ambiental pública. Experiência de 30 anos no controle externo do TCE-RJ e nos Estudos Socioeconômicos dos municípios fluminenses e há 15 anos vem atuando como voluntária em projetos relacionados a educação ambiental em ambientes escolares e comunidades ribeirinhas. Atualmente, é Assistente no âmbito do GP-5 do Ministério Público de Contas do TCE-RJ.

1 INTRODUÇÃO

Como se pretende evidenciar nesse artigo, a obtenção, o tratamento e a disponibilização de dados confiáveis são de suma importância para o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas públicas efetivas que possam tornar realidade os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e as metas a eles associadas.

Por força de suas atribuições, capilaridade e qualificação técnica, as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) ocupam posição estratégica para captação e consolidação de dados referentes aos entes sob sua jurisdição, contribuindo em várias frentes para a concretização de sua missão institucional, desde a seleção dos objetos de auditoria até a ampliação da transparência e do controle social decorrente da possibilidade de consulta pública aos resultados das pesquisas.

As EFS são dotadas da independência necessária para realizar o controle da administração pública, mas precisam garantir que suas ações resultem em benefícios para a sociedade. A análise constante do contexto socioeconômico é uma das condições essenciais para o alinhamento das políticas públicas auditadas pelo sistema Tribunal de Contas às prioridades nacionais e internacionais que incluem os compromissos assumidos pelo Brasil de implementação da Agenda 2030.

Os Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Rio de Janeiro, publicados entre 2001 e 2021 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), constituem um tipo de ferramenta capaz de responder a alguns dos desafios impostos às EFS pelo mundo em transformação. Há indícios, nessa direção, identificados em auditoria de levantamento, realizada no ano de 2021 pelo TCE-RJ, sobre a gestão ambiental dos municípios a ele jurisdicionados. O voto aprovado em Plenário, em janeiro de 2022, ressaltou que a automação do processo de obtenção, mineração e customização dos dados permitiria ao Tribunal de Contas criar um banco de informações próprio.

Posteriormente, ainda no ano de 2022, o TCE-RJ realizou auditoria na modalidade levantamento, alcançando os 91 municípios jurisdicionados do Tribunal, que contribuiu para criação do “Painel de Serviços de Limpeza Urbana”, disponibilizado no Portal BI do TCE-RJ.

2 AS EFS NO CONTEXTO DA AGENDA 2030

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em seu sítio na internet, abriga uma página³ que organiza e compartilha experiências bem-sucedidas dos 33 Tribunais de Contas do Brasil relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). A página sustenta que ações sistematizadas nesse sentido “servirão de referencial futuro para o controle externo”.

A denominada Agenda 2030, citada pela ATRICON, aprovada em setembro de 2015 pela Assembleia Geral da ONU, tem como principal referencial o documento oficial intitulado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para

3 Disponível em: <https://ods.atricon.org.br/>.

o Desenvolvimento”. Esse documento – um guia das ações globais rumo ao desenvolvimento sustentável – relaciona 17 objetivos desdobrados em 169 metas. Trata-se de ambicioso plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade. Cabe a todos os países e a todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementar esse plano.

Esse artigo enfatiza a necessidade de engajamento dos Tribunais de Contas na consecução dos ODS, expressa em diversos documentos e normas produzidos pelo sistema em âmbito nacional e internacional, como nos exemplos a seguir.

2.1 NBASP 12

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas e emitidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)⁴, são o marco normativo dos trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas do Brasil e estão alinhadas às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pelo Comitê de Normas Internacionais da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

ANBASP 12 – Valor e Benefício dos Tribunais de Contas – Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos, que é uma adaptação da INTOSAI-P 12 – *The Value and Benefits of ASI – Making a difference to the lives of citizens*, foi incorporada à estrutura das NBASP em 2015 e tem por objetivo contribuir com o aprimoramento dos Tribunais de Contas e estabelecer um padrão nacional de atuação para comunicar e promover o valor e os benefícios que podem trazer para a sociedade, por meio das auditorias que realizam.

2.2 DECLARAÇÃO DE ABU DHABI

A INTOSAI tem como missão habilitar as filiadas para que auxiliem seus respectivos governos a melhorar seu desempenho, ampliar a transparência, garantir *accountability* e combater a corrupção. O órgão supremo da INTOSAI é o Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI)⁵. Reunido nos Emirados Árabes Unidos, em 2016, o XXII Congresso divulgou uma Declaração de Abu Dhabi, que estabeleceu diretrizes a serem seguidas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) nos anos seguintes.

A declaração insere-se em um contexto que compreende o endosso, pelas Nações Unidas, dos 17 ODS como o coração da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, o que reforça a necessidade de uma auditoria pública efetiva capaz de promover o escrutínio de sua implementação⁶. Nesse sentido, as EFS podem

4 O Instituto Rui Barbosa (IRB) é uma associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades.

5 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-um-pouco-mais-sobre-a-estrutura-da-intosai.htm>.

6 Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2016_Abu_Dhabi_Declaration/EN_AbuDhabiDeclaration.pdf.

ser uma voz valiosa nos níveis global, regional e sub-regional sobre assuntos relacionados aos ODS, contribuindo por meio da fiscalização independente das ações da Agenda 2030 (TCE-MG, 2020).

2.3 DECLARAÇÃO DE MOSCOU

Três anos depois, por ocasião do XXIII Congresso, a Declaração de Moscou trouxe o diagnóstico de um aumento da cobrança social para as EFS fiscalizarem os resultados das políticas públicas, incluindo aqueles ligados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Também destacou a necessidade das ações das EFS de aprofundar a análise de dados e de terem maior impacto na gestão pública (NETO, 2019). O INCOSAI elaborou novas diretrizes para orientar as ações das EFS, que são estimuladas a promover, entre outras medidas, a prestação de contas por resultado das políticas públicas; o apoio ao atingimento das prioridades nacionais e dos ODS por meio das fiscalizações; e a priorização das atividades com foco nos grandes problemas nacionais.

2.4 CARTA DE FOZ DO IGUAÇU

O I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, na chamada Carta de Foz do Iguaçu, ainda em 2019, propõe buscar permanentemente trabalhos que tenham impacto social, como pode ser observado na Diretriz 2, a seguir transcrita:

DIRETRIZ 2 – Contribuir para o aprimoramento permanente da atuação do Estado como promotor de políticas públicas.

Os Tribunais de Contas do Brasil devem:

12. Analisar constantemente o contexto socioeconômico em que as entidades e os órgãos estão inseridos, com o objetivo de realizar fiscalizações que contribuam para o alinhamento das políticas públicas às prioridades nacionais e internacionais, contidas na Constituição e leis que regulamentam seus dispositivos e na Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). (I CITC, 2019).

2.5 INSTRUMENTOS DE MEDIÇÃO DA AGENDA 2030 E A ATUAÇÃO DAS EFS

Segundo o documento-base da Agenda 2030⁷, coletar informações para monitorar os 17 ODS é uma tarefa que requer acompanhamento e avaliação sistemática em nível global, regional e nacional, a partir de evidências constituídas por dados de qualidade, acessíveis, atualizados, confiáveis e desagregados, baseados em fontes oficiais nacionais que vão ajudar na medição do progresso e na tomada de decisões.

⁷ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 15 maio 2023.

Os dados e informações devem estar disponíveis em mecanismos de comunicação, sendo reconhecido no ano de 2015, quando da implementação da Agenda 2030, que dados de referência para várias das metas permaneciam indisponíveis, precisando de maior apoio para fortalecer a coleta de dados pelos Estados-membros.

Esta realidade se mantém, em nível nacional, consoante aos dados do Relatório Luz (2022)⁸, de acompanhamento da Agenda 2030, que descreveu a ausência de dados oficiais sobre 140 dos 254 indicadores aplicáveis ao contexto nacional, sendo que, deste total, apenas sete foram atualizados até 2020, os demais remontam, em sua maioria, a 2017, segundo informações obtidas no Painel dos Indicadores Brasileiros para os ODS⁹.

Neste contexto, como reconhecido pelo Instituto Rui Barbosa, o Sistema Tribunal de Contas, dada sua posição privilegiada de captar e gerar uma grande quantidade de dados das entidades fiscalizadas, tem oportunidades no uso e análise de dados, agregando valor à sociedade, como bem normatiza a já referida NBASP 12.

A Declaração de Moscou reafirma o importante papel das EFS como provedoras de informação útil capaz de contribuir na solução de problemas do governo mediante análise de dados e combinação de abordagens de coleta de dados (captação própria, externa, ambas), atuando como parceiros estratégicos, compartilhando conhecimento e gerando previsões.

3 OS ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os Estudos Socioeconômicos formam uma coleção de 91 documentos referentes a cada um dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, com exceção da capital (que não é jurisdicionada ao Tribunal de Contas do Estado, mas ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro). Todas as edições estão publicadas no Portal do TCE-RJ¹⁰, na internet, com um volume dedicado a cada município, na forma de um arquivo em pdf. Esses Estudos contêm informações e dados sobre temas variados, como educação, saúde, meio ambiente, economia e finanças.

O público-alvo do trabalho é diverso. A publicação tem potencial para auxiliar o processo de planejamento municipal, com vistas às equipes técnicas das administrações, mas também o corpo técnico do Tribunal de Contas, dando uma visão mais ampla da realidade dos municípios fiscalizados. Os dados publicados interessam também ao meio acadêmico, aos pesquisadores que necessitam

8 Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030), coalizão que reúne cerca de 60 organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns, redes, fundações e federações brasileiras. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

9 IBGE. Relatório Síntese dos Indicadores para os ODS. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 15 maio 2023.

10 Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>.

de dados atualizados nem sempre de fácil localização, especialmente quando consolidados em uma única publicação. Sua utilidade alcança o cidadão, qualquer pessoa que por necessidade de trabalho, curiosidade ou outro motivo precise buscar informações sobre determinado município.

A última edição publicada foi a de 2021, tendo 2020 como ano-base da pesquisa. A primeira edição remete ao ano de 2001 e, como os dados recolhidos referem-se ao período iniciado em 1997, ao longo de sua trajetória os Estudos Socioeconômicos abrangem um intervalo de mais de 20 anos, o que possibilita uma visão extensa sobre as realidades municipais. Os dados em geral são agrupados em séries de até seis anos, o que permite fazer comparações e ir além de um mandato do prefeito municipal.

O trabalho é estruturado em capítulos: histórico, caracterização, sustentabilidade, indicadores sociais, economia, indicadores financeiros e um capítulo especial (sobre tema específico em cada edição), além de uma série de *rankings* que comparam o desempenho dos municípios em questões como receitas, despesas, impostos e investimentos.

Ao longo do tempo, foram apresentados em capítulos especiais diversos temas de interesse, desde os índices de qualidade dos municípios que a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) calculava no início dos anos 2000, passando pelos Objetivos do Milênio das Nações Unidas, arrecadação e destinação de *royalties* do petróleo, transparência pública, turismo como fator de desenvolvimento sustentável e mais uma série de questões ligadas ao meio ambiente, como a situação das bacias hidrográficas do estado e as mudanças climáticas.

As fontes de pesquisa utilizadas são em sua maioria oficiais, a começar pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo Demográfico, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Contas Nacionais e Regionais etc.). Também são sistematicamente pesquisados os Ministérios da Saúde (DATASUS), da Economia e do Trabalho (RAIS, CAGED), da Educação (Censo Escolar, IDEB e outros trabalhos produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), as fontes estaduais (Secretarias de Educação, de Saúde e de Cultura, a Fundação CEPERJ) e órgãos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Europa (OCDE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD, que calcula o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e sua versão para os municípios, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

O *link* para acessar os Estudos Socioeconômicos é disponibilizado como uma das “Publicações” inseridas no menu “Controle Social”, situado na parte superior da página principal do Portal do TCE-RJ. Inicialmente, além da internet, onde está ao alcance de todos, a publicação também era impressa em papel, para distribuição dirigida a uma série de autoridades internas (presidente do TCE-RJ e demais conselheiros) e externas (governador, presidente da Assembleia Legislativa

do Estado, prefeitos, senadores e deputados da bancada federal fluminense, deputados estaduais e presidentes das câmaras municipais).

Em fase posterior, em substituição às coleções impressas em papel, a distribuição às autoridades passou a ser feita através de CDs. Por fim, com a evolução tecnológica e a ampla utilização da internet, os CDs também se tornaram obsoletos, bastando a publicação no Portal para alcançar o seu público-alvo.

3.1 MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (MMD-TC)

Em setembro de 2019, os integrantes da Comissão de Garantia da Qualidade do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) entregaram à Presidência do TCE-RJ a Declaração de Garantia da Qualidade¹¹, destacando cinco boas práticas do Tribunal, recomendadas para serem replicadas por outros Tribunais, entre elas os Estudos Socioeconômicos. O MMD-TC é um projeto integrante do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), que visa uniformizar os métodos de controle, atendidas as características das áreas de jurisdição de cada uma das Cortes de Contas, bem como coordenar a implantação de um sistema integrado de controle externo da administração pública.

3.2 OS ODS E OS ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DO ERJ

Os Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, ao longo das suas duas décadas de publicações, pesquisaram uma série de temas associados aos objetivos da Agenda 2030, em especial, o ODS 6 (Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos), o ODS 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) e o ODS 13 (Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos).

Tais objetivos estão no centro das preocupações expressas no capítulo de sustentabilidade, publicado pela primeira vez na edição de 2016 dos Estudos Socioeconômicos (embora o tema já fosse objeto de análise desde 2013, inserido no capítulo de “caracterização do município”, e trabalhado de forma difusa desde o início da publicação, na virada do século). Além do capítulo estritamente vinculado à sustentabilidade, capítulos especiais dos Estudos Socioeconômicos foram dedicados a temas como “Sustentabilidade e Clima” (2013) e “Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos” (2015).

Na primeira versão do capítulo dedicado à sustentabilidade, foram destacados

11 <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/comissao-da-atricon-entrega-declaracao-de-garantia-da-qualidade-ao-tce-rj>.

os instrumentos da gestão ambiental postos à disposição dos administradores, em especial, a concessão do licenciamento ambiental, a elaboração de um cadastro ambiental e o desenvolvimento da Agenda 21 local. Consta ainda a evolução do ICMS ecológico em cada um dos 91 municípios fluminenses jurisdicionados ao TCE-RJ. No final, o capítulo traz o Mapa de Cobertura e Uso da Terra do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pelo IBGE, e o Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, uma publicação da Fundação SOS Mata Atlântica e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

A edição de 2017 utilizou os dados obtidos pelo levantamento anual (ciclo 2017) para composição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), correlatos a três metas estabelecidas no ODS 11. A partir desta perspectiva, cada município jurisdicionado ao TCE-RJ foi avaliado em questões de mobilidade urbana, resiliência e redução de desastres, descritas no Quadro 1:

Quadro 1 – Metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (selecionadas)

Metas do ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	
Mobilidade Urbana	Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (11.2)
Resiliência	Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (11.b)
Redução de Desastres	Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade (11.5)

Fonte: elaborado pelo autor. Extraído dos Estudos Socioeconômicos, 2017.

4 RESULTADOS DA GESTÃO AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS DO ERJ SOB A PERSPECTIVA DO SANEAMENTO BÁSICO

A Auditoria de levantamento realizada pelo TCE-ERJ utilizou pesquisa quantitativa que coletou dados de diversas fontes oficiais, permitindo o mapeamento da gestão ambiental dos municípios jurisdicionados ao TCE-RJ, através de cruzamento de dados, como segue demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2 – Fontes de dados consultadas para realização da auditoria do TCE-RJ

Fonte	Provedor da Informação
IBGE Cidades	IBGE
Sistema de Contas sobre Saneamento	Ministério do Desenvolvimento Regional
Perfil Municipal	Fundação CEPERJ
Icms Ecologico	Secretaria de Estado do Ambiente ERJ
Informativo Anual sobre Qualidade da Água	CEDAE
Atlas dos Mananciais do ERJ	Secretaria de Estado do Ambiente ERJ
Pagamento Serviços Ambientais do ERJ	Secretaria de Estado do Ambiente ERJ
Estudos Socioeconômicos dos municípios fluminenses	Tribunal de Contas do ERJ
Índice de Efetividade da Gestão Municipal	Tribunal de Contas do ERJ
Sistema Integrado de Gestão Fiscal	Tribunal de Contas do ERJ
Prestações de Contas do Governo Municipal	Tribunal de Contas do ERJ

Fonte: Relatório de Auditoria, processo TCE-RJ n. 229.763-5/2021.

O Plenário do TCE-RJ, ao apreciar o referido levantamento¹², ressaltou o benefício advindo da automação do processo de obtenção, mineração e customização dos dados, uma base que permitiria ao Tribunal de Contas a criação de banco de informações próprio, o que se concretizou em auditoria subsequente realizada no ano de 2022,¹³ que resultou na criação do “Painel de Serviços de Limpeza Urbana”, disponibilizado no Portal BI do TCE-RJ¹⁴, onde os dados podem ser acessados por

¹² Voto prolatado na sessão plenária de 24/01/2022, nos autos do processo TCE-RJ n. 229.763-5/2021.

¹³ Processo TCE-RJ n. 222.099-5/22 - auditoria de levantamento para obter dados e informações referentes à gestão do saneamento básico e políticas correlatas em cada ente municipal jurisdicionado ao TCE-RJ.

¹⁴ O painel reúne diversas informações contratuais atualizadas de forma automática, obtidas a

quaisquer interessados, constituindo importante ferramenta de controle social. Esse resultado reflete a resposta da carência identificada no trabalho anterior (processo TCE/RJ n. 229.763-5/2021).

4.1 APROFUNDANDO O OLHAR SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO

Um dos quesitos levantados refere-se ao saneamento básico que, segundo o art. 3º, inciso I, da Lei Federal n. 11.445/07, é definido como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais relativos aos processos de:

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações de coleta, transporte, tratamento e disposição adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo. (Grifos nossos).

A auditoria revelou que, no universo de 91 municípios jurisdicionados ao TCE-RJ, a quase totalidade dos planos de saneamento básico (instrumentos de planejamento fundamentais para formulação das políticas públicas inerentes ao tema) não atende aos quesitos legais, como segue demonstrado no Quadro 3:

Quadro 3 – Resultado consolidado do PMSB/atendimento à legislação

Totalmente Implementado		Parcialmente implementado		Não atendem aos critérios de avaliação	
nº município	% municípios	nº município	% municípios	nº município	% municípios
1	1,09%	26	28,57%	64	70,32%

Fonte: Relatório de Auditoria, processo TCE-RJ n. 229.763-5/2021.

Para chegar a essa conclusão, foram utilizados os critérios definidos pelo ICMS ecológico do Estado do Rio de Janeiro. Os planos de saneamento básico que não atendem aos ditames legais estão nessa condição por não terem sido revisados, ou aprovados em lei, ou por não conterem o conteúdo exigido. Demonstra-se, assim, que a maior parte dos municípios faz um mero cumprimento burocrático desses instrumentos, quando deveriam ser utilizados como ferramenta para o controle social e insumo para formulação de políticas públicas.

O questionário do ICMS ecológico, apesar de ser autodeclaratório, é validado

partir da base de dados estadual e municipal do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS) do TCE-RJ e complementados com informações coletadas mediante emprego de Inteligência Artificial.

mediante documentação pertinente a cada temática, e em relação aos planos municipais de saneamento básico, são exigidas comprovações do atendimento aos requisitos legais, como mostra o Quadro 4:

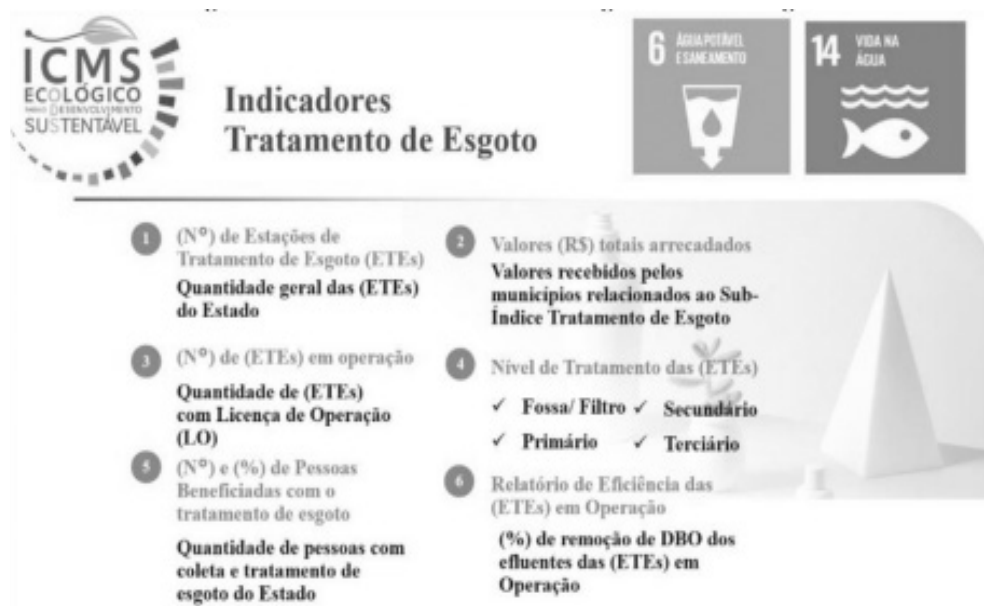
Quadro 4 – Critérios para o recebimento do percentual de bonificação/valor adicional/ICMS Ecológico

PMSB	Critério	Comprovação
Percentual de bonificação / Valor adicional (IQSMMA) / Parcialmente implementado: 0,5%	Estar elaborado em sua versão final, considerando o ano de referência anterior ao ano da prestação da informação	Cópia do Plano datado
	Ter sido apresentado e discutido em audiência pública	Relatório da audiência pública final do PMSB, com data, fotos e lista de presença
	Ter sido instituído legalmente por meio de Lei ou Decreto Municipal	Cópia da Lei ou Decreto Municipal que institui legalmente o Plano
	Ter pelo menos 2 componentes de saneamento estabelecido no inciso I do artigo 3º da Lei Federal 11.445/07 com nova redação dada pela Lei Federal nº 14.026/20	Cópia do Plano datado
	Atender a, pelo menos, 50% do conteúdo mínimo (incisos) previsto no artigo 19 da Lei Federal nº 11.445/07	Formulário e Matriz de conteúdo mínimo preenchidos, conforme modelo
Percentual de bonificação / Valor adicional (IQSMMA) / Totalmente implementado: 1%	Estar elaborado em sua versão final, considerando o ano de referência anterior ao ano da prestação da informação	Cópia do Plano datado
	Ter sido apresentado e discutido em audiência pública	Relatório da audiência pública final do PMSB, com data, fotos e lista de presença
	Ter sido instituído legalmente, por meio de Lei ou Decreto Municipal	Cópia da Lei ou Decreto Municipal que institui legalmente o Plano
	Ter pelo menos 2 componentes de saneamento estabelecido no inciso I do artigo 3º da Lei Federal 11.445/07 com nova redação dada pela Lei Federal nº 14.026/20	Cópia do Plano datado
	Atender a, pelo menos, 80% do conteúdo mínimo (incisos) previsto no artigo 19 da Lei Federal nº 11.445/07	Formulário preenchido e Matriz de conteúdo mínimo, conforme modelo
	Possuir mecanismos de controle social, conforme o inciso IV do artigo 3º da Lei Federal 11.445/07 com nova redação dada pela Lei Federal nº 14.026/20	Lei ou Decreto Municipal de criação de conselho. Ata(s) de reunião(ões), na(s) qual(is) o assunto foi abordado

Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

Oportuno detalhar esta análise, posto que a base de dados do ICMS ecológico do estado do Rio de Janeiro foi utilizada tanto pelos Estudos Socioeconômicos quanto pelo relatório de auditoria. Está disponível aos usuários em portal próprio: <http://icmsecologicorj.com.br/>. No ano do levantamento de 2021, realizado pelo TCE-RJ, a base do ICMS ecológico entrou em nova fase, com o objetivo de auxiliar as gestões municipais a cumprirem a Agenda 2030. Assim, a Nota Técnica 15 relacionou os 17 ODS e suas 169 metas com os indicadores que compõem o ICMS ecológico, e, no caso dos critérios atinentes ao saneamento básico, temos as seguintes correlações, expressas nas Figuras 1, 2 e 3; e nos Quadros 5 a 7:

Figura 1 – Indicadores “Tratamento de Esgoto”/ICMS Ecológico



Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

15 Anexo 4, peça 1 do processo TCE n. 229.763-5/2021. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=229763-5/2021#>.

Quadro 5 – Metas ODS/ONU impactadas pelos indicadores do subíndice “Tratamento de Esgoto”

Metas ODS/ONU 2030	Descrição	Indicador ICMS Ecológico
6.b	Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.	Conselhos Municipais de Meio Ambiente; valores recebidos pelos municípios relacionados ao Subíndice Tratamento de Esgoto.
6.1	Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.	(Nº) de (ETEs) em operação; nível de tratamento das (ETEs); (N) e (%) de pessoas beneficiadas com o tratamento de esgoto.
6.2	Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.	(N) e (%) de pessoas beneficiadas com o tratamento de esgoto.
6.3	Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.	(Nº) de (ETEs) em operação; nível de tratamento das (ETEs); (%) de remoção de DBO dos efluentes das (ETEs) em operação.
6.5	Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.	Conselhos Municipais de Meio Ambiente.
14.1	Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente, a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.	(Nº) de (ETEs) em operação; nível de tratamento das (ETEs); (%) de remoção de DBO dos efluentes das (ETEs) em operação.
14.2	Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros, para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.	(Nº) de (ETEs) em operação; nível de tratamento das (ETEs); (N) e (%) de pessoas beneficiadas com o tratamento de esgoto.

Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

Figura 2 – Indicadores “Mananciais de Abastecimento”/ICMS Ecológico



Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

Quadro 6 – Metas ODS/ONU impactadas pelos indicadores do subíndice “Mananciais de Abastecimento”

Metas ODS/ONU 2030	Descrição	Indicador ICMS Ecológico
6.b	Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.	Conselhos Municipais de Meio Ambiente; valores recebidos pelos municípios relacionados ao Subíndice Mananciais de Abastecimento.
6.1	Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.	(Nº) de (ETEs) em operação; nível de tratamento das (ETEs); (N) e (%) de pessoas beneficiadas com o tratamento de esgoto.
6.5	Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.	Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

6.6	Após 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos, reduzindo o impacto da ação humana.	Conselhos Municipais de Meio Ambiente.
11.1	Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar favelas.	% de área drenante dos municípios que abastecem municípios fora da zona hidrográfica.

Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

Figura 3 – Indicadores Destinação de Resíduos Sólidos/Remediação de Vazadouros/ICMS Ecológico



Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

Quadro 7 – Metas ODS/ONU impactadas pelos indicadores do subíndice “Destinação de Resíduos Sólidos/Remediação de Vazadouros”/ICMS Ecológico

Metas ODS/ONU 2030	Descrição	Indicador ICMS Ecológico
10.2	Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, deficiência, gênero, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.	Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária (Inclusão de Cooperativas de Catadores e Materiais Recicláveis).
11.6	Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.	Destinação de resíduos.
12.4	Após 2020, alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente.	Destinação de resíduos; tipos de destinação de resíduos sólidos urbanos.
12.5	Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio de prevenção, redução, reciclagem e reuso.	Coleta Seletiva: fator da reciclagem.
14.1	Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente, a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.	Destinação de Resíduos.
17.17	Encorajar e promover a formação de alianças eficazes nas esferas pública, público-privada e com a sociedade civil, aproveitando a experiência e as estratégias de obtenção de recursos das associações.	Consórcio Intermunicipal para gestão de resíduos sólidos urbanos em funcionamento.

Fonte: Nota Técnica ICMS Ecológico ERJ, 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas estão diretamente implicados nos esforços pela consecução da Agenda 2030, como expressam diversos documentos e normas produzidos pelo sistema em âmbito nacional e internacional (Ex: NBASP 12, Declaração de Abu Dhabi, Declaração de Moscou e Carta de Foz do Iguaçu).

A NBASP 12 ressalta o valor e os benefícios que os Tribunais de Contas podem trazer para a sociedade por meio das auditorias que realizam. A Declaração de Abu Dhabi, entre outras considerações, reforça a necessidade de uma auditoria pública efetiva capaz de promover o escrutínio da implementação dos ODS. A Declaração de Moscou, três anos depois, trouxe o diagnóstico de um aumento da cobrança social para as EFS fiscalizarem os resultados das políticas públicas. O mesmo documento destaca a necessidade de as ações das EFS aprofundarem as análises de dados a fim de alcançarem maior impacto na gestão pública. Nesse mesmo sentido, a Carta de Foz do Iguaçu estabelece a diretriz da atuação dos Tribunais de Contas para contribuírem com o aprimoramento permanente da atuação do Estado como promotor de políticas públicas, relacionando-o à análise constante do contexto socioeconômico em que as entidades e os órgãos estão inseridos, com o objetivo de realizar fiscalizações que contribuam para o alinhamento das políticas públicas às prioridades nacionais e internacionais.

Como enfatizado neste artigo, a obtenção, o tratamento e a disponibilização de dados confiáveis são de suma importância para o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas públicas efetivas que possam tornar realidade os ODS e as metas a eles associadas. Os dados e informações devem estar disponíveis em mecanismos de comunicação, sendo reconhecido no ano de 2015, quando da implementação da Agenda 2030, que dados de referência para várias das metas permaneciam indisponíveis, precisando de maior apoio para fortalecer a coleta de dados pelos Estados-membros.

Os Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, ao longo das suas duas décadas de publicações, pesquisaram uma série de temas associados aos objetivos da Agenda 2030, em especial, os ODS 6 e 11. Por sua estreita afinidade temática com o desenvolvimento municipal, o ODS 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) foi investigado tanto no capítulo de sustentabilidade dos estudos como nos capítulos especiais, em trabalhos como “Mudanças do clima e vulnerabilidade”, publicado em 2012; e “Sustentabilidade e clima”, na edição de 2013. O Estado do Rio de Janeiro, por sua condição geográfica, incluindo as formas de uso praticadas em seu território, está sujeito a desastres, como o ocorrido na Região Serrana, em 2011, com mais de 900 mortos, 350 desaparecidos e milhares de desabrigados em sete municípios¹⁶.

O ODS 6 (Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos) foi objeto de pesquisa sistemática pelos Estudos Socioeconômicos, ganhando especial relevância no âmbito municipal a partir da aprovação do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/2020) e o posterior processo que resultou no leilão da Cedae, em 2022, o qual concedeu à iniciativa privada a prestação dos serviços de água e esgoto na maior parte dos municípios fluminenses.

Utilizados em conjunto com outras fontes oficiais, os dados pesquisados nos Estudos Socioeconômicos contribuíram para a realização de auditoria de

16 BUSCH, Amarílis; AMORIM, Sônia. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro**: procurando respostas. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2011. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>. Acesso em: 15 maio 2023.

levantamento sobre a gestão ambiental dos municípios jurisdicionados ao TCE-RJ. Essa auditoria resultou em decisão plenária ressaltando o benefício advindo da automação do processo de obtenção, mineração e customização dos dados, uma base que permitiria ao Tribunal de Contas a criação de um banco de informações próprio. Em seguida, o Tribunal realizou nova auditoria, cujo escopo consistiu em obter informações referentes ao manejo de resíduos sólidos urbanos, sistemas de saneamento e estrutura das secretarias de meio ambiente dos órgãos jurisdicionados, com vistas a subsidiar o planejamento das atividades de controle externo e a composição de um banco de dados. A auditoria contribuiu para a criação do “Painel de Serviços de Limpeza Urbana”, disponibilizado no Portal BI do TCE-RJ.

Cabe registrar que o presente artigo dá continuidade à temática apresentada ao IRB, no artigo intitulado *A transversalidade da política nacional de resíduos sólidos e a Agenda 2030: como o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro está se preparando para isso?*, que teve por objetivo demonstrar como o TCE-RJ vem se preparando para este novo paradigma de atuação mediante a fiscalização organizada por políticas públicas, visando a ampliação da especialização e a consequente indução de melhoria nos serviços públicos ofertados à sociedade do estado do Rio de Janeiro.

Ao se debruçar sobre questões atinentes aos resíduos sólidos, em sentido amplo, na temática do saneamento básico, o presente artigo espera contribuir na construção dos ODS em tema que impacta diretamente nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, social e econômico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Carla Leite; ANDRADE, Pierre André da Rocha; OLIVEIRA, Rita de Cássia Cerreia Guedes. *A Agenda 2030 e o papel dos Tribunais de Contas: uma visão a partir da gestão de resíduos sólidos*. [Trabalhos científicos]. II Congresso Internacional de Controle e Política. São Paulo, 2016. **Anais...** Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/anais-trabalhos-cientificos-ii-congresso-internacional-de-controle-e-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2023.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro. **Gestão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável**. Editora Thex; 2. ed., janeiro 2009.

LOCKEN, Sabrina Nunes; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. **Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030**. Forum; Belo Horizonte. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE TRIBUNAIS DE CONTAS, I., 2019, Foz do Iguaçu. **Carta de Foz do Iguaçu**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/carta-de-foz-do-iguacu.pdf>.

org.br/wpfd_file/doc07-carta-de-foz-do-iguacu-i-citc/. Acesso em: 15 maio 2023.

FREITAS, Juarez de. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, (versão Eletrônica), v. 24, n. 3, set-dez 2018.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 12**: valor e benefício dos Tribunais de Contas fazendo a diferença na vida dos cidadãos. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/nbasp-12-valor-e-beneficio-dos-tcs/. Acesso em: 15 maio 2023.

LAUREANO, Fernanda Greco. **Financiamento de Políticas Públicas**: um levantamento sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro. 2021. 153 f. Dissertação [Mestrado] - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

NETO, Nelson Nei Granato. **A Declaração de Moscou (2019) e os desafios para o Controle Externo Brasileiro**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/a-declaracao-de-moscou-2019-e-os-desafios-para-o-controle-externo-brasileiro/>. Acesso em: 15 maio 2023.

OBSERVATÓRIO DO ICMS ECOLÓGICO DO ERJ. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://icmsecologicorj.com.br/>. Acesso em: 03 ago. 2023.

OLIVEIRA, Rita de Cássia Cerreia Guedes. Estratégias das Entidades de Fiscalização Superior e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: um estudo de caso dos Tribunais de Contas do Brasil. In: Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - 3º lugar no Prêmio Ministro Gama Filho - ed. 2016. **Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, jan-junho 2017, p. 54-71.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. III Pesquisa Macrotendências de Controle Externo 2020. Minas Gerais, TCE-MG, 2020. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/planejamento_estrategico/docs/III%20Pesquisa%20Macrotend%20de%20Controle%20Externo%2020%20.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Diretrizes da Gestão - Biênio 2020-2021**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2020. Disponível em: <https://>

www.tce.rj.gov.br/documents/88415730/104607831/DIRETRIZES%20DA%20GESTA%CC%83O%20-%20Bi%C3%AAnio%202021-2022.pdf. Acesso em: 15 maio de 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2012. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 15 maio 2023.

XXII CONGRESSO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS. **Declaração de Moscou**. Moscou, 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wpcontent/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf>. Acesso em: 15 maio de 2023.

A AGENDA 2030 E A DESIGUALDADE RACIAL: a atuação do Tribunal de Contas nas Políticas Públicas para a população negra

THE 2030 AGENDA AND RACIAL INEQUALITY: the role of the Court of Accounts in Public Policies for the black population

Elusa Cristina Costa Silveira¹

Resumo: A implementação da Agenda 2030, em especial do seu Objetivo 10, relacionado à redução das desigualdades, é um grande desafio para o Brasil, por ter passado por um longo período de escravidão, cuja herança é a desigualdade racial, que precisa ser reconhecida e combatida. Para isso, é necessário unir os esforços da sociedade civil e das instituições públicas. Neste artigo, pretende-se demonstrar como os Tribunais de Contas podem contribuir efetivamente nessa causa, exercendo o controle externo nas políticas públicas para a população negra e liderando, pelo exemplo, com ações que impactem seu próprio ambiente institucional e iniciativas em parceria com outras entidades públicas, realçando o seu papel como instituição essencial ao Estado Democrático de Direito.

Palavras-chaves: Desigualdade Racial. Políticas Públicas. Tribunais de Contas. Agenda 2030.

Abstract: The implementation of the 2030 Agenda, in particular its 10th Goal, related to the reduction of inequalities, is a great challenge for Brazil, for having gone through a long period of slavery, which, then, leaves for heritage racial inequality, that needs to be recognized and fought. For this, it is necessary to unite the efforts of civil society and public institutions. In this article, it is intended to demonstrate how the Courts of Accounts can effectively contribute to this cause, exercising external control over public policies for the black population and leading, by example, with actions that impact its own institutional environment and initiations with partnership with other public entities, enhancing its role as an essential institution for the Law Democratic State.

Keywords: Racial Inequality. Public Policies. Courts of Accounts. 2030 Agenda.

1 Advogada, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE-SC, integrante da Assessoria de Conselheiro do Tribunal de Contas.

1 INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 é um plano de transformação social, fundamentado nos valores do desenvolvimento sustentável, respeito às diferenças e redução das desigualdades, cuja implementação requer o atendimento de objetivos e metas específicos.

Este trabalho se propõe a examinar o atendimento do Objetivo 10 da Agenda 2030, relacionado à redução das desigualdades, com enfoque voltado ao contexto brasileiro marcado pela desigualdade racial. Por conta disso, a abordagem do tema é feita a partir do legado da escravidão no Brasil, que repercute nas relações interpessoais e institucionais, nos espaços a serem ocupados na sociedade e no acesso aos direitos fundamentais.

Após o quadro de desigualdade racial estar devidamente delineado, a implementação de políticas públicas para a população negra é apontada como um importante instrumento para mitigar essa situação, na qual a atuação do Tribunal de Contas, principalmente por meio da auditoria operacional, é assinalada como necessária para que essas políticas tenham efetividade, os resultados sejam alcançados e a igualdade material concretizada.

Em seguida, é destacado o posicionamento dos Tribunais de Contas em relação à desigualdade racial, mostrando que as diretrizes firmadas nos seus encontros nacionais apontam que as Cortes de Contas têm se preocupado em se tornarem cada vez mais relevantes na sociedade e com a repercussão de suas ações, principalmente em relação às populações mais vulneráveis. Assim, o problema a ser enfrentado neste trabalho indaga de que forma esses tribunais podem se engajar na luta contra a desigualdade racial.

Nessa linha, o principal objetivo é evidenciar que os Tribunais de Contas têm um papel importante na promoção da igualdade racial e para o atingimento do Objetivo 10 da Agenda 2030, porquanto as suas ações impactam a vida das pessoas e, por meio da liderança pelo exemplo, repercutem nos entes que integram a Administração Pública. Além disso, almeja-se destacar iniciativas voltadas a essa finalidade e que foram empreendidas por esses tribunais.

A metodologia utilizada consistiu, basicamente, na pesquisa bibliográfica, com autores principalmente da área do direito público e da administração, além de consultas a trabalhos produzidos pelos organismos de estatística e de pesquisa, para traçar a dimensão da desigualdade racial no Brasil.

2 A AGENDA 2030 E O DESAFIO DA DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL

Em 2015, os representantes dos Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) se reuniram na cidade de Nova York (EUA), para formular um plano focado em erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas tenham paz e prosperidade. Na ocasião, foi adotado um documento intitulado *Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento*

Sustentável, que ficou conhecido apenas como Agenda 2030 e é composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que estão interligados e constituem um grande desafio para as nações. A referida Agenda é universal, integrada e indivisível, tendo-se adotado o princípio básico de “não deixar ninguém para trás” (ONU, 2015).

Esse plano incentiva a identificação e o atendimento dos grupos populacionais que sofrem discriminação e estão em situação de vulnerabilidade, a fim de possibilitar o acesso dessas pessoas aos serviços e bens públicos, para terem seus direitos humanos plenamente concretizados. Dessa forma, os objetivos e as metas servem de norte às decisões e ações dos países, mas sem desconsiderar as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, e respeitar as políticas e prioridades nacionais. Enfim, almeja-se impactar não apenas o contexto regional, mas também o global (ONU, 2015).

O Brasil aderiu à Agenda 2030 e diversos órgãos públicos e organizações da sociedade civil brasileira estão empenhados em alcançar os ODS. Contudo, há que se reconhecer que os desafios a serem enfrentados são imensos, porque muitos problemas aumentaram nos últimos anos, não só pelo impacto da pandemia da Covid-19, mas pelo retrocesso em diversas políticas públicas.

O documento que institui os ODS confere especial destaque à dimensão social e apresenta o Objetivo 10, como um dos pontos importantes para o desenvolvimento sustentável relacionado à redução das desigualdades, sendo composto de dez metas, que passam pela redução da desigualdade de renda, inclusão econômica, política e social de todos, facilitação da migração, além da adoção de políticas voltadas à promoção da igualdade nos países.

O Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (2021), formado por 57 organizações e fóruns de todo o país para a Agenda 2030, elaborou o Relatório Luz 2021, no qual concluiu que nenhuma das 169 metas teve, em 2021, avanço satisfatório: 92 estão em retrocesso; 27 estagnadas; 21 ameaçadas e 13 mostram progresso insuficiente, sendo que as outras não foram elencadas por falta de dados. O referido relatório destacou que a maioria das metas do Objetivo 10 retrocedeu, por situações como: o aumento de pessoas que passaram a viver na extrema pobreza, a diferença de rendimento-hora recebida pela população negra e branca, o aumento das violações dos direitos humanos e dos casos de intolerância religiosa e o apagão de dados sobre violências contra a população LGBTQIAP+.

A desigualdade é um dos grandes problemas do Estado brasileiro e apresenta diversas facetas, não raro, agravadas pela interseccionalidade de fatores como a renda, o gênero e a raça. No dizer de Sarmento (2020, p. 71):

Essa desigualdade tem um forte componente econômico, mas também se deixa permear por outros critérios de diferenciação para a eleição de suas vítimas. Além dos pobres, ela também estigmatiza outros grupos vulneráveis, como os negros, os indígenas, as mulheres, os homossexuais, os presos e as pessoas com deficiência, cada um do seu modo.

Para entender a desigualdade no Brasil, é preciso revisitar a história da formação da nação brasileira, das relações de poder e das escolhas econômicas

e políticas, que resultaram em uma sociedade perversamente desigual. Por esse motivo, Sarmento (2020) afirma que se trata de uma desigualdade multidimensional, isto é, não relacionada apenas à elevada concentração de renda, mas que se traduz em um problema crônico, enraizado na história e na cultura do país, dado a estreita ligação com o passado escravocrata e ao desenvolvimento tardio e incompleto da cidadania.

De fato, o Brasil foi o maior território escravista do hemisfério ocidental por quase três séculos e meio e recebeu aproximadamente 5 milhões de africanos cativos, como consequência, é o segundo país de maior população negra ou de origem africana do mundo. Além disso, foi a última nação a acabar oficialmente com a escravidão no continente americano, em 1888 (GOMES, 2019, p. 24). Portanto, não há como negar que o regime escravista marcou profundamente a sociedade brasileira e que o seu término não foi acompanhado de alguma medida de amparo aos ex-escravizados, ao revés, é nítido o abandono a que foi submetida essa população, conforme narrou Gomes (2022, p. 515-516):

As fazendas de café do Vale do Paraíba, o coração escravista do Brasil do século XIX, testemunharam um grande êxodo nos dias seguintes à Lei Áurea de 1888. Foram cenas de proporções bíblicas. Milhares de homens, mulheres e crianças se puseram em marcha sem destino algum. Eram os novos “libertos” brasileiros. [...]

Alguns acampavam ao redor de vendas e tabernas, onde passavam as noites dançando e cantando em celebrações de alegria. “Ex-escravos perambulavam em grupos ao longo de estradas, sem destino, dormindo nos ranchos ou ao ar livre”, registrou o jornal *Novidades*, da cidade de Vassouras. [...]. Aos poucos, porém, a dura realidade foi se impondo. Passadas as noites de festas e danças, os ex-escravos perceberam que não havia para onde ir. Ninguém lhes daria trabalho. Grupos famintos e esfarrapados continuaram a perambular, a esmolar, de casa em casa, de fazenda em fazenda, em busca de comida e amparo. Outros se dirigiam aos centros de cidades e vilarejos, tentando encontrar algum amparo das autoridades – o que não aconteceu em lugar algum. [...] Desse modo, ainda que lentamente, todos foram voltando para as fazendas, onde entraram em acordo com os proprietários. Ali continuaram a trabalhar, morando nas mesmas senzalas de antes, sob as mesmas condições, agora apenas em troca de um minguado salário que mal dava para cobrir as despesas relacionadas à própria sobrevivência.

Em decorrência dessa situação, muitas famílias de ex-escravizados também migraram para as periferias de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, dando início ao fenômeno das favelas, e outra parte se tornou uma população móvel, flutuante, que se deslocava de uma região para outra de acordo com o plantio e a colheita, atendendo ao trabalho sazonal (GOMES, 2022).

Em relação à questão do trabalho, Theodoro (2022, p. 166) esclarece que:

Ao abolir a escravidão sem adotar qualquer iniciativa complementar de absorção produtiva dos ex-escravizados como força de trabalho livre, ao mesmo tempo em que promovia a imigração de mão de obra europeia, o Estado estabeleceu as bases de perpetuação da exclusão de uma parte importante da população brasileira. Contribuiu, assim, para a modelagem de um mercado de trabalho excludente, heterogêneo e desprotegido – um dos principais motores da desigualdade.

O racismo² e seus desdobramentos afetaram diretamente a população negra no mercado de trabalho ao naturalizar as diferenças de oportunidades e de renda entre brancos e negros ou a ausência de afrodescendentes em postos de comando e direção das empresas (THEODORO, 2022).

Em 2021, a população ocupada de cor ou raça branca ganhava, em média, 73,4% mais do que a de cor ou raça preta ou parda e os homens, 25,0% mais que as mulheres. Os resultados indicam uma desigualdade estrutural, dado que esses diferenciais, salvo pequenas oscilações, se repetem no período de 2012 a 2018. As atividades econômicas que, historicamente, apresentam os menores rendimentos médios – Serviços domésticos, Agropecuária e Construção – são as que possuem, proporcionalmente, mais pessoas ocupadas de cor ou raça preta ou parda (IBGE, 2022a).

Sanches (2000, p. 15), analisando a discriminação no ambiente de trabalho, afirmou que:

A população negra é minoria nas funções mais qualificadas, assim como as mulheres. Ainda uma vez, surge a chamada parede de vidro, que existe e ninguém vê, e que impede a ascensão profissional destes grupos. Ao mesmo tempo, são os que ocupam em maior proporção os postos de trabalho precários, vulneráveis, mal remunerados e sem proteção social. O desemprego, negação da própria identidade de trabalhadores e de inserção social, também tem suas preferências. A desproporção entre as taxas dos diferentes grupos mostra que o problema é mais agudo para os negros e as mulheres.

Em relação à violência, em 2021, os homens jovens e negros foram os que mais morreram nas intervenções policiais, assim como a população prisional se afigura majoritariamente negra. De igual modo, em relação ao crime de feminicídio 37,5% das vítimas são brancas e 62% são negras, já nas demais mortes violentas intencionais de mulheres, 70,7% são negras e apenas 28,6% são brancas (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

A juventude negra é a principal vítima da violência urbana, alvo predileto dos homicidas e dos excessos policiais, liderando o ranking dos que vivem em famílias consideradas pobres e dos que recebem os salários mais baixos do mercado. Os jovens negros encabeçam a lista dos desempregados, dos analfabetos, dos que abandonam a escola antes do tempo e dos que têm maior defasagem escolar (BENTO; BEGHIN, 2005).

É preciso reconhecer as condições estruturais de maiores vulnerabilidades a que o povo negro brasileiro se encontra submetido nas mais diversas áreas da vida

2 Para efeitos da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, da qual o Brasil é signatário, o “racismo consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas” e a discriminação racial, por sua vez, é “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais [...]”. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

social e cotidiana, desde as desigualdades no âmbito educacional e do trabalho até as de acesso a serviços de saneamento básico, de saúde e à violência que atinge essa população com muito mais intensidade (IPEA, 2021).

Pesquisa evidenciou que a população negra (56,1%) superou a de brancos (43,0%) no país, em 2021 (IBGE, 2022b), mas os índices oficiais demonstram que a herança da escravidão e do abandono da população negra resultou em uma profunda desigualdade racial no Brasil, que continua moldando as relações interpessoais e institucionais, os espaços a serem ocupados na sociedade, como também o acesso a direitos fundamentais, por isso se faz necessário que essa perspectiva seja considerada no cumprimento do Objetivo 10 da Agenda 2030 (IBGE, 2022b).

Nesse contexto, é importante afirmar que o combate da desigualdade racial se faz principalmente pela implementação de políticas públicas, oferecendo oportunidade para que os Tribunais de Contas possam participar não apenas através do exercício do controle externo, mas também de outras iniciativas que promovam a igualdade racial.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO NEGRA: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A atual Constituição Federal Brasileira de 1988, denominada de “Cidadã”, elencou a dignidade da pessoa humana dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III) e nos seus objetivos fundamentais são destacadas a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º).

Sarmento (2014, p. 173-174) ressalta que o sistema de direitos fundamentais recebeu especial atenção na referida Constituição. Além disso, realçou que:

a Constituição também voltou seus olhos para a proteção dos sujeitos em situações de maior vulnerabilidade, instituindo normas voltadas à defesa de mulheres, consumidores, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, afrodescendentes, quilombolas, pessoas com deficiências e presidiários. Ela não se contentou com a proclamação retórica da igualdade formal, direcionando-se também à promoção da igualdade material, sem prejuízo da preocupação com o reconhecimento e com o respeito à diferença. Nesse sentido, tratou-se da primeira de nossas constituições a contemplar alguma abertura para o multiculturalismo, ao incumbir-se da proteção das diferentes identidades culturais e étnicas que compõem a Nação brasileira.

A igualdade ganha destaque como um dos valores abrigados pelo texto constitucional, no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais. A concretização da igualdade material para a maioria dos brasileiros, em especial a população negra, constitui um dos grandes desafios no Brasil. O Relatório da OXFAM-BRASIL (2017, p. 14) ressaltou que “uma sociedade igualitária não só

oferece oportunidades iguais aos seus cidadãos e cidadãs, mas também se preocupa com condições de vida menos desiguais em sua população”. Tal como define a meta 10.3 do ODS 10, é fundamental “garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados”.

Segundo Chadid (2019, p. 30-31):

os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva, devendo existir políticas legislativa e administrativa com a adoção de normas especiais tendentes a corrigir os efeitos de tratamento desigual, buscando a concretização da igualdade social.

As políticas públicas estão vinculadas aos preceitos, fundamentos, princípios e objetivos constitucionais, pois a Constituição Federal assume a feição de Carta Política de observação obrigatória pelos poderes públicos, como diretriz governamental e interpretativa na formulação das políticas públicas (CHADID, 2022).

Há diversas formas de definir o significado da expressão “políticas públicas”. Esse termo está relacionado a “soluções específicas sobre como manejar os assuntos políticos”, sendo “executadas por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade” (DIAS; MATOS, 2012, p. 1-2). Sublinha-se que ao se unir os termos “política” com “pública”, a palavra “política” ganha nova significação, como uma diretriz que se traduz em um conjunto de normas que define a forma, a conduta, a estrutura e a organização de um setor da vida pública (CHADID, 2022, p. 28).

Pode-se afirmar que um dos instrumentos para reduzir a desigualdade racial é a implementação de políticas públicas direcionadas a essa finalidade, sobre as quais Jaccoud (2008, p. 137) esclarece que:

dado os fatores históricos e os constrangimentos raciais que ainda hoje operam no país, as políticas universais têm se revelado insuficientes face ao objetivo de enfrentar a discriminação e desigualdade racial. A presença do racismo, do preconceito e da discriminação racial como práticas sociais, aliadas à existência do racismo institucional, representa um obstáculo à redução daquelas desigualdades, obstáculo este que só poderá ser vencido com a mobilização de esforços de cunho específico. Assim, a implementação de políticas públicas específicas, capazes de dar respostas mais eficientes frente ao grave quadro de desigualdades raciais existente em nossa sociedade, apresenta-se como uma exigência incontornável na construção de um país com maior justiça social.

É certo que a situação da população negra demanda políticas públicas específicas. Conforme Jaccoud (2008), entre 1980 e 2000, houve três momentos relevantes de iniciativas, em que a desigualdade racial foi objeto de preocupação governamental no país e que, de alguma forma, impulsionaram a adoção de medidas para modificar essa realidade. O primeiro momento foi na década de 1980 com a criação em vários estados e municípios do país de órgãos e conselhos com objetivo de dar espaço à participação da população negra, especialmente pela promoção da cultura e valorização da sua contribuição no cenário brasileiro. Não é por acaso que, em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura.

A etapa seguinte está relacionada ao combate da discriminação e do racismo por meio da sua criminalização, o que foi obtido, em 1988, com a inserção no texto da Constituição Federal Brasileira de dispositivo que classificou o racismo, até então enquadrado como contravenção pelo ordenamento jurídico brasileiro, como crime inafiançável e imprescritível e, em 1989, houve a promulgação da Lei n. 7.716/1989 (conhecida como Lei Caó), que define como crimes as ações de impedir ou dificultar o acesso ou o atendimento em espaços públicos, comerciais e a empregos, em função da cor ou raça. Nesse momento, também foram criadas, em alguns municípios e estados, as delegacias especializadas em crimes raciais, sendo a primeira inaugurada no Rio de Janeiro, em 1991 (JACCOUD, 2008).

A terceira etapa de iniciativas para o combate da discriminação racial consistiu na adoção de políticas públicas específicas para combater a desigualdade racial. Destaca-se a criação, pelo Governo Federal, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a adoção das seguintes medidas: a) Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI); b) ações afirmativas de promoção de acesso ao Ensino Superior; c) ações de implementação da Lei n. 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo do Ensino Básico do estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira; e d) Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho. Após a avaliação dessas iniciativas, chegou-se à conclusão de que consistiram em experiências restritas e pontuais, desvinculadas de ações abrangentes ou de uma estratégia mais geral, e que o combate à desigualdade e à discriminação demanda uma ação do governo, para a formulação, coordenação e consolidação de uma estratégia nacional (JACCOUD, 2008).

Existem outras políticas específicas da população negra, como a direcionada aos quilombolas. Registre-se que, apenas em 2022, foram incluídas no censo demográfico, de forma inédita, as 5.972 comunidades quilombolas, que se estima existirem no Brasil. O resultado do censo colaborará para retirar essas pessoas da invisibilidade e para adoção de medidas que eliminem as barreiras no acesso às políticas públicas fundamentais, como as de saúde, educação e à regularização fundiária de seus territórios tradicionais.³

Importa mencionar também a existência de política pública de saúde para a população negra. No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), há a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, que objetiva a “promoção da saúde de forma integral, considerando que as iniquidades em saúde são resultados de injustos processos socioeconômicos e culturais – em destaque, o vigente racismo – que corroboram com a morbimortalidade das populações negras brasileiras” (BRASIL, 2017, p. 7).

Contudo, uma recente avaliação das políticas sociais relacionadas à igualdade racial constatou o desmonte da agenda relacionada ao tema, tendo sido verificado que:

A partir do ano de 2019, com o início de nova gestão no Governo Federal, a pasta do Executivo federal responsável pela pauta da promoção da igualdade racial passa a integrar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

3 Conforme notícia disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/08/ibge-inicia-censo-inedito-das-comunidades-quilombolas>. Acesso em: 24 maio 2023.

(MMFDH). [...] À evidente perda de poder político e institucional da agenda de igualdade racial soma-se não apenas a perda de recursos orçamentários, financeiros e humanos, mas, principalmente, a tentativa de desmonte da agenda de igualdade racial no campo simbólico-teórico. Há, nesse sentido, uma tentativa de desqualificação da desigualdade racial enquanto um problema público estrutural a ser enfrentado com políticas públicas, a partir da construção de uma narrativa reacionária de democracia racial segundo a qual o Brasil seria um país miscigenado onde o racismo não seria estruturante das desigualdades, mas, sim, um problema isolado a certas pessoas com comportamentos desviantes. (IPEA, 2021, p. 354).

Quando se admite a ideia de democracia racial no Brasil, ainda que seja para justificar a igualdade entre brancos, negros e indígenas, a existência de desigualdades sociais entre os diversos grupos étnico-raciais deixa de ser um problema público, resultado da história de expropriação de riquezas e do exercício do poder de alguns em detrimento de outros, passando a ser uma questão da esfera privada, ocultando o racismo que se manifesta, na forma institucional⁴ e estrutural⁵, na sociedade brasileira. Assim, “a ênfase no discurso da democracia racial além de solapar as bases conceituais para uma ação do estado no enfrentamento às desigualdades raciais constitui-se em esteio para o avanço e para o aprofundamento do desmonte das políticas públicas na área da igualdade racial” (IPEA, 2021, p. 355-356).

O mencionado processo de desmonte das políticas públicas de igualdade racial foi marcado por três eixos, a saber: a) o primeiro corresponde à redução das capacidades institucionais, afetando as esferas organizacionais e administrativas da política, por meio da redução de orçamento, de pessoas, de programas, de política, o esvaziamento de conselhos, a não realização de conferências, o apagamento das informações disponíveis nos portais eletrônicos, dentre outros; b) o segundo ocorre no plano simbólico-ideológico, pela reprodução de um discurso pelas autoridades reforçando a tese da democracia racial e negando a existência de racismo estrutural, desconstruindo a problemática do racismo como questão pública coletiva a ser enfrentada pelo Estado; e c) o terceiro eixo é o desmonte por *default*, em que os tomadores de decisão não declaram abertamente a intenção de acabar com a política e se valem das táticas do desamparo, desassistência ou a não tomada de decisão (IPEA, 2021).

O citado dismantelamento das políticas de igualdade racial impacta diretamente a vida de parcela considerável de cidadãos e contrasta com o comprometimento do Brasil com a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação e Formas Correlatas de Intolerância⁶, a qual, após cumprir os trâmites devidos,

4 O racismo institucional ou sistêmico opera de forma a induzir, manter e condicionar a organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas públicas – atuando também nas instituições privadas, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial. Conforme Geledés, Instituto da Mulher Negra. Racismo institucional: uma abordagem conceitual. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

5 Para Silvio Almeida (2019), o racismo é sempre estrutural, ou seja, “decorre da própria estrutura social, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares”, e como é encarado pelas lentes da normalidade, não é considerado um desarranjo social. Cf. ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019, p. 50.

6 A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação e Formas Correlatas de Intolerância

ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com o status de emenda constitucional. Pela referida convenção, os Estados participantes se comprometeram, dentre outras providências, a adotar políticas especiais e ações afirmativas, a formular e implementar políticas, cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, e a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades.

Pode-se dizer que o momento atual, com a estruturação do Ministério da Igualdade Racial pelo Governo Federal, corresponde à tentativa de retomada das políticas públicas de igualdade racial enfraquecida ou descontinuada.

Vê-se, portanto, que as políticas públicas direcionadas à população negra são variadas e demandam o adequado monitoramento, avaliação e fiscalização. Nesse contexto, a atuação das Cortes de Contas se mostra essencial para aferir se essas políticas estão efetivamente atingindo os seus objetivos, o que é plenamente possível, dada as competências inerentes a esses tribunais.

Ressalte-se que o conjunto de atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas foi significativamente ampliado na Carta de 1988, posicionando essas instituições como instância central no controle da boa gestão governamental (IOCKEN, 2014). Pode-se acrescentar que:

Pela primeira vez, no núcleo dos aspectos possíveis de fiscalização foi expressamente fixado o elemento “economicidade”, o que ampliou as possibilidades de atuação do Tribunal de Contas. Anterior à Constituição de 1988, a adequação dos fatos à norma apenas sob o seu aspecto da legalidade contribuiu para restringir a fiscalização aos atos administrativos sob seu aspecto formal. Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, que acresceu ao art. 37, *caput*, o princípio da eficiência, consolidou-se a legitimidade da fiscalização alcançar níveis nunca antes imagináveis. (CHADID, 2019, p. 217).

Conforme Mileski (2018, p. 298), “por esse fator de autonomia e independência do Tribunal de Contas que a Constituição lhe concede competências expressas, no sentido de que possa desempenhar, sem qualquer embaraço ou intromissão, o pleno exercício do controle externo”.

Essas competências são próprias, porque estão relacionadas aos procedimentos de controle; são exclusivas, porquanto destinadas somente às Cortes de Contas, e são indelegáveis, pois envolvem o controle da atividade financeira do Estado, cuja execução é privativa do Tribunal de Contas, não podendo ser delegadas a quaisquer dos Poderes ou a outra organização, pública ou privada. As mencionadas competências têm sua origem na própria Constituição Federal e estão especificadas nos seus arts. 71 e 72, que se referem ao Tribunal de Contas da União, mas em razão do art. 75, se aplicam também aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (MILESKI, 2018).

É oportuno realçar que não há que se falar em subordinação ou inserção do Tribunal de Contas na estrutura do Legislativo, pois “se a sua função é de

foi firmada em 05/06/2013, aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 1, de 18/02/2021, e promulgada pelo Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022.

atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão de suas próprias normas constitucionais, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes” (MEDAUAR, 2016, p. 457-458). Esse entendimento é corroborado por Brito (2005), ao descartar qualquer conotação de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional do Tribunal de Contas em relação à Casa Legislativa, enfatizando ainda que o regime jurídico desse Tribunal é delineado pelo próprio Poder Constituinte.

Neste contexto, o Tribunal de Contas se tornou um dos principais elementos de defesa dos direitos de liberdade garantidos pela Constituição, na medida em que zela pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão financeira, exercendo, assim, a defesa da própria Constituição (MILESKI, 2018, p. 258).

Importa sublinhar que as auditorias operacionais constituem um dos meios de que se valem as Cortes de Contas na sua atuação e são aplicáveis ao exame de políticas públicas. Conforme Iocken (2014, p. 68):

O conceito de auditoria operacional, fornecido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), corresponde à auditoria que se preocupa em verificar a economia, a eficiência e eficácia da Administração. Nesse sentido, as auditorias operacionais estão voltadas para uma avaliação de desempenho e da gestão do programa governamental.

A possibilidade de os Tribunais de Contas realizarem auditorias operacionais significa uma mudança no foco do controle externo, porquanto a análise supera a mera legalidade do ato, permitindo a inclusão da verificação do resultado da ação governamental, quantificação dos recursos envolvidos e os benefícios gerados para a sociedade (IOCKEN, 2014).

Um dos motivos de as auditorias operacionais estarem ganhando cada vez mais destaque nas fiscalizações é que, além de examinarem os aspectos estipulados na legislação, também realizam a avaliação de políticas e programas públicos. Desse modo, essas auditorias são vistas como um meio de melhorar a qualidade de uma política pública entregue à sociedade (LEHNEN; SOUZA; PEREIRA, 2020).

Pode-se dizer que o ciclo da política pública compreende: a) a sua formulação com a identificação do problema que exija intervenção governamental e a definição da agenda; b) a tomada de decisões sobre as soluções possíveis para tratar o problema; e c) a implementação da política, quando as situações concretas deverão ser enfrentadas. Também compõem esse ciclo as ações correspondentes ao acompanhamento, monitoramento e avaliação, após os quais a administração decidirá sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da política (DIAS; MATOS, 2012).

Chadid (2022, p. 186) afirma que a atuação do Tribunal de Contas nas políticas públicas pode ocorrer nas fases de formulação, implementação e execução, esclarecendo ainda que:

seja de maneira preventiva, concomitante à realização da execução da obra ou serviço ou posterior a esta, as decisões da Corte de Contas devem pautar-se pela valoração de conteúdo definido nos dispositivos constitucionais de caráter impositivo, vinculados aos direitos fundamentais e à realização de seus objetivos.

Desta forma, gradativamente o processo fiscalizatório é ampliado e, junto com as análises da regularidade e da legalidade na realização e aplicação das receitas, deve o Tribunal de Contas realizar as auditorias governamental e operacional com vistas a acompanhar, aprimorar e contribuir com a eficiência das políticas públicas.

A auditoria de políticas públicas permite que o gestor tenha conhecimento de eventuais deficiências ou falhas que demandam correção, pois impedem que a política produza o resultado almejado. Além disso, serve de subsídio para a tomada de melhores decisões acerca do tema auditado.

O desafio de “não deixar ninguém para trás” da Agenda 2030 torna-se ainda mais expressivo no Brasil, quando a maior parte da população tem ficado à margem nas políticas públicas e, por conseguinte, no exercício de direitos fundamentais. Neste cenário, os Tribunais de Contas possuem um vasto campo de atuação, através, principalmente, da auditoria das políticas direcionadas à população negra, identificando as fragilidades e falhas dos programas, apontando a existência ou não de recursos, formulando as recomendações e monitorando as suas decisões e o plano de ação apresentado pela unidade auditada, caso previsto.

2.2 O TRIBUNAL DE CONTAS E A LUTA CONTRA A DESIGUALDADE RACIAL: PASSOS INICIAIS DE UMA LONGA JORNADA

Os Tribunais de Contas têm voltado a sua preocupação para se consolidarem como uma instituição cada vez mais relevante na sociedade brasileira, de modo que a sua atuação resulte em benefício aos cidadãos e, principalmente, à população mais vulnerável, conforme as declarações consignadas nas Cartas dos últimos três encontros nacionais das Cortes de Contas.

A Carta resultante do congresso ocorrido em Foz do Iguaçu, em 2019, assinalou que “os Tribunais de Contas do Brasil devem avaliar e monitorar as políticas públicas contempladas nos orçamentos que serão apresentadas em face das novas demandas sociais” e como a ação dos Tribunais de Contas ocorre fundamentalmente por meio da sua atividade fiscalizatória, para que faça a diferença na vida das pessoas, devem ser levadas em conta as necessidades sociais mais importantes (ATRICON, 2019).

Dentre as diretrizes firmadas nessa Carta, destaca-se a de contribuir para o aprimoramento permanente da atuação do Estado como promotor de políticas públicas (diretriz 2) juntamente com as seguintes ações a serem empreendidas:

12. Analisar constantemente o contexto socioeconômico em que as entidades e os órgãos estão inseridos, com o objetivo de realizar fiscalizações que contribuam para o alinhamento das políticas públicas às prioridades nacionais e internacionais, contidas na Constituição e leis que regulamentam seus dispositivos e na Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

13. Realizar uma avaliação imparcial das múltiplas dimensões de desempenho (pertinência, economicidade, esforço, eficiência, eficácia e utilidade) da atuação do Estado e de como elas contribuem para o atingimento das metas pactuadas nos vários níveis de governo, respeitadas as competências próprias de cada

órgão de controle nas diferentes esferas da federação e as opções políticas adotadas democraticamente pela sociedade. (ATRICON, 2019).

O VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas foi realizado em 2020, de modo online, em razão da pandemia da Covid-19, sobressaindo-se as seguintes diretrizes na Carta desse evento:

Diretriz 1: Reforçar o papel das auditorias operacionais e das avaliações de políticas públicas, com o objetivo de aferir o desempenho da administração pública em suas múltiplas dimensões (relevância, economicidade, eficiência, esforço, eficácia, equidade, efetividade e utilidade) e prover recomendações que contribuam para o seu aprimoramento.

Diretriz 2: Dar atenção especial aos objetos de controle relacionados à Agenda 2030 e, nas ações de controle, incluir questões de auditoria que abordem o tema da equidade e redução de desigualdades de acesso e de qualidade nos serviços públicos fiscalizados, especialmente as mais agravadas pela pandemia de Covid-19.

Diretriz 3: Promover, institucionalizar e auditar as políticas afirmativas de combate às desigualdades estruturais e institucionais do Brasil e todas as formas de discriminação enfrentadas por setores da sociedade como os negros, as mulheres, os indígenas, os LGBTQI, os pobres e outros. (ATRICON, 2020).

Finalmente, a carta do VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado no Rio de Janeiro, em 2022, afirmou, além da defesa da democracia, que a fiscalização da gestão dos recursos públicos deve ter como foco o atendimento das necessidades da sociedade. Em outras palavras, “impõe-se averiguar se foram fornecidas, pelos gestores públicos, respostas satisfatórias aos mais agudos problemas que afligem o cidadão, por meio da avaliação do impacto das políticas públicas no seu dia a dia” (ATRICON, 2022).

A Carta reconheceu a questão racial como um desafio, porém realçou a responsabilidade dos Tribunais de Contas no desenvolvimento igualitário e justo do país, além de incentivar a “liderança pelo exemplo”, como uma forma de instigar mudanças na Administração Pública:

8. Ainda nessa quadra desafiadora, destaca-se o tema da igualdade de gênero e da diversidade racial, que se insere na discussão sobre o tratamento dispensado às maiorias minorizadas. A construção de uma sociedade livre, justa e igualitária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Os Tribunais de Contas, como guardiões da efetividade das políticas públicas, são corresponsáveis pelo desenvolvimento igualitário e justo do país. Reconhecem, ademais, que a liderança pelo exemplo é um motor para impulsionar mudanças na Administração Pública. (ATRICON, 2022).

Em relação às diretrizes estabelecidas nesse encontro, houve o reforço da necessidade de avaliação de políticas públicas, para o exame da qualidade do gasto público. A novidade, porém, foi a menção ao combate do racismo estrutural, por meio da fiscalização da efetividade das políticas públicas destinadas a essa finalidade, bem como o incentivo a que esse tema seja debatido, para o aperfeiçoamento das estruturas organizacionais dos Tribunais de Contas:

- d. Contribuir com a ordem democrática e o Estado de direito ao lado de outros Poderes de Estado, sobretudo por meio de suas competências relacionadas ao exame da qualidade do gasto público, com a finalidade de avaliar os resultados e o impacto de programas governamentais e de políticas públicas na melhoria da vida das pessoas; [...]
- g. Promover o debate e aprimorar as suas estruturas organizacionais, liderando pelo exemplo, e atuar na fiscalização da efetividade de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero e ao combate ao racismo estrutural. (ATRICON, 2022).

As diretrizes constituem orientações que servem para indicar um norte a ser seguido no intuito de alcançar um objetivo e os Tribunais de Contas vêm construindo um posicionamento que enfatiza a sua atuação no sentido do combate às desigualdades, inclusive à racial, através do exercício das suas competências, em especial, na fiscalização de políticas públicas que afetam as populações vulneráveis, em sua maioria composta de pessoas negras.

A luta contra a desigualdade racial é um dever da sociedade brasileira e dos órgãos e instituições que integram a Administração Pública nos âmbitos federal, estadual e municipal. Trata-se de um desafio significativo, que não pode ser ignorado, desprezado ou subestimado, pois afeta a maior parte da população do país, e os Tribunais de Contas não podem deixar de dar a sua efetiva contribuição neste tema da Agenda 2030.

As Cortes de Contas podem adotar as seguintes iniciativas para concretizar as diretrizes de combate à desigualdade racial: a) ações direcionadas ao próprio ambiente institucional; b) ações atinentes ao exercício do controle externo; e c) ações em parceria com outros órgãos e Poderes.

As ações que têm por foco o ambiente institucional são inerentes às atividades de conscientização dos servidores e membros das Cortes de Contas sobre a desigualdade racial, pois é importante que os auditores de controle externo tenham a compreensão sobre a origem, a dimensão e as implicações desse tipo de desigualdade, bem como o significado do racismo em suas diversas formas (interpessoal, estrutural e institucional), porque esses conceitos são imprescindíveis na avaliação de políticas públicas que atingem a população negra, dado o passado escravista no país com consequências até os dias atuais. Assinala-se que, especificamente em relação aos quilombolas, existem ainda outras especificidades relacionadas à cultura, a história, as tradições e a necessidades dessas comunidades, que devem ser consideradas pelo auditor. De igual modo, os membros do Plenário, responsáveis por relatar e apreciar os processos de fiscalização, e os integrantes do Ministério Público de Contas precisam estar inteirados do contexto de desigualdade racial no país, a fim de que tenham os fundamentos adequados e necessários para formar seu convencimento nos processos de controle relacionados à população negra.

Podem ser mencionadas como iniciativas, no âmbito interno institucional, a palestra promovida em 2022, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), intitulada *Políticas Públicas de Igualdade: o papel da administração pública no combate ao*

*racismo*⁷; a palestra realizada, em 2022, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com o título *Combate à discriminação racial no setor público*⁸; e as palestras promovidas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC), intituladas *Antirracismo, porque esta luta é da nossa conta*⁹, em 2022, e *O racismo e o papel das pessoas brancas na luta antirracista*, em 2023.

É importante que essas atividades não fiquem restritas às datas de 13 de maio (abolição da escravidão) e 20 de novembro (Dia da Consciência Negra), mas que os temas ligados ao racismo e à desigualdade racial integrem o programa de capacitação das escolas e institutos de contas.

Merece menção, como ação de impacto institucional, a criação, em 2021, no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), de um Comitê de Assessoramento Permanente Antirracista (CAPA), de caráter propositivo e consultivo, em matéria de igualdade racial, racismo e temas correlatos, com alcance nas relações institucionais internas e externas, no exercício das funções de controle externo, nas ações administrativas e de gestão¹⁰. Semelhante iniciativa foi realizada, em 2022, no TCE-SC, com a instituição, por meio da Portaria n. TC-306/2022, de uma comissão permanente com o objetivo de fomentar a abordagem racial nas ações de fiscalização.

Com o mesmo intuito da criação de comitê ou comissão específica, mas com uma amplitude maior, o TCU criou uma diretoria para realizar fiscalizações e auxiliar outras unidades em trabalhos que tenham recorte de gênero, raça, povos indígenas e outros grupos de interesse. Assim, temas como igualdade de gênero e raça, proteção dos povos indígenas, população LGBTQIAP+ e pessoas com deficiência serão tratados de forma estratégica pela Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos. Essa nova unidade está inserida na Secretaria de Controle Externo e Desenvolvimento Sustentável e tem como objetivo delinear ações de controle externo, voltadas às temáticas de grande complexidade e transversalidade¹¹.

Esse modo de organização interna, na forma de comitê, comissão e diretoria, é relevante pela dedicação específica ao tema, resultando na elaboração de estratégias contra a desigualdade racial e proposições de abordagem nas atividades de controle externo, repercutindo, assim, tanto no âmbito interno quanto externo dos Tribunais de Contas.

Por fim, mas não menos importante, a instituição de cotas para negros nos concursos para os cargos efetivos das Cortes de Contas. O TCU reservou 20% das vagas aos candidatos que concorressem nas cotas para negros no edital de

7 Conforme informação disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/evento-vai-debater-o-papel-da-administracao-publica-no-combate-ao-racismo.htm>. Acesso em: 22 maio 2023.

8 De acordo com informação disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/eventos/combate-discriminacao-racial-setor-publico>. Acesso em: 22 maio 2023.

9 De acordo com informação disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/antirracismo-e-tema-de-debate-no-tcesc>. Acesso em: 21 maio 2023.

10 Conforme informação disponível em: <https://tcers.tc.br/noticia/tce-rs-adota-nova-medida-antirracista/>. Acesso em: 21 maio 2023.

11 Conforme notícia disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/promocao-da-equidade-e-direitos-humanos-serao-prioridade-na-atuacao-do-tcu.htm>. Acesso em: 22 maio 2023.

concurso publicado em 2021¹², o TCE-SP aprovou a Resolução n. 04/2022, para regulamentar a reserva aos candidatos negros de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos naquela Corte¹³, sendo aplicável o mesmo percentual para a cota racial do Programa de Estágio¹⁴. De igual modo, o TCE-SC aprovou a Resolução n. TC-231/2023¹⁵, adotando a política afirmativa de cota racial no percentual de 20% para os concursos de seus cargos efetivos, sendo que as Resoluções n. TC-224/2022¹⁶ e n. TC-156/2019¹⁷, que tratam, respectivamente, dos Programas de Residência e do Estágio dispõem sobre a reserva de 30% das vagas para os candidatos negros.

Embora essas iniciativas sejam louváveis, é preciso reconhecer que são poucos os Tribunais de Contas que adotaram a ação afirmativa, na forma de cotas para negros, nos concursos para provimento de seus cargos efetivos e, muito menos, para os processos seletivos dos Programas de Residência e de Estágio.

Assinala-se que para os concursos destinados aos cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, as cotas foram disciplinadas pela Lei Federal n 12.990, de 9 de junho de 2014. Assim, é preciso maior empenho dos Tribunais de Contas na adoção da política de cotas raciais, pois a diversidade racial de seu corpo de servidores é salutar para que a sociedade esteja representada na instituição e seja compreendida nos seus anseios e necessidades, além de demonstrar o efetivo engajamento das Cortes de Contas na luta contra a desigualdade racial.

A outra iniciativa, para concretizar as diretrizes de combate à desigualdade racial, diz respeito às ações atinentes ao exercício do controle externo. Assinala-se que já foi mencionado que a auditoria operacional se afigura como o principal instrumento para o exame de políticas públicas e programas de governamentais.

Nesse sentido, é oportuno mencionar a auditoria operacional (processo n. 004.907/2022-1¹⁸) empreendida pelo TCU, com foco na implementação da política de cotas nas instituições federais de ensino, cuja decisão destacou a ausência de orientações e diretrizes do Ministério da Educação, em relação aos controles relacionados à autodeclaração racial, e ao fato de o citado Ministério não monitorar

12Conforme documento disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-n-1-tcu-2021-de-28-de-outubro-de-2021-355947094>. Acesso em: 9 mar. 2023.

13 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/regulamentacao-reserva-aos-candidatos-negros-20-vingte-por-cento-vagas>. Acesso em: 9 mar. 2023.

14 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/ato/disposobre-programa-estagio-remunerado-tribunal-contas-estado-sao-paulo>. Acesso em: 21 maio 2023.

15 Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200231-2023%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 21 maio 2023.

16 Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200224-2022%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 21 maio 2023.

17 Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200156-2019%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 21 maio 2023.

18 Neste processo, o TCU proferiu o Acórdão n. 2.376/2022.

nem avaliar a política de cotas, comprometendo a análise dos seus resultados.

Ressalte-se que o TCE-RS realizou fiscalização nos municípios do Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar o cumprimento do art. 26-A da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que trata da obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena¹⁹.

Vale também registrar que no TCE-SC tramita processo de auditoria operacional (RLA-22/00451355), cujo objeto é a verificação das políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) planejadas e implantadas pela Administração Pública Estadual, a fim de promover a igualdade racial.

Importa realçar que as informações produzidas pelos Tribunais de Contas não servem unicamente à elaboração dos relatórios técnicos, pois após a apreciação plenária pode ser disponibilizada a consulta desses documentos às organizações da sociedade civil e à comunidade acadêmica interessadas nessas informações.

A terceira forma de levar a efeito as diretrizes de combate à desigualdade racial consiste na parceria com outros órgãos e Poderes. De fato, a união das forças, saberes e expertises tem o poder de potencializar a ação e se mostra uma excelente estratégia para alcançar um objetivo comum.

Podem ser mencionadas como iniciativas dessa espécie, a parceria entre o TCE-RS e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para lançamento do livro *Educação Antirracista - fiscalização e desafios*, que reflete sobre questões surgidas no trabalho de fiscalização realizado pelo TCE-RS, a respeito da obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nas escolas, previsto no art. 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação²⁰.

Outro exemplo é a participação do Tribunal de Contas de Rondônia (TCE-RO) no Gabinete de Articulação para Efetividade da Política de Educação em Rondônia (GAEPE-RO), tendo contribuído para a emissão da Nota Técnica GAEPE-RO n. 005/2022, sobre a adoção de medidas para a educação das relações étnico-raciais nas escolas, visando a dar efetividade ao teor material da Constituição Federal e das Leis n. 10.639/03 e 11.645/08²¹.

Importa também registrar a participação do TCU na Rede Equidade, integrada por diversas instituições para a promoção de políticas de inclusão e diversidade, com foco em gênero e raça, objetivando a redução de desigualdades no país²².

Tão certo quanto afirmar que a desigualdade racial na sociedade brasileira é resultado de um processo de descaso com a população negra, é dizer que para a sua mitigação há de ser percorrido ainda um longo caminho. Nessa jornada, os Tribunais de Contas estão dando os passos iniciais, mas que precisam continuar

19 O relatório está disponível em: <https://tcers.tc.br/temas-especiais/cumprimento-art-26a/>. Acesso em: 21 maio 2023.

20 De acordo com informação disponível em: <https://tcers.tc.br/noticia/tce-rs-e-ufrgs-lancam-obra-sobre-educacao-antirracista/>. Acesso em: 21 maio 2023.

21 Conforme documento disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-005-2022-ID-0482892-educacao-das-relacoes-etnico-raciais-na-escola.pdf>. Acesso em: 22 maio de 2023.

22 Conforme informação disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-participa-do-lancamento-da-rede-equidade.htm>. Acesso em: 21 maio 2023.

sendo dados de forma assertiva, perseverante e firme.

Ao tratar da dignidade humana, Sarmiento (2020, p. 79) menciona que:

Martin Luther King afirmara, em conhecida passagem, que “o arco do universo moral é longo, mas ele se dobra na direção da justiça”. Em belíssimo discurso proferido em 2013, na comemoração dos 50 anos da Marcha de Washington liderada por Martin Luther King, Barack Obama registrou: “O arco do universo moral pode se dobrar na direção da justiça, mas não se dobra sozinho”. Para Obama, para que o arco se envergue na direção correta, é fundamental que as pessoas lutem incessantemente em favor da dignidade de todos.

Assim, combater a desigualdade racial é cooperar para a implementação da Agenda 2030 e, neste tema, o papel das Cortes de Contas é o de atuar efetivamente para que as populações expostas à vulnerabilidade possam usufruir de políticas públicas de qualidade, recuperando o sentido da dignidade humana e do exercício dos direitos fundamentais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Agenda 2030 constitui um plano para a construção de uma sociedade em que, de fato, as pessoas possam viver com dignidade, com respeito às diferenças e redução das desigualdades, de modo que os ODS e as respectivas metas foram delineados para conduzir a essa transformação social. Trata-se, sem dúvida, de um grande desafio para os países, que precisarão examinar com seriedade os seus problemas e contradições, as condições de vida dos cidadãos e a sua própria história, a fim de terem condições de elaborar e executar o projeto de nação que contemple as mudanças almejadas.

No Brasil, a desigualdade é um problema persistente e que atinge parcela considerável da população, sendo que uma das suas facetas mais perversas é quando assume uma conotação racial, manifestando-se como poderoso agente excludente de direitos, perpetuador da herança escravista.

Pode-se inferir que a desigualdade racial está incluída no Objetivo 10 da Agenda 2030 e uma das formas de tratar esse problema é por meio de políticas públicas voltadas à população negra. Contudo, para que esse caminho tenha efetividade é preciso que essas políticas sejam monitoradas e avaliadas e, neste ponto, os Tribunais de Contas podem dar relevante contribuição através, principalmente, da realização de auditorias operacionais.

Além das citadas auditorias, as Cortes de Contas podem combater a desigualdade racial realizando ações direcionadas ao seu ambiente institucional, como a conscientização de seus servidores e membros sobre esse tema, a instituição de cotas raciais nos seus concursos e a criação de comitês, comissões ou outra forma de organização interna, cuja finalidade seja tratar especificamente desse assunto. Acrescente-se, ainda, a possibilidade de realizarem ações em parceria com outros órgãos e Poderes, bem como com organizações da sociedade civil. Desta forma, os Tribunais de Contas têm a oportunidade de liderar, pelo bom

exemplo, os órgãos que integram a Administração Pública, assumindo um papel relevante no Estado Democrático de Direito brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em: 8 maio 2023.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Carta de Foz de Iguaçu**. Paraná, 2019. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Carta-de-Foz-do-Igua%C3%A7u-I-CITC.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas**. 19 e 20 de novembro de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Carta-do-VII-Encontro-Nacional-dos-TCs.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Carta do Rio de Janeiro: Tribunais de Contas como indutores da boa gestão e guardiões da democracia**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/11/VIIICENTC2022_CartaRJ..pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

BENTO, Maria Aparecida Silva; BEGHIN, Nathalie. Juventude negra e exclusão radical. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. n. 11, agosto, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4583>. Acesso em: 9 maio de 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. 3. ed., Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra_3d.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise sobre as condições de vida da população brasileira 2022**. Rio de Janeiro (2022a). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em 9 maio 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNAD**. Características Gerais dos Moradores 2020-2021. Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957_informativo.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Igualdade racial**. Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 28. Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10813>. Acesso em: 9 maio 2023.

BRITO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. SOUSA, Alfredo José de. (et al.). In: **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 59-75, 2005.

CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Laurentino. **Escravidão: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GOMES, Laurentino. **Escravidão: da independência do Brasil à Lei Áurea**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2022.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030 (GTSC). **V Relatório Luz da sociedade civil Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável**. 2021. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf. Acesso em: 5 maio 2023.

LOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do tribunal de contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, p. 131-166, 2008.

LEHNEN, Cristiane Vanessa; SOUZA, Taciana Lopes de; PEREIRA, Ryan Brwnner Lima. Avaliação de políticas públicas: o papel dos tribunais de contas no controle da educação sob a ótica da auditoria operacional. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, v. 38, 2020. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/440>. Acesso em: 20 maio 2023.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. **Revista dos Tribunais**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

OXFAM-BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org>.

br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.223307291.1262483357.1684188009-1520478959.1683142212. Acesso em: 15 maio 2023.

SANCHES, Solange. Discriminação no ambiente de trabalho. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**. n. 13, junho, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4909>. Acesso em: 09 maio 2023.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

THE SUSTAINABLE LOGISTICS MANAGEMENT PLAN OF THE BRAZILIAN COURTS OF ACCOUNTS

Gabriela Casagrande Marciano ¹

Ronaldo Chadid ²

José Carlos Lopes ³

Resumo: Os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos administrativos fiscalizadores de toda a Administração Pública brasileira. Por suas missões sociais e institucionais tornam-se referências para as boas práticas sustentáveis. Como qualquer outra organização, os Tribunais de Contas causam impactos negativos sobre o meio ambiente. Na busca de solucionar os desafios que envolvem os impactos negativos dos órgãos públicos, as autoridades brasileiras publicaram a Instrução Normativa n. 10/2012, que disciplina a elaboração e implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável em todos os órgãos públicos federais. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar o cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012, quanto à elaboração e à implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável, nos Tribunais de Contas. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa, com base de levantamento de dados bibliográficos e análise documental. Os resultados apontaram que, dos trinta e três Tribunais de Contas, quatro publicaram, em suas páginas oficiais, o Plano de Gestão de Logística Sustentável. Assim, averiguou-se que vinte e nove Tribunais de Contas ainda não aderiram ao Plano de Gestão de Logística Sustentável, o que demonstra a fragilidade dos órgãos de controle externo diante à efetividade das boas práticas sustentáveis. Os resultados alcançados contribuem para o debate sobre o cumprimento legal dos órgãos de controle sobre seus

1 Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco; Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estácio de Sá; Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio Educacional; Especialista em Direito do Estado com ênfase em Controle Externo pela Faculdade Unigran Capital; Especialista em Processo Civil pela Escola de Direito da Associação do Ministério Público; Mestre Profissional em Administração Pública pela UFMS; Pós-graduanda em Direito de Família e Sucessões pela Universidade Cândido Mendes.

2 Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Especialista em Direito Civil e Empresarial pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação/UCDB. Possui MBA em Gestão Pública pela Uninter de Curitiba/PR; Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Franca/SP; Doutor em Função Social do Direito pela FADISP/SP e Pós-Doutor em Direito; Especialidade em Ciências Histórico-Jurídicas pela Universidade de Lisboa; Pós-Doutorando em Direito Financeiro pela USP.

3 Docente do Magistério Superior e Diretor na Escola de Administração e Negócios (ESAN) da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela UFPR-PR; Mestre em Teoria Econômica, pela UEM-PR; Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela UCSAL-BA. Bacharel em Ciências Econômicas, pela UCSAL-BA e em Administração, com habilitação em Comércio Exterior, pela FECEA-PR. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (ESAN/UFMS) e do Programa de Mestrado Profissional em Eficiência Energética e Sustentabilidade (FAENG/UFMS).

próprios órgãos, no âmbito da academia e nas tomadas de decisões dos gestores responsáveis pela gestão dos órgãos públicos federais.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Pública. Sustentabilidade. Políticas Públicas. Governança Pública.

Abstract: The Brazilian Courts of Accounts are administrative supervisory bodies of the entire Brazilian Public Administration. Due to their social and institutional missions, they become references for good sustainable practices. Like any other organization, the Courts of Accounts cause negative impacts on the environment. In the quest to solve the challenges involving the negative impacts of public bodies, the Brazilian authorities published Normative Instruction No. 10/2012, which disciplines the preparation and implementation of the Sustainable Logistics Management Plan in all federal public bodies. Thus, the general objective of this research was to analyze compliance with Normative Instruction nº 10/2012, regarding the elaboration and implementation of the Sustainable Logistics Management Plan, in the Courts of Auditors. This is an exploratory and descriptive study, with a qualitative approach, based on bibliographic data and document analysis. The results showed that, of the thirty-three Courts of Auditors, four published, on their official pages, the Sustainable Logistics Management Plan. Thus, it was found that twenty-nine Courts of Auditors have not yet adhered to the Sustainable Logistics Management Plan, which demonstrates the fragility of external control bodies in the face of the effectiveness of good sustainable practices. The results achieved contribute to the debate on the legal compliance of the control organs over their own bodies, within the academy and in the decision-making of managers responsible for the management of federal public bodies.

Keywords: Public Administration. Public Management. Sustainability. Public policies. Public Governance.

1 INTRODUÇÃO

Conforme Rissato *et al.* (2018), Silva *et al.* (2019) e Moura Leite *et al.* (2022), as organizações públicas necessitam de forças motivadoras que as incentivem a adotar boas práticas inovadoras e sustentáveis. Essas forças motivadoras são anunciadas – ou mesmo forçadas –, por leis, decretos e estabelecimentos de normas institucionais.

Para Pinheiro (2022), os órgãos ligados à Administração Pública formam um conjunto de grandes consumidores de recursos naturais e causa impactos negativos sobre o meio ambiente. Em razão disso, foram criados estímulos legais para a efetivação das boas práticas da sustentabilidade, no âmbito da Administração Pública brasileira (RIBEIRO *et al.*, 2018).

Sob essa perspectiva, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou o Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012 (BRASIL, 2012), que, em seu artigo 16, dispôs sobre a obrigatoriedade da elaboração e implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), em toda a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e nas empresas estatais dependentes (CAMPOS *et al.*, 2022; MOURA-LEITE *et al.*, 2022).

Assim, por força legal, o Plano de Gestão de Logística Sustentável tornou-se um dispositivo de planejamento que dispõe de práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos e dos processos administrativos nos órgãos da Administração Pública federal (BRASIL, 2012). Dele foi originada a Instrução

Normativa n. 10, de 12 de novembro de 2012, que dispõe as regras para disciplinar a obrigatoriedade da elaboração e implementação do referido Plano.

Nesta direção, o Plano de Gestão de Logística Sustentável tornou-se um documento originário de cada órgão público, que precisa ser complementado pelos seus Planos de Ações (PA) e por seus respectivos Relatórios de Acompanhamento (RA) (BRASIL, 2012). São esses 3 documentos que demonstram o efetivo cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012.

A mencionada instrução apresenta 7 temas mínimos, que devem ser divulgados nos PLS dos órgãos públicos. São eles: 1) material de consumo; 2) energia elétrica; 3) água e esgoto; 4) coleta seletiva; 5) qualidade de vida no ambiente de trabalho; 6) compras e contratações sustentáveis; e 7) deslocamento de pessoal (BRASIL, 2012).

A situação de fragilidade para com as práticas sustentáveis vivenciadas pela sociedade motiva o interesse em estudar a atual situação dos 33 Tribunais de Contas (TC) existentes, no Brasil. Os Tribunais de Contas são os órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e controle externo de toda a Administração Pública e, em razão de suas missões, devem ser exemplos às boas práticas das dimensões da sustentabilidade (BRASIL, 1988).

Tendo em vista a natureza e o propósito legal dos Tribunais de Contas, torna-se relevante analisar quais têm sido as medidas administrativas tomadas por seus gestores e agentes públicos, no que diz respeito ao cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012, diante à elaboração e implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Considerando a aplicabilidade da transparência e da *accountability*, preceitos da governança pública (CHADID, 2019), vê-se a obrigatoriedade pela publicidade dos atos públicos (OLIVEIRA, 2020). Ademais, a Instrução Normativa n. 10/2012 dispõe sobre a obrigatoriedade da publicidade do PLS, nas páginas eletrônicas dos órgãos ou entidades (BRASIL, 2012).

É por meio da publicidade do PLS, dos PA e dos seus respectivos RA, que se tem a comprovação do cumprimento da elaboração e implementação do referido plano no Tribunal de Contas da União (TCU) e, conseqüentemente, nos Tribunais de Contas do Estado (TCE), Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCME) e Tribunais de Contas do Município (TCM). (BRASIL, 2012).

Estes, embora não pertençam à Administração Pública federal, podem seguir as diretrizes do Tribunal de Contas da União quanto às boas práticas administrativas e, também, sustentáveis, em razão do princípio da simetria, o qual dispõe que os Tribunais de Contas do Estado, Tribunais de Contas dos Municípios do Estado e Tribunais de Contas do Município se organizem e obedeçam aos modelos organizativos adotados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

É a partir desta perspectiva que se dá a motivação desta pesquisa de analisar o cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012, diante das elaborações e das implementações dos PLS, nos 33 Tribunais de Contas brasileiros. Diante do exposto,

o objetivo geral deste artigo é analisar o cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012, quanto à elaboração e à implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável nos Tribunais de Contas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com base numa revisão bibliográfica, especificamente dotada de bases secundárias, acompanhada por levantamento documental (GIL, 2017). Para os procedimentos metodológicos aplicados, optou-se pelo Check-List publicados por Jesus-Lopes, Maciel e Casagrande (2022). A coleta de dados ocorreu nas 33 páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas brasileiros, considerados como *lôcus* da pesquisa.

Espera-se que as discussões teóricas, bem como os resultados a serem apresentados ao longo deste estudo possam contribuir positivamente para a continuidade das pesquisas voltadas à implementação das dimensões da sustentabilidade, no âmbito da academia. Igualmente, aos gestores públicos responsáveis pelas boas práticas sustentáveis ainda a serem efetivadas, no âmbito dos órgãos que compõem a Administração Pública brasileira.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa traz os levantamentos de dados de uma investigação científica inerente a um projeto de Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública. A estrutura textual deste estudo acata as disciplinas das Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2018). A metodologia utilizada neste estudo é modulada em um ensaio teórico.

Possui uma abordagem qualitativa, do tipo descritiva-reflexiva e exploratória (MARCONI e LAKATOS, 2018). Está fundamentada por uma revisão bibliográfica, complementada por um levantamento documental. O tratamento de dados coletados é dotado de uma categorização à luz da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

Segundo Gil (2017), a pesquisa qualitativa produz, como resultados, categorias e relacionamentos estruturais e sistêmicos entre as partes e o todo que estudou a realidade. Esta pesquisa é descritiva e, como o próprio nome diz, descreverá, de forma qualitativa, os aspectos da realidade de determinado fenômeno ou população (LOPES; MACIEL; CASAGRANDE, 2022), no caso, o atendimento ou não da IN n. 10/2012 pelos Tribunais de Contas, responsáveis pelos controles dos demais órgãos públicos brasileiros.

O estudo torna-se exploratório, pois tem por objetivo buscar, por meio dos seus métodos e critérios, uma proximidade da realidade do objeto estudado, neste caso, a divulgação nas páginas eletrônicas oficiais dos Tribunais de Contas, os documentos integrantes do Plano de Gestão de Logística Sustentável e os respectivos Planos de Ações e Relatórios de Acompanhamentos. Lopes, Maciel e Casagrande (2022) afirmam que a pesquisa descritiva tem como propósito principal a exposição de

características de determinada população ou fenômeno.

Neste estudo, a pesquisa descritiva consistiu na identificação e delimitação do problema a ser estudado, buscando selecionar os instrumentos de coleta dos dados para, posteriormente, serem registrados e analisados. Para tanto, foi realizado, no período de julho a novembro de 2022, um levantamento nas três primeiras páginas dos sítios eletrônicos dos trintas e três TC, com a finalidade de localizar os já citados documentos, para análise do efetivo cumprimento ou não da IN n. 10/2012.

3 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Conforme Faria (2015), a Administração Pública brasileira consiste na prestação de serviços públicos, no exercício da polícia administrativa e na atividade de fomento. Ela é formada por um conjunto de órgãos e entidades que a integram. De acordo com Gomes (2022), a Administração Pública é regida por princípios constitucionais e inseridos nas leis que cuidam da organização dos entes federativos.

Segundo Furtado (2016), a importância da Administração Pública se deve em razão de que toda atividade administrativa se desenvolve através da atuação dos órgãos ou das entidades públicas. Considerando que o Estado somente se torna capaz de atuar através de suas unidades administrativas, como os órgãos ou entidades públicas, a organização do Estado não é o fim, mas apenas o meio para a satisfação das necessidades da população.

Pontes Filho, Motta e Gabardo (2017) destacam que o Estado não é fechado, pois encontra-se em permanente comunicação com a sociedade. Os particulares podem interagir, através dos termos de parceria, convênios, concessões, permissões, parcerias público-privadas, com a estrutura da Administração Pública, objetivando desenvolver atividades de interesse geral da sociedade.

De acordo com Gomes (2022), a Administração Pública é regida por princípios constitucionais e inseridos nas leis que cuidam da organização dos entes federativos. Os princípios administrativos constitucionais básicos são a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, conforme dispõe o artigo 37, caput, da Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988).

Além destes, a referida Constituição Federal (CF/88) estabelece outros aplicados pelo Estado, em situações particulares no cumprimento de sua função administrativa, que são: igualdade, finalidade, razoabilidade, vinculação ao edital, *accountability*, dignidade da pessoa humana, solidariedade, prevenção e reparação integral (BRASIL, 1988).

Ademais, a Administração Pública federal é norteadada pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle (BRASIL, 1988). Conforme Felipe (2018), o cumprimento das atividades administrativas ocorre de forma centralizada quando é realizada diretamente pelo

Estado, por meio de seus órgãos; e a execução de tarefas estatais ocorre de forma descentralizada quando são realizadas por outras pessoas jurídicas distintas da Administração Pública, mas instituídas por esta, por meio de lei.

De acordo com Faria (2015), é necessário a divisão das competências e o princípio da descentralização fundamenta a divisão da Administração Pública em Direta e Indireta. Gonzalez (2017) explica que a Administração Direta é composta por órgãos que estão diretamente ligados ao chefe do Poder Executivo. Para Medauar (2020), a Administração Indireta do Estado compreende-se por um conjunto de pessoas administrativas vinculadas à Administração Direta, que objetiva desempenhar atividades administrativas de modo descentralizado.

Ademais, Felipe (2018) destaca que a Administração Pública é classificada sob os aspectos objetivos e subjetivos. O aspecto objetivo refere-se às atividades desenvolvidas pelo Estado, por seus órgãos e agentes, através da prestação de serviços públicos, enquanto que o aspecto subjetivo se refere ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pelas funções administrativas.

Segundo Gomes (2022), a Administração Pública também pode ser classificada em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, a Administração Pública compreende o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Estado é administrado por esses órgãos, sendo o Executivo o detentor da primazia da atividade da gestão, por exemplo, quando da criação das políticas públicas.

Já em sentido estrito, a Administração Pública abrange os órgãos e pessoas jurídicas, que exercem funções administrativas e se tornam responsáveis não somente pela aplicação das políticas públicas promovidas pelo Estado, mas igualmente, pela coordenação, controle, monitoração, avaliação, controle e fiscalização (GOMES, 2022).

3.1 OS ARRANJOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição conceitual do termo políticas públicas, dada por Arruda Neto (2015), compreende as políticas públicas como todo o agir do Estado. É o próprio Estado desempenhando a função de sujeito ativo na concretização das políticas públicas a serem voltadas ao atendimento da demanda pública. Assim, políticas públicas são decisões tomadas pelo Estado em nome dos cidadãos.

Conforme Freitas (2014), políticas públicas são programas que o Poder Público deve enunciar e implementar de acordo com as prioridades constitucionais, sob pena de omissão. São programas de Estado que objetivam cumprir as prioridades vinculantes da CF/88, de ordem a assegurar a efetividade dos direitos fundamentais da presente e futuras gerações.

Segundo Sanches e Lopes (2021), o objetivo das políticas públicas são proporcionar soluções aos problemas da sociedade e atender aos seus anseios e necessidades. Para isso, os representantes públicos precisam alinhar as prioridades a serem desenvolvidas com os interesses da população, de forma que o Estado possa prover o bem-estar à sociedade.

Conforme Chadid (2019), é através das políticas públicas que o Estado atende às necessidades da sociedade, responde às consequências decorrentes da urbanização, da concentração de massas, da corrida pelo desenvolvimento e do processo de industrialização. O autor ainda destaca que:

As políticas públicas, portanto, exercem papel fundamental entre as necessidades de um país e as potenciais soluções engendradas por levantamentos, pesquisas e diagnósticos dos problemas (seja de sua origem, seja de seus efeitos) que revelam suas fraquezas e fragilidades, e que possam então decidir quais rumos seguir e as possíveis e exequíveis ações que propiciem a inversão dos índices sociais deficitários. (CHADID, 2019, p. 26).

Segundo Bucci (2017), a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, sendo um desafio de magnitude social. É formada por dois elementos simples e essenciais: a) intenção pública e; b) resposta do problema público. Assim, a política pública é enfrentar um problema importante para a coletividade, tratá-lo e resolvê-lo.

Secchi (2019) destaca que o planejamento, a criação e a execução das políticas públicas são realizadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os Poderes Legislativo e Executivo propõem as políticas públicas. O Poder Legislativo cria as leis pertinentes às políticas públicas e o Poder Executivo planeja e executa a ação. Já o Poder Judiciário controla e avalia a lei criada.

De acordo com Dotti e Pereira Júnior (2017), a atual função dos representantes públicos é promover o bem-estar da sociedade, através de ações bem-desenvolvidas e execuções, nas áreas da saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança, priorizando a qualidade de vida como um todo.

Nesse sentido, há que considerar que é a partir dessas premissas constitucionais que, para atingir resultados satisfatórios nas esferas federal, estaduais e municipais, os órgãos públicos utilizam-se das políticas públicas, que precisam ser coordenadas pelos gestores públicos e pelo controle social (SECCHI, 2019).

Segundo Nardes *et al.* (2018), as políticas públicas possuem um caráter vinculativo, que se relaciona com os preceitos, fundamentos, princípios e objetivos constitucionais, e a CF/88 configura-se como Carta Política de observação obrigatória. A CF/88 direciona e interpreta a formulação das políticas públicas e os responsáveis pela gestão dos órgãos públicos, que devem atuar em forma de coordenação de governança pública (BRASIL, 1988).

Para tanto, as políticas públicas precisam ser coordenadas por estruturas de governança pública (CHADID, 2018), uma vez que as demandas sociais são complexas e envolvem interesses de diversos atores e demais partes interessadas (UCHÔAS *et al.*, 2021; SANTOS *et al.*, 2022).

3.2 MECANISMOS DE COORDENAÇÕES DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Conforme Ribeiro e Bliacheriene (2013), o termo “governança” passou a ser conhecido a partir de 1980, com a preocupação do Banco Mundial em aprofundar

o conhecimento sobre as condições necessárias para garantir um Estado eficiente, baseado nas áreas econômica, social, política, jurídica, ética e ambiental, e objetivando solucionar os problemas que afetam todos os países de um mundo globalizado.

Assim, a governança tornou-se um importante tema para as atividades humanas e está presente nas reuniões, documentos oficiais, assembleias, conferências e declarações institucionais de entidades internacionais ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU) e outras instituições transnacionais do mundo (ALTOUNIAN; CAVALCANTE; COELHO, 2019).

Nas concepções conceituais publicadas por Nardes *et al.* (2018, p. 125), a governança pública revela-se como:

A capacidade que os governos possuem de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, para efetivamente atender as necessidades e demandas da sociedade. Quanto melhor for essa capacidade, mais efetivos serão os resultados das políticas definidas pelos governos, uma vez que os recursos serão empregados sem desperdício, os espaços para corrupção serão pequenos e as pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias.

A governança pública é a capacidade que os governos têm de garantir que a vontade dos cidadãos seja atendida conforme os planejamentos realizados, criar normas e processos necessários para realizar as ações, planejar a ação dos agentes públicos, alcançar e controlar os resultados previstos, verificar o quanto foi alcançado, e divulgar as etapas à sociedade (MOREIRA NETO, 2011).

Segundo Blumen (2015), para a governança pública ser eficaz, é necessário que exista um Estado de Direito, uma sociedade civil participativa nos assuntos públicos, uma burocracia com ética profissional, políticas planejadas previsíveis, abertas e transparentes, e um gestor que se responsabilize por suas ações.

Conforme Longo Filho (2019), a governança pública é norteada pelos princípios da legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*. O princípio da legitimidade é um princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito, que dispõe que não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público foi atingido.

O princípio da equidade busca garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (ARRUDA NETO, 2015). O princípio da responsabilidade dispõe a importância que os agentes de governança devem dar à sustentabilidade nas organizações, objetivando a longevidade, incluindo a ordem social e ambiental nos negócios e operações (FARIA, 2015).

Conforme Nunes *et al.* (2013), o princípio da eficiência busca fazer o que é preciso, com qualidade e menor custo. O princípio da probidade é o dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.

O princípio da transparência é a possibilidade de acesso por parte da população a todas as informações sobre a Administração Pública, como forma de controle do

Estado pela população (MARQUES NETO *et al.*, 2013). O princípio da *accountability* é a obrigação que tem as pessoas, entidades, organizações públicas e privadas, que se tenham confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades que lhes foram atribuídas (WILLEMAN, 2022).

Segundo Alencar (2018), a governança possibilita a governabilidade. A governança possibilita uma reflexão sobre a qualidade dos sistemas político-sociais, os cuidados dessas interações e a resolução dos problemas sociais. A governabilidade é a existência de um ambiente político capaz de efetivar as ações governamentais. Dessa forma, governança e governabilidade caminham juntas.

Conforme Dotti (2018), a governança deve ser ampla, compreendendo a ação do Estado e da sociedade, de modo integrado, coordenado, compartilhado e cooperativo na criação e execução de projetos, planos, indicadores e metas. Deve buscar soluções positivas para o alcance de resultados eficazes, objetivando a boa governança pública, com o alcance dos cinco 'Es' da Administração Pública: eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e ética.

Dentro da governança pública, se encontram os órgãos de controle externo, cuja atuação é de extrema relevância, pois possuem a finalidade de analisar, de modo independente, as prestações de contas, sob a ótica da legalidade e da conformidade, e de conferir o efetivo cumprimento dos propósitos estabelecidos pela boa governança (ZYMLER, 2015). Diante disso, importante destacar o Sistema de Controle da Administração Pública a seguir.

3.3 SISTEMA DE CONTROLE

Segundo Chadid (2019), a existência de controle está relacionada a toda forma de organização pública ou privada, pois toda estrutura que se dispõe a obter resultados disciplinados e que exigem distribuição e harmonização de tarefas e funções, necessita de verificação, fiscalização e correção, para evitar oscilações indesejadas durante a execução de suas ações.

Dí Pietro (2012) destaca que a finalidade do controle é a de garantir que a Administração Pública atue em conformidade com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. Por isso, foi concebido o sistema de controle da Administração Pública, para alcançar esse fim.

De acordo com Faria (2018), o controle da Administração Pública é gênero, de onde pode-se tirar diversas espécies, partindo dos mais variados critérios. Merece destaque para esta pesquisa o Controle Externo que, conforme Guerra (2019), é desempenhado por órgão alheio à estrutura de outro controlado, buscando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental.

Segundo Scapin (2019), o controle externo desdobra-se em duas vertentes, que são: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas; e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (TC). Os controles político e técnico são coordenados.

Mourão, Sherman e Serra (2018) destacam que o controle externo político

não pode abdicar de sua vertente técnica, sendo-lhe totalmente vinculado. Por isso, o surgimento de uma instância de controle independente, que é o controle externo técnico realizado pelos Tribunais de Contas brasileiros, dedicando-se às fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, auxiliando o controle político realizado pelo Poder Legislativo. Assim, a seguir, verifica-se como estão institucionalizados os Tribunais de Contas do Brasil.

3.4 TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

No Brasil, conforme Fernandes (2016), a atuação do controle externo é realizada com a cooperação de um órgão especializado e autônomo, que possui competência exclusiva para executá-lo, quanto ao seu aspecto técnico, que é o Tribunal de Contas. O primeiro Tribunal de Contas do Brasil foi criado pós Proclamação da República, nos moldes preconizados pela Carta Republicana, instituído por Marechal Deodoro da Fonseca, com a iniciativa de Rui Barbosa.

No entendimento de Chadid (2019), um Tribunal de Contas possui previsão legal desde a CF de 1891, cujo texto encontrava-se no artigo 89, atribuindo ao órgão competência para liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legitimidade, antes de serem prestadas ao CN. A CF/88 inovou com a previsão expressa do Tribunal de Contas da União (TCU), que é um órgão autônomo e independente, de extração constitucional e colaborador do Poder Legislativo na realização do controle externo da União (BRASIL, 1988).

Conforme Camino (2020), o TCU é responsável pelo julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Direta e Indireta da União. Possui, ainda, competências consultivas, informativas, pedagógicas, sancionatórias, opinativas e de registro dos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadoria, reforma e pensões (BRASIL, 1988).

Pelegri (2014) aponta que o TCU nasceu com a República Federativa do Brasil e teve previsão em todas as Constituições pós-republicanas. É um órgão consolidado em nosso ordenamento jurídico, com a incumbência de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem bens e valores públicos ou pelos quais a União responda (BRASIL, 1988).

O TCU tem o foco de aferir a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência na aplicação das subvenções e renúncias de receitas (BRASIL, 1988). Em seus 132 anos de existência acumulou experiências e se estruturou tecnicamente com apoio da tecnologia da informação e do aperfeiçoamento permanente do seu quadro de servidores para enfrentar o *múnus* de fiscalizar e controlar com eficiência a Administração Pública federal (MOURÃO SHERMAM; SERRA, 2018).

Além do TCU, o sistema de controle externo é composto por mais 32 TC. São os Tribunais de Contas Estaduais (TCE), localizados nas 26 capitais e no Distrito Federal (DF), que exercem o controle externo em suas respectivas entidades federadas; os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCME), localizados

na Bahia, em Goiás e no Pará, que exercem o controle externo exclusivamente sobre os municípios de cada estado citado; e os Tribunais de Contas Municipais (TCM), localizados em São Paulo e no Rio de Janeiro, que cuidam exclusivamente destas capitais (PEREZ; SOUZA, 2017).

Para Willeman (2022), os TCE, TCM e TCME foram implementados após a criação do TCU e, considerando as conveniências políticas regionais e o surgimento de novos Estados como Mato Grosso do Sul e Tocantins, essas Cortes ainda estão em fase de estruturação e aprimoramento e, não raras vezes, se valem das boas práticas adotadas pelo TCU, que figura como referência para todo o sistema de controle externo do país.

Ademais, o constituinte consagrou, no artigo 75 da CF/88, o princípio da simetria para o sistema de TC, na medida em que previu regra determinando que as disposições constitucionais relativas ao TCU se apliquem, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos TCE, do DF e dos municípios (SCAPIN, 2019).

Assim, ainda para efeitos sobre esta pesquisa, há que se importar que os TCE, TCM e TCME podem – e devem – utilizar-se da replicação da simetria prevista no artigo 75 da CF/88, quanto às boas práticas administrativas e, também, sustentáveis, adotadas pelo TCU.

Conforme Guerra (2019), os TC realizam 4 funções essenciais: 1) consultiva; 2) contenciosa; 3) sancionadora; e 4) fiscalizadora. A função consultiva é realizada quando os TC apreciam as contas do chefe do Poder Executivo. A função contenciosa é executada quando os TC julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos.

Guerra (2019) afirma, ainda, que a função sancionadora é aplicada quando for verificada ilegalidade ou irregularidade de contas e despesas, podendo, assim, o TC estabelecer multa proporcional ao dano causado. A função fiscalizadora é realizada quando os TC exercem ampla atuação na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ao analisar os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. São os princípios dispostos no artigo 71, incisos IV, V, VI e XI, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Por isso, os TC possuem um papel importante no sistema de controle, de forma que a sua posição constitucional é de caráter ímpar e suas funções lhe são próprias, comprovando sua imprescindibilidade para o regime democrático (CHADID, 2019).

Como os demais órgãos públicos, os Tribunais de Contas causam impactos negativos sobre o meio ambiente. Os Tribunais de Contas, como órgãos que trabalham em benefício da sociedade, acompanhando a eficiência e efetividade dos outros órgãos públicos, possuem importante papel e missão à resolução ou minimização dos passivos ambientais, em suas complexidades (LIMA, 2019).

Sob tais perspectivas, cabe aos Tribunais de Contas identificarem os desafios voltados à implantação de ações coordenadas por estruturas de governança pública, relacionados ao alcance do paradigma do Desenvolvimento Sustentável, além de poderem orientar os gestores públicos nas tomadas de decisões e incentivarem a inclusão de boas práticas sustentáveis na gestão pública.

Dada a importância da natureza e do propósito legal dos Tribunais de Contas,

considera-se que estes órgãos com missão de controlem devem ser, igualmente, exemplos para a Administração Pública brasileira quanto à adoção de boas práticas de sustentabilidade, passando assim a ser um órgão público brasileiro com ações de parcerias aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2015).

4 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE

Conforme os dados recentes publicados pela ONU (2022), o planeta já abriga 8 bilhões de habitantes. A previsão realizada pelo mesmo organismo supranacional afirma que a população mundial será superior a 8,5 bilhões, em 2030, de 9,7 bilhões em 2050, e de 10,3 bilhões em 2100. Ou seja, a população global irá aumentar mais de 2 bilhões de habitantes em um mundo que já superou a capacidade do planeta e vive grandes impactos negativos ambientais.

Segundo Freitas (2019), o crescimento econômico sem a conscientização ambiental provoca danos irreparáveis ou de difícil reparação. Diariamente ocorre grande aumento dos impactos negativos provocados pelos órgãos públicos (OTTO; JESUS-LOPES, 2021). Freitas (2019, p. 54) conceitua a sustentabilidade como:

Princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Atualmente, o atendimento das dimensões à sustentabilidade se encontra codificada em diversos diplomas legislativos nacionais como um princípio constitucional (BRASIL, 1988). O Desenvolvimento Sustentável, que pode ser extraído da CF/88, destaca a dignidade humana como valor fundamental de toda ordem constitucional e institui uma sociedade baseada na justiça social e ambiental, de modo a permitir um desenvolvimento socioeconômico e ambiental qualitativo (BRASIL, 1988; SARMENTO, 2022).

A Administração Pública é uma grande consumidora de recursos naturais e seus gastos com produtos e serviços representam mais de 600 bilhões de reais por ano, correspondente a 16% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (BLIACHERIS; FERREIRA, 2012).

De acordo com Zymler (2015), diversas organizações privadas passaram a aplicar regulamentos internos com vistas ao atendimento das dimensões da sustentabilidade e, assim, a influenciar positivamente a imagem da empresa. Já as organizações públicas começaram a aplicar leis e sanções e as organizações não governamentais passaram a apoiar iniciativas voltadas às boas práticas sustentáveis. Todas com a finalidade de harmonizar a relação existente entre o homem e o meio ambiente.

Inicialmente, a Administração Pública brasileira, por intermédio do Ministério

do Meio Ambiente (MMA), criou o programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), em 2001, com a finalidade de incorporar princípios de gestão ambiental nos órgãos públicos brasileiros (BRASIL, 2009). Por ser um programa implementado de forma voluntária pelos órgãos públicos, a A3P não atingiu os resultados esperados (BICALHO; MOTTA, 2014).

Em razão disso, a Administração Pública federal brasileira criou um dispositivo legal, como forma de imposição para os órgãos públicos diante ao cumprimento de práticas sustentáveis em suas próprias estruturas administrativas, que é o Plano de Gestão de Logística Sustentável, como será apresentado, a seguir.

5 O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

O Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) foi criado, com base no artigo 16 do Decreto n. 7.746/2012 e regulamentado pela Instrução Normativa n. 10/2012, para sua elaboração e implementação na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e empresas estatais dependentes. O artigo 16 do Decreto n. 7.746/2012 dispõe que a Administração Pública federal deverá elaborar e implementar o PLS, no prazo estipulado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2012).

Diante disso, a Administração Pública, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou, em 12 de novembro de 2012, a IN n. 10/2012, os quais apresentam as regras para a elaboração e implementação do PLS no âmbito da Administração Pública federal, disposto no artigo 1º (BRASIL, 2012).

Sob tais disciplinas normativas, os PLS devem ser elaborados pelo órgão ou entidade e sua delegação e aprovação serão realizadas pelo Secretário-Executivo do Ministério, nas Autarquias, Fundações e empresas estatais dependentes, podendo ser subdivididos, conforme a complexidade de sua estrutura, segundo o artigo 4º, caput e § 1º, da IN n. 10/2012 (BRASIL, 2012).

A IN n. 10/2012 dispõe de 7 temas mínimos que abrangem ações de sustentabilidade e racionalização de materiais e serviços, dispostos em seu artigo 8º (BRASIL, 2012), sendo eles: material de consumo, energia elétrica, água e esgoto, coleta seletiva, qualidade de vida no ambiente de trabalho, compras e contratações sustentáveis e deslocamento de pessoal.

Conforme o artigo 9º, caput, da IN n. 10/2012, os PLS deverão ser formalizados em processos e, para cada um dos 7 temas mínimos da instrução, deverão ser criados Planos de Ação (BRASIL, 2012). Os PLS deverão ser elaborados e, obrigatoriamente, publicados nas páginas eletrônicas dos respectivos órgãos ou entidades no prazo de 180 dias, contados a partir da publicação da IN n. 10/2012, conforme dispõe seu artigo 12 (BRASIL, 2012).

No final de cada ano deverá ser compilado o respectivo Relatório de Acompanhamento (RA) do PLS, mostrando o desempenho de cada órgão ou entidade, com os resultados alcançados e a identificação das ações a serem

desenvolvidas ou modificadas para o ano seguinte, e publicados eletronicamente nos órgãos ou entidades (BRASIL, 2012; RISSATO *et al.*, 2018; SILVA *et al.*, 2019, MOURA-LEITE *et al.*, 2022).

O PLS promoveu ações que objetivam construir um novo modelo de cultura institucional diante ao meio ambiente, buscando a inclusão de critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública federal brasileira (RISSATO *et al.*, 2018; SILVA *et al.*, 2019).

A IN n. 10/2012 se enquadra como um modelo de gestão inovadora na organização pública federal, pois até recentemente o Estado não se preocupava com as questões ambientais. Foram criadas Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) (BRASIL, 1997), Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), para cumprimento da sociedade, e não para o Estado, pois este nunca havia imputado a si mesmo o dever de cumprir com estes preceitos (LEFF, 2013).

Nesse contexto, entende-se que a IN n. 10/2012 é uma inovação na Administração Pública federal, e sendo esta instrução relativamente recente, por possuir apenas 10 anos de criação, torna-se necessário analisar se os 33 TC brasileiros estão cumprindo com a instrução normativa em questão, quanto à elaboração e implementação do PLS em suas estruturas administrativas.

6 RESULTADOS E ANÁLISES

A coleta de análise de dados identificou quais Tribunais de Contas disponibilizaram os Planos de Gestão de Logística Sustentável, os Planos de Ação e os respectivos Relatórios de Acompanhamento, e quais não disponibilizaram os devidos documentos. O Quadro 1 mostra a análise geral da consulta feita nas 33 páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas brasileiros.

Conforme demonstrado no Quadro 1, como resultado da pesquisa realizada nas páginas eletrônicas dos 33 TC, constatou-se que 29 TC, ou seja, 87,88%, não possuem nenhuma menção referente à elaboração e implementação do PLS, em suas estruturas administrativas. Somente 4 TC apresentaram os documentos do PLS, em suas páginas eletrônicas, ou seja, 12,12% dos Tribunais de Contas do país.

Desses 4 Tribunais de Contas, 2 – o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) –, que equivalem a 6,06% do total, não disponibilizaram todos os documentos obrigatórios: o PLS, os PA e os respectivos RA. Somente os outros 2 restantes – o TCU e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), que igualmente a 6,06%, publicaram os três documentos, em sua integralidade.

Portanto, o PLS foi localizado nas páginas eletrônicas do TCU, TCE-CE, TCE-PI e TCE-RN, todos contendo os 7 temas mínimos, quais sejam: 1) material de consumo; 2) EE; 3) água e esgoto; 4) CS; 5) qualidade de vida no ambiente de trabalho; 6) compras e contratações sustentáveis; e 7) deslocamento de pessoal (BRASIL, 2012). Todavia, o TCE-CE e o TCE-PI não publicaram os respectivos RA.

Quadro 1 – Disponibilização dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, dos Planos de Ação e respectivos Relatórios de Acompanhamento nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas

Tribunais de Contas			Sequência de Páginas			Documentos		
Região	Estado Federativo	TC	1ª	2ª	3ª	PLS	PA	RA
União		TCU		X				
CENTRO-OESTE	Goiás	TCE-GO	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
		TCME-GO	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Mato Grosso	TCE-MT	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Mato Grosso do Sul	TCE-MS	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Distrito Federal	TC-DF	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
NORDESTE	Alagoas	TCE-AL	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Bahia	TCE-BA	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
		TCME-BA	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Ceará	TCE-CE		X				
	Maranhão	TCE-MA	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Piauí	TCE-PI			X			
	Pernambuco	TCE-PE	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Paraíba	TCE-PB	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Rio Grande do Norte	TCE-RN		X				
NORTE	Sergipe	TCE-SE	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Acre	TCE-AC	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Amazonas	TCE-AM	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Amapá	TCE-AP	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Pará	TCE-PA	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
		TCME-PA	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Rondônia	TCE-RO	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Roraima	TCE-RR	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
SUDESTE	Tocantins	TCE-TO	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Espírito Santo	TCE-ES	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Minas Gerais	TCE-MG	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Rio de Janeiro	TCE-RJ	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
		TCM-RJ	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	São Paulo	TCE-SP	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
		TCM-SP	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø

SUL	Paraná	TCE-PR	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Rio Grande do Sul	TCE-RS	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
	Santa Catarina	TCE-SC	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø

Fonte: elaborado pelos autores, 2022.

Para os 29 TC que não publicaram o PLS, foram solicitadas informações e documentos pertinentes ao PLS, em seus canais oficiais de comunicação, através de mensagens enviadas aos e-mails institucionais disponibilizados e ao serviço “Fale Conosco”.

Desses 29 TC, apenas 6 TC – o Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF), o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) e o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC) – responderam a solicitação enviada, através de seus e-mails institucionais, informando que não possuem o PLS em seus órgãos de controle externo.

Ademais, 2 TC – o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e o Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP) – informaram que iniciaram com o processo de elaboração e implementação do PLS em suas estruturas administrativas, embora não publicados. Enquanto 21 Tribunais de Contas não responderam a solicitação ou enviaram e-mails informando tratar-se do setor errado para atender a essa demanda.

Diante de tal levante, observa-se que na grande maioria dos Tribunais de Contas brasileiros (87,88%), responsáveis pelo controle externo dos demais órgãos públicos, não foram identificadas as criações e as divulgações do PLS, dos PA e dos respectivos RA, não cumprindo, portanto, com a sua missão institucional, quanto ao cumprimento das regras impostas pela IN n. 10/2012.

Ademais, há de se considerar preocupante que os 87,88% dos Tribunais de Contas brasileiros desatenderam ao princípio da simetria, diante à replicação das boas práticas sustentáveis adotadas pelo Tribunal de Contas da União. Os 29 Tribunais de Contas brasileiros que não elaboraram e implementaram o PLS em seus próprios órgãos, embora sejam responsáveis pela fiscalização de toda a Administração Pública brasileira, deixaram de atender aos princípios constitucionais norteadores da Administração.

De forma complementar, da mesma forma os Tribunais de Contas brasileiros desatenderam ao princípio da responsabilidade, pois não agiram com responsabilidade diante à omissão de reduzir ou eliminar os impactos ambientais causados por suas atividades administrativas.

Vislumbra-se, também, que os 29 Tribunais de Contas que não implementaram o PLS em suas estruturas, não atenderam ao princípio da transparência, pois deixaram de passar à sociedade, de forma acessível e clara, as boas práticas sustentáveis adotadas em seus próprios órgãos, visto que a sociedade tem direito de participação em todos os atos administrativos e sustentáveis.

Os 87,88% dos Tribunais de Contas do país desatenderam ao princípio da *accountability* em relação às suas próprias estruturas administrativas, pois não exerceram o controle, a fiscalização e a responsabilização diante dos impactos negativos derivados de suas atividades. Deixaram, ainda, de prestar contas de suas boas práticas sustentáveis.

Embora a Administração Pública necessite de acompanhamento do desempenho de suas atividades, os 87,88% dos Tribunais de Contas do país deixaram de fornecer à sociedade o acompanhamento do desempenho de suas atividades administrativas sustentáveis. Os 29 deixaram de exercer o controle interno de seus próprios órgãos, diante da omissão da elaboração e implementação do PLS em suas estruturas e da adoção de boas práticas sustentáveis.

Ademais, a IN n. 10/2012 dispõe sobre a obrigatoriedade da publicidade dos atos praticados pertinentes ao PLS, visto que este é o requisito essencial para que a referida instrução seja cumprida. Assim sendo, os 87,88% dos Tribunais de Contas brasileiros descumpriram, comprovadamente, com a IN n. 10/2012, diante da ausência da publicidade do PLS em suas páginas eletrônicas.

Considerando as definições de políticas públicas apresentadas nesta pesquisa, o propósito de apresentar soluções aos problemas da sociedade, bem como fomentar ações que venham de encontro aos interesses da mesma, o Estado cria dispositivos como o artigo 16 do Decreto n. 7.746/2012 e a IN n. 10/2012 para atender a estes anseios. Entretanto, conforme os resultados encontrados, estes dispositivos deixaram de ser observados por 87,88% dos Tribunais de Contas brasileiros.

Tendo em vista os princípios da responsabilidade, da transparência e da *accountability* nas organizações públicas, sugere-se que os Tribunais de Contas brasileiros, tais como órgãos de controle externo, também voltem suas ações para o controle interno, quanto ao cumprimento das disposições da IN n. 10/2012.

Embora os TCE, TCM e TCME não sejam obrigados a elaborar e a implementar o PLS em suas estruturas administrativas, como o TCU, que se enquadra na obrigatoriedade imposta pela IN n. 10/2012, os 87,88% dos Tribunais de Contas brasileiros precisam utilizar-se da replicação da simetria prevista constitucionalmente, quanto às boas práticas administrativas e sustentáveis realizadas pelo TCU.

Dessa maneira, os 29 Tribunais de Contas brasileiros poderão direcionar ações para o atendimento dos desafios propostos pelos ODS e fazer com que demais órgãos públicos, a exemplo do TCU e do TCE-RN, possam cumprir com a sua missão social e se envolverem efetivamente na elaboração de uma gestão socioambiental ativa e sólida em suas estruturas administrativas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste artigo foi analisar o cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012, quanto à elaboração e à implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável nos Tribunais de Contas brasileiros.

Por conta dos procedimentos metodológicos aplicados, como resultado da pesquisa realizada nas páginas eletrônicas dos 33 TC, constatou-se que 29 TC, ou seja, 87,88%, não possuíam nenhuma menção referente à elaboração e implementação do PLS. Apenas 4 TC apresentaram os documentos do PLS em suas páginas eletrônicas, ou seja, 12,12% dos TC.

Importante considerar que desses 4 TC, 2 – o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí –, que equivalem a 6,06%, não disponibilizaram todos os documentos obrigatórios. E apenas os outros 2 restantes, ou seja, o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que equivalem a 6,06%, publicaram os documentos em sua integralidade, em suas respectivas páginas eletrônicas.

Assim, contabilizou que a maioria dos Tribunais de Contas brasileiros (87,88%), que são responsáveis pelo controle externo dos demais órgãos públicos, não foi verificada a realização e divulgação do PLS, dos necessários Planos de Ações e dos seus respectivos Relatórios de Acompanhamento. Estes, portanto, não cumpriram com as suas missões institucionais, quanto ao cumprimento da Instrução Normativa n. 10/2012.

Considera-se ainda que estes mesmos órgãos de controle desatenderam ao princípio da simetria, diante à replicação das boas práticas sustentáveis adotadas pelo TCU. Ademais, os 29 Tribunais de Contas brasileiros que não elaboraram e implementaram o PLS em seus próprios órgãos deixaram de atender aos princípios constitucionais norteadores da Administração.

De forma consequente, estes mesmos órgãos de controle desatenderam ao princípio da responsabilidade, pois não agiram com obrigatoriedade e respeito às normas constitucionais diante à omissão de reduzir ou eliminar os impactos ambientais causados por suas atividades administrativas. Igualmente, estes não atenderam ao princípio da transparência, pois deixaram de passar à sociedade, de forma acessível e clara, as práticas sustentáveis adotadas em seus próprios órgãos.

Desatenderam ao princípio da *accountability*, pois não exerceram o controle, a fiscalização e a responsabilização diante aos impactos negativos derivados de suas atividades. Deixaram de prestar contas de suas práticas sustentáveis. Faltou governança dos 29 Tribunais de Contas brasileiros para com a obrigatoriedade da implantação do PLS.

Embora a Administração Pública necessite de acompanhamento do desempenho de suas atividades, os 87,88% dos Tribunais de Contas brasileiros deixaram de fornecer à sociedade o acompanhamento do desempenho de suas atividades administrativas sustentáveis.

Ademais, os 29 Tribunais de Contas brasileiros deixaram de exercer o controle interno de seus próprios órgãos, diante à omissão da elaboração e implementação do PLS em suas estruturas. Descumpriram, comprovadamente, com a Instrução Normativa n. 10/2012, diante à ausência da publicidade do PLS em suas páginas eletrônicas.

Considerando as definições de políticas públicas, o propósito de apresentar soluções aos problemas da sociedade, bem como fomentar ações que venham de encontro aos interesses da mesma, o Estado cria dispositivos como o artigo 16 do

Decreto n. 7.746/2012 e a IN n. 10/2012 para atender a estes anseios. Entretanto, estes dispositivos deixaram de ser observados por 87,88% dos Tribunais de Contas brasileiros.

Observou-se algumas fragilidades ao decorrer desta pesquisa. Não existe uma padronização das páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas brasileiros, o que dificultou o processo de pesquisa e identificação das práticas de ações sustentáveis por esses órgãos de controle. Algumas das páginas eletrônicas pesquisadas apresentaram dificuldade em localizar o que se buscava.

Ademais, verificou-se que a grande maioria das páginas eletrônicas não apresenta e-mail de fácil contato para a solicitação do PLS, por parte dos cidadãos brasileiros e demais partes interessadas sobre a gestão pública.

Por meio desses documentos que foram buscados nas páginas eletrônicas dos 33 TC brasileiros, exigidos por força da Instrução Normativa n. 10/2012, PLS, verificou-se a necessidade de aplicação de diversas outras práticas administrativas voltadas à melhoria da sustentabilidade, para possibilitar uma nova racionalidade ambiental dos órgãos de controle externo, com vistas ao atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Diante do exposto, ficou evidente a necessidade de todos os órgãos que integram a estrutura funcional da Administração Pública no Brasil estar envolvida na elaboração e efetivação de uma gestão socioambiental ativa e sólida em seu esqueleto, e o Tribunal de Contas brasileiro não é diferente, uma vez que é parte integrante da estrutura do Estado brasileiro.

Dada à relevância dos Tribunais de Contas brasileiros para o desenvolvimento de todo país, por serem órgãos administrativos fiscalizadores de toda Administração Pública, devem se tornar referências no atendimento das dimensões da sustentabilidade e preservarem os finitos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, L. Z. A. **O Novo Direito Administrativo e Governança Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALTOUNIAN, C. S.; CAVALCANTE, R. J.; COELHO, S. K. **Empresas Estatais: Governança, Compliance, Integridade e Contratações**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR 6023** – Informação e documentação – Referências – Elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

ARRUDA NETO, P. T. **Direito das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo, SP: Edições 70, 2016.

BICALHO, A. P. N.; MOTTA, C. P. C. **RDC**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BLIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. O. **Sustentabilidade na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BLUMEN, A. **Controle Interno como suporte estratégico de Governança no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto n. 9.178, de 2017). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 3 mai. 2022.

BUCCI, M. P. D. **Fundamento para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

CAMINO, G. C. **A Investidura no Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CAMPOS, K. C. C.; MOURA-LEITE, R. C.; LOPES, J. C. J.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E. **Água e Esgoto, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável: uma análise das práticas das Universidades Federais Brasileiras**. Ciência e Natura, Santa Maria, v. 44, ed. 12, 2022. DOI 10.5902/2179460X67534. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179460X67534>. Acesso em: 9 jul. 2022.

CHADID, R. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed., São Paulo, Atlas, 2012.

DOTTI, M. R. **Governança nas Contratações Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DOTTI, M. R.; PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FARIA, E. F. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 8. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FARIA, E. F. **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FELIPE, R. R. **Novos Meios de Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum. 2016.

FREITAS, J. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, J. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed., São Paulo: Atlas. 2017.

GOMES, S. E. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GONZALEZ, G. R. A. **Administração pública direta e indireta: 3 pontos para entender**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/administracao-publica-direta-e-indireta/#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20direta%20%C3%A9,suas%20secretarias%2C%20coordenadorias%20e%20departamentos>. Acesso em: 15 abr. 2022.

GUERRA, E. M. **Controle Externo da Administração Pública**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JESUS-LOPES, José Carlos de; MACIEL, Wilson Ravelli Eliseu; CASAGRANDA, Yasmim Gomes. Check-List dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Revista Desafio Online**, v. 10, n. 1, p. 1-13, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.55028/don.v10i1.14846>.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 10. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LIMA, E. C. P. **Tribunal de Contas do Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LONGO FILHO, F. J. **Regiões Metropolitanas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2018.

MARQUES NETO, F. A.; MIGUEL, L. F. H.; SCHIRATO, V. R.; ALMEIDA, F. D. M. **Direito Público em Evolução**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOREIRA NETO, D. F. **Poder, Direito e Estado**: o direito administrativo em tempos de globalização – *in memoriam* de Marcos Juruanena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOURA-LEITE, Rosamaria Cox; JESUS-LOPES, José Carlos; YAMAZAKI, Carolina. Brazilian federal universities and their sustainable practices based on sustainable logistics management plan. **International Journal of Sustainability in Higher Education – IJSHE**, v. 23, issue 8, nov. 2022. DOI 10.1108/IJSHE-02-2022-0057.

MOURÃO, L.; SHERMAM, A.; SERRA, R. C. **Tribunal de Contas Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública**. O desafio do Brasil 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NUNES, D.; BAHIA, A.; CÂMARA, B. R.; SOARES, C. H. **Curso de Direito Processual Civil**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013.

OLIVEIRA, D. J. S. **Governo Aberto**: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração. 304 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Agenda 2030. **Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 7 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **População Mundial chegará a 8 bilhões em novembro de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/189756-populacao-mundial-chegara-8-bilhoes-em-novembro-de-2022>.

OTTO, Henrique Rossi; JESUS-LOPES, José Carlos de. Mitigation of CH₄ emissions in sanitary landfills: An efficient technological arrangement to reduce Greenhouse gas emission. **Ciência e Natura**, v. 43, ed. 90, p. 1-30. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5902/2179460X66221>.

PELEGRINI, M. **A Competência Sancionatória do Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINHEIRO, J. A. C. **Resíduos Sólidos** – Município do Estado do Amazonas 2019. Belo Horizonte. Fórum, 2022.

PONTES FILHO, V.; MOTTA, F. M.; GABARDO, E. **Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RIBEIRO, M. M. C.; MOURA-LEITE, R. C.; FRANCO, S. C.; MAX, C. Z. Práticas de divulgação, conscientização e capacitação para a sustentabilidade: uma proposta para as universidades federais brasileiras. **Revista de Administração IMED**, Passo Fundo, v. 8, n. 1, p. 146-168, jan./jun. 2018.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

RISSATO, P. H. S.; LOPES, J. C. J.; MOURA-LEITE, R. C.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E.; SILVA, F. F. A análise das práticas de coleta seletiva, no âmbito das universidades federais Brasileiras. **Ciência e Natura**, n. 40, p. 68-89. 2018.

SANCHES, A. C.; LOPES, J. C. J. **Políticas Públicas e Políticas Econômicas: breves reflexões sobre as abordagens e abrangências conceituais dos termos**. Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), v. 5, n. 1, 15 out. 2021.

SANTOS, P. S.; AZEVEDO, D. B.; BINOTTO, E.; CALEMAN, S. M. Q.; MALAFAIA, G. C. Dialogues among stakeholders of sugar-energy sector: an analysis of the institutional environment with sights to the social and environment factors. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 44, e. 35, jul. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5902/2179460X67603>.

SARMENTO, D. **Dignidade da Pessoa Humana**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SCAPIN, R. **A Expedição de Provimentos Provisórios pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, E. J.; LOPES, J. C. J.; PADGETT, R. C. M. L.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E.; SILVA, F. F. O uso de energia elétrica nas Universidades Federais Brasileiras, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável. **Ciência e Natura**, v. 41, 8. ed., p. 1-17. 2019.

UCHÔAS, Alex de Almeida; REBELLO, Renan Benites Gamon Lima; JESUS-LOPES, José Carlos de; CHAEBO, Gemaël. Efeitos fiscais da introdução da

FUNPRESF no poder executivo federal. **Planejamento e Políticas Públicas:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, n. 60, p. 303-320, out./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppp60art10>.

WILLEMANN, M. M. **Accountability Democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ZYMLER, B. **Direito Administrativo e Controle**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE BOAS PRÁTICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS EDUCACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

THE COURTS OF ACCOUNTS AS INDUCERS OF GOOD PRACTICES AND THE REGULATION OF EDUCATIONAL ICMS IN THE STATE OF SANTA CATARINA

Gerson dos Santos Sicca¹

Silvio Bhering Salum²

Akauã Flores Arroyo³

Leticia Spindola de Faria⁴

Jhonny Alves Bez Birolo⁵

Resumo: A Emenda Constitucional n. 108/20 estipula que parcela da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) deve ser repartida com os municípios a partir de indicadores educacionais, incremento de equidade e condição socioeconômica dos educandos. Este artigo tem por objetivo descrever a regulamentação da referida Emenda Constitucional em Santa Catarina, que previu a participação do Tribunal de Contas do Estado na elaboração das métricas aplicáveis para definir a distribuição dos recursos e evidenciou um novo papel assumido pelo controle externo na avaliação de políticas públicas. Pretende-se, também, expor a metodologia adotada que levou a uma fórmula que considera proficiência, esforço de gestão e metas do Plano Nacional de Educação (PNE). A pesquisa recorreu a fontes documentais e pretende contribuir para o debate sobre o papel dos Tribunais de Contas na avaliação da política de educação. Como resultado, apresenta-se uma alternativa de atuação dos Tribunais de Contas em matéria de políticas públicas, baseada no diálogo com atores interessados, compartilhamento de expertise e compromisso de acompanhamento constante dos resultados.

Palavras-chave: Educação. ICMS educacional. Tribunais de Contas. Políticas Públicas. Indicadores Educacionais.

1 Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC). Membro do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (IRB). Bacharel em Direito (UFPEL) e Administração (Unicesumar). MBA em Gestão de Projetos (USP/ESALQ). Mestre em Direito (UFSC).

2 Auditor Fiscal de Controle Externo (TCE-SC). Graduado em Economia pela University of Virginia (EUA). Especialista em Estatística Aplicada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

3 Assessor no TCE-SC. Graduado, Mestre e Doutorando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

4 Auditora Fiscal de Controle Externo (TCE-SC). Graduada em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina e graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (Unesa).

5 Graduado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Abstract: The Constitutional Amendment n.º 108/20 stipulates that a share of the Tax over Circulation of Goods and Services (popularly called ICMS in Brazil) must be divided with the municipalities based on educational indicators, increment of equity and students' socioeconomic status. This article aims to describe the regulation of the Constitutional Amendment n.º 108/20 in Santa Catarina, which foresaw the participation of the State's Courts of Accounts in the elaboration of applicable obligations to define the resource distribution and, highlighted a new role assumed by external control in the public policies evaluation. It also intends to expose the adopted methodology that led to a formula that considers proficiency, management effort, and goals of the National Education Plan (PNE, in Brazil). The research is based on documentary sources and intends to contribute to the debate about the role of Courts of Accounts in the educational policy evaluation. As a result, an alternative for the Courts of Accounts to act in terms of public policies is presented, based on dialogue with interested actors, sharing of expertise and commitment to constant monitoring of results.

Keywords: Education. Educational Tax. Courts of Accounts. Public Policies. Education Indicators.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o valor passível de ser agregado à sociedade pelo exercício das competências do controle externo instiga a discussão sobre as possibilidades de avaliação das políticas públicas, e de qual o papel dos Tribunais de Contas na busca de melhores soluções aos problemas públicos existentes. Um dos caminhos é a utilização da expertise dos Tribunais de Contas em matéria de avaliação de políticas públicas a fim de ofertar soluções capazes de contribuir para a evolução da gestão pública.

As Normas de Auditoria do Setor Público 12 dispõem sobre o fortalecimento da *accountability*, transparência e integridade dos órgãos e entidades governamentais, e assentam o dever de os Tribunais de Contas assegurarem ao legislativo e à sociedade que as ações e estratégias dos administradores estão orientadas para os objetivos definidos pelo poder público (IRB, 2015, p. 5). Em outros termos, tais normas atrelam o exercício das competências de controle à verificação das finalidades constitucional ou legalmente estabelecidas, não se limitando a uma dimensão formal ou instrumental de verificação dos atos da administração pública.

A avaliação de políticas públicas é uma atividade ampla, não limitada apenas ao objeto da auditoria operacional. Isso porque enquanto essa se destina à avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o objetivo principal da avaliação de políticas públicas é a análise do seu impacto global em um horizonte amplo de tempo (IRB, 2021, p. 6). A atuação do controle externo nesse universo pode se dar em modalidades processuais variadas e mediante iniciativas que não se enquadram nas formas tradicionais de ação dos Tribunais de Contas.

Em matéria de política educacional, a Emenda Constitucional n. 108/20 (BRASIL, 2020), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente, adotou nova regra de repartição de receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios. Regra que se baseia em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de incremento da equidade, levando em consideração o nível socioeconômico dos educados.

A necessidade de desenvolver indicadores adequados para mensurar

os resultados na educação traz à tona a importância de os Tribunais de Contas integrarem-se aos processos dialógicos para a construção das métricas adequadas, ampliando com isso as potencialidades de avaliação das políticas públicas. O presente artigo relata a participação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) na elaboração do indicador ICMS educacional catarinense. Para tanto, descreve-se o critério de repartição de receita baseado em indicadores educacionais utilizados e relata o processo de sua regulamentação no Estado, com o objetivo de identificar uma forma de atuação dos Tribunais de Contas ancorada no diálogo interinstitucional e voltada à produção de resultados concretos na política de educação pública.

2 O ICMS EDUCACIONAL COMO MECANISMO INDUTOR DE POLÍTICA PÚBLICA E OS PARÂMETROS DEFINIDOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 108/2020

Elemento nuclear do federalismo é a repartição das competências tributárias e das receitas arrecadadas. A conformação de cada Constituição define o grau de centralização ou de descentralização do poder. Subjacentes a esses aspectos da constituição financeira dos Estados federais estão as relações de coordenação e de auxílio estabelecidas entre os seus membros, inevitavelmente desiguais, a fim de reduzir disparidades e garantir igual tratamento aos indivíduos, independentemente do estado-membro da federação em que residam.

O federalismo fiscal se traduz na repartição de tributos e de receitas não tributárias no intento de estabelecer um parâmetro de equidade distributiva e de obstáculo à dominação do Estado federal pelos entes maiores (OLIVEIRA, 2022, p. 102). A constituição financeira da federação estipula regras de solidariedade entre as partes da sociedade enquanto comunidade, e as situações que parte dela merecem auxílio dos demais integrantes (STREECK, 2018, p. 215).

As circunstâncias históricas, sociais, políticas e econômicas determinam o quadro de cada Estado Federal, inexistindo um modelo único ou ideal. Blöchliger e Kantorowicz (2015, p. 5) afirmam que as constituições variam em arranjos institucionais e coerência de regras, procurando categorizar as federações de acordo com quatro conceitos – autonomia, cogestão, estrutura orçamentária e estabilidade. Os autores também concluem que países como Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Argentina e México apresentam constituições fiscais descentralizadas, com instituições que conferem maior autonomia aos estados-membros, maior responsabilidade e regras orçamentárias fracas. Por outro lado, África do Sul, Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Espanha, Índia, Itália e Rússia inserem-se no que denominam de *constituições fiscais cooperativas ou integradas*, delimitadas por baixa autonomia e responsabilidade e regras orçamentárias financeiras de maior rigidez (BLÖCHLIGER; KANTOROWICZ, 2015, p. 27).

A federação brasileira, estrutura de poder que abarca membros díspares em várias características, rege-se pela denominada constituição integrada. A Constituição brasileira (1988) estabelece regras fortes de relacionamento entre os

membros do Estado federal, de modo a equilibrar as relações de poder e edificar um espaço de objetivos comuns.

De relevo para a integração ou cooperação é repartição de receitas tributárias na Constituição, caracterizada, em síntese, pela entrega de parte dos impostos arrecadados por um ente a outro integrante da federação. O mecanismo pressupõe também maior capacidade de arrecadação da União e dos Estados, seja porque detêm estrutura arrecadatória, seja porque veem-se menos constrangidos pelas pressões políticas locais contra o exercício da competência tributária. Os entes limitados em sua capacidade arrecadatória podem beneficiar-se de parte dos recursos obtidos por outros partícipes da federação, capazes de, com sua competência tributária, alcançar os setores da economia dotados de maior capacidade contributiva.

A repartição de receitas tributárias adquire papel de destaque na federação brasileira. O intenso processo de criação de municípios entre o final da ditadura militar e a primeira década da redemocratização, chegando a 1.405 novas municipalidades no período entre 1984 e 1997, dos quais 94,5% com menos de 20 mil habitantes (GOMES; MAC'DOWELL, 2000, p. 10), acentuou a necessidade de um sistema robusto de transferência de receitas. Nesse contexto, inserem-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e, na relação entre estados e municípios, a divisão de receitas do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

A lógica distributiva é subjacente à repartição de parte da receita do ICMS, de competência dos estados membros, do qual 25% da arrecadação pertencem aos municípios, como preceitua o art. 158, IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Pela redação original do texto garantiu-se que a maior parte desse percentual, três quartos, fosse distribuída pela atividade econômica no território municipal (na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços), o denominado Valor Adicionado Fiscal (VAF), enquanto para o restante atribuía-se aos estados-membros autonomia legislativa para fixar os critérios de distribuição.

A destinação de parcela do ICMS com base na movimentação econômica (VAF) surge no seio da reforma tributária de 1965 (CASTILHO, 2013, p. 31), e cumpre a finalidade de dirigir os recursos para o local em que os fatos geradores ocorreram. O critério, se de um lado valoriza a capacidade da economia local de gerar riqueza, por outro pode acentuar as diferenças, fragilizando sobremaneira os municípios menores. O risco de distorção justifica, portanto, que uma fatia dos recursos seja repartida por outros parâmetros, definidos de acordo com a realidade de cada Estado.

Agregue-se a isso que os estados podem lançar mão de um modo de partilha atrelado aos objetivos de política pública, com nítido propósito indutor. Antes da Emenda Constitucional n. 108/20, a Constituição não estipulava qualquer objetivo de política como fator distributivo. Ficava a cargo dos estados-membros, no terreno da sua discricionariedade legislativa, elegê-los se entendesse oportuno.

A autonomia assegurada aos estados-membros, para disciplinar as regras alocativas de parcela da receita do ICMS repartida com os municípios, sofreu

uma limitação com a Emenda Constitucional n. 108/2020, em reforço ao caráter cooperativo ou integrado do modelo federal brasileiro. O novo regramento do art. 158, parágrafo único, II, não apenas reduziu – de 75% para 65% – a parcela do valor distribuído conforme a atividade econômica, como inovou, ao atrelar parte da repartição à melhoria da aprendizagem e redução da desigualdade, considerando o nível socioeconômico dos educandos. De acordo com a sistemática, pelo menos 10% dos 35% deverão observar balizas educacionais.

A inclusão de fatores educacionais na repartição da receita do ICMS deu-se no âmbito da proposta de inserção, no texto constitucional, do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em caráter permanente. A Emenda Constitucional n. 108/2020 originou-se da Proposta de Emenda à Constituição n. 15-A, de 2015 (CONGRESSO NACIONAL, 2015), e sua redação inicial não continha a previsão do ICMS educacional. Sua inclusão, por sugestão parlamentar, foi acolhida pela relatora da Comissão Especial instituída pela Câmara dos Deputados para tratar da proposta do Fundeb permanente, Deputada Dorinha Seabra Rezende.

Em suas justificativas para a aceitação do novo meio de repartição de receitas tributárias, realçou a Deputada Dorinha que sua preocupação dirigia-se não apenas para a União, e sim também para os demais entes financeiramente dotados de maior força (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 47).

A alteração constitucional é expressiva. Simões e Araújo (2019, p. 12) informam que, geralmente, os sistemas de repartição de receitas dos países em desenvolvimento não estão ligados a objetivos nacionais ou regionais, limitando-se a distribuir recursos de forma a garantir mais equidade entre os entes federados. Pela nova sistemática, indicadores educacionais e socioeconômicos nortearão a repartição de receita, o que caracteriza a denominada transferência condicionada a resultados – *output based* –, vinculada a propósitos relacionados a resultados específicos (SIMÕES; ARAÚJO, 2019, p. 13).

Embora novidade na sistemática constitucional de repartição de receita tributária, o ICMS educacional coaduna-se com a lógica de justiça na distribuição de recursos públicos para a garantia de benefício direto aos cidadãos, matriz subjacente ao financiamento da educação na perspectiva do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que estabeleceu parâmetros contábeis e indicadores para o gasto mínimo em educação (PINTO, 2015, p. 50).

O traço determinante do financiamento da educação sob a égide dos fundos é a destinação dos recursos por matrícula, conforme estabelece o art. 7º da Lei n. 14.113/2020 (BRASIL, 2020a). Viabiliza, assim, que a divisão da receita pública dirigida à educação leve em consideração o destinatário do serviço público. Em consequência, por considerar o aluno, etapas de ensino e modalidades, minora os efeitos da iniquidade de financiamento gerados pelas diferenças econômicas entre os membros da federação.

O financiamento da educação está estruturado sob a perspectiva da garantia de padrão de qualidade a todos os alunos, independentemente da condição econômica e do local em que residam, princípio do ensino fixado pelo art. 206,

VII, da Constituição (BRASIL, 1988). Para o seu alcance, compete à União, nos termos do art. 208, §1º, da Constituição Federal Brasileira, a função redistributiva e supletiva, para garantir igualdade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Vê-se que a *justiça* na política pública educacional abarca pelo menos dois fatores: igualdade de condições e qualidade do ensino. Em decorrência, obriga-se o Estado a alocar o máximo de recursos disponíveis para garantir a melhor qualidade na educação (XIMENES, 2014, p. 234). O dever estatal de garantia da universalização, equidade e qualidade é de todos os entes federados, como expressamente preceitua o art. 211, §4º, da Constituição (BRASIL, 1988).

O ICMS educacional guarda íntima relação com os princípios constitucionais de organização e garantia do direito fundamental à educação. O art. 158, II, da Constituição Federal Brasileira de 1988 determina que os indicadores adotados para avaliar o resultado educacional levem em conta a melhoria dos resultados de aprendizagem e o aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos.

Há o desafio de definir indicadores que não se limitem à avaliação de larga escala, por força do expresso comando constitucional, que define uma concepção abrangente de qualidade da educação. Em paralelo, a fórmula de distribuição deve ser identificada como um meio de indução de melhoria de política pública, e não de responsabilização de entes federativos ou escolas. Os dois aspectos são importantes para diferenciar o ICMS educacional de políticas fundadas na testagem de alunos e sanção às escolas que não alcancem os objetivos, linha objeto de críticas no sistema educacional estadunidense pelos efeitos adversos gerados (RAVITCH, 2011, p. 47).

Delineados os elementos básicos do ICMS educacional na Constituição da República Federativa do Brasil e os seus propósitos, especialmente a sua condição de indutor de política pública, o próximo tópico cuida de expor a trajetória da sua regulamentação no Estado de Santa Catarina e o papel do Tribunal de Contas no processo de elaboração e atualização dos indicadores.

3 A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS EDUCACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA: A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL, O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO E OS MARCOS LEGAIS ESTABELECIDOS

Simões e Araújo (2019, p. 30) mencionam que em 2019, ou seja, antes da aprovação da Emenda Constitucional n. 108/2020, apenas os Estados de Minas Gerais, Amapá, Pernambuco e Ceará previam em suas legislações o fator educação para a finalidade de distribuição de parte do ICMS aos municípios.

As realidades estaduais anteriores à Emenda Constitucional n. 108/2020, certamente inspiração para a inclusão do ICMS educacional na Constituição, seguiam parâmetros livremente eleitos pelo legislador estadual. Ao passo que Minas Gerais optou por um modelo de *inputs*, fulcrado na capacidade de atendimento das

redes municipais de ensino, Pernambuco elegeu uma forma híbrida. A mais exitosa das experiências, o Ceará, decidiu por um sistema de distribuição ancorado em resultados – *outputs* (SIMÕES; ARAÚJO, 2019, p. 32-34).

No caso cearense, a Lei estadual n. 14.023/2007 (CEARÁ, 2007), fixou que 18% do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios devem ser distribuídos com base no Índice Municipal de Qualidade Educacional, adotando como indicadores a taxa de aprovação e média dos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental.

O caso de sucesso do estado do Ceará serviu como inspiração para a Emenda Constitucional n. 108/2020. Conforme apontado por Loureiro *et al.* (2021, p. 10), a política de melhoria da educação pública do Estado funda-se em cinco pilares interdependentes, alinhados à evidência global do que funciona no financiamento da educação com base em resultados educacionais.

Esses cinco pilares são: (i) incentivos financeiros para os municípios que atingirem metas pré-estabelecidas (financiamento baseado em resultados); (ii) assistência técnica aos municípios com dificuldades para melhorar a aprendizagem, com ênfase na alfabetização na idade certa para todos; (iii) liderança política para pôr a aprendizagem no centro da política educacional e implementar reformas substanciais no setor de educação; (iv) transferência da gestão das escolas de ensino fundamental aos governos municipais, proporcionando alto grau de autonomia para os municípios planejarem e implementarem suas políticas educacionais; (v) estabelecimento de um sistema sólido e confiável de monitoramento e avaliação, que mede continuamente os principais resultados educacionais, inclusive o aprendizado dos alunos.

Diferentemente do Ceará, que já possui um histórico de um quarto de século de aplicação do ICMS educacional, bastando atualizá-lo para não se limitar apenas à taxa de aprovação e avaliações de aprendizagem, de modo a atender integralmente à Emenda Constitucional n. 108/2020, o Estado de Santa Catarina necessitava construir um novo modelo. Somado a isso, de forma agravante, o Estado apenas previa os critérios do valor adicional fiscal (VAF) e parcela fixa, inexistindo uma cultura de adoção de critérios de resultado de política pública.

Para a definição das novas regras de repartição da receita do ICMS, o Poder Executivo constituiu grupo de trabalho com a função de discutir e propor indicadores para tanto (SANTA CATARINA, 2021), coordenado pela Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas Educacionais/Gerência de Planejamento e Gestão, da Secretaria de Estado da Educação. Fizeram parte do grupo os representantes dos seguintes órgãos: a) Ministério Público Estadual; b) Assembleia Legislativa; c) Federação Catarinense dos Municípios (FECAM); d) União dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME/SC); e) Tribunal de Contas do Estado; f) Conselho Estadual de Educação; g) Controladoria Geral do Estado; h) Procuradoria Geral do Estado; i) Secretaria de Estado da Fazenda; j) Secretaria de Estado da Educação.

Dessa maneira, a origem da proposta enviada ao Legislativo para regulamentação da matéria não foi desenhada unilateralmente pelo Poder Executivo, mas por vários órgãos, incluídos a própria Assembleia, o Tribunal de Contas e o

Ministério Público Estadual. A origem dialogada é traço constitutivo da metodologia e dos pressupostos para a sua atualização, como será exposto no próximo tópico.

Durante o andamento dos trabalhos, houve a definição de que caberia ao Tribunal de Contas de Santa Catarina a estruturação dos indicadores e da metodologia, com base nos parâmetros de avaliação definidos pelo grupo. Eis aqui outro aspecto marcante da construção da proposta do ICMS educacional no Estado, a atuação do órgão de controle externo como agente responsável pela elaboração da metodologia de avaliação da política pública de educação, com a finalidade de determinar a alocação de recursos públicos.

Concluída a tarefa do grupo de trabalho, a proposta foi enviada à Assembleia Legislativa. Houve a adequação da Constituição Estadual à Emenda Constitucional n. 108/2020 e, na sequência, aprovada a Lei Estadual n. 18.489/2022 (SANTA CATARINA, 2022), prevendo que da parcela pertencente aos municípios, 15% serão repartidos conforme o índice “ICMS Educação”, de acordo com a fórmula estabelecida no Anexo I à Lei.

Dois pontos merecem destaque na Lei Estadual n. 18.489/2022 (SANTA CATARINA, 2022). O primeiro, a disposição do art. 3º, que prevê a criação de uma comissão permanente instituída por Decreto do Governador do Estado, com a participação dos municípios ou de suas associações, para a produção e apuração do índice ICMS Educação. A comissão foi instituída pelo Decreto n. 2.157/2022 (SANTA CATARINA, 2022a), composta por representantes dos seguintes órgãos: a) Secretaria de Estado da Fazenda; b) Secretaria de Estado da Educação; c) Ministério Público Estadual; d) Tribunal de Contas do Estado; e) Assembleia Legislativa; Federação Catarinense dos Municípios; f) Conselho de Órgãos Fazendários Municipais de Santa Catarina; g) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; h) Conselho Estadual de Educação.

A modelagem fixada pela legislação demonstra que o índice ICMS Educação não é fruto de uma ação exclusiva do poder executivo estadual, ou de um arranjo institucional limitado a Estado e Municípios. Há uma ampliação dos atores, o que reforça a legitimidade do processo de avaliação do percurso da política pública educacional em Santa Catarina, inclusive com a atuação efetiva dos órgãos de controle.

O segundo ponto de relevo é o papel protagonista assumido pelo Tribunal de Contas do Estado, muito além da missão tradicional vislumbrada para o controle externo. A Lei n. 18.489/2022 (SANTA CATARINA, 2022), em seu art. 3º, II, define que a comissão criada para apurar o índice ICMS Educação adotará como base o índice provisório publicado pelo Tribunal de Contas. O painel referente ao índice está publicado na internet (TCE-SC, s/d), assim como o relatório e o resumo da metodologia, o que permite o acesso aos dados por todos os interessados e pela sociedade.

A posição do Tribunal de Contas de Santa Catarina no desenho institucional do ICMS educacional, índice essencial ao funcionamento do sistema de repartição de receitas tributárias entre Estado e municípios, indica um cenário de ação do controle externo, em matéria de aferição da legitimidade da condução da política pública, que não se restringe a uma interpretação estrita das competências definidas pelo artigo 71 da Constituição (BRASIL, 1988). Versa sobre uma nova forma de

acompanhamento e avaliação de política pública, com impacto direto na alocação de recursos.

A atuação do TCE-SC, ao elaborar o índice aplicável ao ICMS educacional, em parceria com representantes de outros órgãos, tem sentido próximo à competência do Tribunal de Contas da União para efetuar o cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, como define o art. 161, § único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Contudo, dela se diferencia porque o ICMS educacional versa sobre indicador de qualidade da educação, o que vincula a competência exercida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina aos objetivos de avaliação de política pública elencados pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 9020), que definem as características dessa tarefa. Conforme a NBASP 9020 (IRB, 2021, p. 7), entre os principais propósitos da avaliação está o de desenvolver capacidades entre as instituições, o que se coaduna perfeitamente com o trabalho de desenvolvimento e acompanhamento dos indicadores educacionais pelo Tribunal de Contas, em interação com outras instituições.

Modos de atuação como o analisado caracterizam-se para os Tribunais de Contas, conforme Motta e Godinho (2022), como novas formas de desenvolver suas competências com foco na administração pública e em seu dever de priorizar o cidadão. Esse novo perfil de atuação se materializa em novas funções que possuem, em comum, o reconhecimento das políticas públicas como instrumentos da ação estatal, cumprindo o Tribunal de Contas funções indutiva e colaborativa, as quais se consolidaram com base no rol de competências do art. 71 da Constituição Federal Brasileira (MOTTA; GODINHO, 2022).

Exposto o processo de regulamentação do ICMS educacional em Santa Catarina e a contribuição do Tribunal de Contas do Estado, passa-se a explicar a metodologia desenvolvida.

4 A METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO E O INDICADOR DE QUALIDADE DAS ESCOLAS (IQESC)

Durante o processo de desenvolvimento da metodologia, o grupo de trabalho instituído pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2021) examinou outros modelos e projetos legislativos de financiamento, por meio de resultados educacionais, para discutir adaptações ou evoluções possíveis. As decisões foram guiadas pelo intuito de propor um modelo que atendesse a função de servir como uma ferramenta de política pública efetiva na indução da melhoria de aprendizagem dos educandos da rede pública municipal de ensino de Santa Catarina. O grupo de trabalho debateu até alcançar uma fórmula para os indicadores, posteriormente inserida no Projeto de Lei encaminhado em agosto do mesmo ano para a Assembleia Legislativa do Estado.

O caminho da estruturação metodológica partiu do seguinte questionamento: como contemplar múltiplos entendimentos do que se pode apreender como qualidade educacional abarcados nos dados existentes referentes às metas e estratégias dos Planos de Educação? Adicionalmente, como esses indicadores podem satisfazer a

redação da Emenda Constitucional n. 108/2020 (BRASIL, 2020) no que diz respeito ao nível socioeconômico dos educandos, de forma a não criar vieses de repasse favoráveis a contextos socioeconômicos mais elevados?

Para chegar a um modelo que atendesse ao objetivo das perguntas, recorreu-se à coleta de dados disponíveis pelo Censo Escolar, pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e por ferramentas estatísticas adequadas ao propósito. Por se tratar de um repasse aos municípios, elencaram-se quais dados passíveis de controle da gestão e disponíveis nas bases de dados existentes poderiam compor o modelo do ICMS educacional de Santa Catarina.

Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) são consideradas no indicador. A taxa de atendimento da Educação Infantil (meta 1), o sistema educacional inclusivo (meta 4), o ensino em tempo integral (meta 6), os níveis de aprendizagem (meta 7), a adequação, o nível e a continuidade da formação dos profissionais da educação (metas 15 e 16), a forma de acesso ao cargo dos profissionais do magistério (estratégia 18.1), a gestão democrática (meta 19) e diversas estratégias dessas metas relacionadas à infraestrutura escolar foram planejadas, ao nível das escolas, para compor os indicadores. As variáveis utilizadas para o cálculo dessas metas são muito importantes para o nível de aprendizagem (e acesso) dos alunos sendo fartamente apresentadas na literatura como indutoras de melhora da qualidade educacional (SIQUEIRA, 2020, p. 11), principalmente quando incorporadas a um modelo de financiamento baseado em resultados (LAUTHARTE JUNIOR; DE OLIVEIRA; LOUREIRO, 2020, p. 4; LOUREIRO, LAUTHARTE, 2020, p. 9), sendo este o caso do ICMS educacional de Santa Catarina.

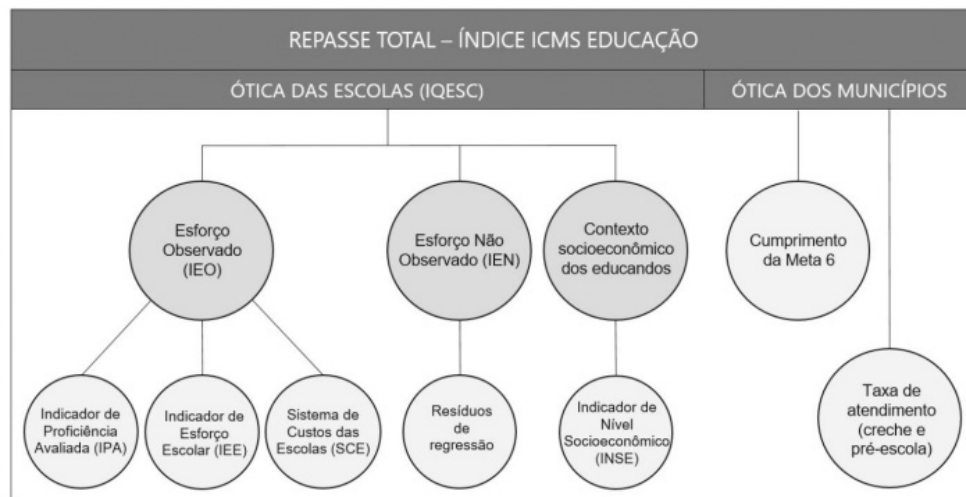
Com esse conjunto de dados em mãos, as discussões giraram em torno da decisão de como eles seriam agrupados e se ligariam entre si. Principalmente, observou-se que havia um indicador de proficiência e diversos indicadores de insumos, e que, embora todos eles possuam sua relevância no debate de qualidade educacional, o modelo precisava trazer uma forma de conectar esses indicadores com o objetivo de garantir o bom uso dos recursos públicos investidos nos indicadores de insumos. Ademais, além desses indicadores, variáveis de contexto socioeconômico também deveriam ter um papel relevante no desenho metodológico.

Para ilustrar o debate, cita-se o exemplo hipotético de uma avaliação padronizada e resultado médio estadual de 7,0. Imaginem-se duas escolas selecionadas para análise: uma escola atende alunos em situação de vulnerabilidade social e alcançou 6,0 na avaliação; outra, que atende alunos em situação socioeconômica favorável, alcançou 8,0. Uma proposta unicamente estruturada de acordo com a avaliação de larga escala poderia atribuir mais pontuação (ou repasse) para aquela escola com maior pontuação na avaliação. Entretanto, na hipótese de serem avaliadas escolas com o mesmo perfil socioeconômico, a primeira escola seria comparada com um grupo de escolas cuja média na avaliação foi de 5,0; por outro lado, um grupo de escolas com melhor condição socioeconômica, caso separadas, teriam apresentado uma média de 8,5. Ou seja, a primeira escola estaria, na verdade, 1 ponto acima da média justamente comparável, e, por outro lado, a segunda escola estaria 0,5 pontos abaixo da sua real média comparável. O mesmo poderia ser estendido para infraestrutura escolar, por exemplo; para uma escola com melhor infraestrutura espera-se ter um resultado melhor que outra com infraestrutura precária. Em

suma, o esforço da gestão, dada sua realidade, deveria entrar na metodologia. Adicionalmente, definiu-se que a Educação Infantil, por ser competência da gestão municipal, também deveria compor a metodologia.

A Figura 1 ilustra o desenho metodológico proposto pelo grupo de trabalho e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado.

Figura 1 – Desenho da Metodologia do ICMS educacional de Santa Catarina



Fonte: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022.

O índice ICMS Educação de Santa Catarina, um valor percentual que representa quanto do repasse referente a esse índice deve ser atribuído a determinado município, é dividido em duas óticas: a *ótica dos municípios*, que representa os 5% restantes e independe do porte do município ou do tamanho da rede municipal de ensino; e a *ótica das escolas*, que representa 95% do índice e é calculada por indicadores, os quais avaliam escolas que ofertam o Ensino Fundamental. Esta estrutura de pesos mitiga a possibilidade de que haja vieses de repasse da cota-parte municipal do ICMS relacionado ao porte do município devido à alteração do cálculo dado pela Lei n. 18.489/2022. Ou seja, a média populacional dos municípios que, em tese, perderiam receita é igual à média populacional daqueles que ganhariam com a alteração da fórmula de repasse.

Na *ótica dos municípios*, as variáveis somente fazem sentido lógico quando medidas no contexto do município como um todo, que afetam um universo determinado de crianças e adolescentes e, assim, medem o impacto da política educacional (pública) em todo o território, como o cumprimento da Meta 6 do Plano Nacional de Educação, que, no caso, somente considera a rede municipal de ensino para fins do ICMS educacional. Segundo a meta, no mínimo 25% dos alunos serão atendidos em jornada de tempo integral. Já a meta 1 do Plano Nacional fixa a taxa líquida de atendimento em creche e pré-escola, ou seja, as crianças de 0 a 3 anos matriculadas naquela, e de 4 a 5 anos nos anos da educação infantil que antecedem o ensino fundamental.

A ótica das escolas, por sua vez, (também denominada de IQESC – Indicador de Qualidade das Escolas de Santa Catarina), foi separada em três subindicadores: o *Esforço Observado (IEO)*, o *Esforço Não Observado (IEN)* e o *Contexto Socioeconômico dos Educandos*.

O Esforço Observado considera variáveis diretamente notadas pelos dados públicos disponíveis e é separado em três indicadores. O *Indicador de Proficiência Avaliada (IPA)* avalia o resultado das escolas públicas municipais que ofertam alguma etapa do ensino fundamental em um Sistema de Avaliação, atualmente medido pelo SAEB e, futuramente, pelo Sistema Estadual de Avaliação de Santa Catarina, conforme art. 4º da Lei Estadual n. 18.489/2022 (SANTA CATARINA, 2022), multiplicado pela taxa de participação na avaliação.

O IPA, ao nível da escola, pode ser mensurado pela seguinte fórmula:

$$IPA = [\gamma_{NSA}(NSA) * TP] + \gamma_{TABP}(1 - TABP) + \gamma_{TAP}(TAP),$$

em que *NSA* é a nota normalizada *max-min* alcançada na prova do Sistema de Avaliação pela escola; *TP* é a taxa de participação do total de alunos, em determinada escola, que prestou a avaliação de proficiência, em relação ao total de matrículas na mesma escola; *TABP* é a taxa de abandono da escola; *TAP* é a taxa de aprovação da escola; e γ_{NSA} , γ_{TABP} e γ_{TAP} são, respectivamente, os pesos atribuídos à nota normalizada do Sistema de Avaliação, ponderada pelas taxas de participação na mesma prova, de abandono e de aprovação. Os termos *i* e *j*, referentes ao nível da escola e do município, respectivamente, das equações do IPA, IEE e do IQESC, foram suprimidos para fins de parcimônia.

Vale lembrar que ao se dar uma elevada importância para a taxa de participação dos estudantes na prova, ao invés da taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino correspondente, conforme é feito no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (INEP, 2021), há três potenciais ganhos:

- i) estimula uma elevada participação na prova que, além de ter o potencial de aumentar o engajamento escolar, refletirá em uma avaliação mais fidedigna no nível educacional dos alunos das escolas participantes;
- ii) desestimula que, em alguma instância, haja desinteresse de levar os alunos com desempenho menor nas avaliações para os exames;
- iii) ao trocar o critério de ponderação da taxa de aprovação para a taxa de participação, desincentiva o aumento artificial sistemático nas taxas de aprovação, com o único fim de inflar o resultado final.

No cálculo da nota normalizada no Sistema de Avaliação será considerado, a partir do 2º ano de mensuração das notas, um fator que aumente proporcionalmente a nota final obtida baseando-se na evolução proporcional entre esses anos. Por exemplo, uma escola que evoluiu 10% a sua nota, obterá uma nota final 21% maior do que a nota imediatamente anterior no Sistema de Avaliação, já que 10% de evolução aplicada duas vezes implica que:

$$(1 + 0,1)*(1 + 0,1) = 1,1*1,1 = 1,21$$

Com isso, premiam-se escolas que conseguiram realizar um aumento do nível da aprendizagem, assim como diz o texto da Emenda Constitucional n. 108/2020 (BRASIL, 2020).

O Indicador de Esforço Escolar (IEE), que também compõe o Esforço Observado, contempla as variáveis de insumo estratégicas para os municípios atingirem melhores resultados nos sistemas de avaliação. São relacionadas a diversas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis utilizadas no IEE e suas fontes

Categoria	Variável	Fonte
Gestão Escolar (IGE)	Vínculo Efetivo do Gestor	Censo Escolar
	Escolaridade do Gestor	Censo Escolar
	Formação Continuada do Gestor	Censo Escolar
	Presença de Órgãos Colegiados	Censo Escolar
	Existência de um Projeto Político Pedagógico Atualizado	Censo Escolar
Profissionais da Educação (IPE)	Proporção de Docentes com Formação Adequada	Censo Escolar
	Esforço Docente	INEP
	Regularidade do Corpo Docente	INEP
	Formação Continuada dos Docentes	Censo Escolar
	Proporção de Docentes Efetivos	Censo Escolar
	Presença de Profissionais de Apoio e Supervisão Pedagógica	Censo Escolar
Infraestrutura (INF)	Infraestrutura básica e acessibilidade	Censo Escolar
	Espaços para prática esportiva e recreativa	Censo Escolar
	Itens tecnológicos e laboratoriais	Censo Escolar
	Alimentação	Censo Escolar
	Itens pedagógicos	Censo Escolar

Fonte: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022.

O Indicador de Esforço Escolar (IEE) é composto por indicadores de gestão escolar, profissionais da educação e infraestrutura. Esse indicador considera, portanto, o perfil do diretor da escola, dos professores e da infraestrutura. Objetivamente, o IEE é calculado conforme a equação a seguir:

$$IEE = \delta_{IGE}(IGE) + \delta_{IPE}(IPE) + \delta_{INF}(INF),$$

em que *IGE*, *IPE* e *INF* são os indicadores referentes aos campos da Gestão Escolar, Profissionais da Educação e Infraestrutura, respectivamente. Por sua vez, δ_{IGE} , δ_{IPE} e δ_{INF} são os pesos atribuídos à Gestão Escolar, aos Profissionais da

Educação e Infraestrutura, respectivamente. Salienta-se que os indicadores estão restritos ao intervalo [0, 1].

Conforme o Quadro 1, o campo Gestão Escolar considera as variáveis: vínculo dos diretores com a administração, formas de acesso ao cargo de Diretor Escolar, Escolaridade dos diretores, formação continuada do gestor, se a escola possui associação de pais, conselho escolar e grêmio estudantil, a existência de um projeto político pedagógico ou proposta pedagógica da escola. Já no campo Profissionais da Educação são pontuadas as seguintes variáveis: percentual de docentes com formação adequada, esforço docente (indicador calculado pelo INEP que tem por objetivo mensurar o grau de sobrecarga dos professores), regularidade do corpo docente (também disponibilizado pelo INEP), formação continuada dos profissionais de educação, percentual de docentes efetivos e presença de profissionais de apoio e supervisão pedagógica na escola.

Ainda considerando o campo Gestão Escolar, do Quadro 1, no campo da infraestrutura, as variáveis relevantes são: infraestrutura básica e acessibilidade, itens tecnológicos e laboratoriais, alimentação, itens pedagógicos. Cada uma das variáveis supracitadas foi obtida diretamente do Censo Escolar, disponibilizada pelo INEP em seu domínio público, ou calculada através dos microdados do Censo Escolar (vide indicador de Infraestrutura). Quanto às variáveis, corpo docente e regularidade do corpo docente, as Notas Técnicas n. 039/2014 (INEP, 2014) e n. Nota Técnica CGCQTI/DEED/INEP n. 11/2015 (INEP, 2015), detalham os parâmetros de cálculo.

Por fim, o *Sistema de Custos das Escolas* (SCE), terceiro componente do Esforço Observado, busca conhecer a estrutura de custos em cada escola e tem por propósito avaliar critérios de desigualdade de investimento nas escolas, além de possibilitar inúmeros estudos acadêmicos e embasar futuras auditorias pelo Tribunal de Contas. Citam-se alguns exemplos de categorias que podem integrar esse Sistema: contratos de alimentação sendo rateados pela quantidade de refeições servidas; remuneração de professores proporcionais à carga horária dedicada em cada escola; destinação de materiais pedagógicos, computadores e livros, custos com manutenção e investimento em infraestrutura, entre outros.

Por sua vez, o Esforço Não Observado (IEN), que também compõe o IQESC, é calculado conforme os resíduos de uma regressão. Na metodologia, efetua-se um modelo de regressão linear tendo os resultados de avaliação como variável resposta e todas as variáveis controláveis pelos gestores, além de características relacionadas ao contexto do qual cada escola está inserida (principalmente o contexto socioeconômico dos educandos), como variáveis explicativas.

Os resíduos de regressão representam todos os fatores não observados pelos dados que afetam a proficiência das escolas, embora não haja correlação entre os resíduos e os resultados estimados das avaliações. Os resíduos do modelo de regressão representam um esforço que os índices de educação não demonstram, mas que possuem impacto relevante no aprendizado das crianças e adolescentes na escola: a título de exemplo, frota do transporte escolar nova e confortável, ambiente escolar salubre, boa relação entre professores e alunos, projetos de professores aplicados na escola ou em sala, boa execução da proposta pedagógica, segurança

no entorno da escola, localização da escola, conforto das acomodações, qualidade dos livros didáticos, qualidade da merenda, bom funcionamento da Associação de Pais e Professores, qualidade técnica da Secretaria Municipal de Educação, funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Educação, entre outros aspectos.

Todos os fatores mencionados (e mais outra infinidade que poderiam ser citados), exercem um impacto no cotidiano escolar que necessariamente influenciam índices educacionais, por isso, muitas vezes, com a mesma estrutura, um município pode melhorar seus índices com práticas que, embora eficazes, não são captadas pelos indicadores observáveis.

Em outras palavras, o Esforço Não Observado representa o quanto o resultado real no sistema de avaliação de determinada escola destoa do resultado estimado pelo modelo, tendo em conta o impacto médio que as variáveis observadas exercem sobre a variável de resultado dentro do universo de todas as escolas avaliadas. Essa diferença entre o valor real e o valor estimado pelo modelo pode ser interpretada como o resultado no sistema de avaliação que vai além (ou abaixo) do esperado, dado as características da escola.

Um ponto discutido sobre a inclusão de dados autodeclarados do Censo Escolar no modelo, especialmente por meio do Indicador de Esforço Escolar (IEE), foi o risco de declarações distorcidas da realidade, no intuito de inflar o resultado do indicador. Para minimizar esse risco, o Esforço Não Observado exerce uma de suas principais funções: ao declarar, por exemplo, a existência de Conselho Escolar, o modelo estatístico do IEN indica um valor de impacto médio que a existência de Conselho Escolar exerce no aumento nas avaliações de proficiência. Caso esse Conselho não exista (ou não cumpra sua função), a pontuação positiva desta variável no IEE é compensada negativamente por uma falta de resultado no modelo do IEN. A infraestrutura das escolas, e outras variáveis presentes no modelo exercem a mesma função: uma escola que declara possuir todos os itens tecnológicos e laboratoriais deve apresentar um resultado médio melhor que uma escola que não possua essa característica. Caso o investimento em tecnologia não gere resultados médios esperados, a escola terá pontuação reduzida no IEN.

Dessa forma, a conexão entre o IPA e o IEE com o IEN torna o modelo autoavaliável. Estimula os municípios a preencherem com precisão o Censo Escolar à medida que se avalia o impacto de suas ações observáveis pelos dados. Um bom investimento em tecnologia escolar que leve a aprimoramentos na aprendizagem dos educandos tende a trazer melhores resultados para a escola no IPA via aumento do resultado no sistema de avaliação, na pontuação das variáveis que compõem o IEE e com retorno no IEN, uma vez que o investimento pode conduzir, no mínimo, ao resultado médio esperado pelo modelo de regressão.

Ademais, o Tribunal de Contas de Santa Catarina poderá inspecionar os dados das escolas para garantir a fidedignidade dos dados declarados. Maiores oscilações em dados declarados no Censo Escolar servirão de alerta para o gestor apresentar evidências de suas declarações.

Além do Esforço Observado e do Esforço Não Observado, o IQESC também é composto pelo contexto socioeconômico dos educandos. Enquanto no Esforço Não

Observado aquele entra de forma comparativa entre escolas com o mesmo padrão socioeconômico, no campo Contexto Socioeconômico a variável do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), calculada pelo INEP para as escolas, é utilizada no sentido distributivo de renda. Nesse campo, há uma transferência de renda das escolas com maior INSE para escolas com menor INSE. No primeiro ano de validade do ICMS educacional de Santa Catarina, atribuiu-se maior peso para este campo para criar maiores oportunidades de investimento para as escolas com baixa condição socioeconômica.

Por fim, para controlar o tamanho da dispersão do impacto financeiro da metodologia de repasse na ótica das escolas, criou-se o parâmetro que determina quantos por cento a mais que a escola com o melhor recebe por aluno, comparada à escola de menor. Por exemplo, ao se utilizar um DIF de 2,5, delimita-se que a escola com o maior IQESC receba 250% a mais do que a escola com IQESC mais baixo, ou 3,5 vezes o valor da escola com o menor IQESC.

O cálculo do $IQESC_{DIF}$ modificado, denominado $IQESC_{DIF}$, é feito conforme a equação a seguir:

$$IQESC_{DIF} = \frac{\left[\left(\frac{IQESC - \min(IQESC)}{\max(IQESC) - \min(IQESC)} \right) \cdot DIF \right] + 1}{DIF + 1},$$

em que, $\max(IQESC)$ e $\min(IQESC)$ são o maior e menor respectivamente.

O modelo do ICMS educacional de Santa Catarina distingue-se dos modelos de outros estados em seis pontos principais:

- i) utilização de variáveis e indicadores que chegam ao nível das escolas, permitindo uma avaliação no nível mais desagregado e possibilitando análises de desigualdades de resultados dentro do município;
- ii) metas e estratégias do Plano Nacional de Educação são diretamente contempladas no desenho metodológico: maiores repasses passam a se correlacionar com um maior cumprimento de metas e estratégias do PNE;
- iii) entendimento de qualidade educacional multidimensional: características da gestão escolar, dos profissionais da educação, da infraestrutura das escolas, do acesso às escolas e diversas variáveis de contexto também foram ponderadas na definição do que pode ser argumentado como qualidade;
- iv) inclusão de um indicador estatístico que representa todos aqueles fatores não observados pelos dados, mas que afetam a proficiência das escolas, além de permitir um mecanismo de autoavaliação entre as variáveis meio e a variável de proficiência;
- v) a criação de um parâmetro flexível que limita a distância entre o repasse mínimo e máximo por aluno, conforme resultados do IQESC.
- vi) fixação de variáveis com base em um processo dialógico com outros atores institucionais, a fim de, com base na legislação vigente e nas percepções dos agentes envolvidos, definir uma base consensual para orientar a repartição de parcela da receita do ICMS de acordo com indicadores educacionais.

Todavia, todos esses pontos só irão maximizar os avanços nos indicadores se houver capacitação e comunicação com os atores envolvidos direta ou indiretamente

na política pública educacional. É nesse contexto que o Tribunal de Contas de Santa Catarina criou um painel público por meio do software estatístico “R” e sua função denominada “R Shiny”, que permite visualizar a metodologia e os resultados de todas as escolas e municípios, por indicador, que compõe o ICMS educacional catarinense (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2022).

O painel de Educação desenvolvido pelo TCE-SC tem como objetivo apresentar a metodologia do ICMS educacional de forma interativa e tornar públicos todos os dados utilizados nas avaliações dos municípios. A utilização desse dispositivo permite caracterizar os indicadores educacionais do município e de cada escola pública ofertante de ensino fundamental. É um instrumento de gestão que pode ser utilizado tanto pelos profissionais da área da educação quanto pela área financeira. Além disso, facilita o aprendizado constante, na medida em que sugestões de atualizações e críticas ao modelo auxiliam no processo de melhoria.

O âmbito educacional serve para conhecer a realidade dos indicadores dos municípios, identificar as margens de atuação estratégicas e os principais problemas na oferta de ensino. No âmbito financeiro, permite-se compreender quais variáveis impactam mais significativamente o orçamento, além de possibilitar a realização de simulações. Dessa forma, pode-se caracterizar o painel como uma ferramenta para analisar os indicadores educacionais municipais e das escolas, permitindo que sejam identificados os pontos fracos e fortes, e, também, como uma ferramenta estratégica, pois permite avaliar os valores de repasse por município e por escola.

Desde a divulgação da metodologia, técnicos do Tribunal de Contas realizam atendimentos a agentes dos municípios para a exposição dos dados, avaliação de cenários e de alternativas de avanço dos indicadores educacionais. O painel do ICMS educacional de Santa Catarina permite realizar simulações para comparar cenários de repasse, caso algum dado das escolas dos municípios houvesse sido diferente. Por exemplo, o painel permite simular a hipótese de desempenho superior no processo de avaliação, ou de reflexo no repasse de recursos na situação de ampliação da oferta de atendimento em tempo integral.

O modelo do ICMS educacional de Santa Catarina permite constantes evoluções. O Sistema de Custos viabilizará análises de eficiência, enquanto o indicador de Esforço Não Observado poderá guiar ações do Tribunal de Contas para detectar boas práticas que elencam os resultados de escolas além dos dados observados.

Assim como os estudos de políticas públicas educacionais que estão em constante evolução, o modelo do ICMS educacional catarinense pressupõe a possibilidade de atualizações ao longo do tempo sem a necessidade de modificação legislativa. Caberá à comissão instituída por lei, com o apoio do trabalho realizado pelo Tribunal de Contas, decidir, com base nas evidências existentes e nas prioridades da política educacional, as soluções adaptativas que venham a se mostrar relevantes.

Por fim, particularidade destacada é a base participativa na definição dos indicadores para a aferição da qualidade educacional, um conceito em disputa no debate político nacional. A definição unilateral de uma metodologia correria o risco de sofrer críticas diversas, ampliando a possibilidade de conflito sobre conceito e

visões de mundo contrapostas. Em consequência, impasses na condução da política poderiam vir a ocorrer. A definição dos indicadores e os seus pesos, em diálogo estabelecido na comissão formada para esse fim, e a abertura para atualizações, conforme as mudanças de cenário, não apenas reforçam a legitimidade da metodologia, como o maior engajamento dos atores na melhoria dos seus resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS educacional instituído pela Emenda Constitucional n. 108/20 pode ser uma grande oportunidade para os estados brasileiros redimensionarem suas práticas de gestão e estabelecerem um forte regime de colaboração com os municípios, no propósito de alcançarem objetivos comuns na educação. O estado do Ceará demonstrou ser possível utilizar o mecanismo indutivo do ICMS educacional de forma efetiva, contanto que haja objetivos definidos, distribuição racional de competências para gerir as etapas de ensino e apoio aos municípios.

Visões parciais sobre a política pública, interesses setoriais e limitações estruturais dificultam uma ação coordenada de largo alcance capaz de gerar melhores resultados para os estudantes, principalmente nos estados em que inexistia uma prática consolidada de utilização de indicadores educacionais para repartir a receita do ICMS com os municípios. A integração dos Tribunais de Contas ao processo de formação das métricas pode permitir ganhos na avaliação da política de educação como um todo. Some-se a isso o fato de o órgão de controle externo não possuir interesse direto nos resultados financeiros da repartição, o que facilita que o uso de sua capacidade institucional seja visto pelos demais atores como realmente voltada aos objetivos da política de educação, desinteressada em embates de curto prazo entre os entes da federação ou grupos de pressão.

A interação com os agentes envolvidos amplia o conhecimento dos Tribunais de Contas sobre a educação, um processo de aprendizado constante que conduz ao aprimoramento das ações de controle promovidas. Uma boa avaliação de política pública depende do seu acompanhamento por um longo ciclo, no qual as evidências são detectadas e os agentes de controle adquirem amplo conhecimento sobre a matéria. A atribuição prevista em Lei para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina de divulgar o Índice ICMS Educação, com base nos indicadores definidos, requer que o órgão esteja institucionalmente preparado para o acompanhamento perene da política pública, reforçando o seu compromisso estruturante com a educação.

Para que isso seja possível, a elaboração de uma metodologia robusta é imprescindível. Os indicadores construídos procuram equacionar uma disputa perene no campo da educação sobre os critérios de qualidade, e associa na fórmula tanto os insumos quanto os resultados esperados. Também propõe um olhar sobre o que os números não mostram de imediato, e não deixa de lado a evidente importância do Plano Nacional de Educação. Apenas um horizonte temporal de maior amplitude permitirá aferir se a política de indução aprovada pelo legislador catarinense produzirá os efeitos desejados. Para que isso venha a ocorrer, é essencial que gestores, comunidade escolar e órgãos de controle ajam desde agora.

REFERÊNCIAS

BLÖCHLIGER, Hansjörg; KANTOROWICZ, Jaroslaw. Fiscal Constitutions: an empirical assessment. **OECD Economics Department Working Papers n. 1248, Fiscal constitutions: An empirical assessment** - OECD Economics Department Working Papers. OECD iLibrary [2015]. Disponível em: www.oecd-ilibrary.org. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 24 de dezembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n. 015/2015**. Parecer da Relatora, Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), pela admissibilidade das Emendas nºs 1, 2, 4 e 5, pela inadmissibilidade da Emenda n. 3 e, no mérito, pela aprovação da PEC n. 15, de 2015 e das Emendas nºs 1, 2, 4 e 5, na forma do Substitutivo. Brasília, 2020. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 24 abr. 2023.

CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS: o critério do valor adicionado**. 2013. 200 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.

CEARÁ. **Lei n. 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2007. Disponível em: Lei n. 14 (al.ce.gov.br). Acesso em: 25 abr. 2023.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Texto para Discussão n. 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, fev. 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 24 abr. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota informativa do IDEB 2021**, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf. Acesso em: 27 abr. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicador de Esforço Docente**, 2022. Disponível em: Esforço Docente -Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep (www.gov.br). Acesso em: 26 abr. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicador de regularidade do docente da Educação Básica**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/regularidade-do-corpo-docente>. Acesso em: 26 abr. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 12) – Valor e Benefício dos Tribunais de Contas - Fazendo a diferença na vida dos cidadãos**, 2015. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/normas_nbasp/files/assets/basic-html/page29.html. Acesso em: 24 abr. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 9020) – Avaliação de Políticas Públicas**, 2021. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 26 abr. 2023.

LAUTHARTE JÚNIOR, Ildo José; DE OLIVEIRA, Victor Hugo; LOUREIRO, André.

Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from state reforms in Ceará, Brazil. 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/033a2576-9464-5267-b33f-9726d231e3be>. Acesso em 21 jun. 2023.

LOUREIRO, André; CRUZ, Louise, LAUTHARTE, Ildo; EVANS, David K. **O Ceará é um modelo para reduzir a pobreza de aprendizagem.** Banco Mundial. 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/200981594196175640/pdf/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2021.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. **Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas.** Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil.** São Paulo: IFB, 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano:** como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Trad. de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SANTA CATARINA (Estado). **Portaria P/1987, de 28 de junho de 2021.** Constitui grupo de trabalho para discutir e propor indicadores de aprendizagem que serão utilizados para determinar a distribuição de 10% dos valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica [...]. Florianópolis: Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, 2021. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/2022-07/Portaria_P1587_grupo_de_trabalho.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei n. 18.489, de 22 de agosto de 2022.** Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea “a” do inciso II do *caput* e do §3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências. Florianópolis: Assembleia Legislativa de Santa Catarina, 2022. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2022/lei_22_18489.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto n. 2.157, de 13 de setembro de 2022.** Regulamenta o art. 3º da Lei n. 18.489, de 2022, que dispõe sobre a instituição de comissão para produção e apuração do índice “ICMS Educação”. Florianópolis:

Governo do Estado de Santa Catarina, 2022. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec_22_2157.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.157%2C%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%202022&text=Regulamenta%20o%20art.,do%20%C3%ADndice%20%E2%80%9CICMS%20Educa%C3%A7%C3%A3o%E2%80%9D. Acesso em: 26 abr. 2023.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim do. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Caderno de Pesquisa em Políticas Educacionais**, v. 3, 2019, Brasília-DF, p. 9-64. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990/3573>. Acesso em: 23 abr. 2023.

SIQUEIRA, Carlos Eduardo Borges da Cruz; BARTHOLO, Tiago Lisboa. Os impactos da gestão democrática na escola pública: uma revisão sistemática. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, 2020. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1981-19692020000100100&script=sci_arttext. Acesso em: 21 jun. 2023.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Trad. de Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Espaço TCE Educação**. Florianópolis, s/d. Disponível em: <https://servicos.tce.sc.gov.br/tceeducacao/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Painel ICMS, Educação**. Florianópolis, 2022. Disponível em: tcesc.shinyapps.io/iqesc/. Acesso em: 27 abr. 2023.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

AUDITORIA NO SETOR PÚBLICO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

AUDITS IN THE PUBLIC SECTOR AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Inaldo da Paixão Santos Araújo¹

Resumo: A auditoria do setor público configura-se em um relevante instrumento para assegurar a transparência e a adequação das contas e políticas governamentais. Sendo um dos pilares do regime democrático e essencial para as ações constitucionais de controle, a auditoria do setor público no Brasil, em busca da efetividade, tem apresentado marcos significativos de evolução em face, principalmente, da adoção de padrões normativos internacionalmente reconhecidos, em especial, dos recomendados pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²), assim como da adoção de novas metodologias e avanços tecnológicos. Este artigo, partindo do resgate da importância histórica da Declaração de Lima, marco normativo fundante da INTOSAI, destaca a importância da observância de padrões normativos para a realização de auditoria do setor público, oferece uma proposta de conceitualização, de tipificação e da evolução dessa auditoria, avança pelos diferentes momentos de realização da atividade auditorial e, por fim, apresenta os avanços tecnológicos na aplicação de procedimentos auditoriais por parte de um órgão federativo de controle externo brasileiro, que é, no caso específico, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA).

Palavras-chave: Auditoria preditiva. Inteligência artificial. Massa de dados. Padrões de comportamento. Previsão. Perspectivas futuras.

Abstract: The public sector audit is a relevant tool to ensure the transparency and adequacy of government accounts and policies. Being one of the pillars of the democratic regime and essential for constitutional control actions, the public sector auditing in Brazil, in search of effectiveness, has shown significant milestones of evolution, mainly due to the adoption of internationally recognized normative standards, for example, those recommended by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), as well as the adoption of new methodologies and technological advances. This article, starting from the rescue of the historical importance of the Declaration of Lima, founding normative mark of INTOSAI, highlights the importance of the observance of normative standards for the accomplishment of public sector audit, offers a proposal of conceptualization, typification and evolution of this audit, advances through the different moments of carrying out the audit activity and, finally, presents the technological advances in the application of audit procedures by a federal body of Brazilian external control, which is, in this specific case, the Courts of Accounts of the State of Bahia (TCE-BA).

Keywords: Predictive auditing; Artificial Intelligence; Mass of data; Behavior patterns; Forecast; Future perspectives.

1 Mestre em Contabilidade. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado. Professor da Universidade do Estado da Bahia. Escritor.

2 A INTOSAI é um organismo filiado à Organização das Nações Unidas (ONU), com sede em Viena, na Áustria, que tem por finalidade fomentar intercâmbios de ideias e de experiências entre as Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas, ou Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSS), conforme preceitua o art. 1º do seu Estatuto. Atualmente, conforme disponível em <https://www.intosai.org/about-us/members>, a INTOSAI possui 195 Membros Plenos, 5 Membros Associados e 2 membros afiliados.

1 INTRODUÇÃO

A auditoria preditiva utiliza-se da inteligência artificial que, aplicada a uma massa de dados, identifica padrões de comportamento e oferece uma previsão sobre as perspectivas futuras. A auditoria do setor público no Brasil configura-se em um relevante instrumento para assegurar a transparência e a adequação das contas governamentais. Sendo um dos pilares do regime democrático e essencial para as ações constitucionais de controle, essa auditoria, em busca da efetividade, tem apresentado marcos significativos de evolução, em face, principalmente, da adoção de padrões normativos internacionalmente reconhecidos, em especial, dos recomendados pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), assim como da adoção de avanços tecnológicos. Se, há alguns anos, o planejamento dos trabalhos de auditoria, em quaisquer das suas modalidades, se dava de forma empírica, nas suspeitas, nas denúncias, na materialidade e relevância, na análise de risco, na expertise do auditor e na discussão entre o trabalho concomitante e o “a posteriori”, agora se dá com um olhar para o futuro com o uso de inteligência artificial, porquanto passou a utilizar métodos para manipular o conhecimento e o aprendizado de máquinas. É chegado o tempo da auditoria preditiva. A inteligência artificial deu mais poder de assertividade a partir do uso de modelos preditivos, que nada mais são, simplificada, do que funções algorítmicas aplicadas a um grande volume de dados. Com esses recursos, a auditoria poderá prever, por exemplo, quais termos de convênios, possivelmente, terão problemas nas auditorias e no julgamento das prestações de contas pelos Tribunais de Contas.

2 DA IMPORTÂNCIA DA DECLARAÇÃO DE LIMA

O IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), realizado na cidade de Lima, no Peru, em 1977, aprovou as bases normativas da auditoria do setor público recomendando critérios para garantir a sua independência e a sua efetividade. Essas diretrizes passaram a ser denominadas de Declaração de Lima.

Com a instituição da Estrutura³ de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP, da denominação em inglês), após sofrer pequenas mudanças editoriais, em 2019, a Declaração de Lima passou a ser catalogada como o princípio fundante da estrutura de pronunciamentos denominada de INTOSAI-P⁴.

No Brasil, a Declaração de Lima foi inserida na estrutura das Normas Brasileiras

3 A Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP), segundo divulgado no site <https://www.issai.org/>, “promovem a credibilidade e a relevância da auditoria pública ao estabelecer princípios e padrões profissionais internacionalmente reconhecidos que promovem a excelência na aplicação da metodologia e apoiam o funcionamento efetivo das Entidades Fiscalizadoras Superiores no interesse público”.

4 Encontra-se disponível em todos os idiomas oficiais da INTOSAI: árabe, inglês, francês, alemão e espanhol, no site <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=1-9>.

de Auditoria do Setor Público (NBASP), aprovadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)⁵, como NBASP 1.

3 DA DEFINIÇÃO DA AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO E DAS SUAS MODALIDADES

A auditoria do setor público pode ser definida como o conjunto de procedimentos técnicos aplicados com independência, pautados em normas profissionais, internacionalmente reconhecidas, para assegurar, com o menor grau de risco possível, se os relatórios financeiros apresentados pela administração pública são divulgados com transparência, de forma tempestiva e em observância a um marco legal e a uma estrutura normativa aplicável, bem como se os programas, projetos, atividades e ações desenvolvidas estão em conformidade com os mandamentos regulatórios e se observaram, na sua execução, os princípios da economicidade (fazer gastando pouco), da eficiência (fazer bem e no tempo certo) e da efetividade (fazer a coisa certa).

Na perspectiva da Declaração de Lima (1977), a auditoria do setor público é conceituada como:

Um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir – ou pelo menos dificultar – a ocorrência dessas violações. (INTOSAI, 1977, p. 4).

Esse conceito está calcado, em face de seu caráter histórico, nos preceitos da auditoria de legalidade, da auditoria de regularidade e da auditoria operacional. Atualmente, a INTOSAI consagra os seguintes tipos de auditoria do setor público, conforme o *Glossário de Termos do Controle Externo*, aprovado pela Portaria-SEGECEX n. 27, de 24/10/2017, do Tribunal de Contas da União (TCU):

Auditoria de conformidade – avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com as normas aplicáveis identificadas como critérios. Auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada (ISSAI 100; 400).

[...]

Auditoria financeira – processo sistemático de obter e avaliar objetivamente uma **evidência** para determinar se as demonstrações financeiras foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma

5 Como divulgado em seu site, o Instituto Rui Barbosa (IRB) “é uma associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil, em 1973, com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas. O IRB é conhecido por ser o ‘braço acadêmico’ do Sistema de Controle Externo, por conta dos seus eventos, seminários, congressos, revistas técnicas, livros, e por este motivo é que recebeu o slogan de ser A CASA DO CONHECIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS”.

estrutura de relatório financeiro aplicável, ou – no caso de demonstrações financeiras elaboradas de acordo com uma estrutura de relatório financeiro de apresentação adequada – se as demonstrações financeiras apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, ou dão uma visão correta e adequada, de acordo com essa estrutura, com o objetivo de aumentar o grau de confiança por parte dos usuários, mediante a expressão de uma opinião (ISSAI 100, 200 e 1200; ISA/NBCTA 200).

Auditoria operacional – avaliação independente, objetiva e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da **economicidade, da eficiência e da efetividade** e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 300). Exame independente e objetivo da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (TCU, 2010). O mesmo que auditoria de desempenho. (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2017, p. 11).

Faz-se necessário registrar que apesar de diversas expressões serem usadas para designar a auditoria financeira, (expressão utilizada pelo IRB e pela INTOSAI), tais como: auditoria contábil, auditoria das demonstrações contábeis, auditoria das demonstrações financeiras, auditoria independente das informações contábeis históricas (expressão adotada pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC), para o TCU, a auditoria financeira é sinônimo, tão somente, de auditoria contábil. Contudo, independentemente da denominação utilizada para essa modalidade auditorial, não há dúvida sobre a importância da auditoria financeira, para assegurar aos usuários previstos o aprimoramento da qualidade das informações apresentadas pelas demonstrações contábeis no setor público e para as boas práticas de governança.

A auditoria de conformidade não está prevista explicitamente na Carta Maior brasileira, nada obstante a verificação de que dado objeto está em conformidade com as normas aplicáveis identificadas ser largamente utilizada pelos Tribunais de Contas pátrios.

No que se refere à auditoria operacional, apesar da sua previsão constitucional, ainda são escassos os trabalhos sobre esse importante ramo da auditoria aplicável ao setor público. Nesse cenário, ainda ganha relevo as *Diretrizes para Aplicação de Normas de Auditoria Operacional* apresentadas originalmente em inglês, francês, alemão, árabe e espanhol, idiomas oficiais da INTOSAI, em julho de 2004. Essas diretrizes são o resultado dos esforços conjuntos dos membros do Comitê de Normas de Auditoria dessa importante instituição de auditoria, que é integrado pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) de vários países, inclusive do Brasil.

As diretrizes da INTOSAI para a aplicação de normas de auditoria operacional objetivam, em síntese:

- descrever as características e os princípios da auditoria operacional;
- ajudar os auditores operacionais das EFSs na supervisão e na realização das auditorias operacionais, de modo eficiente e efetivo;
- servir de base para as boas práticas de auditorias operacionais;
- estabelecer um marco para o desenvolvimento futuro da metodologia e para o desenvolvimento profissional da auditoria operacional.

Para um maior aprofundamento sobre as modalidades de auditoria no setor público, recomendam-se as leituras dos Manuais de Implementação⁶ de Auditoria Financeira, de Auditoria de Conformidade e de Auditoria Operacional das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, da sigla em inglês) editadas pela INTOSAI Development Initiative (IDI⁷).

4 DA EVOLUÇÃO DA AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

Somente com o móbil histórico, apresenta-se, a seguir, um marco exemplificativo da evolução da auditoria do setor público no Brasil.

Em 1902, foi emitido o primeiro parecer de auditoria independente sobre o balanço contábil da empresa *São Paulo Tramway Light e Power Co.* Esse relatório foi expedido pela firma canadense de auditoria Clarkson & Cross, atual Ernst & Young.

Em 1957, foi publicado o primeiro livro brasileiro sobre o tema, Curso de Auditoria, do Prof. Antônio Lopes de Sá, e foi aberto o primeiro escritório brasileiro da empresa de auditoria Arthur & Young.

Em 1966, houve a padronização das normas de auditoria, definidas pelo Instituto dos Contadores Públicos do Brasil (ICPB). Esse Instituto, em 1971, une-se ao Instituto Brasileiro de Auditores Independentes (Ibai), dando origem ao Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon).

Em 1967, a Constituição Federal Brasileira daquele mesmo ano, no seu art. 71, § 1º, estabeleceu que o controle externo deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, compreendendo, entre outros, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária. Também, em 1967, os Decretos Federais n. 199 e n. 200 estipularam a obrigatoriedade de auditoria nas contas públicas.

Em 1972, o primeiro marco normativo dos procedimentos de auditoria ocorreu com a aprovação da Resolução n. 321 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Nela surgiu a primeira compilação das normas de auditoria financeira relativas à pessoa do auditor, à execução do trabalho de campo e ao parecer de auditoria.

Em 1976, a Lei Federal n. 6.404 determinou que as demonstrações contábeis das companhias abertas fossem examinadas por auditores independentes registrados na comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Em 1988, a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 71, IV, estabeleceu que compete aos Tribunais de Contas, entre outras ações, 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 dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e

6 Disponível em: <https://www.idi.no/our-resources/professional-sais>.

7 Conforme disponível em <https://www.idi.no/who-we-are-about/about-idi>, a Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) é um órgão autônomo de implementação sem fins lucrativos. A IDI tem o mandato de apoiar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (SAIs) nos países em desenvolvimento para melhorar, de forma sustentável, seu desempenho e capacidade.

sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

A partir de 1991, o CFC passou a editar resoluções objetivando implantar no país os avanços internacionais na sistematização da auditoria. Assim, temos a Resolução n. 700/1991, que aprova as normas de auditoria independentes das demonstrações contábeis; a Resolução n. 701/1991, que aprova as normas profissionais de auditoria independente; a Resolução n. 820/1997, que aprova as novas normas de auditoria independentes das demonstrações contábeis; a Resolução n. 821/1997, que aprova as novas normas profissionais de auditoria independente; e a Resolução n. 1.328/2011, que aprova a nova estrutura normativa para a contabilidade e para a auditoria.

Em 2011, o Instituto Rui Barbosa (IRB) editou as Normas de Auditoria Governamentais (NAG). A partir de 2015, o IRB passou a adotar suas normas em observância aos modelos estabelecidos pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a saber: em 2015, Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 1 - Princípios Básicos e Pré-requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros; em 2017, Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 2 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, pelo IRB; e em 2019, Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 3 - Requisitos Mandatórios para Auditorias do Setor Público.

Por fim, em 2020, em plena crise pandêmica da Covid-19, as NBASP incorporaram as normas internacionais de auditoria financeira em face da aprovação dos seguintes normativos: a Resolução n. 1.601/2020 do CFC, que alterou o inciso IX do art. 4º da Resolução CFC n. 1.328/2011, que dispõe sobre a Estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade e sobre a adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público - NBC TASP; e a Resolução n. 03/2020 do IRB, que reorganizou as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) em grupos e incorporou à sua estrutura as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil-Histórica Aplicável ao Setor Público (NBC-TASP) do CFC.

5 O MOMENTO DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA

Ao longo da história auditorial, uma das questões mais relevantes para a efetividade da auditoria do setor público se refere ao momento da sua realização. Durante muito tempo se defendeu a importância do controle prévio, no qual, para qualquer ato da administração ter validade, ele carecia da autorização prévia do órgão de controle. Dessa forma, não se tinha uma atividade auditorial propriamente dita, mas sim uma corresponsabilidade entre o gestor público e o controlador para a execução do ato administrativo. A título exemplificativo, até meados dos anos 1980, o TCE-BA recebia uma via de todas as notas de empenho emitidas pela administração pública baiana.

Não por outra razão, a Seção 2 da Declaração de Lima distingue o controle prévio (pré-auditoria, da denominação em inglês) da atividade de auditoria propriamente dita (pós-auditoria, também da denominação em inglês), ao afirmar: “Seção 2. Controle prévio e auditoria: O controle prévio é um tipo de revisão de atividades administrativas ou financeiras que é realizada antes da ocorrência do fato; a auditoria é uma avaliação realizada após a ocorrência do fato.”.

Registre-se que, no texto original da Declaração de Lima, tem-se o “pre-audit”, aqui denominado de “controle prévio”, que ocorre, como dito, quando uma entidade que realiza a auditoria pública possui o mandato legal para exercer o controle de atos relacionados às atividades administrativas ou financeiras antes da efetivação. No Brasil, a Constituição de 1967, ao introduzir as práticas de auditoria orçamentária e financeira, retirou dos Tribunais de Contas (órgãos que possuem a competência constitucional de realizar as auditorias do setor público) o exame e o julgamento prévio de atos e contratos, que se configuram como uma responsabilidade primária da própria administração e do seu sistema integrado de controle interno.

Há também a discussão entre o controle concomitante, no qual a fiscalização ocorre no momento da prática do ato administrativo, figurando como um verdadeiro controle preventivo e de alto custo para a sua realização, e o controle denominado de “a posteriori”, aqui denominado de auditoria para fins de facilitação, que se materializa após a execução do ato e com a seleção estatística ou não dos itens a serem examinados. Essa prática é a mais defendida e utilizada atualmente.

6 A AUDITORIA E DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS EM UM ÓRGÃO FEDERATIVO DE CONTROLE

A auditoria pública tem experimentado uma verdadeira revolução tecnológica nos últimos tempos. Se, há alguns anos, o planejamento dos trabalhos de auditoria, em quaisquer das suas modalidades, se dava de forma empírica, nas suspeitas, nas denúncias, na materialidade e na relevância, na análise de risco, na expertise do auditor e na discussão entre o trabalho concomitante e o “a posteriori”, agora se dá com um olhar para o futuro com o uso de inteligência artificial, porquanto passou a utilizar métodos para manipular o conhecimento e o aprendizado de máquinas.

6.1 MIRANTE AMPLIA VISÃO DO TCE-BA SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS

O TCE-BA, enquanto um dos órgãos federativos de controle, atento a essa evolução, já avançou para a 3ª Geração do Sistema de Observação das Contas Públicas, conhecido na Casa de Controle baiana como Mirante (evoluindo de *Business Intelligence* para *Analytics*), integrado com recursos de inteligência artificial.

O sistema processa e manipula milhões de dados de execução orçamentária e financeira, de contratos, convênios, licitações, contratações diretas e da folha de

pagamento do Estado, advindas dos seus sistemas corporativos, além de outra gama de dados de sistemas municipais e dos sistemas do Governo Federal, a exemplo da relação anual de informações sociais (RAIS), de óbitos da previdência social (Sisobi), e de outros tantos dados disponíveis de pessoas físicas e jurídicas, de acesso público, como é o caso dos dados de pessoas impedidas de licitar e contratar com o poder público.

Os casos concretos da inteligência artificial também abrem uma janela de oportunidades para as auditorias do TCE-BA. Uma delas é a redução do quantitativo dos casos de falso-positivo relacionados à acumulação de cargos, principalmente nas situações de acumulação legal nas áreas de educação e saúde, a partir da aplicação de recursos de inteligência artificial na identificação, na descrição e na classificação desses cargos.

O recurso também deu mais poder de assertividade a partir do uso de modelos preditivos, que nada mais são, simplificada, do que funções algorítmicas aplicadas a um grande volume de dados. Com esses recursos, o TCE-BA poderá prever, por exemplo, quais termos de convênios possivelmente terão problemas nas auditorias e no julgamento das prestações de contas. Isso pode modificar, substancialmente, a forma de atuação do TCE-BA, uma vez que o seu foco se dará em um modelo mais preventivo.

Isso porque já é possível, no planejamento das auditorias, identificar padrões de comportamento, levando-se em consideração o valor do convênio, o órgão ou a entidade a quem se destina o recurso público, o tempo de vigência do instrumento, o histórico das auditorias da organização no TCE-BA e, até mesmo, o histórico do gestor ante os órgãos colegiados da Corte. Ou seja, o histórico de contas aprovadas, aprovadas com ressalvas e/ou recomendações e, quiçá, com aplicação de multa e imputação de débito influenciará, ainda mais, no planejamento anual das auditorias do Tribunal.

Outra forma real da aplicação de inteligência artificial no TCE-BA é a descoberta de uma grande variação de preços em compras de um mesmo produto, entre os milhares disponíveis, cadastrado com as mesmas características, mas com uma codificação distinta, caso de difícil identificação por um ser humano ou até mesmo por uma tecnologia tradicional.

Vale destacar que está em curso um projeto de análise textual de editais de licitação que potencializará a capacidade dos auditores de examinar as licitações públicas a partir da compreensão das características dos editais e dos termos de referências, na busca automática por exigências que podem levar a um direcionamento ou a uma restrição de competitividade entre os participantes do certame.

Outra possibilidade é o uso de um assistente virtual, tão difundido em serviços bancários, que possibilitará ao auditor fazer perguntas livres, por voz ou por texto, e ser direcionado para um ou mais recursos do sistema Mirante que contenha(m) a resposta para sua busca. Essa resposta do assistente pode ainda ser mais detalhada, informando ao auditor o contexto de sua obtenção, a legislação aplicada, as bases de dados consultadas e cruzadas, as regras de negócio envolvidas, a data de atualização da informação, entre outras.

Conforme amplamente divulgado em seu portal, o TCE-BA⁸, por meio do seu Núcleo de Inteligência, composto por auditores e por analistas de tecnologia da informação, desenvolveu um modelo preditivo, com a utilização de inteligência artificial e foco nas auditorias de convênios. Assim, o TCE-BA pode utilizar a inteligência artificial para:

[...] selecionar, já no momento da celebração dos convênios, aqueles que serão acompanhados de forma mais próxima e desde o início da execução das ações previstas, visando prevenir a ocorrência das falhas, e a perspectiva é que essa nova sistemática de atuação do TCE/BA aumente a percepção de controle e o zelo dos gestores para a boa aplicação dos recursos públicos e na elaboração das prestações de contas. (BAHIA. Tribunal de Contas do Estado, 2022).

Ainda segundo o quanto divulgado, o modelo preditivo afirma:

[...] é uma lógica matemática que, aplicada a uma quantidade de dados, identifica padrões históricos de comportamento e oferece uma previsão sobre as perspectivas futuras. Foram utilizados os dados históricos sobre os órgãos e unidades que repassam recursos a título de convênios, sobre as entidades que recebem recursos estaduais e, principalmente, sobre o histórico de julgamento das contas nos órgãos colegiados e dos gestores a fim de se estabelecer a probabilidade de determinado convênio ter as contas desaprovadas por este Tribunal.

Para verificar o grau de assertividade desse novo modelo, foram realizados testes com os julgamentos realizados pelas câmaras do Tribunal, no período de fevereiro a julho de 2022. E o resultado é que foram registrados 87% de acertos. Ou seja, quando o modelo disse que um determinado termo de convênio tinha probabilidade de ter as contas desaprovadas, ele acertou quase 9 em cada 10 casos. (BAHIA. Tribunal de Contas do Estado, 2022).

Registre-se que a adoção dessas novas ferramentas está em perfeita sintonia com a Declaração de Lima (1977), que estabelece que “os métodos de auditoria serão sempre adaptados à luz do progresso científico e técnico”.

Enfim, é um oceano de novas oportunidades que espera para ser navegado.

6.2 TCE-BA APLICA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA AUDITORIA DE CONVÊNIOS

Convênios e instrumentos congêneres são termos celebrados pela administração pública e por organizações da sociedade civil, em regime de cooperação mútua, para a consecução de finalidades de interesse público, a exemplo de construção de unidades habitacionais, serviços de saneamento básico, pavimentação, construção de centros educacionais, unidades de saúde, equipamentos de prática esportiva, entre tantos outros objetos.

Nos últimos dez anos, o Estado da Bahia celebrou, em uma média anual, 1.450 convênios com prefeituras e organizações civis, sendo conveniados, também em uma média anual, R\$ 487 mil.

8 Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/tce-ba-passa-a-aplicar-inteligencia-artificial-na-auditoria-de-convenios>.

O Núcleo de Informações Estratégicas e de Inteligência do TCE-BA desenvolveu também um modelo preditivo, com a utilização de inteligência artificial com foco na auditoria de recursos estaduais, atribuídos a municípios e entidades não governamentais.

Como dito anteriormente, o modelo preditivo, de forma simplificada, é uma lógica matemática que, aplicada a uma massa de dados, identifica padrões históricos de comportamento e oferece uma previsão sobre as perspectivas futuras.

Assim foram utilizados os dados históricos sobre os órgãos e unidades que repassam recursos a título de convênios, sobre as entidades que recebem recursos estaduais e, principalmente, sobre o histórico de julgamento das contas nos órgãos colegiados e dos gestores, a fim de se estabelecer a probabilidade de um determinado convênio ter as contas desaprovadas pelo TCE-BA.

Além desse conjunto de informações, foram utilizadas outras bases de dados, cuja compilação resultou em um arquivo composto por mais de 5.000 registros, com 20 características dos processos julgados por este Tribunal, no intuito de construir um modelo lógico-matemático utilizado para selecionar o que devemos auditar e o que deve ir para instrução e julgamento.

Para verificar o grau de assertividade desse modelo preditivo desenvolvido pelo Núcleo de Informações Estratégicas e de Inteligência, foram desenvolvidos testes com base nos julgamentos realizados pelas câmaras do TCE-BA, no período de fevereiro a julho de 2022.

E o resultado é que o modelo apontou 91% de acerto. Ou seja, quando o modelo disse que um determinado termo de convênio tinha probabilidade de ter as contas desaprovadas, ele acertou 9 (nove) em cada 10 (dez) casos.

Com essas novas informações, o TCE-BA tomará decisões estratégicas mais assertivas, baseadas em probabilidades matemáticas. Assim, essa nova metodologia possibilita que os auditores acompanhem, de forma tempestiva, a execução dos convênios, bem como contribui para que a Corte de Contas e a própria Administração Pública tenham um enfoque preventivo no controle dos convênios de repasse.

Do ponto de vista prático, uma vez identificado que o instrumento de convênio foi classificado pela inteligência artificial como de elevado risco de ter as contas desaprovadas, o TCE-BA informará aos gestores, no momento da celebração do termo, que o seu convênio foi selecionado para instrução e julgamento em separado, promoverá, de imediato, a sua autuação e poderá elegê-lo para auditoria *in loco*.

Essa nova sistemática de atuação do TCE-BA aumentará a percepção de controle e certamente aumentará o zelo dos gestores para a boa aplicação dos recursos públicos e para a boa prestação de contas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A auditoria do setor público é, portanto, uma peça fundamental para o aprimoramento das contas públicas e para a boa governança na execução dos programas governamentais. Para alcançar seus objetivos, torna-se necessária a fiel

observância aos padrões normativos internacionais, em especial, aos recomendados pela INTOSAI, assim como a ampla utilização de ferramentas tecnológicas voltadas a modelos preditivos e com o suporte da inteligência artificial. Se no passado a auditoria estava voltada para o que aconteceu, independentemente se realizada concomitantemente ou “a posteriori”, agora, com a adoção cada vez maior dessas novas ferramentas, a auditoria olha para o futuro, o que assume papel fundamental, pois é nele que iremos viver.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **TCE/BA passa a aplicar inteligência artificial na auditoria de convênios**. Bahia: TCE, 2022. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/tce-ba-passa-a-aplicar-inteligencia-artificial-na-auditoria-de-convenios>. Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília: Presidência da República, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-SEGECEX n. 27, de 24 de outubro de 2017**. Atualiza o documento “Glossário de Termos do Controle Externo”. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 321, de 14 de abril de 1972**. Aprova as Normas e os Procedimentos de Auditoria. Rio de Janeiro: CFC. 1972. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 700, de 24**

de abril de 1991. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis. Brasília: CFC, 1991. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 701, de 10 de maio de 1991.** Aprova a NBC P1 – Normas Profissionais de Auditor Independente. Rio de Janeiro: CFC, 1991. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 820, de 17 de dezembro de 1997.** Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Brasília: CFC, 1997. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 821, de 17 de dezembro de 1997.** Aprova a NBC P 1 – Normas Profissionais de Auditor Independente com alterações e dá outras providências. Brasília: CFC, 1997. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 1.328, de 18 de março de 2011.** Dispõe sobre a Estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade. Brasília: CFC, 2011. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n. 1.601, de 24 de setembro de 2020.** Altera o inciso IX do Art. 4º da Resolução CFC n. 1.328/2011, que dispõe sobre a Estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade e sobre a adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público – NBC TASP. Brasília: CFC, 2020. Disponível em: <https://cfc.org.br/legislacao>. Acesso em: 09 jan. 2023.

IX CONGRESSO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). **Declaração de Lima de Diretrizes para Preceitos de Auditoria.** Peru, 1977. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7FF0EF4B018432E9F9EE55B0>. Acesso em: 06 jan. 2023.

IFPP. **Professional Pronouncements.** [2019]. Disponível em: <https://www.issai.org>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):** Nível 1 – Institucional dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-colecao/nbasp/>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):** Nível 2 – Princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-colecao/nbasp/>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):** Nível 3 – Requisitos mandatórios para auditorias do setor público. Curitiba: IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-colecao/nbasp>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental – NAGs aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro.** Tocantins: IRB, 2011. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/normas-de-auditoria-governamental-nags/>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Resolução n. 03, de 15 de outubro de 2020.** Reorganiza as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) em grupos, incorpora à sua estrutura as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil-Histórica Aplicável ao Setor Público (NBC-TASP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e dá outras providências. IRB, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/normas-de-auditoria-governamental-nags/>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **About us.** [s.n.]. Disponível em: <https://www.intosai.org/about-us>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional:** normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas normas de auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Série traduções TCE 10. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005, 166 p.

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. **Compliance Audit:** ISSAI Implementation Handbook. Oslo: INTOSAI, 2022. Disponível em: <https://www.idi.no/our-resources/professional-sais>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. **Financial Audit ISSAI:** Implementation Handbook. INTOSAI, 2020. Disponível em: <https://www.idi.no/our-resources/professional-sais>. Acesso em: 09 jan. 2023.

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. **Performance Audit:** ISSAI Implementation Handbook. INTOSAI, 2021. Disponível em: <https://www.idi.no/our-resources/professional-sais>. Acesso em: 09 jan. 2023.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de Auditoria.** São Paulo: Atlas, 1957.

A AUTONOMIA CIENTÍFICA DO PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE SCIENTIFIC AUTONOMY OF THE PUBLIC POLICY CONTROL PROCESS

Leonardo José Rodrigues do Espírito Santo¹

Resumo: Trata-se de estudo que, valendo-se do método qualitativo, com revisão de literatura, tem por objetivo discutir a autonomia científica do processo de controle de políticas públicas como ramo individual e particularizado da Teoria Geral do Processo. Busca-se estabelecer os conceitos e elementos próprios da teoria individual do processo de controle de políticas públicas, desvinculado do processo administrativo e civil, cujos contornos são delineados a partir da função estatal de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas. A relevância do estudo está em definir conceitos organizatórios através do elemento procedimental enquanto categoria que converte competências em atos juridicamente regulados e vinculados às garantias dos direitos fundamentais, além de definir um espaço teórico próprio aos órgãos de controle externo e trazer um conceito de processo mais adequado às modernas funções das Entidades Fiscalizadoras Superiores. O conceito e a nomenclatura propostos, processo de controle de políticas públicas, buscam convergência com o modelo de Estado constitucional, em contraposição à designação do processo de controle externo ou de contas, vinculada ao Estado liberal e ao positivismo.

Palavras-chave: Teoria Geral do Processo. Processo de Controle de Políticas Públicas. Autonomia científica. Teoria individual. Conceitos e elementos próprios.

Abstract: This is a study that, using the qualitative method with literature revision, aims to discuss the scientific autonomy of the public policy control process as an individual AND particular branch of the General Theory of the Process. It seeks to establish the concepts and elements of the individual theory of the public policy control process, disconnected from the administrative and civil process, whose contours are delineated from the state function of external control exercised by the Courts of Accounts. The relevance of the study lies in defining organizational concepts through the procedural element as a category that converts competences into legally regulated and linked acts to the guarantees of fundamental rights, in addition to defining a theoretical space for external control organs and bringing a more adequate process concept to the modern functions of Supreme Supervision Institutions. The proposed concept and nomenclature, public policy control process, seek convergence with the constitutional State model, as opposed to the process of external or account control, linked to the liberal State and positivism.

Keywords: General Process Theory. Public Policy Control Process. Scientific autonomy. Individual theory. Autonomous concepts and elements.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Mestrando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Advogado e Auditor de Controle Externo – Procuradoria do TCE-PA. Especialista em Ensino Superior, Processo Civil, Direito Público e Contabilidade Pública.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo demonstrar a autonomia científica do processo de controle de políticas públicas, desvinculando-o do processo administrativo e do processo civil. Para tanto, dividiremos o texto em quatro partes, as quais abordarão, respectivamente: 1) a Teoria Geral e a Teoria do Processo de Controle de Políticas Públicas; 2) a análise evolutiva do processo e a função de controle de políticas públicas; 3) a superação dos dogmas processuais (judiciais) e da elaboração de conceitos específicos do processo de controle de políticas públicas, e 4) a Teoria Individual do Processo de Controle de Políticas Públicas.

O processo de controle de políticas públicas, conforme se demonstrará, é meio de exercício da função estatal de controle da boa gestão da coisa pública, inserida no âmbito do direito fundamental ao bom governo ou à boa administração. A função de controle externo é intrínseca ao Estado Democrático de Direito, na medida em que constitui instrumento limitador do próprio poder público, servindo para evitar abusos na gestão das finanças públicas em detrimento da regular atuação da administração pública.

Também se identificará uma relação direta entre o processo de controle de políticas públicas e a proteção financeira à efetivação dos direitos fundamentais materiais, pois dependem, para sua implementação, do equilíbrio financeiro das contas públicas, atividade inserida no âmbito de competência dos Tribunais de Contas e materializada no processo de controle por meio do qual se tutela a efetividade dos direitos fundamentais.

2 A TEORIA GERAL E O PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a doutrina clássica, a ciência processual encontra-se alicerçada no tripé jurisdição, processo e ação, e parte majoritária daquela, conforme salienta Ovídio Baptista da Silva (2002, p. 37), considera o “direito processual uno, e, como consequência, processo civil e processo penal são tratados como os dois grandes ramos em que se bifurca um único tronco”. A Teoria Geral do Processo estaria, para essa maioria, assentada sobre uma “disciplina jurídica unificada e aplicável ao âmbito penal e civil (ou não penal), sendo a unidade da jurisdição o principal laço a determinar a unificação do conceito de uma teoria geral”. Entretanto, mesmo os adeptos da teoria dualista entendem que “há distinções intrínsecas entre os dois ramos que inviabilizariam uma construção unitária, como por exemplo, a noção de coisa julgada, os recursos, a ideia de defesa, dentre outros conceitos fundamentais do processo” (SILVA, 2002, p. 38).

Ao analisar o tema, Didier Junior (2019, p. 43) inverte a lógica de construção das teorias clássicas (unitária e dualista) ao afirmar que “a Teoria Geral do Processo possui como objeto a ciência do direito processual (seja civil, penal, trabalhista etc.),

e não o direito processual”, o que, segundo o autor, corresponderia a *linguagens*² diferentes, ou seja, o direito processual “é objeto da ciência do direito processual, que por sua vez é o objeto da teoria geral do processo”. Por esse motivo, o autor entende que as críticas dirigidas à Teoria Geral do Processo partem da premissa de que se pretende criar um direito processual único, regente de todas as modalidades processuais, quando na verdade apenas caberia a esta disciplina “a elaboração, organização e articulação dos conceitos jurídicos fundamentais, indispensáveis à compreensão jurídica do fenômeno processual, especificadas a partir das teorias individuais de cada ramo do processo” (DIDIER JUNIOR, 2019, p. 43).

O autor esclarece, ainda, que:

Uma coisa é discutir o conteúdo das normas de um determinado direito positivo — saber — a) se o juiz pode ou não pode determinar provas sem requerimento das partes; b) qual é o recurso cabível contra determinada decisão, c) como se conta o prazo para a apresentação da defesa etc. Esses são problemas da Ciência do direito processual. Coisa bem distinta é saber o que: a) é uma decisão judicial, b) se entende por prova, c) torna uma norma processual, d) é o processo. Essas são questões anteriores à análise do direito positivo [...] são pressupostos para compreensão do direito processual, pouco importa o conteúdo de suas normas. Esses são os problemas atinentes à Teoria Geral do Processo. (DIDIER JUNIOR, 2019, p. 43).

A professora Odete Medauar (1993, p. 12) destaca que o processo sempre foi visto como “meio jurídico para a solução jurisdicional de uma pretensão litigiosa, caracterizando-se pela finalidade de composição de conflito”. Tal compreensão consolidou o entendimento de que a atividade processual se encontra monopolizada na função jurisdicional.

O desmonte desta concepção somente teve início no século XX, conforme alude Medauar (1993, p. 14), “a partir do final dos anos 20, entre os administrativistas, e dos anos 40, entre os processualistas”, com a aceitação de uma processualidade ligada ao exercício das funções do Estado. Essa mudança resultou na “concepção metodológica de uma teoria geral do processo”, a qual vê o direito processual, segundo a autora, como:

[...] “conjunto de princípios, institutos e normas estruturadas para o exercício do poder segundo determinados objetivos”. Por conseguinte, emergiu perfeitamente clara a ideia de uma processualidade atinente, também, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo (MEDAUAR, 1993, p. 16).

É comum à ciência do direito que o processo evolutivo do conhecimento ocasione a autonomia de ramos jurídicos. Ao longo dessa evolução, lembra o professor Ovídio Baptista da Silva (2002, p. 39), em determinada época, “considerou-se o processo civil integrante do direito civil, bem como ramos mais recentes têm proclamado independência, como o processo do trabalho”. Isso também ocorreu com o processo de controle de políticas públicas, conforme se demonstrará, o qual,

2 Para Didier Junior (2019, p. 43), a divisão ocorreria da seguinte forma: Direito processual civil (linguagem 1, normativa) = objeto da ciência do direito processual civil (linguagem 2, doutrinária); ciência do direito processual = objeto da teoria geral do processo (linguagem 3, também doutrinária).

inicialmente vinculado e confundido com o processo administrativo, na atualidade, expõe-se como ramo próprio da ciência do processo³.

A base normativa desenhada nos artigos 21, 23, 24 e 27 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) reconhece a nítida distinção entre os ramos processuais e trata o processo de controle de forma autônoma e independente, ou seja, como espécie diversa do processo judicial e do processo administrativo.

Para chegarmos à conclusão da existência de um processo de controle de políticas públicas efetivamente autônomo (ramo próprio da ciência do processo), é necessário analisar alguns conceitos antecedentes, de forma a ter a exata compreensão do fenômeno processual, a partir do reconhecimento da força normativa da Constituição e da consagração dos direitos fundamentais.

3 ANÁLISE EVOLUTIVA DO PROCESSO E A FUNÇÃO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito processual transitou por fases evolutivas bem-definidas, desde o praxismo (sincretismo) ao processualismo e do instrumentalismo ao neoconstitucionalismo. As duas primeiras fases caracterizaram-se pela demarcação da relação entre direito material e processual. O instrumentalismo, por sua vez, notabilizou-se pelo fato de o processo passar a ser visto como instrumento de concretização do direito material. Nesta fase, torna-se objeto de estudo de outras ciências jurídicas, como a sociologia do processo.

Para Marinoni (2004, p. 46), o neoconstitucionalismo exige a “compreensão crítica da lei em face da Constituição, para ao final fazer surgir uma projeção ou cristalização da norma adequada que pode ser entendida como conformação da lei”. Nessa nova fase, o direito processual passa a ser “ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição”, de modo a se falar em um direito fundamental processual como forma de adequação do processo à tutela efetiva dos direitos fundamentais.

Não há dúvida de que o Estado contemporâneo, caracterizado pela força normativa da Constituição, impõe a conformação das regras processuais aos princípios constitucionais, o que é feito com o auxílio da jurisdição. A norma constitucional produz efeitos jurídicos imediatos e condiciona o modo de ser das regras processuais e da atividade jurisdicional (MARINONI, 2004, p. 50).

Para Wambier e Talamine (2019, p. 54), jurisdição é “[...] atividade destinada a dar atuação concreta ao ordenamento jurídico, inclusive às próprias normas constitucionais. Assim, o direito processual abrange o próprio modo de efetivação da Constituição”. A relação entre os dois vetores expressa-se, de maneira bastante

3 Sabrina Icken (2019, p. 263-286) defende a necessidade de uma lei de âmbito nacional que tenha como diretriz um rito próprio para o controle de políticas públicas, com a natureza de prestação de contas de políticas públicas, inserindo-as, assim, na agenda da jurisdição de contas sob uma perspectiva nova, em rede e não de forma isolada, uma vez que hoje a avaliação das políticas públicas ocorre por meio de processos específicos de auditorias operacionais, e o objeto da tutela coletivo no âmbito da jurisdição de contas é a política pública.

apropriada, a partir da seguinte fórmula: “a Constituição tutela o processo para que o processo proteja a Constituição e o ordenamento como um todo”, conforme afirmam os referidos autores.

Aqui já devemos tecer a primeira indagação: só há processo se houver jurisdição e somente se esta for exercida pelo Poder Judiciário? Essa vinculação exclusivista não prevalece, nem é determinante. Conforme se evidenciará, muito embora tenha existido a opção político-legislativa pela jurisdição una, o texto constitucional traz exceções expressas a esta regra.

Medauar (1993, p. 17), citando Canelutti (1956), leciona nesse sentido que o processo serve para indicar um “método para a formação ou aplicação do direito que tende a garantir um resultado bom”. Em outro momento, citando Fazzalari (1966), a autora prossegue que, “se o processo é o método eletivo das atividades jurisdicionais, estas últimas não detêm sua exclusividade” (MEDAUAR, 1993, p. 17-18), sendo este modelo utilizado em outras atividades fundamentais do Estado.

Assim, a autora afirma que diversas atividades do direito público se desenvolvem por meio do processo, e cada disciplina processual particular tem de se imbuir da tarefa de trabalhar os problemas de cada tipo de processo. No entanto, existe, não há dúvida, “um núcleo de identidade mínima”, a partir do qual “irradiam-se pontos de divergência, decorrentes das características funcionais de cada poder” (MEDAUAR, 1993, p. 23).

O processo não é propriedade da jurisdição judicial; segundo Medauar (1993, p. 24):

Já se ressaltou o mérito da doutrina administrativista na elaboração e aprimoramento da ideia de uma processualidade como categoria conceitual que transcende o campo da disciplina administrativa e jurisdicional e emerge na condição de uma constante da experiência jurídica.

Existe, com absoluta certeza, como elemento essencial do núcleo comum da processualidade, a pertinência ao exercício do poder: “onde inexistir poder, inexistir a utilidade metodológica de uma concepção de processualidade ampla” (MEDAUAR, 1993, p. 28). A partir dessas premissas, analisaremos o Processo de Controle de Políticas Públicas como método de exercício da função estatal de controle externo e de fiscalização contábil, financeira e patrimonial, do orçamento e das políticas públicas.

O processo de controle possui por objeto o exercício da função de controle da boa gestão da coisa pública (bom governo ou boa administração) e por objetivo o controle da eficácia e da eficiência das políticas públicas. Trata-se, intrinsecamente, do direito fundamental implícito de ter uma jurisdição especializada em políticas públicas, exercida por meio de um processo especial sujeito ao devido processo legal, com base constitucional, capaz de tutelar direitos indisponíveis por meio da fiscalização e do controle do orçamento e do equilíbrio intergeracional das finanças públicas.

A função estatal controladora é intrínseca ao Estado Democrático de Direito, na medida em que constitui instrumento limitador do próprio poder público, “servindo

como meio idôneo para evitar que abusos venham a ser cometidos pelo gestor público em detrimento da regular atuação da administração pública” (VIANA, 2019, p. 21), conclusão que se consolida no art. 5º, §2º, da Constituição Federal Brasileira.

Há também uma relação direta da efetivação dos direitos fundamentais materiais — como moradia, previdência, saneamento, segurança pública etc. — com o controle das finanças do Estado, pois estes dependem, para sua implementação e defesa, do equilíbrio financeiro das contas públicas (CUNDA, 2011, p. 111), atividade inserida no âmbito de competência dos Tribunais de Contas e materializada por meio do processo de controle por meio do qual se tutela a efetividade dos direitos e deveres fundamentais (CUNDA, 2011, p. 113).

Entende-se que a terminologia “processo de controle de políticas públicas”⁴ é mais adequada ao modelo de Estado constitucional, em contraposição à designação processo de controle externo ou de contas, vinculada ao Estado liberal e ao positivismo. Deve-se defender, portanto, o necessário reconhecimento do direito fundamental a um processo de controle como ramo específico da ciência processual, com base no art. 3º, incisos I e III; no art. 5º, incisos LIV e LV, §2º; nos arts. 70, 71 e 74, §2; no art. 170, incisos VI e VII; no art. 175, inciso IV e no art. 193, todos da Constituição Federal Brasileira.

Aguiar e Aguiar (2008, p. 47) enfatizam que o devido processo legal:

É garantia individual inscrita no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, devendo, por isso mesmo, permear toda atividade estatal, inclusive aquela que se desenvolve em sede de tomada e prestação de contas. Ao julgar as contas dos administradores públicos, o Tribunal de Contas deve fazê-lo sob o signo de um devido processo legal, que, em parte, já está definido na própria Constituição, devendo a legislação infraconstitucional apenas completá-lo, obediente, entretanto, aos parâmetros constitucionais. Em regra, essa complementação é feita pelas leis orgânicas das cortes de contas, sem prejuízo do que fica disciplinado nas normas gerais de direito financeiro.

Viana (2019, p. 147) esclarece que:

O cumprimento ao postulado do devido processo legal de controle externo pressupõe a observância de um elenco de requisitos garantidores da regularidade processual, que abrange, por exemplo, a competência legal e a qualificação adequada dos agentes controladores, independência técnica e imparcialidade desses agentes que integram o tripé da relação jurídico processual, no âmbito dos Tribunais de Contas, quais sejam, o agente público que titulariza o exercício

4 Nomenclatura constante do projeto de Lei n. 8.058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências, de autoria do deputado Paulo Teixeira (PT/SP), “resultado de trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe. Pesquisadores do CEBEPEJ analisaram, em todos os seus aspectos, a problemática do controle jurisdicional de políticas públicas, apresentando seus trabalhos em seminário aberto ao público, realizado pelo CEBEPEJ e pelo Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP, em 14 e 15 de abril de 2010”. Conforme justificativa e interior teor do Projeto de Lei que atualmente encontra-se aguardando designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014. Acesso em: 24 jun. 2023. Destaco que a saudosa professora Ada Pellegrini Grinover faleceu em 13 de julho de 2017.

pleno das atividades de fiscalização e instrução processual, responsável pela emissão de pareceres e relatórios na fase de instrução, pelo representante do Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas, e pelo relator, que preside a instrução e profere, ao final, voto, concordando com os opinativos que lhes são ofertados ou deles divergindo.

O processo de controle de políticas públicas encontra fundamento no art. 96 da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa dos Tribunais de Contas de elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

A Constituição Federal Brasileira (1988), ao conceder aos Tribunais de Contas a função constitucional de fiscalização da gestão de políticas públicas, também lhes concedeu o exercício dessa efetiva função social, o poder e os meios de garantir a manutenção e correção dos rumos da ação financeira-programática do Estado, materializada em um processo especial, autônomo e independente.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), os processos de controle externo são regidos pela Lei n. 8.443/1992 com processualística específica, sendo que a Lei n. 9.784/1999 — Lei de Processo Administrativo — (BRASIL, 2012) é aplicável apenas pelos órgãos e entidades em relação a atos administrativos por eles mesmos praticados no exercício do poder de autotutela (BRASIL, 2013), e a Lei n. 13.105/2015, que rege o Processo Civil, não abrange o rito processual de controle externo, ambas aplicadas tão somente de forma subsidiária (BRASIL, 2018).

4 SUPERANDO OS DOGMAS PROCESSUAIS (JUDICIAIS) E FIRMANDO CONCEITOS ESPECÍFICOS

Não há dúvida que o processo de controle de políticas públicas sofre influxo da ciência do processo (civil e administrativo); entretanto, é dotado de autonomia científica, e sua constituição encontra-se baseada em método técnico-jurídico voltado para concepções jurídicas próprias, com a elaboração de princípios, normas e institutos específicos. Deve prevalecer, portanto, o método científico, deixando-se de lado o referencial civilista e administrativista, embora seja impossível uma desvinculação total, porque muitos dos seus institutos pertencem à Teoria Geral do Processo (DI PIETRO, 1989, p. 98).

No entanto, os métodos do direito processual civil e do processo administrativo aplicados ao processo de controle, por meio de transposição (pura e simples ou mesmo alterada) de institutos, escamoteiam os princípios, institutos e métodos próprios do processo de controle, capazes de lhes garantir autonomia científica. É importante, assim, considerar que “cada ramo do direito tem, como objeto de estudo, a sua própria realidade, o conjunto de situações, fatos e coisas que, apresentando homogeneidade, permitem a formulação de conceitos gerais” (DI PIETRO, 1989, p. 79).

Seguindo esta linha de compreensão, passemos ao exame dos institutos processuais mais sensíveis ao tema pesquisado.

4.1 JURISDIÇÃO E RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL - LIDE, CONFLITO DE INTERESSE E PRETENSÃO

Para Carnelutti (apud THEODORO JUNIOR, 2010, p. 51), as noções de processo e de jurisdição estão intrinsecamente vinculadas ao conceito de lide ou litígio, bem como ao de conflito de interesse e de pretensão resistida (ou insatisfeita).

Desvinculando-nos desse estrito caminho, entendemos que não há monopólio estatal da jurisdição. É fato que existem outros sistemas de administração de justiça, e o próprio conceito de soberania (fundamento da atividade jurisdicional) encontra-se em crise, em virtude da consagração dos direitos humanos na esfera internacional, de modo que, após a formação do Estado Moderno, “diversos sistemas heterocompositivos demonstram que o Estado não é um elemento essencial ao fenômeno jurisdicional” (GONÇALVES; 2020, p. 94).

Gonçalves (2020, p. 119) exemplifica algumas espécies de jurisdição: a) jurisdição paraestatal, conforme art. 231 da CF/88 e art. 57 do Estatuto do Índio; b) jurisdição extraestatal, tendo-se, como exemplo, o *Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción* do Estado de Guerreiro no México; c) jurisdição arbitral; d) jurisdição internacional, como o Tribunal Internacional do Direito do Mar e o Tribunal Penal Internacional; e) jurisdição comunitária, tendo como exemplo a Corte de Justiça Europeia; f) jurisdição consultiva, a exemplo dos Tribunais Internacionais, nos quais se exerce a função de *advisory jurisdiction*, espécie de função consultiva da jurisdição.

Mesmo entre os processualistas, muito embora sem negar à lide a condição de elemento da jurisdição, Câmara (2011, p. 60) demonstra existirem hipóteses em que uma subsiste sem a outra, por meio da “fixação de duas ideias fundamentais”:

a) pode haver jurisdição sem lide, sendo esta um elemento meramente acidental, e não essencial ao exercício estatal daquela função; b) ainda nos casos em que existe lide – e eles são muitos – não se pode ver no processo um mero mecanismo de resolução de litígios.

São exemplos as chamadas *demandas necessárias*, “hipóteses em que a realização do direito subjetivo só pode se dar em juízo, ainda que não haja qualquer resistência à pretensão de seu titular”, bem como o reconhecimento da aquisição por “usucapião da propriedade imobiliária, conforme se extrai do art. 1.241 do Código Civil, e a revisão criminal, em que ambas as partes podem estar de acordo e, ainda assim, será necessário o exercício da jurisdição” (CÂMARA, 2009, p. 68).

Gonçalves (2020, p. 212), igualmente, destaca que “o conceito de lide, assim como o de litígio, é juridicamente transcendente, acidental à jurisdição” e arremata:

Não se nega que o contraste de vontade entre as partes é uma causa para que se acione a justiça. Entretanto, não a única. E, por isso, não se trata de elemento conatural à jurisdição. É o que ocorre, por exemplo, na ação anulatória de

casamento onde as partes mesmo que concordes não conseguem obter fora do Poder Judiciário os feitos jurídicos desejados. No processo penal, também, não se verifica a existência de lide entre o acusado e o Ministério Público, porque a parte prejudicada pelo crime não avenge uma pretensão contra o acusado, nem o processo objetiva remover um desacordo entre os sujeitos processuais, senão verificar os pressupostos previstos na lei para que se aplique a sanção. Como a ideia de lide pressupõe interesses contrastantes, de modo que o acolhimento de um resulta no sacrifício do outro, não poderia falar em lide no caso de improcedência, o qual não compõe um conflito de interesse, senão o exclui. Ou, na hipótese de pedido de absolvição formulado pelo Ministério Público. A lide, portanto, é um conceito sociológico – e não jurídico – já que ao processo interessa apenas a parte do conflito de interesse moldado pelas partes em seus pedidos (GONÇALVES, 2020, p. 215).

Xerez Silva (2013, p. 8) dá um enfoque especial à questão, ao analisar a atividade jurisdicional a partir da existência de um ato ilícito, e sustenta ser este o ponto de conflituosidade a ser dirimido, e não o antagonismo de pretensões. Nesse sentido, o autor afirma que “o fato de inexistirem partes em posições antagônicas não significa em absoluto a inexistência de um contencioso, na medida em que a tradução jurídica do conflito de interesses é a existência de um ato ilícito”. A jurisdição há de ser entendida, pois, como a “atividade estatal fundamentada em um processo que visa restaurar o descumprimento da ordem jurídica substancial” (SILVA, 2013, p. 8).

O julgamento das contas públicas pelos Tribunais de Contas “visa à aferição de atos ilícitos quando examina os atos de gestão à luz da lei de licitações ou da lei de responsabilidade fiscal, por exemplo” (SILVA, 2013, p. 8). Uma vez constatado o ato ilícito, as decisões da Corte que imputem débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º, CF/88). Portanto, não se sustenta a argumentação de que a jurisdição exige partes antagônicas como condição de ensejar um conflito, requisito essencial da função jurisdicional, seja porque sua característica fundamental reside na possibilidade de garantir a eficácia do direito em última instância, seja porque a própria existência de um ato ilícito configura o próprio conflito.

Para Medauar (1993, p. 49):

A ideia de ausência de litígios, ante a homogeneização teórica (ou dogmática) acarretada pela preponderância do interesse público, não corresponde à realidade, pois a função administrativa depara-se com heterogeneidade de interesses, tanto de particulares, como dos próprios órgãos administrativos.

O conceito de lide decorre, conforme leciona Marinoni (2004, p. 40), de uma concepção privatista do direito processual e “encontra-se totalmente comprometido com os valores do Estado liberal e do positivismo jurídico, onde a jurisdição busca proteger direitos subjetivos violados, ou seja, sua função era reparar o dano”. A existência de controvérsia ou conflito de interesse no processo de controle de políticas públicas relaciona-se com a regularidade dos atos de gestão pública e da legalidade das despesas realizadas, cuja responsabilidade somente é isenta quando do reconhecimento da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade da concretização das políticas públicas previstas orçamentariamente.

A pretensão na espécie é de garantia da higidez das informações contábeis,

financeiras e orçamentárias, bem como do uso adequado dos recursos públicos (*accountability*), utilizando-se a tutela jurídica com a finalidade de acautelar o patrimônio público, não apenas pelo risco de danos ou desvios, mas também para garantir informações confiáveis e evitar ou coibir a má gestão, ou seja, gestão ineficiente ou antieconômica, que não atende ao interesse público.

Portanto, “há uma relação jurídica de direito material entre o Estado e a pessoa sujeita ao controle (responsável pela administração dos recursos públicos) que se opera no âmbito interno de cada órgão da administração” (DANTAS, 2016, p. 176). Identifica-se, também, uma relação jurídica de direito processual:

[...] estabelecida através do processo de prestação de contas ou de fiscalização que terá curso perante o Tribunal de Contas, no qual figurará como sujeitos processuais o órgão colegiado julgador (Ministros e Conselheiros), a unidade técnica de auditoria, o gestor público ou responsável e o Ministério Público Especial (DANTAS, 2016, p. 176).

4.2 A FORMAÇÃO DE COISA JULGADA

Outro dogma de grande indagação diz respeito à formação da coisa julgada perante os Tribunais de Contas. Nem todas as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, por questões de técnica processual, são acobertadas pela autoridade da coisa julgada; somente as sentenças de mérito o são, afastando-se, expressamente, deste espectro as sentenças terminativas, as sentenças produzidas em procedimento de jurisdição voluntária e as proferidas em processos cautelares. Além disso, a decisão arbitral torna-se imutável, não podendo ser revogada ou alterada quanto a seu mérito, em razão da incorreta apreciação das provas pelos árbitros, podendo apenas ser anulada por vícios formais.

Marinoni (2006, p. 143) esclarece a questão ao afirmar que “a coisa julgada é imprescindível para dar estabilidade às decisões que julgam os litígios, entretanto, outra questão completamente diferente, é se concluir que não existe jurisdição sem coisa julgada material”. Portanto, o elemento essencial da decisão judicial é o potencial de estabilidade e não a formação da coisa julgada.

Gonçalves (2020, p. 226) leciona que, mesmo para as teorias da jurisdição clássica, a coisa julgada não é um valor absoluto, nem é intrínseca à jurisdição, pois há exercício da jurisdição antes da formação da coisa julgada e independentemente dela, ainda que não haja coisa julgada fora da jurisdição.

Não vislumbramos, no ato decisório produzido no processo de controle de políticas públicas, aptidão para produzir coisa julgada, por ser este um conceito próprio da jurisdição comum e do processo judicial vinculado à teoria de Allorio. Entretanto, não se pode negar ou afastar o caráter de imutabilidade ou definitividade das decisões de conteúdo orçamentário e financeiro proferidas pelos Tribunais de Contas.

Além disso, os processos de fiscalização normalmente utilizam-se da técnica de auditoria⁵ por amostragem⁶, que é incompatível com a formação da coisa julgada

5 De acordo com o *Manual Técnicas de Amostragem para Auditorias* (BRASIL, 2002).

6 Cf. NBC T11: *Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis*: NBC T 11.11:

material (BRASIL, 2008, 2022) e consiste na obtenção de dados aplicáveis a um conjunto, denominado universo, por meio do exame de uma parte desse conjunto, denominada amostra, limitada pelo escopo de cada fiscalização, de modo que se fixa apenas em parte a extensão da matéria *sub examine*, o que permite que novos e diferentes fatos ensejadores de danos ao erário possam ser objeto de nova decisão de mérito (LIMA, 2019. p. 17).

Ainda assim, o Poder Judiciário não pode rever o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos ou adentrar o mérito para reexaminar a justiça da decisão, por absoluta incompetência. Trata-se de matéria adstrita à competência constitucional privativa (*ratione materiae*) dos Tribunais de Contas (FERNANDES, 2016, p. 151). Ou seja, todo conteúdo fixado dentro do âmbito econômico-financeiro-orçamentário e operacional, bem como a imputação de débito e imposição de multa, ensejam, por parte dos Tribunais de Contas, uma decisão definitiva e imutável. Outrossim, ao apurar o alcance dos responsáveis por dinheiro público, ao desaprovar, aprovar ou tomar contas, os Tribunais de Contas proferem atos insubstituíveis por revisão na via judicial (FERNANDES, 2016, p. 155).

Para Dantas (2016, p. 176), isso ocorre porque existe uma incongruência entre ato controlado (objeto de julgamento pelos Tribunais de Contas) e ato revisado (objeto de julgamento nos órgãos do Poder Judiciário), que torna inatingível o mérito da decisão do Tribunal de Contas.

5 TEORIA INDIVIDUAL DO PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a formulação da Teoria Geral do Processo, esclarece Gonçalves (2020, p. 335), vários denominadores comuns foram aventados com o intuito de atribuir uma “visão metodológica unitária ao Direito Processual”. Conceitos como “lide, processo e ação se mostraram categorias insuficientes para identificar a quintessência comum às disciplinas processuais, notadamente aos processos civil e penal”. A ideia é que o processo seja uma “condição *sine qua non* para a legitimidade do exercício do poder e, por conseguinte, é revelador do *modus operandi* do Estado”.

Assim, segundo o autor, a processualização da atividade estatal administrativa, legislativa e jurisdicional, em uma “Teoria Geral do Processo de exercício do poder estatal, é uma garantia de que os poderes, aos exercerem as atividades que lhes são atribuídas, não se desviram dos fins estabelecidos na Constituição” (GONÇALVES, 2020, p. 341).

Para Didier Junior (2020, p. 51), uma teoria ampla para “as ciências sociais pode ter graus de abstração diversos: geral, individual e particular”. É geral, quando reúne enunciados que possuem pretensão universal. Por outro lado, é individual a teoria que pretende organizar conhecimentos em torno de um objeto singular. São exemplos fornecidos pelo autor a Teoria Geral do Processo e a teoria do processo civil brasileiro. Já quando se restringe à “generalidade da teoria a um grupo de

Amostragem (CFC, 2005).

objetos”, selecionado com base em um elemento comum, temos a teoria particular: “trata-se de um grau de abstração entre o geral e o individual”, podendo ser citada como exemplo a teoria do processo no *civil law* (DIDIER JUNIOR, 2020, p. 52).

Ainda ensina o referido autor que a ciência do processo é um “sistema de enunciados que possuem maior ou menor extensão, sendo fundamentais ou adjacentes (derivados)”. Ao primeiro, dar-se a designação de jurídico fundamentais ou lógico-jurídico; o outro é jurídico-positivo e decorre de escolhas normativas em um dado espaço-tempo. Os conceitos lógico-jurídicos, esclarece Didier (2020, p. 59 e ss.), têm “pretensão de validade universal, são invariáveis e fundamentais para a ciência do processo, pois correspondem à estrutura essencial de toda ordem jurídica”.

São exemplos os conceitos de competência, decisão, admissibilidade, norma processual, validade do ato processual, legitimidade, prova, tutela jurisdicional, capacidade de ser parte, capacidade processual, preclusão, execução. São jurídico-positivos os conceitos de sentença, decisão interlocutória, recurso, nulidade e anulabilidade, incompetência relativa e absoluta, continência e conexão, contestação, reconvenção e prova ilícita (DIDIER JUNIOR, 2020).

Medauar (1993) defende uma ampla processualidade e expõe o reconhecimento do processo no exercício das diversas funções estatais (legislativa, executiva e judicial). Apesar do tradicional confronto entre administração e jurisdição, existe a concepção da processualidade extensível a todos os poderes do Estado com um núcleo processual comum, apesar das peculiaridades que afloram das características funcionais de cada função. Portanto, a ideia de um núcleo único do processo não é incompatível com a existência de peculiaridades em cada tipo de processo, decorrente, sobretudo, da modalidade de função a que se vincula.

A autora esclarece que é falha a ideia da existência de litígio como fator de distinção entre os ramos processuais ou de caracterização do processo, pois a presença de litígio ou lide em todos os processos é questionável. Outrossim, a atuação de ofício e a inércia da jurisdição constituem peculiaridades de cada função estatal que não afetam o núcleo processual que lhes é comum, apenas imprimem em cada um a marca típica da função a qual se encontra vinculado. Cita-se, como exceção, à inércia da jurisdição a execução trabalhista, que poderá ser promovida pelo próprio juiz ou presidente ou tribunal competente (art. 878 da CLT), e a ordem de *habeas corpus* expedida de ofício por juízes ou tribunais, quando verificado que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal em sua liberdade de locomoção (MEDAUAR, 1993).

Em relação à “desigualdade processual dos sujeitos e à unilateralidade da atuação administrativa em face da igualdade entre as partes e da bilateralidade da função jurisdicional” (MEDAUAR, 1993, p. 47), tratando-se de atuação pautada pela processualidade, a administração tem sujeições e deveres, e ao administrado são reconhecidos direitos e deveres (garantias processuais), de modo que haverá igualdade entre eles. Por fim, a expressão “acusados” deve ser vista de maneira mais ampla, não vinculada apenas ao processo punitivo, com possibilidade de privação de liberdade ou de bens, mas abrangente das hipóteses de controvérsia e de conflito de interesses. Assim, a combinação dos incisos LIV e LV do art. 5º

da Constituição Federal deve ser entendida como oportunidade aos sujeitos do processo de apresentar defesa e provas, de contrapor seus argumentos, enfim, a possibilidade de influir no resultado (MEDAUAR, 2008, p. 47).

Isso significa que elementos processuais como jurisdição, ação, pretensão resistida, coisa julgada e litígio, comuns ao processo judicial, podem não existir ou ser substituídos por institutos diversos em outros ramos processuais, tendo em vista que o processo se amolda à função estatal à qual se encontra vinculado. Na lição de Medauar (2008, p. 90), o processo deve ser visto individualmente como:

[...] conjunto de princípios, institutos e normas estruturadas especificamente para o exercício de determinado poder, a partir do reconhecimento de uma ampla processualidade vinculada às funções de soberania dispostas na Constituição Federal.

Existe uma pertinência entre o processo e o exercício do poder estatal, ou seja, cada disciplina processual individual espelha a função pública que o executa. O exercício do processo como reflexo de cada função do Estado é uma garantia fundamental (direito fundamental instrumental) porque se destina a tutelar direitos em face do poder público, com participação em contraditório. Dois são os elementos do processo (ampla processualidade): exercício do poder estatal⁷ e contraditório (MEDAUAR, 2008, p. 47).

A função (estatal) de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas, neste particular, é especial, pois o processo de controle de políticas públicas espelha tanto a função jurisdicional (processo de julgamento de contas) quanto a função administrativa (processos de fiscalização). Nele, pertencerão à teoria geral os conceitos de decisão, execução, competência, validade dos atos processuais, normas processuais, direito de defesa e meios de impugnação de decisões, prova e a teoria dos precedentes.

Quanto à teoria individual do processo de controle de políticas públicas, os conceitos jurídico-positivos encontram-se fixados na Lei n. 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e na LINDB. O sistema constitucional de garantia da boa gestão de recursos públicos e da proteção financeira aos direitos fundamentais, conforme resulta consagrado nos art. 73, art. 96 e art. 5, LIV, todos da Constituição Federal Brasileira, associado ao disposto no art. 27 da LINDB, impõe o reconhecimento do processo de controle como mais um ramo (teoria individual) da teoria geral do processo, diverso do processo civil (BRASIL, 2017) e do processo administrativo.

É possível, sem qualquer dúvida razoável, estabelecer a existência de uma disciplina autônoma de processo de controle, a partir da identificação de princípios e regras próprias que se integram por coerência lógica e unidade sistêmica, cuja análise em separado, ou mesmo em conjunto com os demais ramos, confirma a existência de um ramo jurídico individual.

Podemos identificar na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) o reconhecimento de processo e procedimento próprios, vinculados à atividade de controle externo, disciplinados em lei específica (Lei n. 8.443/1992):

⁷ O processo pode existir nas relações privadas, bem como as garantias processuais; entretanto, não desenvolveremos este tema por não ser objeto do tipo de processo em estudo.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não são absolutas e seu exercício se perfaz nos termos das normas processuais que regem a matéria. Precedentes: MS 28156 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 17/9/2014 e AI 152.676 AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 3/11/1995. O término da etapa de instrução do processo administrativo no Tribunal de Contas da União ocorre no momento em que o titular da unidade técnica emite seu parecer conclusivo, consoante predica o art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União prevê diversas oportunidades para que as partes produzam as provas necessárias à elucidação dos fatos e à comprovação da regularidade dos atos por elas praticados. Todavia, consoante o firme entendimento da Corte de Contas, inexistente a fase processual de contestação do parecer conclusivo da unidade técnica após o término da instrução probatória. *In casu*, o Tribunal de Contas da União, ao indeferir o pedido de análise técnica de documentos apresentados pela agravante após o término da fase instrutória do processo administrativo, atuou em consonância com as normas da Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/1992) e de seu Regimento Interno. (BRASIL, 2019).

O TCU diferencia o processo de controle dos demais ramos, reconhecendo a aplicação subsidiária do processo civil e do processo administrativo:

As normas processuais previstas na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) e em seu Regimento Interno estabelecem rito processual próprio, no qual a aplicação do Código de Processo Civil se dá apenas de maneira analógica e subsidiária na falta de normas legais e regimentais específicas. Ademais, a jurisprudência do TCU acerca do tema a muito se consolidou, dando ensejo, inclusive, ao enunciado nº 103 das Súmulas de Jurisprudência, a seguir transcrito: 'Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil'. (BRASIL, 2015).

A Lei de Processo Administrativo aplica-se apenas subsidiariamente aos processos de controle externo, conforme previsão da própria Lei 9.784/1999 (art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei) e jurisprudência consolidada desta Corte (Acórdãos 3.341/2016-TCU-1ª Câmara, 3.271/2012-TCU-Plenário, 615/2010-TCU-2ª Câmara, entre outros). (BRASIL, 2012).

Na mesma linha, é isto que estabelece o Regimento Interno do TCU: "Art. 298. Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica".

Destaca-se, ainda, que existem tipos diversos de processo de controle, conforme a LINDB, que trouxe a ampla designação *esfera controladora*, a qual, além de incluir as atividades desempenhadas pelo controle interno e externo, compreendida, nesta última, os Tribunais de Contas, abrangem também o Ministério Público, as agências reguladoras e quaisquer outros órgãos estatais que atuem na fiscalização da regularidade da atividade de outros agentes estatais, tais como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

A referência a esta esfera decorre do reconhecimento de que sua atuação não é idêntica àquela desempenhada pelos órgãos jurisdicionais e administrativos;

entretanto, não se devem confundir os diversos tipos de processos de controle dela decorrente, com íntima vinculação ao processo administrativo ou à atuação judicial de órgãos como o Ministério Público, com o processo de controle de políticas públicas.

Faz-se necessário, então, assentar uma definição para o processo de controle de políticas públicas.

O conceito de processo é fundamental e primário para a teoria geral, bem como indispensável para cada uma das teorias individuais, uma vez que os demais conceitos lógico-jurídicos gravitam em torno dele (DIDIER JUNIOR, 2020, p. 82). Dinamarco, Badaró e Lopes (2020, p. 71) alertam que “o conceito de processo não encontrou formulação definitiva na doutrina”; entretanto, é certo que se encontra intimamente entrelaçado com:

[...] o [conceito] de procedimento, que é sua expressão visível, com a relação processual, que constitui um vínculo jurídico entre todos os sujeitos do processo, e com a garantia constitucional do contraditório, responsável pela legitimidade política de todo o sistema.

O processo, para Gonçalves (2020, p. 340), é um gênero que:

[...] abrange processos estatais (legislativo, administrativo, jurisdicional) e não estatais (arbitral), incorporando o processo negocial, entendido como método de criação de normas jurídica pelo exercício da autonomia da vontade.

Assim, o processo é visto como conceito fundamental primário da Teoria Geral do Processo, a qual objetiva construir um “repertório conceitual apto à compreensão de qualquer tipo de processo” (GONÇALVES, 2020, p. 340). O problema da expansão da Teoria Geral do Processo, para além do processo jurisdicional, é que a “panprocessualidade derruba a consistência da Teoria Geral”.

Finalizamos com a seguinte proposta de conceito.

O processo de controle de políticas públicas é instrumento próprio e ínsito à função estatal de fiscalização do orçamento (planejamento e execução), controle da gestão pública e das finanças do estado (gestão fiscal), com natureza administrativa, no sentido de não possuir caráter judicial. No entanto, também não se confunde com o processo administrativo, vocacionado à produção de uma norma jurídica por meio do exercício da função jurisdicional de políticas públicas ou da função administrativa de auditoria, confiadas pelo poder constituinte originário aos Tribunais de Contas, com o objetivo de garantir a boa administração (ou bom governo) dos recursos públicos, a tutela coletiva do orçamento e a proteção financeira à implementação intergeracional dos direitos fundamentais. Seu objeto principal é o controle da gestão da política pública, sendo objetos secundários as sanções e o ressarcimento.

Diversos outros elementos processuais específicos compõem o processo de controle de políticas públicas e reafirmam sua natureza especial e autônoma, entretanto, por limitação do tipo e da estrutura deste trabalho científico, não poderão ser analisados aqui, mas deixamos indicada sua existência: a) princípios gerais e específicos do processo de controle de políticas públicas; b) norma jurídico-processual de controle; c) procedimento, tipos de processo e dimensões do

processo de controle de políticas públicas; d) relação jurídico-processual especial; e) sujeitos processuais; f) teoria da prova nos processos de controle; g) conteúdo decisório e tipos de decisão controladora; h) tipos de tutela e espécies de atividade de controle; i) provimentos provisórios; j) nulidade do processo de controle e l) meios de impugnação da decisão controladora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvida de que o processo de controle de políticas públicas é dotado de autonomia científica e é formado por pressuposto, elementos gerais e individuais disciplinados, respectivamente, pela Teoria Geral do Processo e por uma teoria individual com método técnico-jurídico voltado para concepções jurídicas próprias, com princípios, normas e institutos específicos compatíveis com o exercício da função estatal de controle externo.

Identificam-se, nesse processo, estruturas que integram uma unidade sistêmica e mantêm coerência lógica, mesmo quando analisados em separado ou em conjunto com os demais ramos, que confirmam a existência de um ramo jurídico processual especial e individual. Destaca-se, porém, que, embora devamos deixar de lado o referencial civilista e administrativista, é impossível uma desvinculação total, porque muitos dos seus institutos pertencem à Teoria Geral do Processo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva. **O Tribunal de Contas e a Ordem Constitucional**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 36369-DF**. Agravo regimental em mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Representação. Abertura de tomada de contas especial. Atribuições técnicas constitucionalmente atribuídas à Corte de Contas. Art. 71 da Constituição da República. Deferência. Capacidade institucional. Habilitação técnica. Observância à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal. Agravo regimental a que se nega provimento. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de maio de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404580/false>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). **Acórdão n. 1593/2017**. Não se aplica aos processos que tramitam no TCU o art. 1.022, parágrafo único, inciso I, da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), segundo o qual considera-se omissa a decisão que deixa de se pronunciar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência. Relator: Min. Bruno Dantas, 14 de março de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2246355%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). **Acórdão n. 3565/2018**. A utilização das regras contidas na Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) no rito processual do TCU se dá de forma subsidiária, na hipótese de lacunas nas normas que regem o processo no âmbito do Tribunal. Relator: Min. José Múcio Monteiro, 17 de abril de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291444%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1080/2015**. Tomada de contas especial. Irregularidades na concessão e habilitação de aposentadorias por tempo de serviço. Rejeição das alegações de defesa. Fixação de novo e improrrogável prazo para recolhimento das quantias. Embargos de declaração. Alegação de contradição. Conhecimento. Negativa de provimento. Relator: Min. Benjamin Zymler, 6 de maio de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1412999%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 1204/2022**. As auditorias realizadas pelas equipes técnicas deste Tribunal não impedem que, diante de novas situações, se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer outros motivos [...]. Relator: Min. Bruno Dantas, 1 de junho de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2537217%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2463/2013**. Decisão acerca de possível edição de súmula e de instrução normativa, pela AGU, a respeito da aplicação do prazo de cinco anos de decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999 à revisão de atos administrativos de ascensão funcional pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo. Relatora: Min. Ana Arraes, 11 de setembro de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1284699%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2843/2008**. Busca da verdade material, julgamentos pretéritos não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de novas situações se apontem falhas anteriormente não identificados por quaisquer motivos. Relator: Min. Valmir Campelo, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-37034%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 3271/2012**. O TCU e os processos de controle externo que por ele tramitam são regidos pela Lei 8.443/1992, com processualística específica, observando a Lei 9.784/1999 de forma subsidiária (art. 69 da Lei 9.784/1999). Relatora: Min. Ana Arraes, 28 de novembro de 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1254032%22>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de amostragem para auditorias; Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU; Secretaria-Adjunta de Fiscalização, 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnicas-de-amostragem-para-auditorias.htm>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas. A lide como elemento acidental da jurisdição. **Civil Procedure Review**, v. 2, n. 1, p. 57-64, 2011. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/82>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução n. 1.012 CFC, de 21 de janeiro de 2005**. Aprova a NBC T 11.11 – Amostragem. Revoga o item 11.2.9 da NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis –, aprovada pela Resolução 820 CFC, de 17-12-97 (Informativo 03/98). Brasília, DF: CFC, 2005. Disponível em: <https://coad.com.br/files/trib/html/pesquisa/lc/em21157.htm>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília: DF, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1270>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DANTAS, Fábio Wilder da Silva. **Jurisdição Especial do Tribunal de Contas**. 2016. 176 f. Dissertação [Mestrado em Direito] – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2016.. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/581>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Do Direito Privado e a Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1989.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito processual Civil: Introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento**. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Teoria Geral do Processo, essa desconhecida**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Teoria Geral da Jurisdição**. Salvador: Juspodivm, 2020.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos tribunais de contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). **Processos de controle externo: estudo de ministro e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LIMA, Luiz Henrique. Anotações sobre a singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com o processo civil e penal. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). **Processos de controle externo: estudo de ministro e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil, v. 1: Teoria geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SILVA, André Garcia Xerez. Os Tribunais de Contas e a coisa julgada administrativa. **Controle: Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 2, p. 80-99, 2013. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/231>. Acesso em: 24 mar. 2023.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Teoria Geral do Processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 51. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistemática do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINE, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ATENÇÃO A MIGRANTES COM FOCO EM CRIANÇAS E REFUGIADOS: possibilidades de atuação dos órgãos de controle externo

CARE FOR MIGRANTS FOCUSED ON CHILDREN AND REFUGEES: possibilities of action by external control bodies

Rafael Rodrigues da Costa¹

Resumo: O objetivo desta pesquisa foi identificar como se dá atualmente a gestão da política migratória no Brasil e quais seriam as oportunidades de ação por parte dos Tribunais de Contas na implementação, gestão, compartilhamento e articulação de ações. O foco da migração no escopo deste trabalho esteve sob a atenção e o cuidado de crianças e refugiados, que são os grupos de maior vulnerabilidade no contexto migratório não só em território brasileiro, como em todo o planeta. Como fundamentos teóricos, foram abordadas as legislações que regem a matéria no âmbito federal, com destaque para a Lei do Migrante e a Lei do Refúgio, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e os estatutos internacionais sobre a matéria. A pesquisa identificou que, embora haja louváveis práticas de gestão da imigração pelo país, há pontos que demandam aperfeiçoamento. O principal obstáculo notado neste trabalho é a falta de articulação por parte de uma autoridade nacional, oportunidade esta que os Tribunais de Contas detêm para unir esforços e ações em comum.

Palavras-chave: Política Migratória. Refugiados. Crianças. Acolhimento.

Abstract: The aim of the research was to identify how the management of migration policy is currently being carried out in Brazil and what opportunities for action could be taken by the Courts of Accounts in the implementation, management, sharing, and coordination of actions. The focus of migration in this work was on the attention and care of children and refugees, who are the groups that present the greatest vulnerability in the migratory context not only in Brazilian territory but throughout the world. The theoretical foundations addressed the legislation governing the matter at the federal level, with emphasis on the Migrant Law and the Refugee Law, as well as the Statute of the Child and Adolescent and international statutes on the subject. The research identified that, although there are commendable immigration management practices in the country, there are points that require improvement. The main obstacle noted in this work is the lack of coordination by a national authority, an opportunity that the Courts of Accounts have, to unite efforts and actions in common.

Keywords: Migration Policy. Refugees. Children. Care.

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Mestrando em Planejamento e Desenvolvimento Regional na Universidade de Taubaté. Chefe Técnico da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-SP.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história, o Brasil instituiu e se deparou, no contexto mundial, com políticas migratórias diversas, as quais estavam relacionadas e buscavam atingir os objetivos que eram relativos ao contexto de cada época, havendo diversas variações tanto no que se refere às dinâmicas migratórias nacionais, regionais e mundiais quanto na instituição de ordenamentos jurídicos correspondentes a cada época da história.

Conforme ensina Levy (1974), o país recebeu sua primeira grande onda de migração livre (não relacionada ao tráfico humano escravocrata), somando cerca de 4 milhões de migrantes, nas últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX. Tal contingente era majoritariamente formado por colonos europeus, cujo objetivo era laborar em propriedades rurais. Esse contingente migratório serviu como substituição da mão de obra outrora forçada e, adicionalmente, contribuiu para o povoamento de áreas ainda pouco habitadas no país, sobretudo, em estados da Região Sul.

Levy (1974) aborda que, na época, ocorreu uma considerável concentração de migrantes recém-chegados em determinados núcleos, havendo diversos critérios para possibilitar o recebimento de estrangeiros, os quais eram de certo modo escolhidos.

Avançando no tempo, a migração tem se apresentado como um dos grandes desafios da comunidade internacional do século XXI. Por um lado, ocorrem os não raros acontecimentos indesejáveis advindos de movimentos de migrantes pelo mundo, tais como: acidentes, submissão de caravanas a grupos criminosos e situações sub-humanas de transporte; por outro, dos migrantes que chegam a seu destino, há dificuldades de adaptação e inserção na sociedade, enfrentamento de resistência, barreiras linguísticas e outras situações adversas. Conforme retrata a Organização Internacional para Migrações (OIM), órgão vinculado à ONU, de 2014 a 2022 mais de 50.000 mortes de migrantes em trânsito foram documentadas.²

No contexto global, há países que adotam políticas de controle de fronteiras, incluindo a implementação de barreiras físicas. Tais ações visam reduzir o fluxo de migrantes, mas, por vezes, desaguam em práticas discriminatórias e violações de direitos humanos, em especial, dos nichos populacionais mais vulneráveis no contexto da migração: crianças e refugiados. Há, por outro ângulo, países que instituem políticas de integração no sentido de colaborar para que migrantes se insiram na sociedade e na dinâmica de trabalho; abrangendo programas de aprendizagem de línguas, treinamento profissional e até mesmo auxílios e aportes financeiros. Contudo, não são esporádicas as situações em que tais iniciativas mostram-se incipientes para superar barreiras culturais e sociais tanto de migrantes quanto de cidadãos locais. Ademais, há aqueles países que se avizinham a regiões de conflito ou de grande instabilidade social e, por isso, acabam sendo o destino de expressivos contingentes populacionais em busca de asilo, de forma a proteger os direitos dos refugiados e garantir sua segurança. No entanto, essas políticas muitas

2 Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/oim-lamenta-50-mil-mortes-documentadas-em-rotas-migratorias-em-todo-o-mundo>. Acesso em: 14 mar. 2023.

vezes são insuficientes para atender as necessidades básicas dos refugiados (por exemplo: alimentação, abrigo e assistência médica), e, não raramente, resultam em cenários de superlotação em campos de refugiados.

As mencionadas adversidades expressam os desafios enfrentados pelas políticas públicas para migrantes em todo o mundo, mormente crianças e refugiados, que apresentam a condição mais sensível e que demandam um olhar cuidadoso e especial.

Nesse contexto, temos que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) elencam diretrizes que se relacionam direta ou indiretamente à problemática migratória mundial, com destaque para os seguintes:

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos

8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários.

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito.

10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

10.c Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022. Grifos nossos).

Conforme ensinam Perboni e Rocha (2022), o objetivo 8 supracitado prevê o resguardo de direitos trabalhistas e promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo migrantes; e o objetivo 10 delineia, em suas metas, a intenção de facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, por meio de políticas de migração planejadas que demandam ações coordenadas para sua efetivação, além de abordar a diminuição dos custos de transferências de recursos para facilitar a vida do refugiado, considerando que muitas vezes tais numerários são essenciais para familiares que permaneceram no país de origem e para proverem o adequado amparo a seus filhos. Portanto, nota-se que, por se tratar de uma temática que carrega consigo significativas questões sociais no âmbito supranacional, não é (ao menos formalmente) ignorada pela Organização das Nações Unidas.

Em tal contexto, os órgãos de controle externo brasileiros devem objetivar ações que visem, efetivamente, promover melhorias na vida de cidadãos. Pode-se assim destacar que há visíveis pontos de interseção entre os desafios mundiais da imigração e alguns dos paradigmas abordados na NBASP 12. Os pontos de encontro residem, essencialmente, ao instituir que os Tribunais de Contas devem estar atentos para responder às principais questões que afetam a sociedade, devem avaliar riscos emergentes de políticas ineficientes e ineficazes e devem estar a

par de questões relevantes debatidas nacional e internacionalmente; tudo isso em conformidade com o princípio n. 05 da NBASP 12:

Princípio 5 - Sensibilidade a mudanças de ambiente e riscos emergentes
35. Os Tribunais de Contas devem, no desenvolvimento de seu programa de trabalho, **responder, conforme o caso, às principais questões que afetam a sociedade.**

36. Os Tribunais de Contas devem avaliar a mudança no ambiente de auditoria e os **riscos dele emergentes e respondê-los em tempo hábil**, por exemplo, por meio da promoção de mecanismos que abordem impropriedade financeira, fraude, corrupção, **ineficácia e ineficiência**.

37. Os Tribunais de Contas devem se manter **a par das questões relevantes que estão sendo debatidas em foros nacionais e internacionais**, e participar, conforme o caso³. (Grifos nossos).

Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa é, primeiramente, observar a posição do Brasil no contexto da imigração mundial, leis que embasam a política migratória, cuidado com crianças e refugiados e eventuais pontos fortes e carências de aperfeiçoamento; para, na sequência, identificar se há meios pelos quais os órgãos de controle externo possam colaborar em tal política.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como abordado na introdução, o indutor deste trabalho concentra-se nos ditames contidos nos objetivos n. 08 e 10 da Agenda 2030, correlacionados ao princípio 05 da NBASP 12. Não obstante, o arcabouço teórico, sobretudo normatizado, é de essencial abordagem para delinear os objetivos da presente pesquisa, uma vez que as políticas públicas para migrantes e refugiados variam significativamente de país para país, dependendo de questões históricas, culturais, estruturação política e econômica e dos fluxos migratórios que se deparam. No entanto, existem algumas tendências comuns em muitas políticas públicas adotadas por governos em diferentes regiões do mundo. Logo, primeiramente, cabe alicerçar-se o tema para, na sequência, trazer seu desenvolvimento.

O termo migração é utilizado de maneira um tanto quanto abrangente e busca se referir ao movimento de pessoas que se deslocam de sua residência habitual, tanto entre fronteiras nacionais quanto dentro de um mesmo país. Contudo, não há uma definição abrangente adotada em legislação internacional.

Seguindo tal tendência, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) igualmente faz uso do termo migrante de forma abrangente, consistindo, em resumo, no entendimento de que consiste em alguém que deixa seu local de habitual residência, de forma temporária ou permanente, motivado por uma variedade de razões. O termo inclui um número de categorias bem-definidas de pessoas: trabalhadores migrantes, estudantes internacionais, refugiados, migrantes oriundos

3 Instituto Rui Barbosa. Disponível em: NBASP-12-Valor-e-Beneficio-dos-TCs.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

de tráfico de pessoas, asilados políticos, desamparados por questões climáticas, dentre tantos outros.

No contexto da legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 determina que a assistência social deve ser prestada a quem dela precisar, sempre em condições de igualdade. Por sua vez, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal n. 8.742/1993) determina, como princípio, a universalização dos direitos sociais.

Quanto ao tratamento legislativo no amparo humano e social ao migrante, tem-se que este culminou na Lei de Migração (Lei Federal n. 13.445/2017), que substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal n. 6.815/1980). Dentre as mudanças entre o normativo de 1980 e o atualmente vigente foi substituído o uso da palavra estrangeiro por migrante, de forma a não promover a ideia de um indivíduo estranho ao meio e que deve ser marginalizado. Ao contrário, a ideia da nova lei e das políticas dela advindas é congregar ao território brasileiro pessoas que provêm de outros países, tratando-os como portadores de direitos e merecedores do mesmo tratamento digno que os cidadãos brasileiros. Adicionalmente, há uma específica categoria de migrantes internacionais, que são os refugiados. Tal termo foi definido pela Convenção de Genebra de 1951 e implementado no Brasil através da Lei Federal n. 9.474/1997, relacionando-se àqueles que necessitam de proteção de um país diferente do local de sua residência, por motivo de fundado temor de perseguição, e/ou aqueles que não desejam ou não estão impedidos de regressar ao país de residência habitual.

Como ensinam Marquez e Godoy (2016), embora houvesse no país um debate sobre a possibilidade de estender benefícios sociais a migrantes ou se seriam adstritos a cidadãos brasileiros, a Lei de Migração resolveu tal questão. Hoje, é possível afirmar sem ressalvas que a assistência social é um direito de todos, sem discriminação, garantido independentemente da nacionalidade e da condição migratória, com base no Art. 3º, XI:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. (Lei n. 9.474, 1997, p. 3).

Os menores de idade, de igual modo, são amparados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal n. 8.069/1990, independentemente de qualquer condição referente à nacionalidade:

Art. 3º [...] Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (ECA, 1990, p. 2).

Especialmente, em tal segmento populacional, a exposição a riscos e abusos é destacada por Milesi, Andrade e Parise (2016):

Se crianças e adolescentes em geral estão expostas ao risco de se tornarem vítimas destes e outros abusos, a situação de vulnerabilidade se agrava ainda mais para aquelas que se encontram em contexto de migração. Dada a magnitude do fenômeno da migração de crianças e adolescentes na América Latina, esta temática vem ganhando, desde a década de 1990, crescente espaço na agenda de governos, pesquisadores e organizações humanitárias, confessionais ou não, que atuam na região. (MILESI, ANDRADE e PARISE, 2016, p. 67).

Especificando a abrangência da questão, há de se considerar a Lei Federal n. 9.474/1997, que atualizou o antigo Estatuto dos Refugiados do ano de 1951. No território nacional, podem ser reconhecidas como refugiadas as pessoas que se encontram fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política e não podem ou não querem valer-se da proteção em seu próprio país. Segundo esse marco legal, são também refugiadas as pessoas obrigadas a retirar-se de sua nação devido a situações de grave e generalizada violação de direitos humanos da Justiça e Segurança Pública.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (LEI 9.474, 1997, p. 1).

Considerando que existe um sólido e abrangente arcabouço legal que trata da questão da migração e do amparo social a crianças e refugiados, salienta-se que o Brasil se mostra, ao menos normativamente, um país pródigo no tocante ao recebimento de migrantes. A partir de tal pressuposto, abordaremos nos tópicos adiante como tem se dado a política migratória no país e quais são os pontos onde os Tribunais de Contas podem colaborar para aperfeiçoar eventuais práticas que careçam de aperfeiçoamentos. Há de se frisar o foco do trabalho em observar oportunidades para a melhoria de políticas públicas para crianças e refugiados e identificar as raízes estruturais dos problemas migratórios no país, bem como pontos que podem abrigar evolução na forma de abordar os desafios enfrentados por crianças migrantes e refugiados. Ademais, políticas públicas que promovem ambientes acolhedores e de inclusão deste nicho populacional, além da participação de migrantes na vida política e social, tendem a contribuir para a potencialização das características do próprio país, criando sociedades mais prósperas.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A abordagem da presente pesquisa se destina a verificar as ações realizadas no país frente ao problema migratório, em especial, de crianças e refugiados, e como os Tribunais de Contas podem protagonizar iniciativas de forma a colaborar com o tema.

Para tanto, imperativo se faz observar como se dá territorialmente o fluxo migratório do país, isto é, em quais estados e regiões a migração se revela mais significativa, identificando quais seriam os pontos de maior demanda para políticas migratórias.

Como importantíssima ferramenta de pesquisa e diagnóstico do movimento migratório no país, o Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas (NEPO-UNICAMP) tomou a iniciativa de promover um portal totalmente interativo, aberto à consulta pública. O portal aglutina e delinea informações gerais sobre o Sistema de Registro Nacional Migratório. As estatísticas demonstradas abrangem o período de registro de 2000 a 2022, evidenciando situações dignas de nota, tais como:

- Total de registros de migrantes no Brasil: 1.781.924.
- Estado com maior número de migrantes: São Paulo, com 595.369 registros.
- Estado com menor número de migrantes: Tocantins, com 1.859 registros.

De forma complementar, a 7ª edição do relatório Refúgio em Números (OBMigra, 2022), elenca que, em 2021, foram solicitados 29.107 reconhecimentos da condição de refugiados no país, sendo que 31% deste total é composto por crianças, apontando a necessidade de garantir acesso amplo à informação e aos instrumentos de proteção social básica.

Com base em tais preceitos, os trabalhos foram direcionados a verificar o desenrolar de tais demandas sociais na prática por parte do Estado brasileiro, identificando situações que podem ser mais bem-conduzidas, além de práticas que podem ser tomadas como referência para o tratamento da questão em todo o território nacional.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

No escopo de nossa abordagem, pesquisamos as principais demandas de migrantes menores de idade (em especial crianças) e refugiados, como também a atuação do CONARE e boas práticas que vêm ocorrendo por parte de órgãos governamentais, nisso, identificando pontos carentes de aperfeiçoamento e oportunidades de ação por parte dos órgãos de controle externo brasileiros.

4.1 CRIANÇAS MIGRANTES

Os critérios para se definir aqueles que se encaixam nas definições de criança, adolescente e jovem ao redor do mundo não são uníssonos. Todavia, cumpre-nos

abordar o tema, primordialmente sob a perspectiva brasileira, de modo a focar nossa pesquisa no segmento infantil, sem desconsiderar o contexto global.

De acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989:

Art. 1º: Para efeito da presente Convenção, considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989, p. 1).

Tal pressuposto busca ofertar direitos e proteção ao grupo etário mais abrangente possível, considerando as variações interpretativas sobre onde se inicia a maioridade nos mais diversos países. Consequentemente, essa delineação é igualmente adotada pelas agências da ONU que dedicam seus esforços internacionalmente em temáticas relacionadas à migração e à infância, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei Federal n. 8.069/1990) traz uma definição ligeiramente diferente, contudo, sem causar prejuízos à abrangência da CDC, a saber:

Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

Como já abordado, é preciso frisar que o ECA se aplica a toda criança e adolescente no Brasil, independentemente de sua origem, logo, tal estatuto defende os direitos de todas as crianças e adolescentes, nacionais ou migrantes. Em tal contexto, Bhabha (2014), na obra *Child Migration and Human Rights in a Global Age* defende que o tema tem recebido crescente atenção desde o princípio do século XXI, não obstante, a falta de proteção persiste, o que, segundo a doutrinadora, deriva de um fenômeno de ambivalência.

O déficit de direitos é resultado de uma contradição fundamental e persistente em nossa abordagem como sociedade: de um lado, entendemos que o Estado tem a obrigação de proteger crianças vulneráveis; de outro, também esperamos que o Estado nos proteja de estranhos ameaçadores, mesmo que eles sejam crianças (BHABHA, 2014, p. 11 – traduzido pelo autor).

Com relação aos problemas advindos da questão migratória enfrentados por crianças, é possível citar:

- Precárias condições de moradia, alojamento e transporte.
- Falta de conforto e higiene.
- Disfunções familiares.

- Barreiras linguísticas, étnicas e culturais (que dificultam a integração social).
- Dificuldades em comunicação com profissionais de saúde.
- Falta de empatia, hospitalidade, adaptabilidade e estabelecimentos de ensino.

Tais questões tendem a desaguar em consequências diretas na saúde da família, muito em particular da criança, que por vezes está na origem de diversas patologias, elevando situações de risco e vulnerabilidade.

No que se refere à criança migrante, os riscos mais significativos mostram-se quando a migração ocorre em certos períodos do desenvolvimento mais propensos ao estresse, tais como os primeiros meses de vida, a primeira infância (com a pavimentação das bases para a aprendizagem escolar) e a adolescência, período de grandes transformações do indivíduo. Todo este somatório de fatores pode resultar em disfunções diversas, por exemplo: problemas de identidade, sentimentos de desvalorização e insegurança, dificuldades psicológicas e de integração social. Esses fatores, isolados ou conjugados, poderão refletir na adaptação social, em resultados escolares e, em última instância, em prejuízos para toda a sociedade.

Além disso, a saúde mental é outro problema de extrema relevância neste nicho populacional. O simples fato de serem migrantes leva as crianças e os adolescentes a sentirem-se marginalizadas, o que pode gerar condições de saúde mental das mais variadas. De acordo com Pressly (2017), a partir dos anos 1990 foi identificada uma condição de crianças migrantes na Suécia denominada Síndrome da Resignação, tendo sido registrados nada menos que 400 casos entre 2003 e 2005. Tal condição ocorre em crianças, demonstrando um comportamento apático e sem qualquer iniciativa, chegando a casos de perda de locomoção e de iniciativa, inclusive frente às necessidades mais básicas, como alimentação ou higiene. Pressly (2018) afirma ainda que nos anos 2010 houve queda no número de registros da síndrome, havendo o relato de 169 casos entre 2015 e 2016. O padrão da doença na Suécia mostrou-se concentrado em crianças de perfis geográficos e étnicos mais vulneráveis, sobretudo cidadãos oriundos de países da antiga União Soviética, ciganos e provenientes do Oriente Médio. A identificação da enfermidade e os esforços para vencer os desafios dela advindos só foram possíveis graças à atuação proativa do sistema de saúde sueco, mapeando as incidências e trabalhando junto às famílias para promover o adequado cuidado às vítimas da síndrome, não à toa, como observado, o número de casos vem diminuindo.

Assim, no caso brasileiro, mostra-se extremamente pertinente o mapeamento de famílias de migrantes por parte de Programas de Saúde da Família e a orientação às Secretarias de Saúde municipais e estaduais, de modo a orientar suas respectivas equipes para dedicar um olhar diferenciado aos menores migrantes, buscando observar eventuais padrões de patologias neste sentido.

Os princípios que regem o Serviço Único de Saúde (SUS) não são encontrados em muitos países ao redor do globo, pois o sistema brasileiro possui a peculiar e significativa condição de ser público, universal e sem contraprestação pecuniária direta, além de dispor a migrantes seu acesso. O princípio da equidade é de

extrema significância para entender a migração como um fenômeno que tende a inserir indivíduos, famílias e grupos sociais em situação de desigualdade e vulnerabilidade em relação aos cuidados e ao acesso a serviços de saúde. Portanto, para atender aos nichos populacionais formados por migrantes, não seria fora de contexto entender que a contratação de profissionais de saúde estrangeiros pode trazer resultados benéficos a toda a sociedade, inclusive facilitando e incentivando o acesso de estrangeiros aos serviços de saúde.

Para tanto, como proposta de atuação, os Tribunais de Contas podem direcionar seus olhares, em especial para os municípios de maior concentração migratória, e avaliar se a respectiva política pública de saúde tem sido correlacionada à política migratória. Além disso, as redes de educação pública têm a singular oportunidade de detectar eventuais problemáticas de adaptação de estudantes estrangeiros e, adicionalmente, a chance única para desenvolver junto aos alunos ambientes que possam trazer aos estudantes brasileiros experiências internacionais e enriquecimento de convívio social, descobrindo um pouco mais a respeito da vastidão da humanidade mundo afora, mesmo que dentro da própria sala de aula, com exemplos vivos.

Todavia, como destacam Milesi, Andrade e Parise (2016), abordando um mapeamento realizado em 2011 pela Organização dos Estados Americanos (OEA), há lacunas no tratamento da educação de crianças migrantes:

Não obstante, um mapeamento realizado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) concluiu que a educação de crianças e jovens migrantes não é um tema prioritário na agenda pública da região. De fato, muitos dos países analisados informaram não ter nenhuma política, nem ação, nem programa que atenda crianças migrantes, nem tampouco registros de quantas crianças migrantes vivem em seus territórios. É o caso, por exemplo, de Brasil, Honduras, Paraguai e Peru. Outros países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Panamá informaram não ter políticas, mas sim ações que também beneficiam crianças migrantes. Na América Latina, apenas Argentina, Colômbia, Equador, México e Venezuela informaram ter políticas de educação específicas para crianças e jovens migrantes.

Este descaso é preocupante, pois a garantia de uma educação de qualidade para crianças migrantes é fundamental em diversos aspectos de sua vida. De imediato, o acesso à educação de qualidade é crucial para sua integração local, e, posteriormente, é condição necessária para que possam ingressar no mercado de trabalho com maior qualificação e, assim, romper com os ciclos de reprodução geracional da pobreza. Assim, a inclusão efetiva no sistema educacional é essencial para assegurar o cumprimento do direito ao desenvolvimento da criança e obstáculos a esta inclusão representam um importante déficit na proteção da infância migrante. (MILESI; ANDRADE; PARISE, 2016, p. 71-72).

Não são raros os estudos e *cases* de atuação dos Tribunais de Contas referentes à questão da educação e aos cuidados na primeira infância, tanto é que os 33 Tribunais de Contas brasileiros assinaram, em agosto de 2022, a Carta de Fortaleza, documento através do qual recomendam-se 12 ações e estratégias com o objetivo de fazer valer, com absoluta prioridade, os direitos das crianças de 0 a 6 anos. Além disso, o Instituto Rui Barbosa publicou, também em 2022, o livro *A Primeira*

Infância e os Tribunais de Contas, trazendo um detalhado e profundo compilado de entrevistas com agentes que atuam na educação brasileira, experiências exitosas e diretrizes para o futuro. Contudo, em nenhuma das duas relevantes publicações, menciona-se, especificamente, a condição das crianças migrantes e refugiadas, o que indica uma oportunidade para aperfeiçoamento e ampliação do olhar das Cortes de Contas no sentido de complementar a política migratória brasileira com as ações de educação e cuidado junto a esse nicho populacional tão vulnerável.

4.2 REFUGIADOS E CONARE

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, tendo suas competências e composição definidas no art. 12 da Lei Federal n. 9.474, de 22 de julho de 1997.

Leão (2003) aborda que o CONARE apresenta uma estrutura clássica tripartite, pois abrange as principais instituições que se dedicam à busca de soluções para o tema com a observação da Defensoria Pública da União e da Procuradoria-Geral da União. O órgão, conforme o Art. 14 da Lei Federal n. 9.474/1997, detém a seguinte composição:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- III - um representante do Ministério do Trabalho;
- IV - um representante do Ministério da Saúde;
- V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;
- VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;
- VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

Como já mencionado, atuam como observadores a Procuradoria-Geral da República e a Defensoria Pública da União. Tendo em vista tal composição, o art. 12 da Lei Federal n. 9.474/1997 lista as relevantíssimas atribuições do órgão:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Analisando as atividades do órgão e como vem se dando todo o contexto de sua atuação, nossa pesquisa observou os pontos a seguir abordados.

4.2.1 Estrutura Regionalizada do CONARE

Conforme a Portaria n. 821, de 31/10/2019, houve a criação de Núcleos Regionais do CONARE para atuação descentralizada do órgão pelo país.

Entretanto, é importante frisar que, em todo o território nacional, há somente três unidades regionais e todas localizadas em relativa proximidade, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas. Muito embora sejam localidades densamente povoadas e importantes destinos de refugiados, chama a atenção o fato de não haver um núcleo regional, por exemplo, no estado de Roraima, que é a principal porta de entrada de migrantes venezuelanos no país.

Ademais, há de se ponderar que nem na Lei Federal n. 9.474/1997 tampouco no Regimento Interno do CONARE existe qualquer esboço de política pública que busque minimizar a demasiada concentração de refugiados no país. O arranjo de núcleos regionais do CONARE, pelo contrário, potencializa tal concentração de migrantes, o que tende a sobrecarregar políticas públicas de cidades já densamente povoadas, em detrimento de outros municípios que teriam condições mais favoráveis para receber novos moradores.

De acordo com o Ministério da Justiça (2022⁴), o panorama das solicitações de refugiados no Brasil que foram apreciadas pelo CONARE, em 2021, identifica-se que atualmente há um significativo protagonismo da Região Norte para a dinâmica do refúgio no país. Naquele ano, nada menos que 72,2% das solicitações apreciadas pelo CONARE foram registradas no norte do país e tais solicitações tinham cidadãos provenientes do Haiti (40.415), da Venezuela (9.777), de Cuba (355) e do Senegal (307). Contrariamente, a região Nordeste apresentou o menor percentual de solicitações apreciadas pelo CONARE, um total de apenas 0,4%. Quanto aos estados da Região Norte, destaca-se a protocolização de pedidos encaminhados no Acre 33.911 (47,8%), seguido por Roraima, 10.403 (14,7%) e Amazonas, 6.660 (9,4%). O total de pessoas provenientes do Haiti e da Venezuela que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado nessas três Unidades Federativas (50.017) representava nada menos que 70,5% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, analisadas pelo CONARE, no exercício de 2021.

É notável que cada município e região se deparam com peculiares realidades atinentes ao recebimento de migrantes e, para enfrentar eventuais problemáticas sobre tal questão, torna-se fundamental conhecer a realidade migratória local. No Brasil, independente da condição de refugiado ou não, todos os migrantes residentes devem estar registrados nas bases de dados da Polícia Federal, muito embora ainda existam os migrantes que apresentam situação não documentada e, assim, inexistem como registrados nas bases de dados oficiais da autoridade policial. Tal ausência de documentação, por um lado acarreta dificuldades para os próprios migrantes –

4 Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

dificultado ou impedido o acesso a determinados direitos –, por outro lado, também gera uma dificuldade adicional para o Estado, visto que este encara uma dificuldade a mais para conhecer o perfil de migração e eventuais necessidades.

Não obstante tal contexto, a realidade brasileira demonstra que são identificadas duas concentrações. Uma, nas portas de entradas do país, onde claramente se destaca a Região Norte; e a outra, no destino final dos refugiados, que demonstram direcionarem-se às já saturadas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Tal cenário demonstra a necessidade de uma atuação conjunta por parte dos Tribunais de Contas, no sentido de colaborar junto ao CONARE, para que a política migratória seja coordenada e acompanhada de modo participativo e colaborativo por parte das unidades federativas brasileiras. Para tanto, as intervenções de órgãos de controle externo estaduais mostram-se essenciais no debate dessa temática, de forma que haja uma adequada distribuição de migrantes pelo território nacional e que sejam identificadas oportunidades para maior inserção social em regiões, por exemplo, que demandem trabalhadores com perfis que os refugiados possam atender.

Analisando o contexto internacional, toma-se como exemplo o Canadá, país de enorme extensão territorial e um dos principais destinos de migrantes e refugiados no mundo. De acordo com dados de 2023 do governo canadense, somente entre 2016 e 2021 foram admitidos cerca de 1,3 milhões de novos migrantes e, desse contingente, há nada menos que 130.125 refugiados⁵. Imperativo ponderar que essa nação da América do Norte detém o total de 38 milhões de habitantes, população inferior ao estado de São Paulo, por isso, o peso da migração é enorme. Todavia, como resultado, enfrenta-se o problema da concentração de migrantes e refugiados em regiões com significativa densidade urbana (notadamente as cidades de Toronto, Vancouver e Montreal) e, como resposta, há iniciativas para que o novo contingente populacional ocupe outras partes do extenso território canadense, como os programas *Atlantic Immigration Pilot* – que destina-se a direcionar pessoas para as chamadas províncias do Atlântico: Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island e New Foundland and Labrador; e o *Rural and Northern Pilot* – que busca atrair novos moradores para diversas cidades localizadas em áreas do interior e do norte do país, tais como: North Bay (Ontário), Timmings (Ontário), Sault Saint Marie (Ontário), Vernon (British Columbia), Brandon (Manitoba), Moose Jaw (Saskatchewan), Claresholm (Alberta) e Rhineland (Manitoba).

4.2.2 Necessidade de Articulação Administrativa do CONARE

Conforme ensinam Lacerda e Gama (2016), a busca pela condição formal de refugiado é, por vezes, o único caminho disponível para regularização daqueles que adentram o território brasileiro sem visto de permanência. Considerando que refugiados podem permanecer regularmente no Brasil enquanto seus processos estão em análise, não são poucos os migrantes que buscam essa condição para uma

5 Disponível em: <https://www.macrotrends.net/countries/CAN/canada/refugee-statistics>

regularização paliativa, mesmo tendo ciência de que não reúnem os requisitos para o refúgio.

Consequentemente, segundo a OIM (Organização Internacional para as Migrações), na publicação *Política de Refúgio do Brasil Consolidada* (2017, p. 78), há gargalos a serem superados que inviabilizam uma atuação mais aprofundada e eficiente do CONARE:

Uma ação para maior articulação dos níveis de governo no tratamento do refúgio poderia ser coordenada pelo CONARE, estabelecendo meios pelos quais diferentes instâncias de governo poderiam colaborar no tratamento do grande fluxo de solicitações que tem abarrotado tal comitê. Neste estudo, representantes do CONARE e do ACNUR apontaram a dificuldade em lidar com um excesso de solicitações claramente não elegíveis para a categoria de refúgio. Recomenda-se que as instâncias locais, como secretarias municipais e centros de acolhida, reforcem seu aconselhamento aos potenciais solicitantes, alertando para os critérios de ilegitimidade e as probabilidades de indeferimento. Conforme o artigo 7º da Lei n. 9.474/97, todo estrangeiro tem direito a solicitar a proteção como refugiado no Brasil, portanto, cabe às instituições apenas informar e alertar, mas não impedir que um migrante faça a solicitação. A combinação dessa estratégia com a ampliação dos canais para migração segura, ordenada e regular ofertados pela nova lei de migrações pode produzir resultados efetivos, evitando, por exemplo, que o migrante humanitário equivocadamente identifique no pedido de refúgio sua alternativa de regularização no país.

[...]

Assim, a abertura de canais de migração regular tende a fortalecer o instituto do refúgio, facilitando que o CONARE atue de forma mais detida em outros temas ligados às políticas públicas concretas (indo além da avaliação de solicitações de refúgio). Seguindo algumas etapas adotadas no modelo sueco, o CONARE poderia convocar municípios a abrigar determinadas quotas de refugiados, oferecendo auxílios financeiros para instalação e integração durante pelo menos os primeiros meses na nova cidade de acolhida. Esse reassentamento nacional, que poderia ser realizado em parceria com o MDS, o Sistema Nacional de Emprego e as agências do sistema ONU, como a OIM e o ACNUR, demandaria a ampliação do quadro de pessoal do órgão. Um departamento exclusivo para a inclusão laboral de refugiados também poderia ser criado no Sistema Nacional de Emprego a fim de fortalecer esse processo.

[...]

Em meio a fluxos massivos, recomenda-se especial escuta às demandas dos municípios fronteiriços sem recursos e estruturas próprias para a assistência inicial. Na ausência de uma autoridade migratória central, pode ser relevante fortalecer o CONARE para que coordene essa articulação, especialmente quando se tornar necessário o deslocamento de profissionais e especialistas para o terreno. Ações nessa direção já foram realizadas nos mais recentes fluxos de angolanos e haitianos para municípios com estrutura insuficiente. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2017, p. 78).

Portanto, pelo breve relato, não são poucas as questões a serem superadas.

A ausência de uma autoridade central de imigração faz com que a política migratória seja difusa e tenha suas ações realizadas de forma pouco coordenada no país. Os Tribunais de Contas, principalmente dos estados que possuem regiões fronteiriças, detêm a oportunidade de angariar esforços em conjunto para a busca de melhores resultados, sobretudo na cobrança e no acompanhamento pela acolhida e agilidade de processos de análise dos solicitantes de refúgio no país. Somado a isso,

é peremptório mencionar que ações coordenadas pelos Tribunais de Contas podem identificar e buscar soluções para problemáticas que podem ser comuns a variados municípios que recebem elevados contingentes de refugiados no país, em especial, na Região Norte.

A citada publicação da OIM ainda menciona que há problemas que precisam ser superados no que se refere à acolhida de grandes fluxos de refugiados, o que exige melhor preparo e instalações de pontos de atendimento em grandes aeroportos (o Aeroporto de Guarulhos, por exemplo, foi mencionado por muitos refugiados como sua porta de entrada no país), no que se mostra necessário que tais pontos estratégicos sejam ocupados por profissionais especializados em migração e refúgio, além de devidamente treinados para um atendimento humanizado dos recém-chegados. Ademais, é abordada a necessidade de implementação de um sistema para verificação presencial daqueles que se encontram com condição de refúgio pendente no país, objetivando verificar se a pessoa ou família ainda se encontra em território nacional, o que seria uma espécie de “senso contínuo”. Isso é necessário, pois muitos refugiados deixam o país sem que nem mesmo seu pedido inicial tenha sido analisado, o que demanda maiores esforços do CONARE e ralenta a fila de espera para aqueles que efetivamente aguardam uma definição de sua condição.

4.3 AÇÕES DE ACOLHIMENTO E CUIDADO A CRIANÇAS MIGRANTES E REFUGIADOS PELO BRASIL

Pudemos observar que a questão da descentralização de ações políticas para migrantes no Brasil, traduzida na inexistência de uma autoridade central que regule e coordene os serviços e ações destinados a esse público, resulta em determinadas situações desfavoráveis que poderiam ser evitadas, caso houvesse uma visão mais abrangente sobre as muitas questões e demandas que são atinentes ao tema.

Não obstante, salienta-se que mesmo com tal panorama existem espelhadas e descentralizadas pelo Brasil diversas iniciativas que visam o acolhimento e a inserção em nosso país, conforme será observado nos tópicos subsequentes, com destaque para aquelas que remetem-se a crianças e refugiados.

4.3.1 Operação Acolhida – Governo Federal

Esta iniciativa do Governo Federal brasileiro buscou pôr em prática a interiorização de refugiados venezuelanos recém-chegados no território nacional através da fronteira localizada em Roraima.

Segundo dados do Governo Federal⁶, a ação governamental iniciou-se em março de 2018, sendo uma resposta do governo brasileiro ao enorme fluxo migratório proveniente da Venezuela. Tal ação baseia-se em três pilares: Ordenamento da Fronteira, Abrigo e Interiorização.

Dados do Governo Federal expõem que até o final de 2022 haviam sido

6 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>.

interiorizados mais de 84 mil venezuelanos em 887 municípios brasileiros, sendo que 35% são crianças e adolescentes. Por outro lado, muitas cidades não detinham qualquer experiência no acolhimento de tais contingentes, tampouco na inserção social dos mesmos aos serviços públicos locais. Assim, buscando informar às famílias migrantes venezuelanas inseridas no processo de interiorização sobre os direitos e os procedimentos para acesso à educação no Brasil, bem como diminuir eventuais impactos negativos deste processo para as crianças e adolescentes, a Operação Acolhida desenvolveu o projeto *Educação para Interiorização*, dentro do qual foi criado o *Pasaporte para la Educación*, consistindo-se em um material informativo (em língua espanhola) sobre os procedimentos que devem ser realizados para a matrícula ou transferência escolar, além de uma cartilha denominada *Viajando por Brasil con Felipe y Elena*, que tem como público-alvo crianças de 6 a 11 anos. Tal cartilha é distribuída em um conjunto de itens que contém mochila e materiais escolares e se trata de uma publicação bilíngue (português e espanhol), para facilitar e instigar o aprendizado do português. Além disso, no acolhimento da família migrante, é fornecida uma carta de apresentação para ser entregue à escola de destino do menor, viabilizando/facilitando a transferência ou matrícula. A carta se propõe a elencar uma apresentação do menor e de seus responsáveis, além de uma explicação sobre quais direitos os recém-chegados possuem na condição de refugiados.

Figura 1 – *Pasaporte para la Educación*



Fonte: disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/projeto-passaporte-para-educacao-apresenta-cultura-brasileira-e-o-direito-educacao-para-criancas-e-adolescentes-venezuelanos-no-brasil>. Acesso em: 12 mar. 2023.

Figura 2 – Cartilha Infantil – Viajando por Brasil com Felipe y Elena

Fonte: disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/projeto-passaporte-para-educacao-apresenta-cultura-brasileira-e-o-direito-educacao-para-criancas-e-adolescentes-venezuelanos-no-brasil>. Acesso em: 12 mar. 2023.

Muito embora os importantes desafios no preparo e na capacitação das cidades e regiões que têm recebido refugiados venezuelanos em tal processo de interiorização, a Operação Acolhida tem se mostrado uma excelente prática governamental, que buscou aliar a solução dos problemas com ações proativas e que manifestam a preocupação primordial com o cuidado humano aos recém-chegados.

4.3.2 Programa Portas Abertas – Prefeitura de São Paulo

Em 2017, a Prefeitura da maior cidade do país tomou a iniciativa de instituir um programa que objetiva o oferecimento de cursos de português nos níveis básico, intermediário e avançado em escolas da Rede municipal, por meio de professores da própria Rede.

Tal objetivo, conforme descreve a própria Prefeitura da capital paulista, tem como alvo promover a inclusão social dos migrantes no território, tratando-se de uma política de Estado que, por meio do acolhimento linguístico, é fornecida capacitação sobre a temática migratória e matérias correlatas.

As informações da Prefeitura de São Paulo demonstram que, no 1º semestre do ano de 2023, um total de 12 escolas, espalhadas por todas as regiões da cidade, abrigavam o programa⁷.

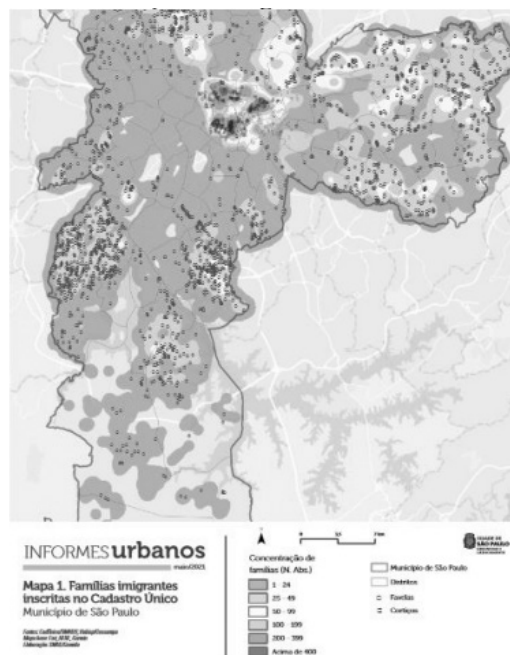
O material didático é fruto de uma iniciativa de três professoras da rede municipal e foi confeccionado com o apoio do Centro de Línguas da Universidade de São Paulo. Os professores responsáveis por ministrar as aulas são capacitados através de formações especiais da própria rede municipal. O acesso ao curso é livre

⁷ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/portas_abertas/index.php?p=259375

para todo e qualquer migrante, mesmo aqueles que não possuem documentação, e é direcionado a todas as nacionalidades. Ademais, não é cobrada qualquer contraprestação pecuniária dos participantes e, antes da matrícula, é realizada uma avaliação diagnóstica para nivelamento.

Como ponto carente de aperfeiçoamento, identifica-se que, apesar da concentração de migrantes na cidade ser bem-preponderante na região central (conforme a Figura 3), apenas uma das doze escolas que ofertam o curso localiza-se no centro, ao passo que há oito escolas na zona leste da capital.

Figura 3 – Concentração de migrantes na cidade de São Paulo



Fonte: disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/arquivos/informes_urbanos/48_Imigrante_CadUnico.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

A Prefeitura de São Paulo conduz outras iniciativas que podem ser de considerável proveito para outros municípios brasileiros, pois trata a questão da migração e do acolhimento de refugiados com diligência destacável, ofertando outros programas e projetos como a formação de servidores, a incidência internacional e o acolhimento especial a mulheres, além de dispor de um Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) e um Plano Municipal de Políticas para Imigrantes, instituído, oficialmente, por meio do Decreto Municipal n. 59.965 de 07/12/2020.

Por fim, no tocante ao cuidado destinado à crianças migrantes, há de se notar que a política municipal para a população migrante da capital paulista contém, de forma regulamentada, um conjunto de procedimentos para facilitar e fomentar o exercício ao direito universal à educação, incluindo flexibilização na documentação

exigida para matrículas de crianças e observação dos princípios de interculturalidade em unidades de ensino da rede pública municipal.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No escopo desta pesquisa, as evidências demonstraram que a necessidade mais latente que se mostra é a de articulação. Articulação que envolve tanto as políticas públicas, na correlação da política migratória com políticas de saúde, educação, assistência social e correlatas, bem como entre os atores institucionais envolvidos para uma atuação coesa e padronizada, de modo a otimizar o tratamento desta tão sensível questão. A condição de crianças migrantes e de refugiados deve ser mais analiticamente avaliada, tendo em conta que diversos problemas sociais (particularmente no tocante à saúde e à educação) tendem a ser potencializados em crianças que enfrentaram situações agudas durante sua vida até (e durante) a chegada ao Brasil.

Os resultados demonstraram que a falta de uma autoridade central de migração e refúgio potencializa os problemas administrativos e gargalos de atuação, além de sobrecarregar o CONARE com demandas que poderiam ser evitadas (tais como análises de pedidos de refugiados que já deixaram o país) caso houvesse uma proatividade de municípios fronteiriços em constantemente verificar a condição de solicitantes de residência no Brasil.

Há de se frisar, igualmente, que a ausência de coordenação nacional migratória resulta em atuações que são, por vezes, concentradas, a exemplo do que ocorre com as instalações dos núcleos regionais do CONARE, que se limitam às regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Por todo o contexto, os Tribunais de Contas, considerando a coesão institucional que possuem, detêm uma oportunidade de adentrar ao tema de forma a colaborar no sentido de correlacionar políticas públicas e ações, além de avaliar as que estão vigentes, tudo isso com o objetivo de realizar uma atuação que de fato impacte positivamente a vida de um grande número de pessoas, os migrantes, refugiados e brasileiros que acolhem a estes, visando trazer contribuições para que toda a sociedade evolua no sentido de tratar a questão da migração e do acolhimento internacional de maneira mais adequada e natural.

Análises de publicações dos Tribunais de Contas, por exemplo, da área da educação, demonstram que o tema da migração ainda não vem ganhando o espaço e a atenção devidos, o que, repisa-se, é uma excelente oportunidade para ajustar parâmetros de forma a aperfeiçoar as atuações insituacionais das Cortes de Contas brasileiras.

Por fim, foi possível identificar práticas governamentais, como o Projeto Acolhida e o Programa Portas Abertas que, por meio, respectivamente, do Governo Federal e da Prefeitura de São Paulo, estão sendo responsáveis por abrigar e acolher migrantes, refugiados e crianças no contexto brasileiro, através de políticas públicas que vão de encontro às necessidades principais daqueles que adentram o território nacional. Ademais, os exemplos da capital paulista no tratamento de

toda a política migratória podem ser um referencial para o país, no que os Tribunais de Contas detêm a oportunidade de serem indutores para que tais políticas sejam conhecidas e implementadas em outras regiões de nosso território.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se constatar que a imigração é um fenômeno global que afeta a maioria dos países em todo o mundo e que a crescente mobilidade humana tem gerado profundos desafios para as políticas públicas em muitas nações, especialmente para aquelas que recebem um grande número de refugiados e crianças migrantes.

A presente pesquisa observou que não são poucas as demandas deste nicho populacional, o que requer políticas públicas direcionadas e específicas, sempre com toda a diligência para tratar de cada situação.

A vulnerabilidade de crianças migrantes e de refugiados de todas as idades merece especial atenção, pois a sensibilidade para tratar das problemáticas advindas daqueles que por vezes carregam negativas marcas do passado mostra-se sobremodo necessária, de forma a buscar a inserção e adaptabilidade humana deste segmento social.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, estão diante de uma oportunidade singular para de fato impactar, positivamente, a vida de pessoas que residem em nosso território, não necessariamente brasileiras, compartilhando políticas públicas migratórias nos diversos órgãos públicos sob sua jurisdição, instigando a participação da sociedade civil e induzindo publicações e estudos atinentes ao tema, visto que a realidade das regiões brasileiras no que se refere ao recebimento, sobretudo de refugiados e crianças, é consideravelmente diversa.

Como ações concretas, a presente pesquisa sugere que, para pôr em prática a mencionada articulação, os Tribunais de Contas brasileiros tratem do tema de forma conjunta, o que poderia ocorrer através da criação de um comitê técnico do Instituto Rui Barbosa destinado a avaliar políticas migratórias de entes federativos brasileiros, reunindo membros de variados órgãos de controle externo brasileiros. Além disso, sugere-se que cortes de contas de unidades federativas que possuam maior população migrante infantil e refugiada (destacando TCM-SP, TCM-RJ, TCE-SP, TCE-RR, TCE-AC e TCU) dediquem diligentes esforços na avaliação das políticas migratórias, integrem-se às atividades do CONARE e multipliquem aos demais Tribunais de Contas brasileiros os resultados de tais ações, sempre na perseguição à maior efetividade no tratamento da questão migratória e seus evidentes reflexos no território nacional. Como sugestão de política pública a ser escolhida como ponto de partida para avaliação em tal escopo, recomenda-se a verificação dos mapeamentos de famílias migrantes por parte de Programas de Saúde da Família e da orientação às Secretarias de Saúde municipais, além de observar se há eventual contratação de profissionais de saúde estrangeiros para facilitar e incentivar o acesso aos serviços de saúde.

Ademais, salienta-se que há órgãos de controle da comunidade europeia que têm sido diligentes com relação ao tema, inclusive por meio de estudos recentes

que vêm sendo publicados nos últimos anos. Como exemplo, cita-se o Tribunal de Contas Europeu que, através do Documento de Análise n. 04/2018: *A integração de migrantes provenientes de fora da União Europeia (UE)* aborda atividades empreendidas por parte da UE para apoiar a integração de pessoas que vivem legalmente na UE sem terem cidadania da União e, a partir do estudo, o órgão assinalou uma série de desafios fundamentais relacionados à sua integração. Adicionalmente, deve-se enfatizar que o Tribunal de Contas da França (Cour des Comptes) publicou, em fevereiro de 2023, um levantamento sobre o acolhimento prestado pelos órgãos de governo franceses aos refugiados ucranianos em 2022, o que está descrito no documento *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022* e pode ser de grande valia para o aprofundamento na temática.

Conclui-se que o cumprimento por parte dos órgãos de controle externo dos ditames do princípio n. 05 da NBCASP 12, em particular, para responder às principais questões que afetam a sociedade, avaliar riscos emergentes de políticas ineficientes e ineficazes e estar a par de questões relevantes debatidas nacional e internacionalmente; pode se dar através do devido cuidado à questão migratória, no que este trabalho propõe um especial olhar para crianças e refugiados, que se mostram como o segmento mais vulnerável nesse contexto.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC). **Carta de Fortaleza.**

5º CONACON – Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo.

Fortaleza, 2022. Disponível em: https://www.anticbrasil.org.br/images/Carta_de_Fortaleza_2022_-_25_de_novembro_de_2022_1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração.

Brasília: DF, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília: DF, 1980.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para

a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília: DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 4 mar. 2023.

BHABHA, Jacqueline. **Child Migration and Human Rights in a Global Age**. Princeton University Press, New Jersey, EUA. 2014.

CANADÁ. **Atlantic Immigration Pilot Program**. Governo do Canadá. 2018. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/atlantic-immigration.html>. Acesso em: 04 mar. 2023.

CANADÁ. **Rural and Northern Pilot Immigration Program**. Governo do Canadá. 2020. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/rural-northern-immigration-pilot.html>. Acesso em: 06 mar. 2023.

CANADÁ. **Immigration Data**. Governo do Canadá [2022]. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2022/12/canada-welcomes-historic-number-of-newcomers-in-2022.html>. Acesso em: 04 mar. 2023.

COUR DES COMPTES. **L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022**. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccueil-et-la-prise-en-charge-par-letat-des-refugies-dukraïne-en-france-en-2022>. Acesso em: 20 jun. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **A Primeira Infância e os Tribunais de Contas**. Brasília: DF, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/03/E-BOOK-PRIMEIRA-INFANCIA-13-12-2022.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 12 – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público**. Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos. 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/rrcosta/Downloads/NBASP-12-Valor-e-Beneficio-dos-TCs.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em Números**. 7. ed., Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

LACERDA, Ana; GAMA, Carlos. **O solicitante de refúgio e a soberania moderna: a identidade na diferença**. Lua Nova, 97, p. 53-80, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/8Y367gMfyp5WSX8xX9X5VGC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2023.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A temática do refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. In: MILESI, Rosita (Org.).

Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, p. 171-196, 2003.

LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira de 1872 a 1972. **Revista de Saúde Pública da Universidade de São Paulo**. USP: São Paulo, p. 49-90, 1974. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/gSZkx3b5kCr8TkWjGRxmfx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MARQUEZ, Isabel; GODOY, Gabriel. Perspectivas para a Proteção de Migrantes e Refugiados à Luz da Declaração de Nova Iorque. **Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 11, n. 11, Instituto Migrações e Direitos Humanos: Brasília, 2016.

MILESI, Rosita; ANDRADE, Paula Coury; PARISI, Paolo. O Déficit de Proteção a Crianças Migrantes na América Latina. **Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 11, n. 11, Instituto Migrações e Direitos Humanos: Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria n. 821, de 31 de outubro de 2019**. Regulamenta a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Anexo III do Decreto n. 10.073, de 18 de outubro de 2019, que altera o Decreto n. 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/82> Acesso em: 15 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 05 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção de Genebra de 1951. **Série Tratados ONU n. 2545**, v. 189, p. 137. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatu_to_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Política de Refúgio do Brasil Consolidada**. Brasília: DF, 2017. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/politica_de_refugio_no_brasil_VOLUME2.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

PERBONI, Diego e ROCHA, Camila. **Os Migrantes e a Agenda 2030**. I Seminário de Pesquisa Sobre Imigração – Universidade Comunitária da Região de Chapecó-SC. Disponível em: <https://portaleventos.uffs.edu.br/index.php/spm/article/view/17077/11096>. Acesso em: 18 abr. 2023.

PRESSLY, Linda. **O que é a Síndrome da Resignação, a misteriosa doença que ocorre na Suécia**. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41761272>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SÃO PAULO. **Portas Abertas**: Português para Imigrantes. 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/portas_abertas/. Acesso em: 04 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **Documento de análise n. 04/2018: A integração de migrantes provenientes de fora da EU**. 2018. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/-/tribunal-de-contas-europeu-identifica-desafios-a-integracao-de-migrantes>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PROJETO JUNTOS PELA EDUCAÇÃO: breve levantamento da segurança escolar na rede pública de ensino do estado do Amapá

TOGETHER FOR EDUCATION PROJECT: brief survey of school safety in the public school system in the state of Amapá

Regildo Wanderley Salomão¹

Terezinha de Jesus Brito Botelho²

Carina Baia Rodrigues³

Regiane Guedes Rodrigues⁴

Marcio da Paixão Barros⁵

Resumo: Este artigo apresenta informações relativas à segurança identificada nas unidades de ensino visitadas pelo Projeto Juntos Pela Educação, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP). Serão expostos dados referentes à existência e aos tipos de problemas relacionados à segurança e quais as formas de atendimento disponíveis nas escolas. O referido estudo ocorreu por meio de pesquisa de campo. A análise possui abordagem quantitativa e qualitativa. No bojo dos resultados, foi possível notar problemas como a existência de invasões na área escolar e ausência de controle de portaria. Observaram-se, ainda, escolas sem nenhum tipo de sistema ou mecanismo para promoção de proteção. Este estudo, além de servir ao acompanhamento e controle das políticas públicas por parte do

1 Graduado em Ciências Econômicas pelo Centro de Estudos Superior do Estado do Pará (CESEP). Curso de Administração de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (PROTAP) pelo Instituto de Administração da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP). Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

2 Graduada em Ciências Contábeis (UFPA). Graduada em Licenciatura Plena em Letras (UFPA). Graduada em Direito (Estácio/FAMAP). Especialista em Auditoria (PUC-BH). Especialista em Auditoria e Controladoria (CEAP). Especialista em Gestão Pública e Privada (CEAP). Especialista em Direito Administrativo (UNIDERP). É Conselheira-Substituta no TCE-AP. Membro da Academia Amapaense de Ciências Contábeis.

3 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Especialista em Gestão e Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Teologia e Ciências Humanas (FATECH). Mestra em Educação pela UNIFAP. Advogada, Professora do Curso de Graduação em Direito e Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade Brasil Norte (FABRAN), Auditora de Controle Externo e Membro do Grupo de Trabalho da Educação do TCE-AP.

4 Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP), Especialista em Direito Público (Faculdade Anhanguera), Especialista em Negociação Coletiva (UFRGS) e Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Advogada. Professora Universitária. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP).

5 Graduado em Letras pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Especialista em Novas Linguagens e Novas Abordagens para o Ensino da Língua Portuguesa pela Faculdade Atual. Mestrando em Letras pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Professor da rede estadual do Amapá e Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP). É membro do Grupo de Trabalho da Educação do TCE-AP.

TCE-AP, serve ao controle social e aos gestores do estado, a fim de que possam traçar estratégias para o enfrentamento da insegurança nas escolas da Rede Pública de Ensino do Amapá.

Palavras-chave: Projeto Juntos Pela Educação. TCE-AP. Segurança Escolar. Controle Social.

Abstract: This paper presents information related to the security identified in the teaching units visited by the Together for Education Project, developed by the State of Amapá Courts of Accounts (TCE-AP). Data referring to the existence and type of problems related to safety and what forms of assistance are available in schools will be exposed. The referred study took place through field research. The analysis has a quantitative and qualitative approach. In the midst of the results, it was possible to notice problems such as the existence of invasions in the school area and the absence of gate control. There were also schools without any kind of system or mechanism to promote protection. This study, in addition to monitoring and controlling public policies by the TCE-AP, is useful to social control and state managers so that they can devise strategies to face insecurity in the schools of the Public Education Network of the State of Amapá.

Keywords: Together for Education Project. TCE-AP. School Security. Social Control.

1 INTRODUÇÃO

O advento da era digital, potencializada pelas invenções tecnológicas, bem como por acontecimentos recentes e de grande impacto na esfera mundial, fez com que o Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP) passasse a adotar um posicionamento alinhado a essas novas demandas e desafios. Dessa forma, no controle dos recursos públicos, começou a utilizar diferentes formas de trabalho, sinalizando que o órgão se reinventava, a partir de então.

Dentre os atores que desempenham tais atividades no âmbito do TCE-AP, destaca-se o Grupo de Trabalho da Educação/Tribunal de Contas do Estado do Amapá (GT-Educação/TCE-AP), que desenvolve atualmente o Projeto Juntos Pela Educação, o qual possui como objetivo precípuo contribuir para o aprimoramento da qualidade da educação pública amapaense.

O Projeto Juntos Pela Educação, desde novembro de 2021, vem coletando *in loco* informações das redes públicas de ensino dos 16 (dezesseis) municípios e da rede pública do estado, dando ênfase aos seguintes eixos: 1) gestão da secretaria e das escolas da rede estadual e da rede municipal, destacando a organização pedagógica e as boas práticas educacionais das redes; 2) infraestrutura, com atenção para a acessibilidade e para os protocolos de biossegurança exigidos na ocasião da pandemia de Covid-19; 3) merenda escolar; 4) transporte escolar; e, 5) atuação dos Conselhos de Controle Social e Unidades Executoras.

Alguns dos eixos apresentados estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) definidos pela Agenda 2030, dos quais, como exemplo, pode-se mencionar: a) o eixo de gestão da secretaria de educação e das escolas que se atrela ao ODS 4, que trata da educação de qualidade; b) o eixo infraestrutura que se liga ao ODS 4, em sua meta 4.a, que possui como proposta construir e melhorar instalações físicas para educação apropriadas às crianças e sensíveis às deficiências, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos; ainda no eixo infraestrutura são contempladas análises relativas ao ODS 6 que trata da água potável e saneamento; e, c) no eixo merenda escolar,

o projeto se relaciona com o ODS 2, relativo à fome zero e agricultura sustentável. Nesse sentido, a execução dos trabalhos também serve ao propósito de acompanhar e estimular o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito local.

O Projeto Juntos Pela Educação concretiza a novel atuação do TCE-AP, consoante comentado alhures, haja vista que este desenvolve uma ação mais presente e direta, mais efetiva e profícua junto às redes públicas de ensino, o que contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública no âmbito educacional. Além disso, pretende-se, com a execução do projeto contribuir para a melhoria dos índices educacionais e com a qualidade da educação no estado do Amapá.

Sendo assim, o presente trabalho possui como objetivo geral apresentar dados relevantes em relação à segurança escolar das redes públicas de ensino dos municípios e da rede pública estadual, obtidos por meio do Eixo 2: infraestrutura. Trata-se, portanto, de uma pesquisa com abordagem quantitativa e qualitativa, que para ser efetivada a coleta de dados foi realizada pesquisa de campo. Desse modo, o artigo se estrutura em seções que apresentam o referencial teórico utilizado, bem como os procedimentos metodológicos, o detalhamento dos dados obtidos, a análise e discussão dos dados e, por fim, as considerações finais.

Urge frisar, por último, que a presente temática relacionada à segurança escolar é deveras pertinente, vez que os casos de violência nas instituições escolares vêm crescendo ultimamente, tanto no estado do Amapá como em todo o país, causando medo e revolta na maioria da população. Dessa forma, é mais que necessária a atuação dos Tribunais de Contas para que o debate acerca dessa problemática seja posto como prioritário e, a partir do diálogo com os demais poderes, possa apontar políticas públicas efetivas com o intuito de combater a violência no recinto escolar.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O direito à educação e à segurança é garantido pela Constituição Federal Brasileira de 1988, dentre outros direitos também fundamentais. Observa-se no artigo 6º da Constituição Cidadã a menção a tais direitos: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Desse modo, o legislador definiu uma série de direitos, os quais são essenciais, elementares e básicos com o objetivo de assegurar a todas as pessoas uma vida digna por meio de tais direitos.

O direito à segurança pública consta não só no rol dos direitos e garantias fundamentais como também, no capítulo que dispõe sobre os direitos sociais. É tão importante que este direito consta ainda no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), materializando-se, dessa maneira, como dever do Estado, além de ser de responsabilidade de todos os cidadãos. Nessa perspectiva, define-se segurança pública como sendo um serviço público essencial que visa à proteção dos indivíduos, à prevenção e o controle da criminalidade e da violência, sejam elas efetivas ou potenciais, com a finalidade de garantir o pleno exercício da cidadania.

É de suma importância trazer à baila questões relacionadas à segurança pública no ambiente escolar, haja vista que é um assunto em evidência atualmente nos meios de comunicação de massa e até mesmo nas conversas informais, pois, a criminalidade e a violência estão ultrapassando os muros das instituições de ensino, no Brasil. Além disso, a violência escolar pode ser definida como toda ação ou omissão que cause ou vise causar dano à escola, à comunidade escolar ou a algum de seus membros (UNESCO, 2019).

Ao tratar do assunto, Colombier (1989), na obra *Violência na Escola*, entende o fenômeno da violência nas escolas como atos de violência contra as instalações da escola, contra os professores e entre os próprios alunos, apontando os aspectos socioeconômicos e familiares como causa. Por outro lado, na concepção de Abramovay (2002, p. 17):

A noção de violência é, por princípio, ambígua. Não existe uma única percepção do que seja violência, mas multiplicidade de atos violentos, cujas significações devem ser analisadas a partir das normas, das condições e dos contextos sociais, variando de um período histórico a outro.

Compactua-se com a mencionada percepção da autora, no sentido de que a violência apresenta um caráter notadamente complexo a depender do período histórico vivenciado por determinada sociedade. Além do que, é necessário também analisar as causas e os motivos da violência no contexto escolar, a fim de saber lidar com essa problemática de forma a combatê-la efetivamente.

Charlot (2002) assegura que, historicamente, a questão da violência na escola não é tão nova, tendo sido registrada ainda no final do século XIX. Entretanto, as formas que esta assume é que são novas, sendo importante considerar a violência na escola ou que se produz dentro do espaço escolar sem estar ligada à natureza das atividades de ensino, diferente da violência contra a escola, que visa atingir a instituição e aqueles que a representam, e também distinta da violência da escola, institucional, simbólica e que incide sobre os estudantes via imposição curricular, modos de organização das classes, avaliação autoritária e outras formas de controle, discriminação e humilhação.

Na perspectiva de Debarbieux (1996), ao se estudar a violência escolar deve-se levar em consideração situações como:

Os crimes e delitos tais como furtos, roubos, assaltos, extorsões, tráfico e consumo de drogas etc., conforme qualificados pelo Código Penal; as incivildades, sobretudo, conforme definidas pelos atores sociais; sentimento de insegurança ou, sobretudo, o que aqui denominamos sentimento de violência, resultante dos dois componentes precedentes, mas, também, oriundo de um sentimento mais geral nos diversos meios sociais de referência (DEBARBIEUX, 1996, p. 42).

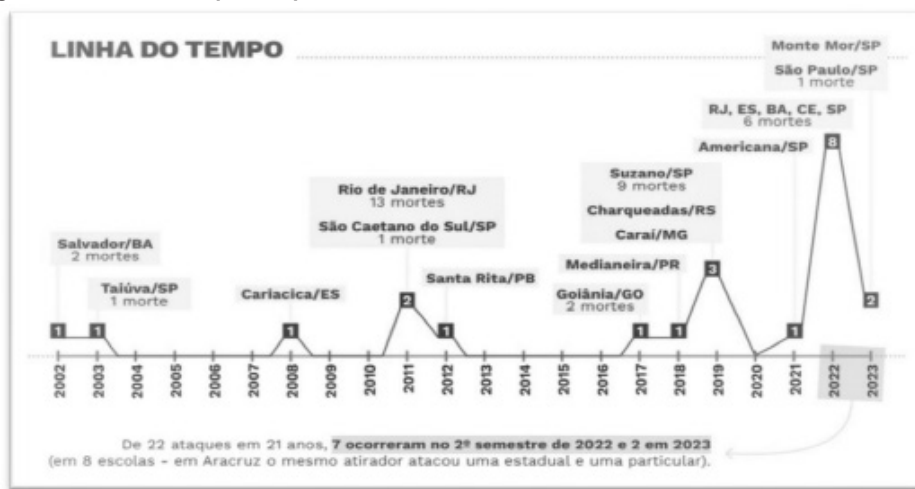
Assim, para estudar o crescente aumento de violência nas escolas, deve-se atentar para todos os aspectos, principalmente, aqueles intrinsecamente relacionados ao comportamento social. Pois, segundo Noleto (2014, p. 1), “a violência nas escolas reproduz a violência na sociedade, não é um fenômeno intramuros isolado”. Dessa maneira, o que vem ocorrendo nas escolas, de acordo com o autor, evidencia o

comportamento violento da sociedade.

Sob essa perspectiva, é oportuno salientar que as escolas brasileiras, nos últimos anos, têm enfrentado uma crescente onda de violência no ambiente escolar. No Brasil, a mídia nacional tem veiculado, cada vez mais, casos envolvendo violência nas escolas com vítimas, como o ocorrido em Suzano, São Paulo. De acordo com um levantamento feito pelo Instituto Sou da Paz (2023), entre os anos de 2002 e 2019, ocorreram 8 (oito) dessas situações. Mais recentemente, como se fora um estopim, a invasão de uma escola em Santa Catarina fez eclodir diversos casos de violência escolar por todo o país.

A revista Nova Escola (2023) apresentou um estudo no qual se evidenciou que nos últimos 21 anos, o Brasil registrou 22 (vinte e dois) ataques, em 23 (vinte e três) unidades escolares, cometidos por estudantes ou por ex-estudantes, com idades entre 10 e 25 anos. Somente no segundo semestre do ano passado até agora (abril de 2023), foram registrados 9 (nove) atentados, que resultaram em 7 (sete) mortes. O estudo apresenta uma linha do tempo na qual consta a evolução dos casos de ataques em escolas, no Brasil, nos últimos 21 anos:

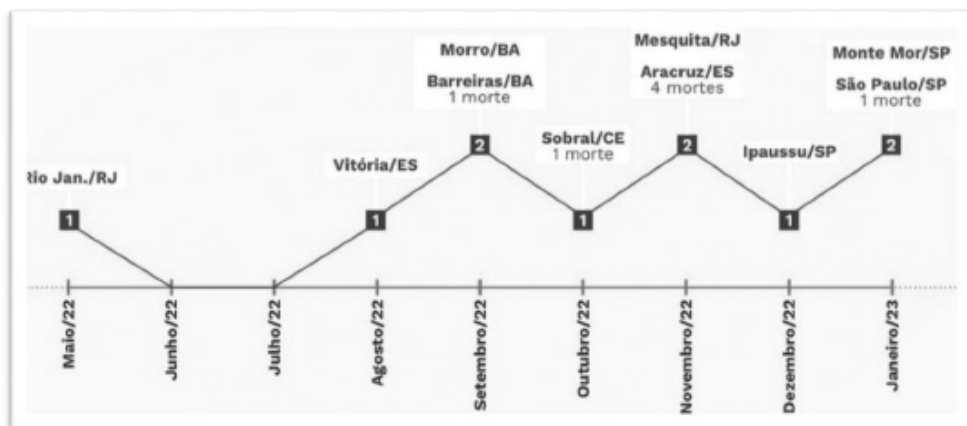
Figura 1 - Linha do Tempo: ataques de violência extrema em escolas no Brasil



Fonte: Nova Escola, 2023.

Importa observar que o levantamento excluiu os casos que tiveram o planejamento fracassado e, por consequência, foram impedidos, também não foram computados aqueles realizados por adultos e os ataques que não foram planejados, como aqueles ocorridos no momento de uma briga, por exemplo. Logo, os dados se referem aos ataques protagonizados por estudantes e que foram fruto de planejamento prévio. Nota-se, pela imagem (Figura 1), que de um total de 22 (vinte e dois) ataques de violência extrema em ambientes escolares, 10 (dez) ocorreram nos dois últimos anos (2022 e 2023). O detalhamento referente aos dois últimos anos consta a seguir:

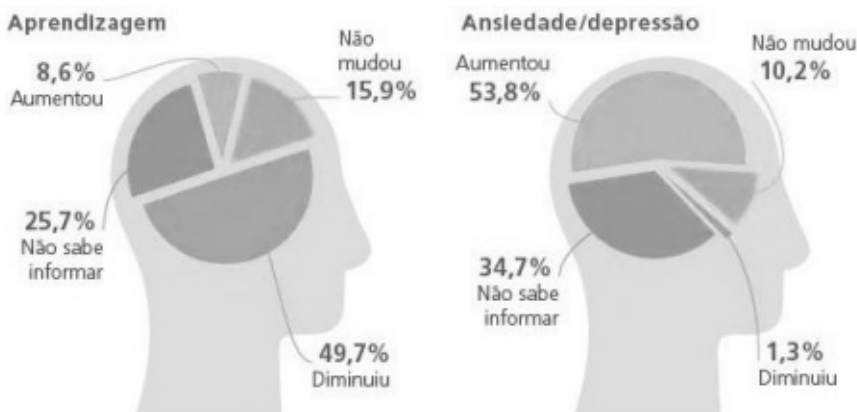
Figura 2 - Ataques de violência extrema em escolas no Brasil 2022-2023



Fonte: Nova Escola, 2023.

Em termos de crescimento dos casos de extrema violência, os últimos dois anos apresentaram ocorrências, praticamente, nas mesmas dimensões do constatado em um intervalo maior que 10 anos. Não se pode desconsiderar que esse aumento de casos, em unidades escolares, foi registrado em um contexto pós-pandêmico. No ano de 2020, a Fundação Carlos Chagas (FCC) já sinalizava alguns dos efeitos nocivos do isolamento para o contexto escolar, especialmente ao se pensar na saúde psicológica de docentes e de educandos. O estudo da FCC indagou diversos professores quanto às suas percepções relativas aos casos de ansiedade/depressão de seus alunos, no levantamento, 53,8% dos entrevistados consideraram que os casos de ansiedade/depressão aumentaram. Observa-se a seguir os números da referida pesquisa:

Figura 3 - Efeitos da suspensão das aulas presenciais para os alunos



Fonte: Fundação Carlos Chagas, 2020.

Esses números representativos de aumentos de casos de ansiedade e de depressão, por certo, influenciam em alguma proporção o próprio comportamento apresentado pelos estudantes, os quais podem manifestar, dentre outros, o comportamento agressivo e violento. No estado do Amapá, não foi diferente. A Polícia Civil, em 11 de abril deste ano (2023), identificou dois adolescentes, um de 15 e outro de 16 anos, que realizaram uma transmissão ao vivo pela internet, fazendo ameaças a alunos e professores de uma escola estadual situada na capital, Macapá. E, após realizar investigações, a polícia encontrou com os adolescentes: máscaras, simulacros de arma de fogo e os celulares utilizados durante a transmissão. Logo em seguida, no dia 16, do mesmo mês, a polícia estadual identificou um adolescente de 15 anos, que fazia ameaças de ataques a outra escola de Macapá, Amapá (2023).

Dada a relevância e urgência do trato com a questão da segurança escolar, na esfera federal, foi instituído, por meio do Decreto n. 11.469, de 05 de abril de 2023, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), no âmbito do Ministério da Educação, para propor políticas de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas. Ao GTI compete realizar estudos sobre o contexto e as estratégias de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas, bem como, propor políticas públicas sobre o tema.

Com relação à composição do GTI, este é formado por representantes do Ministério da Educação, Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Cultura; Ministério do Esporte; e, Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Dentre outras ações adotadas pelo Governo Federal, foi anunciado o Programa de fomento à implantação de ações integradas de proteção do ambiente escolar (infraestrutura, equipamentos, formação e apoio à implantação dos núcleos de apoio psicossocial nas escolas), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE); a Implantação do Programa Nacional de Segurança nas Escolas para apoio às rondas escolares do Ministério da Justiça e Segurança Pública; a criação de canal de WhatsApp, constituído pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania como mais uma alternativa de segurança; além do Disque 100 e a elaboração da cartilha *Recomendações para Proteção e Segurança no Ambiente Escolar*, direcionada à comunidade escolar.

A Resolução n. 5, de 18 de abril de 2023, alterou o Anexo I, da Resolução CD/FNDE n. 06, de 27 de junho de 2022, e a Resolução CD/FNDE n. 15, de 16 de setembro de 2021, com uma importante mudança: os recursos do PDDE e Ações Integradas passaram a permitir o uso para ações voltadas à proteção no ambiente escolar.

Por seu turno, a cartilha *Recomendações para Proteção e Segurança no Ambiente Escolar*, do MEC (2023) traz algumas importantes diretrizes, como a construção de planos e/ou documentos de orientação para ação das redes de ensino; possibilitar formação continuada de profissionais da educação a fim de combater múltiplas violências e identificar sinais de aproximação de estudantes a grupos extremistas que promovem essas práticas e disseminam o ódio; estabelecer relação de diálogo contínuo com os serviços públicos de saúde mental e de assistência social

que atendem a região da instituição educacional; conhecer e mapear os serviços de segurança pública locais (polícia militar, civil e guardas municipais), estabelecendo redes de diálogo e comunicação sobre o tema; criar espaços e processos inclusivos de acolhimento nas instituições de ensino; fortalecer conselhos escolares e demais espaços de gestão democrática, incrementar as disciplinas de humanidades e artes com abordagens voltadas para a promoção da equidade e das diversidades, com foco na educação inclusiva e emancipatória.

Outra importante ferramenta no combate à violência escolar é a Portaria MJSP n. 351, de 12 de abril de 2023, que dispõe sobre medidas administrativas a serem adotadas no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para fins de prevenção à disseminação de conteúdos flagrantemente ilícitos, prejudiciais ou danosos por plataformas de redes sociais. De acordo com a normativa, compete à Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), instaurar processo administrativo para apuração e responsabilização das plataformas de rede social, pelo eventual descumprimento do dever geral de segurança e de cuidado em relação à propagação de conteúdos ilícitos, danosos e nocivos, referentes a conteúdos que incentivem ataques contra ambiente escolar ou façam apologia e incitação a esses crimes ou a seus perpetradores. E a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) deverá coordenar a Operação Escola Segura.

Ademais, com o objetivo de traçar alternativas e soluções para combater a violência nas escolas amapaenses, a Secretaria de Estado da Educação (SEED) convocou uma reunião, no início do mês de abril de 2023, com órgãos de segurança pública e de defesa da criança e do adolescente para definir ações de fortalecimento da segurança na rede de ensino. Nessa reunião, que contou com participação de representantes da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público do Estado e dos Conselhos Tutelar e da Educação, foram apresentadas propostas para o fortalecimento da prevenção e do combate aos crimes no ambiente escolar (AMAPÁ, 2023).

É imprescindível enfatizar que, desde o ano de 2017, as escolas da rede de ensino do estado do Amapá contam com o monitoramento eletrônico e não mais dispõem de vigilantes. O referido esquema de segurança fora custeado no valor de R\$ 12 milhões ao ano. Nesse novo formato de vigilância, cada escola passou a contar com circuitos de câmeras, de alarmes e de TV, além de cobertura de seguro patrimonial, manutenção e monitoramento 24 horas. O sistema remoto de monitoramento ainda é operante e utilizado no presente momento (ano de 2023).

Entretanto, sabe-se que, apesar de haver a segurança eletrônica nas escolas, somente essa medida não é eficaz para combater a violência escolar, haja vista que muitas escolas estaduais não contam nem mesmo com muro de proteção e nem com vigilante ou agente de portaria. No caso de invasão a uma determinada instituição escolar com o uso de instrumentos de corte, como facas ou de armas de fogo, por exemplo, não haveria como os agentes de segurança chegassem a tempo de impedir a agressão aos estudantes e funcionários da escola. Sendo assim, é urgentíssimo que haja um debate acerca dessa questão para que a vida dos alunos, dos professores e demais servidores estejam permanentemente em segurança, pois incumbe ao Estado a proteção de tais pessoas.

Não se pode desconsiderar que diversos elementos externos ao próprio ambiente escolar também afetam a segurança interna das escolas, tais como: a ausência de segurança pública de uma maneira geral, falta de assistência social, situações que envolvem extrema pobreza e insegurança alimentar, dentre outros. De maneira que as escolas devem estar atentas à realidade de seus educandos com o objetivo de proporcionar os encaminhamentos necessários à proteção integral. É necessário que se intensifique o contato com os pais e responsáveis, além da adoção de protocolos para o caso da necessidade de acionamento do Conselho Tutelar, Ministério Público ou outros agentes capazes de proporcionar o acolhimento de menores em situação de vulnerabilidade.

Outro elemento central na discussão é a necessidade de se promover, para os estudantes, uma formação que considere a cultura para a paz e os métodos de conciliação e de mediação de conflitos. Entende-se que a eliminação/redução dos casos de racismo, homofobia e de *bullying*, nos espaços escolares, gera efeitos positivos na promoção da paz entre a comunidade escolar. Uma importante ação desenvolvida no estado do Amapá é o Projeto TCEndo Conexões Pela Paz, do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP).

O trabalho do referido projeto do TCE-AP objetiva a valorização da vida por meio do oferecimento de capacitações voltadas para o gerenciamento pacífico de conflitos nos espaços escolares, por intermédio do diálogo, das práticas restaurativas, promoção da cultura de paz e do protagonismo juvenil, por considerar que a escola é o ambiente ideal para a disseminação de valores e construção da cidadania (ATRICON, 2022).

Considerando ainda outra linha de atuação do TCE-AP, no acompanhamento da execução das políticas públicas educacionais, a questão relativa à segurança existente nos espaços escolares foi incluída no escopo de análise do Projeto Juntos Pela Educação. Parte do levantamento verifica a existência de suporte para promoção de segurança nos ambientes escolares (sistemas de vigilância e/ou de monitoramento remoto), a existência de problemas relacionados à segurança e quais as principais ocorrências identificadas nas unidades escolares visitadas. Tais informações serão apresentadas nos tópicos seguintes.

3 MÉTODO DE PESQUISA

O Projeto Juntos Pela Educação, do TCE-AP, teve suas etapas e produtos concebidos a partir do projeto Fortalecimento da Educação no Estado do Pará, conduzido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), bem como de um amplo processo de pesquisa, estudos e análises da legislação educacional, da literatura sobre o tema e dos trabalhos desenvolvidos pelos demais Tribunais de Contas brasileiros.

Na fase de planejamento das atividades, a equipe técnica da educação do TCE-AP realizou a elaboração do projeto, definindo as suas etapas, fases e metodologia considerando as peculiaridades locais, conforme as técnicas a seguir descritas:

No primeiro momento foi realizada a adaptação de 6 (seis) modelos diferentes de questionários cujas questões incluem as dimensões estabelecidas no objetivo geral do projeto. Os questionários foram aplicados junto aos/às Secretários/as de

Educação, Gestores/as Escolares, Professores/as e Conselhos de Controle Social de Educação (CEE/CME, CACS-FUNDEB e CAE). Também elaborou-se *checklists* objetivando a verificação de aspectos referentes à infraestrutura, acessibilidade, ambientes, segurança, alimentação, limpeza e higienização.

Em seguida, realizou-se a seleção, por amostragem, das unidades escolares que compõem as redes estadual e municipais públicas de ensino e definição do tamanho das amostras para aplicação de questionários e *checklists* de infraestrutura. Para que a análise se revelasse significativa, foram avaliadas ao menos 8 (oito) escolas em cada um dos municípios visitados, incluindo as redes estadual e municipal de ensino, e os estabelecimentos escolares foram selecionados entre aqueles presentes tanto na zona rural quanto na zona urbana.

Na fase de execução, efetuaram-se os seguintes procedimentos em cada rede de ensino selecionada: 1) Reunião com o prefeito e secretária de educação; 2) Reunião com vereadores; 3) Reunião com equipe técnica da Secretaria de Educação; 4) Reunião com o Promotor de Justiça da Comarca; 5) Reunião com a comunidade escolar; 6) Visitas às escolas selecionadas e entrevistas junto aos diretores de escola, uma amostra de professores e conselheiros escolares; 7) Vistoria dos prédios, contando com a companhia de representante da unidade escolar, a fim de colher dados, por meio de preenchimento de formulários padronizados e de registro fotográfico, acerca das condições de infraestrutura, acessibilidade, segurança, limpeza e aspectos de biossegurança das escolas selecionadas; e, 8) Reunião com o Conselho Municipal de Educação (CME), com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (CACS FUNDEB) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para a aplicação de entrevistas junto aos conselheiros.

A parte da análise que trata da avaliação dos itens de segurança nas unidades escolares está contida na entrevista do gestor escolar (eixo 1 do projeto), além de ter sido contemplada, por observação direta, na ocasião da realização das vistorias *in loco* para a avaliação da infraestrutura (eixo 2 do projeto). As questões indagavam: 1) a existência de problemas afetos à segurança pública no interior da unidade escolar, 2) em relação à segurança, a forma de atendimento disponível (vigilância, rondas, sistemas), 3) os principais problemas identificados no que concerne à segurança.

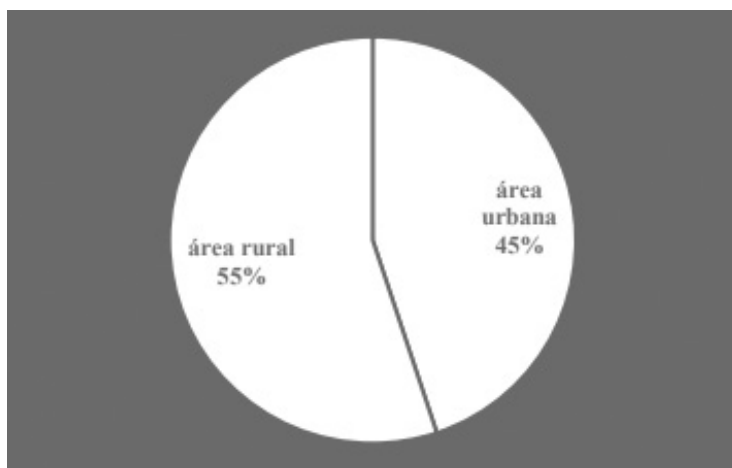
Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa (GIL, 2002), que tomou por base um estudo de campo, utilizando de entrevistas e observação direta para a coleta de dados. Gil (2002) registra que tais estudos são desenvolvidos por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo. Esses procedimentos são geralmente conjugados com muitos outros, tais como a análise de documentos, filmagem e fotografias. A análise de dados se deu pela metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 2016). Quando da realização do presente estudo, o TCE-AP já havia visitado 15 (quinze) de seus 16 (dezesseis) municípios jurisdicionados. Para fins de apresentação de dados, neste estudo, foram considerados 15 (quinze) municípios, os quais já estavam com suas informações tabuladas. Dentre o universo amostral, foram visitadas 176 (cento e setenta e seis) escolas, distribuídas entre a administração municipal e estadual e situadas na zona urbana e rural.

É importante mencionar que, diante das informações já levantadas pelo Projeto Juntos Pela Educação, os municípios receberam Relatórios Preliminares nos quais foram destacadas questões mais pontuais e que a comissão técnica julgou serem passíveis de solução a curto prazo. Paralelamente, foram expedidas, pelo Pleno do TCE-AP, as recomendações por meio das quais o Tribunal aponta caminhos a serem adotados pelas redes na busca do aperfeiçoamento da promoção da educação pública de qualidade. Existe ainda a previsão da realização de etapa de monitoramento, que consiste na verificação do acatamento e execução das medidas sugeridas.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

O estado do Amapá possui 16 (dezesseis) municípios, dos quais 15 (quinze) já foram visitados pelo Projeto Juntos Pela Educação. Esses 15 (quinze) entes tiveram seus dados tabulados para a apresentação da presente pesquisa. Os municípios contemplados pelo trabalho são: Amapá, Calçoene, Cutias, Ferreira Gomes, Itaúbal, Laranjal do Jari, Mazagão, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Pracuúba, Santana, Serra do Navio, Tartarugalzinho e Vitória do Jari. Conforme já exposto, ao todo foram visitadas 176 (cento e setenta e seis) escolas distribuídas pelos municípios listados. A amostra contemplou unidades escolares da zona urbana e rural, abaixo a caracterização das escolas visitadas pelo procedimento de amostragem, considerando a distribuição pela localização:

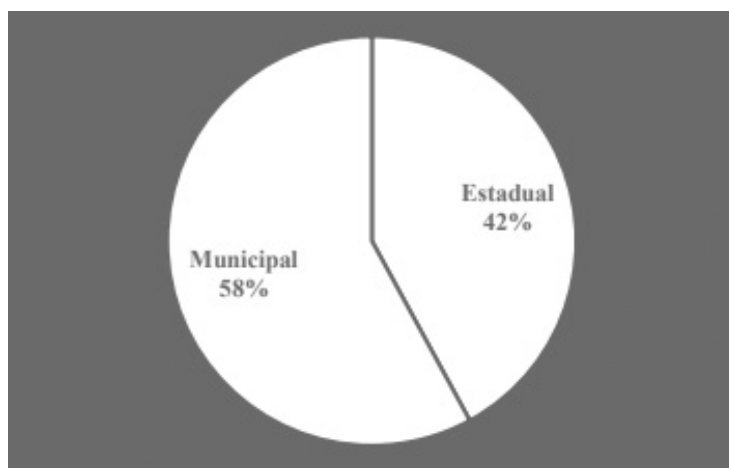
Gráfico 1 - Localização das escolas visitadas



Fonte: Projeto Juntos Pela Educação TCE-AP, 2023.

É possível notar que do universo amostral, 55% das escolas estão localizadas em zonas rurais do Estado e 45% estão na zona urbana (Gráfico 1). Quanto à divisão das escolas de acordo com a administração, 42% delas são de administração estadual e 58% pertencem à administração municipal (Gráfico 2):

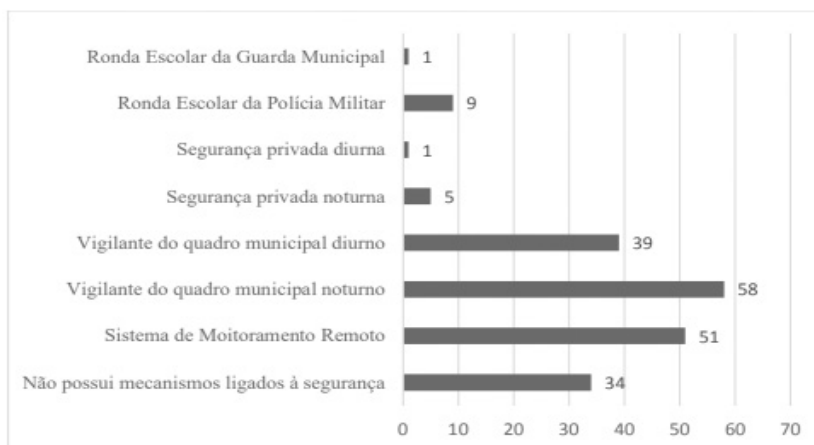
Gráfico 2 - Administração das escolas visitadas



Fonte: Projeto Juntos Pela Educação TCE-AP, 2023.

Uma das questões contidas no levantamento é concernente aos mecanismos presentes nas unidades escolares para a promoção da segurança. Os itens poderiam ser registrados de maneira cumulativa para cada escola, considerando que as unidades podem ser atendidas por mais de um tipo de proteção. Pelo evidenciado (Gráfico 3), se verifica um elevado número de escolas que não possuem nenhum tipo de atendimento para o quesito – 34 (trinta e quatro). Outro dado significativo é o de estabelecimentos servidos pelos serviços de vigilância dos quadros municipais no período noturno – 58 (cinquenta e oito). Também predomina a informação de atendimento por meio de Sistema de monitoramento remoto – 51 (cinquenta e um). Esse sistema se faz presente nas escolas da rede estadual de ensino.

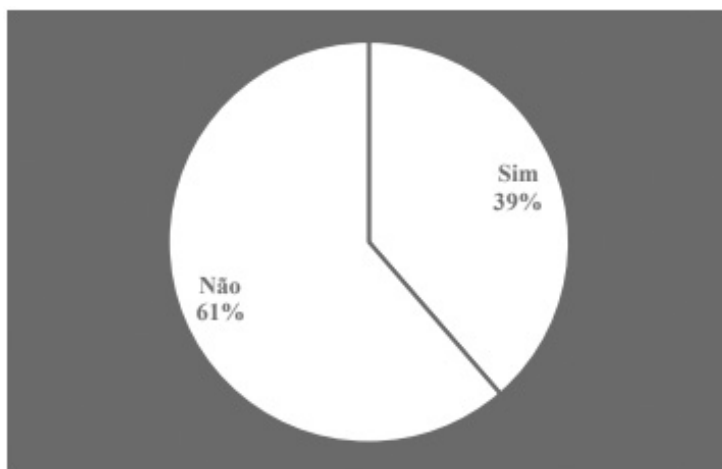
Gráfico 3 - Maneira de atendimento de segurança nas escolas visitadas



Fonte: Projeto Juntos Pela Educação TCE-AP, 2023.

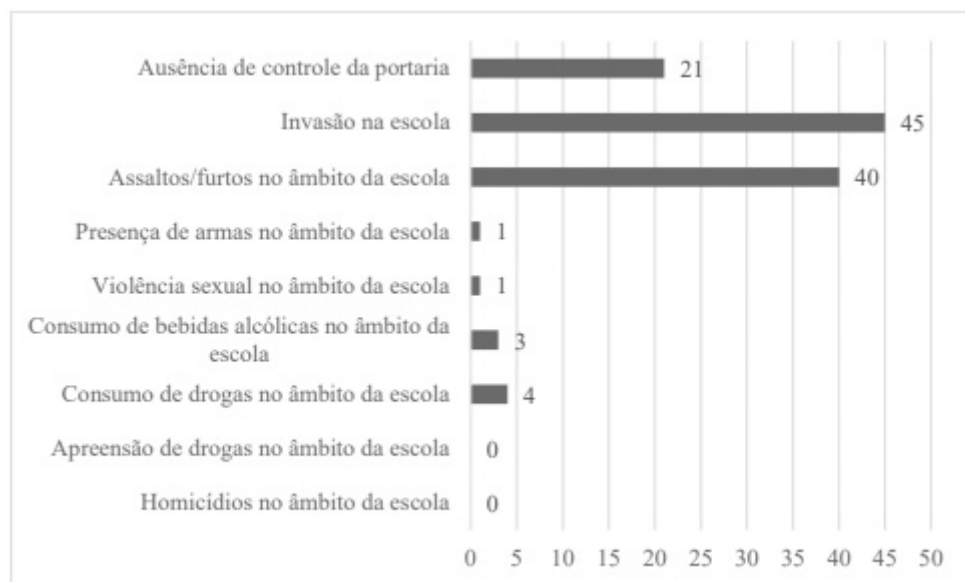
Ainda, pelos dados expostos no Gráfico 3, é possível notar que as escolas da administração municipal que utilizam de serviços de vigilância possuem predominância desse serviço no período noturno. Foi constatado em algumas escolas visitadas que a vigilância diurna é ausente, sendo presente somente a noturna, enquanto em outras unidades escolares, os dois turnos são contemplados pelo serviço de vigilância ofertado pelo município. Em algumas escolas se identificou a existência de rondas escolares realizadas pela Polícia Militar. Após verificar o tipo de atendimento para a segurança, a equipe consultou a existência ou inexistência de problemas relacionados à segurança.

Gráfico 4 - Existem problemas relacionados à segurança?



Fonte: Projeto Juntos Pela Educação TCE-AP, 2023.

Das 176 (cento e setenta e seis) escolas visitadas, em 61% delas foi afirmada a inexistência de qualquer problema relacionado à segurança. Em contraponto, em 39% foi declarada a existência de algum tipo de problema atinente à segurança (Gráfico 4). Para o detalhamento das fragilidades quanto à proteção das escolas, as questões poderiam ser cumulativas, de maneira que o mesmo estabelecimento escolar poderia registrar mais de um problema. O detalhamento dos produtos da insegurança encontra-se expresso no Gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 - Problemas de segurança identificados nas escolas visitadas

Fonte: Projeto Juntos Pela Educação TCE-AP, 2023.

Quanto às principais ocorrências identificadas nas escolas visitadas, os dados demonstram: invasões na área da escola, assaltos ou furtos no âmbito da escola e ausência de controle de portaria. Outras ocorrências presentes, registradas em menor frequência dentro das escolas, foram: consumo de drogas e de bebidas alcoólicas, violência sexual e presença de armas (Gráfico 5).

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No ordenamento jurídico brasileiro, a educação se refere a um direito social, nos termos do art. 6º da Constituição Federal (CF/1988). Tal direito é aplicável a todos, sendo dever do Estado e da família a sua realização. Ainda, de acordo com a Carta Magna, em seu art. 205, a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho. A promoção do direito à educação, para além da matrícula e do oferecimento de conteúdos curriculares, passa pelo oferecimento de ambientes escolares seguros e estruturados aos educandos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), expresso na Lei n. 13.005/2014, constitui-se, para a República Federativa do Brasil, em uma das maiores expressões políticas de Estado atinente à Educação. O Ministério da Educação (2014) registrou que um dos grandes desafios do planejamento educacional contido no PNE consiste em, diante do modelo federativo e da repartição de competências, adotados pela

Constituição Federal de 1988 (CF/1988), regulamentar o modo de cooperação entre os entes federativos garantindo a construção de formas orgânicas de colaboração entre os sistemas de ensino. A segurança dos ambientes escolares também deve ser alvo de modelos de cooperação entre tais entes.

Como exposto linhas atrás, tanto o direito à educação quanto o direito à segurança encontram-se, no ordenamento jurídico pátrio, como direitos fundamentais e, portanto, necessários à plena realização de outros direitos. Nesse sentido, concorda-se com o exposto por Cambim (2019), quando afirma que a segurança da comunidade escolar deve ser, e é, uma das responsabilidades inerentes ao Estado já que as condições de segurança nas escolas são essenciais para o sucesso educativo dos educandos.

O mencionado autor observa que a segurança da comunidade escolar, em especial no interior das escolas, constitui um pressuposto do direito e da liberdade de aprender enquanto fator determinante de um clima propício à ação dos agentes do sistema educativo e ao desenvolvimento equilibrado da personalidade dos alunos. É interessante lembrar que o ODS 4, parte do pacto internacional assumido pelas nações, revela o necessário compromisso com a oferta de ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos. Além disso, na esfera nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) assevera, em seu art. 4º, ser da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, o dever de assegurar, com absoluta prioridade, o direito à educação.

Nesse sentido, é que se compreende que a gestão da segurança escolar deve obedecer a um vasto conjunto de elementos, os quais dependem da conjugação de uma “complexa” política integrada de forças, é, assim, participada por diversos organismos envolvidos com a Educação, a Administração Interna, a Saúde, a Justiça e a Segurança Social (CAMBIM, 2019).

É oportuno lembrar, também, que a meta 7, do PNE, que trata da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, em sua estratégia 7.23, estipula a necessidade de se garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para a detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade.

Zechi, Sousa e Souza (2018) observam que nos últimos anos nota-se um aumento das queixas escolares, especialmente sobre os casos de indisciplina e violência, que afetam diretamente a vida dos integrantes dessa instituição, sobretudo, os educadores. De acordo com os autores, estudos mostram que a violência influencia na qualidade do clima escolar, tornando o espaço de desenvolvimento, ensino, aprendizagem e convivência, desprotegido e inseguro. Não é só a integridade física e psicológica da comunidade escolar que está em debate quando se pensa em questões relacionadas à segurança nas escolas, mas também a própria qualidade do ensino e os impactos que essa qualidade resulta na formação dos educandos.

O presente estudo se propôs a apresentar o quadro identificado relativo ao oferecimento de segurança nas unidades escolares visitadas. Os dados revelam algumas fragilidades que necessitam de atenção por parte do Poder Público.

Das 176 (cento e setenta e seis) escolas objeto desta análise, em 34 (trinta e quatro) foi declarada a inexistência de sistema ou mecanismo para a proteção do ambiente escolar. Esse número representa 19,31% do total da amostragem, o que notadamente é visto como uma falha da rede de ensino por deixar à mercê de possível violência alunos, professores e demais funcionários.

Outro dado que merece destaque é o relativo ao número de escolas que possuem algum tipo de problema relacionado à segurança. Das 176 (cento e setenta e seis) escolas visitadas, 68 (sessenta e oito) declararam a existência de problemas atinentes à insegurança. Esse número representa 38,63% da amostra, demonstrando, assim, se somado aos percentuais anteriores, que a segurança escolar no estado do Amapá necessita urgentemente de atenção por parte do Poder Público.

Deve-se ressaltar que a ausência de políticas públicas locais mais efetivas ligadas à segurança escolar prejudica o alcance da maior política educacional nacional, o PNE, especialmente em sua estratégia 7.23. A ausência de modelos mais efetivos para a promoção de uma escola segura, além de ser um achado preocupante, quanto ao efetivo cumprimento do Plano Nacional de Educação, importa ao contexto hodierno onde os debates em torno da violência nas escolas ganham destaque e são objetos de atenção por parte da Administração Pública e da comunidade escolar.

Mesmo identificando algumas fragilidades quanto à segurança nas escolas do estado do Amapá, importa destacar que o Estado do Amapá possui a Lei n. 2.020, de 20 de abril de 2016, que institui a Política de Prevenção à Violência contra Professores da Rede Pública de Ensino do Estado do Amapá. Dentre os objetivos, destacam-se: estimular a reflexão nas escolas e comunidades acerca da violência contra os educadores; desenvolver, nas escolas, atividades que congreguem educadores, alunos e membros da comunidade, no intuito de combater a violência contra os professores que nelas trabalham; aliviar e debater a origem da violência e o combate a ela; propor mecanismos que visem combater a violência escolar. Além disso, ao visar a adoção de medidas preventivas para combater a violência, o Governo do Estado do Amapá executa, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, o Programa Educação para a Paz, com o objetivo de promover a cultura de paz, com a prevenção da violência e da melhoria da convivência nas unidades educacionais com o envolvimento da comunidade escolar.

Outra importante ação é executada atualmente por meio da Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e da Polícia Militar (PM-AP), denominada operação *Escola Segura*, que intensifica o policiamento nas escolas em todo o estado com a finalidade de prevenir crimes dentro das unidades escolares. A pesquisa revelou que algumas das escolas visitadas relatam o constante policiamento por meio de ronda escolar que se mostra muito efetiva na prevenção de casos de violência. A expectativa é que a iniciativa seja reforçada e ampliada de maneira a atender cada vez mais estabelecimentos escolares.

Por sua vez, a Polícia Civil do Amapá (PC-AP) criou a Comissão Conjunta de Estudo, Planejamento e Execução de Ações Efetivas para coibir práticas criminosas e atos infracionais, assim como o enfrentamento a discursos de ódio e ameaças à vida nas escolas públicas e privadas do Amapá. O grupo é formado pelo Núcleo de

Operações e Inteligência (NOI), e as delegacias especializadas na Investigação de Atos Infracionais (DEIAI) e de Repressão aos Crimes Cibernéticos. Outra iniciativa foi a reativação do projeto *Polícia Civil nas Escolas*, para atender com palestras de orientação, professores, pais, responsáveis e alunos, das redes públicas e privadas de ensino de Macapá.

Entretanto, um dos grandes desafios da administração pública é, diante do evidente quadro de aumento de violências nas escolas, ajustar e reforçar políticas de promoção de paz e segurança em tais ambientes. Entende-se que tais esforços devem ser realizados de maneira conjunta, envolvendo diversas instituições e atores sociais a fim de que haja uma rede conjunta de atuação no combate e prevenção da violência no âmbito escolar. E, mais do que remediar situações de violência já existentes, é necessário que as ações preventivas de toda a natureza sejam incentivadas e adotadas pelas redes de ensino. Mário Almeida, professor, psicólogo e gestor do Programa Conviva SP, entrevistado pela Nova Escola (2023), observa que, dentre as possíveis medidas preventivas de casos de violência no ambiente escolar está a necessidade de: não considerar o racismo, homofobia, transfobia e outros tipos de discriminação como brincadeira do ambiente escolar; levar a sério situações de *bullying* e buscar não apenas atender vítimas, mas orientar também agressores e os familiares; além de observar comportamentos de alunos que possam ser indicativos de questões como depressão, automutilação ou distúrbios de ordem emocional.

É necessário destacar o que outros países vêm desenvolvendo para coibir a insegurança escolar. Nesse sentido, Cambim (2019), em seu estudo, revela as principais linhas de atuação visando a promoção da segurança escolar em Portugal. No país, o Ministério da Educação atua com três grandes programas, quais sejam: 1) Saúde e Segurança Escolar, 2) Segurança e organização de emergência em edifícios escolares, e, 3) Prevenção da Violência e Insegurança Escolar. O primeiro programa, Saúde e Segurança Escolar, tem como foco a implementação e manutenção de procedimentos que visam garantir o bem-estar físico e psicológico de todos os membros da comunidade escolar. A título de exemplo, o autor cita as diversas campanhas de sensibilização para os perigos das doenças sexualmente transmissíveis e as ações de combate à obesidade infantil. Ainda, com relação à segurança, ele observa que em edifícios escolares novos, existe uma especial preocupação na sua concepção, de maneira a garantir espaços com condições satisfatórias de conforto acústico, de iluminação – onde se procura um equilíbrio entre a luz natural e a artificial –, existe ainda a procura de modelos que possibilitem a aplicação de metodologias que visam evitar os acidentes nos ambientes internos, dentre outros.

No que diz respeito ao tema da Segurança e Organização da Emergência em Edifícios Escolares, o autor destaca que o programa tem como base, em primeira instância, a elaboração de um conjunto diversificado de planos (numa espécie de plano de segurança interno) que se definem pela construção de procedimento e normas, que visam evitar ou minimizar, as consequências de uma catástrofe natural ou provocada pelo ser humano, envolvendo procedimentos em caso de incêndio, terremotos, atentados, entre outros. E para complementar esses planos, é dada

formação a determinados membros da comunidade escolar, tais como: formação de primeiros socorros, de incêndios, assim como a aplicação periódica de simulações de sinistros que se destinam a treinar e preparar as pessoas envolvidas para casos reais.

A terceira linha de atuação governamental portuguesa é relativa aos planos de Prevenção da Violência e Insegurança Escolar, que passam em muito por campanhas de sensibilização, promoção de debates com outros parceiros, procurando abordar temas tão diversos como, atos contínuos de violência escolar, *bullying*, violência no namoro etc. Assim, as linhas de atuação apresentadas mostram possibilidades de um desenho de política pública voltada para a segurança escolar, em comparação, observa-se que o Brasil já se utiliza de diversos instrumentos e políticas também voltados para a pauta.

Vale frisar que após a atuação de diversos movimentos sociais que clamam por maior segurança aos educandos, observou-se que o Governo Federal passou a adotar importantes iniciativas, dentre as quais destacam-se: o Programa de fomento à implantação de ações integradas de proteção do ambiente escolar (infraestrutura, equipamentos, formação e apoio à implantação dos núcleos de apoio psicossocial nas escolas), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE); a Implantação do Programa Nacional de Segurança nas Escolas para apoio às rondas escolares do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Essa iniciativa é muito importante para as instituições de ensino. Mota e Pinto (2023) afirmam que concernente ao direito à educação se destacam as regras que garantem a existência de financiamento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Os autores aduzem que, além da estruturação de um sistema de financiamento, existe a determinação constitucional de um mínimo de recursos a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme aduz o art. 212, da CF/1988.

Apesar de haver a necessidade de ampliação de investimentos que propiciem a segurança nas unidades escolares públicas do país, importa mencionar a preocupação apresentada pelos autores no sentido de que a conexão recente do direito à vida com o direito à educação de qualidade ganhou contornos sombrios na passagem do mundo das normas para o mundo dos fatos. Segundo eles, a existência de uma série de atos de violência praticados em escolas, muitos vitimando crianças na primeira infância, assusta ao ponto de abalar nossas crenças mais básicas sobre a natureza humana. O medo justificado da sociedade e dos familiares de alunos, em especial, tem levado o Poder Público a buscar medidas variadas para proteger o ambiente escolar, com destaque para a contratação de serviço de vigilância armada em escolas públicas.

Desse modo, a preocupação é que o contexto vivenciado interfira nos recursos destinados propriamente à manutenção da educação. Assim, Mota e Pinto (2023) registram que da mesma maneira que não é possível pretender migrar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para atender a gastos específicos com manutenção e desenvolvimento do ensino, tampouco é lícito embutir, a qualquer título, despesas da segurança pública no câmpulo do piso educacional

ou na alocação dos recursos do Fundeb. Por isso, os autores asseveram que guardas municipais ou policiais militares que fazem rondas escolares devem ser remunerados com recursos da política de segurança pública, tanto quanto eventuais agentes privados de segurança escolar.

Logo, qualquer política que se revele por meio da adoção de novos programas e ações deve respeitar a ordem constitucional concernente ao gasto com a manutenção e desenvolvimento do ensino. É um desafio para a administração em geral, mas é uma pauta que não pode sair do campo de discussão e de realização de ações a serem executadas pelos gestores públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou o quadro de atendimento à segurança em 176 (cento e setenta e seis) escolas da zona urbana e rural do estado do Amapá. Os dados revelaram que algumas instituições de ensino, por exemplo, não possuem nenhum tipo de sistema ou mecanismo para promoção de proteção do ambiente ou comunidade escolar. Também foi verificado que algumas das escolas visitadas possuem evidentes problemas relacionados à ausência ou insuficiência de mecanismos de segurança.

A violência identificada no interior das escolas não pode ser interpretada isoladamente, ela consiste de certo modo, em uma reprodução da violência identificada na própria sociedade. Assim, um grande desafio para as instituições é identificar a forma mais adequada de proporcionar a efetiva segurança para a comunidade escolar, de maneira que o principal objetivo seja a oferta de educação de qualidade num ambiente seguro e saudável.

Evidenciou-se que, no estado do Amapá, a Secretaria de Estado da Educação passou a adotar estratégias para o enfrentamento da violência nas escolas, por meio de articulação interinstitucional, com órgãos de segurança pública e de defesa da criança e do adolescente. A educação do Estado também buscou apoio da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público do Estado e dos Conselhos Tutelar e da Educação, com a finalidade de construir propostas para o fortalecimento da prevenção e do combate aos crimes no ambiente escolar. É uma iniciativa que demonstra a preocupação com o atual panorama pelo qual passa a educação no país.

Convém salientar que, além da adoção de mecanismos de segurança nas escolas, as ações preventivas são fundamentais para que se evitem casos de violência. A presença de psicólogos e o uso de ferramentas de conciliação e de mediação nas escolas, por exemplo, tende a contribuir de maneira significativa à promoção de uma educação voltada para a cultura da paz com consequente redução de conflitos no espaço escolar. Assim, foi elencada também outra importante ação desenvolvida, no estado do Amapá, pelo TCE-AP, que possui estreita relação com a temática da segurança nas escolas: o Projeto TCEndo Conexões Pela Paz. Essa ação, oriunda de parte das constatações do Projeto Juntos Pela Educação, demonstra a nova perspectiva adotada pela Corte de Contas amapaense na fiscalização de recursos públicos, numa atuação mais direta e efetiva junto aos

jurisdicionados.

Os dados aqui apresentados servem, portanto, ao propósito de munir o Poder Público e a coletividade de informações úteis para o desenho de políticas de eliminação e enfrentamento da violência escolar. A revista Nova Escola (2023) registra a relevância dos espaços de mediação de conflitos e rodas de conversa. Mas, destaca que, mais do que isso, é necessário haver uma responsabilização coletiva, representada pela união entre escola e família, e, principalmente, participação dos governos com políticas públicas. Além disso, a política para o enfrentamento da violência não pode se deter aos espaços escolares, mas deve se estender e se alinhar com a política de assistência social e de saúde mental para apoiar os estudantes e a comunidade escolar.

Por certo, a pesquisa ora apresentada não esgota o assunto que é de vastíssima amplitude, mas colabora, em termos de contribuição, para o fortalecimento de políticas públicas já executadas e para a reflexão quanto a sua efetividade. Conforme ressaltado, o TCE-AP, com uma atuação mais efetiva no controle de políticas públicas, evidencia que é necessário se reinventar para acompanhar os novos rumos que a sociedade vem trilhando, a fim de que o interesse público seja sempre posto em primeiro plano. Em oportunidades futuras entende-se essencial que outras pesquisas se debrucem sobre a execução orçamentária advinda dos redesenhos das políticas públicas voltadas à segurança escolar, com especial atenção para a questão suscitada quanto à finalidade de uso dos recursos educacionais, que não podem servir ao propósito de cobrir falhas no orçamento da segurança pública.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Mirian (*et alii*). **Violências nas escolas**. Brasília: UNESCO, Coordenação DST/AIDES do Ministério da Saúde, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, CNPq, Instituto Ayrton Senna, UNAIDES, Banco Mundial, USAIDE, Fundação Ford, CONSED, UNDIME, 2002b.

AMAPÁ. Governo do Estado. **Seed e órgãos de defesa se unem para ampliar segurança nas escolas**. [*meio eletrônico*]. Disponível: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0304/seed-e-orgaos-de-defesa-se-unem-para-ampliar-seguranca-nas-escolas>. Acesso em: 15 abr. 2023.

AMAPÁ. Governo do Estado. **Polícia Civil identifica menores que fizeram transmissão na internet com ameaças falsas de ataque à escola**. [*meio eletrônico*]. Disponível em: <https://www.amapa.gov.br/noticia/1104/policia-civil-identifica-menores-que-fizeram-transmissao-na-internet-com-ameacas-falsas-de-ataque-a-escola>. Acesso em: 15 abr. 2023.

AMAPÁ (Estado). **Lei n. 2.020, de 20 de abril de 2016**. Institui a Política de Prevenção à Violência contra Professores da Rede Pública do Amapá. Amapá: Macapá, 2016. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=61703. Acesso em 15 abr. 2023.

ATRICON. **TCE-AP: Projeto TCEndo Conexões pela Paz destaca valorização da vida no município de Amapá.** *[meio eletrônico]*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ap-projeto-tcendo-conexoes-pela-paz-destaca-valorizacao-da-vida-no-municipio-de-amapa/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto 11.469, de 05 de abril de 2023.** Institui Grupo de Trabalho Interministerial para propor políticas de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11469.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.469%2C%20DE%205,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em 12 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Recomendações para Proteção e Segurança no Ambiente Escolar.** Brasília: MEC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cartilha_recomendacoes_protecao_seguranca_ambiente_escolar.pdf. Acesso em 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 5, de 18 de abril de 2023.** Altera o Anexo I da Resolução CD/FNDE n. 06, de 27 de junho de 2022, e a Resolução CD/FNDE n. 15, de 16 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/legislacao/RESOLUON5DE18DEABRILDE2023.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria MJSP n. 351, de 12 de abril de 2023.** Dispõe sobre medidas administrativas a serem adotadas no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para fins de prevenção à disseminação de conteúdos flagrantemente ilícitos, prejudiciais ou danosos por plataformas de redes sociais. Brasília: DF, 2023. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mjsp-n-351-de-12-de-abril-de-2023-476702096> >. Acesso em 20 abr. 2023.

CAMBIM, Nuno Manuel Pires. **O sentimento de (in)segurança nas escolas**

públicas: o caso do conselho de Loures. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa: 2019.

CHARLOT, B. A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, jul./dez, 2002.

COLOMBIER, Claire. **A violência na escola**. São Paulo: Summus, 1989.

DEBARBIEUX, E. **Violência nas escolas e políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2002. 268 p.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Educação Escolar em Tempos de Pandemia**. Informe n. 1. Ano 2020. Disponível em: https://www.fcc.org.br/fcc/wp-content/uploads/2020/06/educacaopandemia-a4_16-06_final.pdf. Acesso em: 06 out. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Ataques armados a escolas vitimaram 93 pessoas nos últimos 20 anos:** veja levantamento do sou da paz. *[meio eletrônico]*. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/ataques-armados-a-escolas-vitimaram-93-pessoas-nos-ultimos-20-anos-veja-levantamento-do-sou-da-paz/>. Acesso em: 15 maio 2023.

MOTA, Fabrício; PINTO, Élide Graziane. **Gastos com segurança pública não podem ser custeados com recursos da educação**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-20/interesse-publico-seguranca-publica-nao-custeada-recursos-educacao>. Acesso em: 22 abr. 2023.

NOLETO, M. **Violência nas escolas:** ela reproduz as loucuras da nossa sociedade. 2014. Disponível em: <http://www.geledes.org.br/violencia-nas-escolas-ela-reproduz-loucuras-da-nossa-sociedade/#ixzz46Z16vq2x>. Acesso em: 20 abr. 2023.

NOVA ESCOLA. **Ataque em escola de São Paulo:** ações e desafios depois do atentado. Publicado em Nova Escola, 11 de Abril de 2023. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/21625/ataque-em-escola-de-saopaulo-o-que-ja-sabemos-sobre-o-crime>. Acesso em: 18 abr. 2023.

NOVA ESCOLA. **Brasil registra nove ataques em escolas nos últimos nove meses**. Março/ 2023. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/21626/brasil-registra-noveataques-em-escolas-nos-ultimos-nove-meses>. Acesso em: 18 abr. 2023.

UNESCO. **Violência escolar e bullying:** relatório sobre a situação mundial. Brasília: UNESCO, 2019.

ZECHI, Juliana Aparecida Matias; SOUZA, Monique Luzia de; SOUSA, Ana Elisa

Magalhães Tristão. **Em busca de caminhos que promovam a melhora da convivência na escola:** investigando o clima escolar. *Colloquium Humanarum, Presidente Prudente*, v. 15, n. 4, p. 22-33, out/dez 2018. DOI: 10.5747/ch.2018.v15.n4.h387. Disponível em: <https://revistas.unoeste.br/index.php/ch/article/view/2666/2548>. Acesso em: 22 abr. 2023.

DA DEFESA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM JUÍZO: a importância da estruturação de órgãos jurídicos com poderes de representação judicial.

THE DEFENSE OF THE COURTS OF ACCOUNTS IN COURT: the importance of structuring legal bodies with powers of judicial representation.

Ronald Medeiros de Morais ¹

Resumo: Este artigo discorre sobre a importância de os Tribunais de Contas estruturarem órgãos jurídicos com representação judicial em seu âmbito interno, sem prejuízo das atribuições da Procuradoria Geral do Estado, como forma de tornar a instituição mais efetiva perante a sociedade, alinhando-se ao que propõe a Agenda 2030, em especial, no combate à corrupção. Como *case*, foram destacadas algumas experiências de atuação da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), que é responsável por defender a autonomia, independência e prerrogativas da referida Corte nos mais diversos Tribunais judiciais do Brasil. É sugerida que a instituição/regulamentação de uma procuradoria/consultoria jurídica, com poderes de representação judicial, na estrutura dos Tribunais de Contas, seja incluída como boa prática administrativa e também como um dos critérios de avaliação do MMD-TC.

Palavras-chave: Agenda 2030. Órgãos jurídicos nos Tribunais de Contas. Poderes de representação. Boa prática administrativa.

Abstract: This paper discusses the importance of the Courts of Accounts structuring legal bodies with juridical representation in their internal scope, without prejudice to the attributions of the General Advocacy of the State, as a way of making the institution more effective before society, aligning with what it proposes the 2030 Agenda, especially in the fight against corruption. As a case, it was highlighted some experiences of performance of the Legal Consultancy of the Rio Grande do Norte Courts of Accounts (TCE-RN), which is responsible for defending the autonomy, independence and prerogatives of the referred Court in the most diverse judicial Courts of Brazil. It is suggested that the establishment/regulation of a legal office/consultancy, with powers of judicial representation, in the structure of the Courts of Accounts, is included as a good administrative practice and also as one of the evaluation criteria of the MMD-TC.

Keywords: 2030 Agenda. Legal bodies in the Courts of Accounts. Representation powers. Good administrative practice.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Processual Civil (Universidade Cândido Mendes), Direito Constitucional (Universidade Cândido Mendes) e Direito Administrativo (Faculdade Única). Consultor Jurídico do TCE-RN. Ex-Consultor Geral do TCE-RN no biênio 2021/2022.

1 INTRODUÇÃO

A Carta Maior de 1988 elegeu os Tribunais de Contas como um dos principais responsáveis pela fiscalização do erário em face do interesse público. Nesse sentido, para fins de assegurar uma atuação técnica livre e isenta, o constituinte assegurou às Cortes de Contas independência funcional, autonomia administrativa e financeira, além de prerrogativas para os seus membros.

Sucedendo que, com o passar dos anos, e com uma atuação cada vez mais destacada e ampla dos Tribunais de Contas no cenário brasileiro, vêm se tornando comuns situações em que outro Poder, seja por um ato administrativo, por um ato legislativo ou até mesmo por uma decisão judicial, acaba conflitando com a atuação das Cortes de Contas.

Diante deste cenário, é premente que os Tribunais de Contas passem a contar com um órgão jurídico próprio, dotado de poderes de representação, capaz de atuar de forma ágil e operante, na defesa da sua autonomia, prerrogativas e independência, sob pena de outros Poderes, por meio de determinados atos, eventualmente acabarem interferindo na sua atuação e organização, o que pode vir a fragilizar cada vez mais a respeitabilidade e a eficácia dos Tribunais de Contas perante os olhos da sociedade, o que vai de encontro a um dos principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estipulados pela Agenda 2030, que é o de construir instituições eficazes.

A respeito da Agenda 2030, é imperioso registrar que se trata de um compromisso assumido por todos os países que compuseram a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2015, e que veio a se tornar um importante instrumento norteador para a formulação e efetivação de políticas públicas para governos de todo o mundo.

Tratam-se, no caso, de um apanhado de metas, norteadores e perspectivas definidas pela ONU com a finalidade de se atingir a dignidade e a qualidade de vida para todos os seres humanos do planeta, sem comprometer o meio ambiente e, consequentemente, as gerações futuras.

A aludida Agenda se divide em 17 eixos de ação, ou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Um destes objetivos, mais especificamente o de número 16, é nominado de *Paz, justiça e instituições eficazes*, e tem por finalidade “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Segundo esse norte, o presente artigo tem por objetivo contribuir para que as Cortes de Contas do país possam se tornar cada vez mais eficazes (meta 16.6) e, assim, poder combater de forma mais eficiente a corrupção, em consonância, portanto, com outra meta estipulada pela Agenda 2030 (meta 16.5).

Dito isso, deve ser considerada não apenas a possibilidade, mas, também, a premente necessidade de os Tribunais de Contas do país passarem a contar com um órgão jurídico especializado que possa vir a defendê-los, sempre que necessário, face aos demais poderes, perante os mais diversos Tribunais e Juízos brasileiros.

Tal medida caracteriza-se por ser estratégica para o fortalecimento das

atividades das referidas Cortes e para o aperfeiçoamento do controle externo brasileiro, por, além de tudo, também fomentar um debate mais aprofundado dentro do Judiciário a respeito da temática relativa ao controle externo, através de uma fonte confiável de conhecimento e de orientação objetiva e independente.

Caracteriza-se, assim, como uma boa prática administrativa a ser observada pelos Tribunais de Contas pátrias, encaixando-se dentre os objetivos e princípios traçados na NBASP 12, cujo tema central é o *Valor e Benefício dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos*.

Destarte, será abordada, nos tópicos a seguir, a possibilidade de atuação dos Tribunais de Contas no sistema de Justiça brasileiro, sob a ótica do entendimento sedimentado do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como o interesse estratégico para que as Cortes de Contas venham a alicerçar o seu próprio órgão de representação judicial, destacando, para tanto, algumas atuações e experiências exitosas da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, que foi elencada como *case* no presente estudo.

Ao final, será sustentada a possibilidade de que a estruturação/regulamentação de tais órgãos jurídicos, no âmbito das Cortes de Contas, passe a ser observada como boa prática administrativa, a ser incentivada e fomentada nas respectivas instituições, inclusive como um dos critérios avaliativos a serem observados no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC).

2 DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL EXTRAORDINÁRIA CONFERIDA AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como cediço, o modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados tem como norte fundamental a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, a qual, em tese, seria incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, de forma que, seguindo esse norte, compete aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial das respectivas unidades federadas.

Sendo assim, em tese, só um órgão poderia desempenhar as funções de representação judicial e de consultoria jurídica nos Estados e DF, e este órgão é a Procuradoria-Geral do Estado (ou PGDF), consoante ao exposto, podemos aferir da própria leitura do art. 132 da nossa Carta Maior, *ex positis*:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Todavia, essa opção pela unicidade institucional conferida pela Constituição Federal Brasileira, centralizada na atuação da Procuradoria-Geral do Estado, comporta, pelo menos, duas exceções.

Uma primeira encontra-se prevista no próprio texto da Constituição da República, que no art. 69 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias permite, expressamente, que os Estados possam manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da referida Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções. Tal disposição transitória foi acrescida ao texto constitucional, à época, como uma forma de evitar lacunas e eventual desorganização da Administração Pública.

Já a segunda exceção ao princípio da unicidade, sendo esta a que mais toca à discussão em análise no presente artigo, surge a partir de entendimento já sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, e consiste na possibilidade de criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Tribunal de Contas, para a defesa da autonomia e independência do respectivo ente perante os demais Poderes, caso em que se admite a consultoria e assessoramento jurídico dos órgãos por parte de seus próprios procuradores/consultores jurídicos.

No que tange mais especificamente a esta segunda exceção ao princípio da unicidade, cumpre destacar que, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, o Plenário do STF já reconhecia a possibilidade de os Tribunais de Contas ajuizarem ação para a manutenção de suas prerrogativas, entendimento este assentado no julgamento do Recurso Extraordinário n. 74.836/CE, de Relatoria do então Ministro Aliomar Baleeiro.

Com a promulgação da Carta Maior de 1988, o tema voltou a ser julgado pelo Pleno do STF, que, em 3 de junho de 1993, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 175 decidiu que o Poder Judiciário do Estado do Paraná, bem como o Poder Legislativo, em hipóteses extraordinárias de conflito de interesses com outros poderes, poderia se fazer representar judicialmente por meio de seus então Assessores Jurídicos (atualmente nominados de Consultores Jurídicos).

No supracitado *decisum*, restou determinado que os referidos servidores atuarão judicialmente apenas quando o Poder Judiciário do Estado do Paraná necessitar exercer a sua defesa perante outros poderes, para salvaguardar suas prerrogativas e autonomia em causas de sensível interesse institucional, como, por exemplo, diante da ausência de repasses constitucionais ou de imposição de ônus financeiro ao Poder Judiciário que devam ser suportados pelo Poder Executivo.

Assim, de um entendimento anterior à Constituição Federal Brasileira de 1988, que apenas reputava possível o ajuizamento de ações por entes despersonalizados, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu com a atual ordem constitucional para o reconhecimento da validade da estruturação de órgãos e carreiras especiais voltados à consultoria e assessoramento jurídicos de assembleias legislativas, tribunais de justiça e tribunais de contas, aos quais se concederia a representação judicial, para situações em que tais órgãos necessitassem realizar atos processuais na defesa de sua autonomia e independência, face aos demais poderes.

Esta inteligência do Supremo Tribunal Federal foi se mantendo ao longo dos

anos, sempre no sentido de que os poderes autônomos poderiam atuar em juízo e praticar atos processuais em nome próprio, embora desprovidos de personalidade jurídica, desde que para defender a sua autonomia, prerrogativas e independência frente aos demais Poderes, situação em que deverão acionar o órgão responsável pelo assessoramento jurídico de sua própria estrutura administrativa, excepcionando a atuação da Procuradoria do Estado.

Ratificando tal posicionamento, destaca-se, também, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94, em que o Plenário do STF, em julgamento realizado no dia 7 de dezembro de 2011, apreciou a criação de Procuradorias especiais para a representação judicial da Casa Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Nessa linha, confira-se o trecho do Ministro Relator Gilmar Mendes (2011), colacionado a seguir:

Por outro lado, a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade da existência de carreiras especiais para a representação judicial de assembleias e tribunais nos casos em que os poderes em questão necessitem de praticar em Juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos.

Seguindo o mesmo norte, transcreve-se a passagem extraída do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI n. 825, da qual foi Relator e cujo julgamento pelo Plenário do STF ocorreu em 25 de outubro de 2018. Vejamos:

No que se refere ao art. 115 da Constituição estadual, que prevê a criação da Procuradoria da Assembleia, merece atenção o entendimento firmado nesta Corte a respeito da possibilidade de que o Poder Legislativo, no exercício de sua autonomia administrativa, organize seu próprio serviço de consultoria e assessoramento jurídico e seja por ele representado em juízo nos casos em que os órgãos de direção das casas legislativas têm capacidade judiciária para defesa de suas prerrogativas institucionais.

O referido entendimento também restou assentado em outras oportunidades pelo STF, como nos seguintes julgamentos: ADI n. 1.557/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 18/6/2004; ADI n. 4.133/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5/2/2019; ADI n. 4070/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2016; ADI n. 5.024, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 5/10/2018.

Recentemente, a Corte Suprema voltou a revisitar o tema, ocasião em que, por meio de decisão tomada em unanimidade pelo Plenário Virtual no âmbito da ADI 6433, julgada em 31 de março de 2023, manteve o posicionamento de “que a representação judicial da Assembleia Legislativa do Paraná e do Tribunal de Justiça estadual (TJ-PR) por uma procuradoria própria é válida desde que a atuação em juízo seja para a defesa de sua autonomia, suas prerrogativas e sua independência frente aos demais Poderes”.

Ao final do julgamento da supracitada ADI 6433 (2023), o Supremo Tribunal Federal ainda fixou a seguinte tese:

É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais, admitindo-se a representação judicial extraordinária exclusivamente nos casos em que os referidos entes despersonalizados necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes, desde que a atividade desempenhada pelos referidos órgãos, funções e carreiras especiais remanesça devidamente apartada da atividade-fim do Poder estadual a que se encontram vinculados.

Sendo assim, resta evidenciado que o fato de os Tribunais de Contas serem destituídos de personalidade jurídica não o impedem de atuar em juízo. Ao dispor sobre o assunto, Cunha (2016) aponta que: “na verdade, a falta de personalidade jurídica não conduz, necessariamente, à ausência de capacidade. Embora se afirme que a capacidade seja um elemento da personalidade, nem sempre que haja capacidade deve existir, necessariamente, personalidade”.

Desta forma, compete à Procuradoria-Geral do Estado a representação jurídica do Estado como um todo, abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo o Tribunal de Contas. Todavia, em situações especiais, é possível a propositura de ação judicial pela Corte de Contas, assim como pela Assembleia Legislativa e pelo Poder Judiciário, para a defesa de suas prerrogativas institucionais, autonomia e independência, e quem irá representá-los judicialmente será o respectivo órgão de assessoramento jurídico destes referidos entes.

Logo, em consonância com os diversos entendimentos do Supremo Tribunal Federal colacionados anteriormente, é plenamente possível e constitucional a criação de procuradorias/consultorias vinculadas aos Tribunais de Contas, com poderes de representação, para a defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes.

3 DA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA PARA QUE CADA TRIBUNAL DE CONTAS ESTRUTURE/REGULAMENTE A SUA PRÓPRIA PROCURADORIA COM PODERES DE REPRESENTAÇÃO

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal possua entendimento sedimentado admitindo a representação judicial dos Tribunais de Contas por uma procuradoria própria para atuação em juízo em situações especiais, é forçoso reconhecer que não são todos os Tribunais de Contas do país que contam, em sua estrutura funcional, com um órgão jurídico especializado, com poderes de representação, para exercer a sua defesa em tais situações.

Em face de constatação, é deveras estratégico que os Tribunais de Contas implementem em sua estrutura um órgão jurídico com aptidão para defesa da sua autonomia, independência e prerrogativas, quando assim se fizer necessário.

Com efeito, a crescente notabilidade que as Cortes de Contas vêm angariando nos últimos anos nos diferentes cenários da sociedade brasileira, acaba atraindo em seu desfavor ações judiciais promovidas pelos seus jurisdicionados com potencial

de atingir a sua autonomia, independência e prerrogativas. Por vezes, tal conflito pode ocorrer até mesmo com o próprio Poder Executivo, no qual se encontra estruturada a Procuradoria Geral do Estado.

A respeito deste possível conflito de interesses entre órgãos da mesma pessoa jurídica, Jacoby Fernandes (2016, p. 692) pontua que:

Diversas situações podem levar a conflitos entre órgãos da mesma pessoa jurídica: o Poder Executivo não efetua o repasse de recursos ou, ao contrário, o Tribunal de Contas realiza ato implicando em dano ao erário da unidade federada em que se insere, como aposentar servidor do seu quadro sem amparo legal.

Por sua vez, Carvalho Filho (2022, p. 165), ao tratar do mesmo assunto, assevera que:

Não há também como negar que se afigura possível a formação de conflitos interorgânicos, significando a existência de pretensão de um órgão a que outro se opõe. [...] Se um determinado órgão público tem direitos conferidos pelo ordenamento jurídico, não se pode admitir que esse mesmo ordenamento não possua instrumento jurídico para a proteção de tais direitos. Afinal, se titular do direito e não poder defendê-lo é o mesmo que não ter o direito. O instrumento de defesa, então, há de ser a ação judicial em que o órgão figure como parte autônoma, independentemente da pessoa a que pertence. É o órgão com personalidade judiciária.

Seguindo essa linha, há de se observar que, ao deixar os Tribunais de Contas na dependência de atuação de procuradores vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo, cria-se uma situação preocupante e anômala, posto que, ainda que evidentemente qualificados e comprometidos com suas funções, enquanto advogados do ente público, e não dos governantes, existe a possibilidade de tal atuação ensejar situações embaraçosas, nas quais os procuradores do estado possam se deparar com obstáculos de toda sorte para adoção das providências necessárias.

Em face de tais situações, é importante que os Tribunais de Contas contem com um órgão de defesa devidamente estruturado e regulamentado, constituído por servidores independentes e especializados, no que tange aos temas ínsitos ao controle externo, e que se reportem diretamente à gestão da Corte de Contas, alinhando-se ao entendimento desta, na busca de defender os atos do Tribunal.

Pondere-se que a atuação em juízo de um profissional que não esteja afeito às características intrínsecas das Cortes de Contas pode, eventualmente, vir a prejudicar todo o sistema dos tribunais de contas, em especial, com a hodierna possibilidade de formação de precedentes vinculantes nos Tribunais Superiores.

De fato, a partir do momento em que as defesas dos Tribunais de Contas passam a ser elaboradas por procuradores/consultores de carreira própria, lotados no órgão, há uma tendência de se tornarem mais técnicas e sensíveis aos anseios e aos debates vivenciados atualmente pelas Cortes de Contas brasileiras, tendo em vista que estes profissionais acabam se especializando nos temas relacionados ao controle externo.

Inclusive, como se tratam de servidores de carreira do órgão, tais profissionais acabam tendo maior motivação na busca pela defesa dos interesses da instituição, o que acaba refletindo, assim, em uma defesa mais satisfatória do Tribunal de Contas no Poder Judiciário e corroborando para que a instituição se torne mais eficaz, em conformidade com uma das metas da Agenda 2030.

Esse entendimento estratégico parece já ter sido compreendido pelas mais diversas Casas Legislativas do país, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, que, por via de regra, contam, em suas respectivas estruturas, com um quadro próprio de procuradores/ consultores especializados e aptos a exercer a defesa da respectiva instituição quando demandados judicialmente, para fins de garantir a autonomia e independência do órgão.

Nesse sentido, destacamos Fernandes (2010, p. 17), que ao tratar das competências constitucionais do Congresso Nacional, assinala que:

Como os conflitos federativos e de disputa interpoderes em sede judicial envolvem questões de altíssima complexidade, convém ao Senado manter uma organização jurídica própria para ampliar a probabilidade de sucesso nesses embates. [...]

Dos postulados da Teoria Informacional infere-se que o Senado Federal estará em melhor posição para defesa de seus interesses se dotado de órgão integrado por experts em direito, selecionados por concurso público, presidido pelo princípio da meritocracia, e com estabilidade no cargo, com atribuição específica de lhe prestar consultoria jurídica, assessoramento e promover-lhe a representação judicial e extrajudicial.

Por conseguinte, é inegável que a institucionalização de uma advocacia independente do Poder Executivo favorece a afirmação do Poder Legislativo em um cenário político judicializado.

Atentas a este cenário, algumas Cortes de Contas também já estruturaram seus respectivos órgãos jurídicos, inclusive, concedendo-lhe os poderes de representação judicial e extrajudicial da instituição.

Seguindo esse norte, podemos citar como exemplo os Tribunais de Contas de Pernambuco e do Rio de Janeiro, que já contam com procuradorias jurídicas próprias, dotadas de poderes de representação e integradas por procuradores jurídicos de carreira. Mais recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, instituiu por meio da Lei Complementar n. 167, de 30 de junho de 2022, a sua procuradoria própria.

Do mesmo modo, não se pode olvidar o trabalho desempenhado pela Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, cujas experiências de atuação serão abordadas em um tópico especial do presente artigo.

Portanto, estruturar os Tribunais de Contas do país com uma procuradoria ou consultoria jurídica própria, formada por um corpo jurídico especializado e dotada de poderes de representação, trata-se de estratégia fundamental para garantir, de forma mais eficaz, a defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes, quando demandado no âmbito do Poder Judiciário.

4 DAS EXPERIÊNCIAS EXITOSAS DE ATUAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCE-RN

Após restar evidenciada a possibilidade da existência de órgãos e carreiras para a representação judicial dos Poderes autônomos em situações especiais, bem como o fato de ter sido demonstrada a importância estratégica de os Tribunais de Contas virem a estruturar procuradorias/consultorias próprias dentro da sua estrutura orgânica para a sua defesa, passa-se, em seguida, a abordar algumas formas de atuação destes órgãos jurídicos no âmbito das Cortes de Contas, tendo como *case* a Consultoria Jurídica do TCE-RN.

Conforme dispõe a Lei Complementar Estadual n. 411/2010, a Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte é dirigida por um Consultor Geral, nomeado pelo Presidente da Corte, devendo sua escolha recair em Bacharel em Direito, de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos. Além do Consultor Geral, o aludido órgão do TCE-RN também é composto por Consultores Jurídicos, aprovados em concurso público, que necessariamente devem possuir registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de acordo com a referida legislação do cargo.

Assim como o supracitado diploma legal, também merece destaque a Lei Complementar Estadual n. 625/2018, que, no seu art. 4º, confere expressamente ao ocupante do cargo de Consultor Geral os “poderes de representação judicial do Tribunal de Contas do Estado e das suas Autoridades nos processos de Mandado de Segurança e demais feitos que envolvam a defesa de suas prerrogativas, funções e competências, sem prejuízo das atribuições constitucionalmente conferidas à Procuradoria-Geral do Estado”.

A referida previsão legal é corroborada pelo Regulamento da Consultoria Jurídica do TCE-RN, aprovado por meio da Resolução n. 009/2015 da Corte de Contas, que, ao dispor sobre as diversas atribuições do referido órgão e do seu respectivo chefe, estipula o poder destes em representar judicialmente o Tribunal de Contas e suas Autoridades em mandado de segurança e demais feitos que envolvam a defesa de suas prerrogativas, funções e competência, senão vejamos:

Art. 2º. Compete à Consultoria Jurídica, órgão de direção superior, subordinada diretamente à Presidência do Tribunal de Contas do Estado:

[...]

III – representar judicialmente o Tribunal de Contas do Estado e as suas Autoridades nos processos de mandado de segurança e demais feitos que envolvam a defesa de suas prerrogativas, funções e competência, sem prejuízo das atribuições constitucionalmente conferidas à Procuradoria-Geral do Estado; Art. 4º. Compete ao Consultor Jurídico (atual Consultor Geral):

[...]

III – representar judicialmente o Tribunal de Contas do Estado e as suas Autoridades nos processos de mandado de segurança e demais feitos que envolvam a defesa de suas prerrogativas, funções e competência, sem prejuízo da competência própria da Assessoria da Consultoria Jurídica ou daquelas constitucionalmente conferidas à Procuradoria-Geral do Estado.

É esse disciplinamento jurídico que autoriza que a Consultoria Jurídica do TCE-RN, através do seu Consultor Geral, possa representar judicialmente a referida Corte de Contas nas mais diversas esferas judiciárias do país.

A respeito da representação processual importa registrar que esta consiste, em linhas gerais, na possibilidade do sujeito processual pleitear direito alheio em nome alheio. Fazendo uso das palavras de Luiso (2007, p. 204-209), “a representação processual é um fenômeno particular, porque os atos do representante são, em realidade, atos do próprio ente representado (por isso alguns também denominam esse fenômeno de ‘presentação’, porque o representante se faz presente em juízo)”.

De forma constante, o Consultor Geral do TCE-RN utiliza-se do aludido poder de representação que lhe é conferido para defender a autonomia, independência e prerrogativas da Corte de Contas potiguar.

Compete à Consultoria Jurídica do TCE-RN elaborar as informações a serem apresentadas em juízo a fim de defender os atos dos membros do Tribunal, quando apontados como autoridades coatoras, em processos de mandados de segurança que questionam atos e decisões do Tribunal. Em determinadas situações, é necessário apresentar razões de recurso ou mesmo contrarrazões em função das decisões proferidas nos referidos *mandamus*.

Frise-se, aqui, que um dos sucedâneos recursais utilizados pelo TCE-RN para guerrear eventuais decisões proferidas em sede de mandado de segurança é a Suspensão de Segurança, por vezes protocolada diretamente no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Nos últimos anos, em ao menos cinco oportunidades distintas (SS 5205, SS 5335, SS 5511, SS 5455 e SS 5526), a Corte Maior, além de reconhecer a legitimidade da Consultoria Jurídica do TCE-RN para ingressar com o sucedâneo epigrafoado, também deu provimento aos pedidos de suspensão de segurança formulados pelo referido órgão jurídico do Tribunal de Contas potiguar.

A atuação da supracitada Consultoria Jurídica, por meio de Suspensão de Segurança, também já foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no âmbito da SS 3365-RN, a qual demandou, inclusive, a apresentação de agravo interno e embargos de declaração pela outra parte, sempre guerreados, tempestivamente, pelo órgão de representação da Corte de Contas potiguar.

De mais a mais, também é digna de nota a atuação da Consultoria Jurídica em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Somente no exercício de 2021, o órgão de representação da Corte de Contas encarregou-se de 3 (três) ADIs.

Uma destas ADIs foi proposta por 48 (quarenta e oito) prefeitos locais perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (processo n. 0808846-43.2020.8.20.0000), tendo como objetivo questionar a constitucionalidade de dispositivos de Resoluções do Tribunal de Contas e da sua respectiva Lei Orgânica. Na ocasião, a Consultoria Jurídica do TCE-RN não apenas elaborou as informações necessárias para defender a legislação acima no âmbito da Corte de Justiça local, como também teve o zelo de diligenciar junto a cada desembargador do TJRN, apazando reuniões, providenciando a entrega de memoriais, e atuando pronta e tempestivamente nos autos, sempre que se fez necessário.

Como se não bastasse, ainda no ano de 2021, a Assembleia Legislativa do

Rio Grande do Norte (RN) modificou dois dispositivos da Constituição Estadual que interferiam diretamente no controle externo exercido pelo TCE-RN, bem como, em outra oportunidade, transfigurou a Lei Orgânica da Corte de Contas do RN, modificando mais de 20 dispositivos desta, em verdadeiro ataque ao controle externo no âmbito do RN, e porque não dizer, brasileiro.

Nas duas oportunidades, a existência de uma Consultoria Jurídica devidamente estruturada e especializada dentro da estrutura orgânica da Corte de Contas potiguar foram fundamentais para, de imediato, serem elaboradas minutas de ADIs que foram diligentemente encaminhadas à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), detentora de capacidade postulatória para tal ação, tendo esta ingressado com duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, foram inauguradas a ADI 6986, já devidamente julgada com decisão favorável ao TCE-RN, e a ADI 6967, que ainda aguarda julgamento, mas com Pareceres favoráveis da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República.

Ainda no âmbito do STF, a Consultoria Jurídica do TCE-RN também teve a sua capacidade postulatória reconhecida em sede de Recurso Extraordinário (RE 962189), tendo o Pretório Excelso, neste ano de 2023, dado provimento ao apelo extraordinário proposto pela Corte de Contas potiguar e, assim, reconhecido a constitucionalidade da medida cautelar imposta pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e que havia sido invalidada anteriormente pelo Tribunal de Justiça do referido estado.

A atuação da Consultoria Jurídica do TCE-RN também se faz presente em audiências judiciais, seja representando o Tribunal, seja acompanhando o depoimento de técnicos do Tribunal de Contas em processos que questionam decisões da Corte. Até mesmo em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em 2021, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, para fins de investigar contrato celebrado pelo Poder Executivo Estadual com a Arena das Dunas, o órgão jurídico da Corte de Contas atuou de forma efetiva, acompanhando presencialmente o depoimento de técnicos da Corte junto à comissão formada por parlamentares estaduais.

A atuação proativa de um órgão jurídico próprio acaba conferindo um suporte e gerando uma segurança maior aos membros e técnicos da Corte para bem desempenharem os seus misteres. Nos dizeres de Jacoby Fernandes (2016, p. 717), “a ausência de assistência judicial por parte do Poder Público aos agentes de controle teria como inevitável reflexo a inibição desses agentes de exercerem a missão constitucional que lhe foi cometida”.

É importante ressaltar que toda essa atuação da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do RN é realizada em conformidade com os precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, sem sobrepor as atribuições da Procuradoria Geral do Estado, a qual, inclusive, reconhecendo a especialidade do corpo jurídico que compõe a Corte de Contas e a sua expertise em processos relativos ao controle externo, constantemente aciona a Consultoria do TCE-RN para solicitar minutas de informações em ações ordinárias comuns que questionam decisões administrativas da respectiva Corte.

Não obstante, em situações em que a Procuradoria Geral do Estado eventualmente deixa de solicitar informações ao TCE-RN, ou mesmo de se manifestar ou recorrer nos autos, o que, reconheça-se, é bastante raro, a Consultoria Jurídica do órgão, ainda assim, busca maneiras de não deixar a Corte de Contas sem amparo técnico-jurídico perante os mais diversos juízos e tribunais pátrios.

Nesse pórtico, em situações em que a Procuradoria Geral do Estado se mantém inerte, optando por não recorrer de determinadas decisões, a Consultoria Jurídica atua solicitando o seu ingresso como assistente litisconsorcial, prezando, assim, por defender a autonomia das decisões dos Tribunais de Contas, por entender ser titular da relação jurídica discutida no processo.

A respeito da assistência litisconsorcial, Neves (2017, p. 344), ensina que:

Prevista pelo art. 124 do Novo CPC, a assistência litisconsorcial é excepcional, diferenciando-se substancialmente da assistência simples. A principal diferença entre essas duas espécies de assistência diz respeito à natureza da relação jurídica controvertida apta a permitir o ingresso do terceiro no processo como assistente. Na assistência litisconsorcial o terceiro é titular da relação jurídica de direito material discutida no processo, sendo, portanto, diretamente atingido em sua esfera jurídica pela decisão a ser proferida. Dessa forma, o assistente litisconsorcial tem relação jurídica tanto com o assistido quanto com a parte contrária, afinal todos eles participam da mesma relação de direito material, diferente do que ocorre no litisconsórcio simples, no qual não há relação jurídica do assistente com o adversário do assistido.

Justamente por poder ser diretamente atingido em sua esfera de atuação pela decisão a ser proferida pelo Judiciário é que o TCE-RN, representado por sua Consultoria Jurídica, vem defendendo, por entender que é titular da relação jurídica de direito material discutida no processo, a sua atuação como assistente litisconsorcial em tais ações, sob o fundamento que existe um litisconsórcio unitário com o estado do Rio Grande do Norte, de forma que não pode vir a ser prejudicado por eventual omissão da Procuradoria Geral do Estado.

Nesse diapasão, referimos novamente as lições de Neves (2017, p. 351):

Justamente em virtude de o assistente litisconsorcial ser também titular do direito que compõe o objeto do processo, os atos de disposição praticados exclusivamente pelo assistido não terão nenhum efeito, sendo necessário que ambos pratiquem tais atos, como renunciar ao direito, reconhecer juridicamente o pedido, transacionar ou desistir da ação. Significa dizer que o art. 122 do Novo CPC, que determina a natureza acessória da assistência, não será aplicado na hipótese da assistência litisconsorcial, considerada autônoma em relação à ação principal.

Também em virtude de especialidade da assistência formada quando o terceiro é titular da relação jurídica de direito material discutida no processo, não se aplica à assistência litisconsorcial o art. 122 do Novo CPC, que, conforme já visto, transforma o assistente em substituto processual do assistido revel. Na assistência litisconsorcial o assistente é titular do direito discutido na demanda, de forma que, caso ingresse em processo no qual o assistido é revel, não será jamais seu substituto processual, porque afinal estará em nome próprio litigando por interesse próprio.

Desse modo, tem-se que, por não ser assistente simples, mas, sim, parte em litisconsórcio, não substituindo jamais a representação processual da PGE-RN, é que o TCE-RN vem buscando atuar em relação autônoma como titular do direito material discutido.

O Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, em algumas oportunidades, já admitiu a atuação do TCE-RN, representado pela sua Consultoria Jurídica, na condição de assistente litisconsorcial. O referido órgão jurídico da Corte de Contas também já teve a oportunidade de ingressar com Reclamações na justiça do Rio Grande do Norte objetivando fazer prevalecer decisões favoráveis aos interesses do Tribunal de Contas.

Além das situações descritas anteriormente, é possível se aventar, ainda, outra possibilidade de atuação dos órgãos de representação judicial das Cortes de Contas, no caso de processos judiciais de alta relevância ou de grande repercussão social, ocasião em que atuariam na condição de *amicus curiae*, nos termos do que prescreve o art. 138 do Código de Processo Civil. Com relação a essa situação específica, ainda não houve experiência de atuação da Consultoria Jurídica do TCE-RN.

Essa pretensa linha de atuação também se mostra importante para garantir a eficácia das decisões do Tribunal de Contas, em especial, com a tendência de adoção de precedentes no sistema jurídico pátrio, em que cada vez mais ganham importância os julgados com amplo aspecto de eficácia, como os processos de controle concentrado, repercussão geral (artigo 1.035, parágrafo 4º) e o incidente de resolução de demandas repetitivas (artigo 983 no CPC/2015).

Por fim, cumpre realçar que além de toda a sobredita atuação em processos judiciais, a Consultoria Jurídica do TCE-RN ainda atua em processos administrativos (emitindo, por exemplo, pareceres em licitações e processos internos dos seus servidores), bem como se manifesta em consultas e pedidos de admissibilidade de revisão formulados pelos jurisdicionados da Corte.

Veja, portanto, que levando em consideração o *case* da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, várias são as formas de atuação que podem ser conferidas ao órgão de representação judicial das Cortes de Contas. Todo esse contexto exposto reforça a importância estratégica de os Tribunais de Contas avançarem no sentido de implementar e/ou regulamentar em sua estrutura órgão com tal capacidade de atuação.

5 DA ESTRUTURAÇÃO DE PROCURADORIAS/CONSULTORIAS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO BOA PRÁTICA ADMINISTRATIVA

Diante da possibilidade de os Tribunais de Contas contarem com procuradorias próprias para a defesa da sua autonomia, independência e prerrogativas, e considerando a alta gama de possibilidades de atuação que tais procuradorias podem ter a favor das Cortes de Contas, é de bom alvitre que seja analisada, como possível boa prática a ser observada pelos Tribunais de Contas do país, a criação e/ou estruturação de tais órgãos jurídicos no seu respectivo arcabouço administrativo.

Nesse cenário, é importante que tais procuradorias sejam estruturadas e regulamentadas por meio de emenda constitucional encartada na Constituição Estadual ou pelo menos através de projetos de leis ordinárias ou complementares estaduais, que permitam que a atuação dos referidos órgãos na justiça possa ser realizada com uma maior segurança jurídica, evitando-se questionamentos que possam vir a ser feitos a respeito da sua possibilidade de atuação no âmbito do Poder Judiciário.

Isso se mostra ainda mais premente quando se identifica que a maioria das demandas judiciais em que as procuradorias dos Tribunais de Contas são instadas a atuar é de alta relevância, por vezes, em Tribunais Superiores, lidando com grandes bancas de escritórios de advocacia locais e até mesmo nacionais.

Sendo assim, para que se evite algum questionamento no seio de ações judiciais a respeito da representação de tais órgãos, e a fim de conferir uma maior segurança jurídica à atuação judicial de tais órgãos, é de bom alvitre que estes venham a ser disciplinados expressamente no arcabouço legal do referido ente, seja por meio de previsão na Constituição Estadual ou por meio de disposição na legislação local.

Lado outro, é importante que passe a se ponderar a respeito de uma uniformização nacional da atuação de tais procuradorias próprias, talvez as inserindo como critério avaliativo do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), a fim de disciplinar nacionalmente a forma de tal atuação.

O supracitado MMD-TC tem como objetivo verificar o desempenho das Cortes de Contas em comparação com as boas práticas internacionais e diretrizes estabelecidas pela ATRICON, sendo inspirado no Marco de Medição de Desempenho de Entidades Superiores de Auditoria (SAI-PMF), que é desenvolvido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), contribuindo, assim, para trazer uma maior qualidade e agilidade aos trabalhos dos Tribunais de Contas. Nesse jaez, o MMD-TC acaba dialogando perfeitamente com os objetivos traçados pela Agenda 2030, sendo que alguns dos seus indicadores refletem diretamente os compromissos traçados no referido documento.

Diante de todo o exposto, a existência de uma procuradoria/consultoria jurídica própria, capacitada, especializada e devidamente regulamentada, com poderes de representação judicial, dentro da estrutura dos Tribunais de Contas, deve ser considerada como boa prática administrativa e passar a ser um dos critérios avaliativos do MMD-TC, como forma de fomentar a criação e/ou regulamentação de tais órgãos na estrutura interna das Cortes de Contas que ainda não a instituíram.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo realçar a importância estratégica de as Cortes de Contas brasileiras virem a estruturar um órgão jurídico de representação judicial, com equipe capacitada e especializada, para fins de garantir a defesa dos Tribunais de Contas perante os diversos Tribunais e Juízos brasileiros.

Como destacado ao longo do presente estudo, o Supremo Tribunal Federal já há muito tempo possui entendimento sedimentado no sentido de admitir a

instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Tribunais de Contas estaduais, admitindo-se a representação judicial extraordinária, exclusivamente nos casos em que os referidos entes despersonalizados necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes.

Noutro viés, restou evidenciado que a estruturação de tais órgãos, no âmbito interno dos Tribunais de Contas, pode vir a contribuir sensivelmente para a implementação de alguns dos objetivos traçados pela Agenda 2030, tais como a busca por instituições mais eficazes e o combate à corrupção.

É que o fato de um Tribunal de Contas possuir um corpo jurídico próprio, qualificado e especializado, apto a defender a autonomia, as prerrogativas e a independência da instituição em face de outro poder, acaba cooperando para que a referida Corte se torne uma instituição ainda mais eficaz, garantindo, assim, que um dos seus principais bastiões, no caso, o controle à corrupção possa ser ainda mais resguardado.

Igualmente, foi demonstrado, a partir da experiência trazida pela Consultoria Jurídica do TCE-RN, que várias podem ser as maneiras de os referidos órgãos atuarem, não ficando limitados apenas à prestação de informações em sede de mandados de segurança, mas também podendo apresentar recursos das decisões em tais processos, bem como protocolar as ações suspensão de segurança, suspensão de liminar, reclamações, ações de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual (como ADI) quando o Tribunal de Contas estiver elencado no rol de legitimados. Já no caso em que for necessário ajuizar ADI no âmbito federal, o órgão jurídico especializado da Corte de Contas pode elaborar as respectivas informações e encaminhar para a ATRICON protocolar no Tribunal Superior.

Por sua vez, em processos ordinários que questionem decisões dos Tribunais de Contas, a atuação dos supracitados órgãos jurídicos pode se dar a partir do fornecimento de subsídios técnicos para a Procuradoria Geral do Estado, auxiliando de forma especializada a atuação deste órgão, ou mesmo, no caso em que a PGE deixe imotivadamente de atuar na defesa judicial do Tribunal de Contas, solicitando a sua admissão como assistente litisconsorcial ou *amicus curiae* no respectivo processo.

Vislumbra-se, portanto, que são diversas as formas de atuação judicial que podem ser conferidas à procuradoria/consultoria jurídica própria no âmbito dos Tribunais de Contas. Não obstante, para que tal atuação se torne mais eficiente e segura é importante que exista uma regulamentação legal ou constitucional a fim de resguardar juridicamente a possibilidade de atuação do órgão.

Desta feita, como forma de fomentar a instituição de tais órgãos na estrutura interna dos Tribunais de Contas, sustenta-se a necessidade de que a existência de uma procuradoria/consultoria jurídica própria, capacitada, especializada e devidamente regulamentada, com poderes de representação judicial, dentro da estrutura dos Tribunais de Contas, passe a ser um dos critérios avaliativos do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas, dialogando, assim, com os objetivos traçados pela Agenda 2030.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175-PR-Plenário**. Relator: Min. Moreira Alves, Brasília, 03 de junho de 1993. Data de Publicação: 8 de outubro de 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6433-Plenário virtual**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 31 de março de 2023. Data de Publicação: 4 de abril de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6986-Plenário virtual**. Relatora: Min. Rosa Weber, Brasília, 29 de novembro de 2021. Data de Publicação: 2 de dezembro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6967**. Relator: Min. Nunes Marques, Brasília, [aguardando julgamento].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 825-Plenário**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília, 25 de outubro de 2018. Data de Publicação: 27 de junho de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94-Plenário**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 7 de dezembro de 2011. Data de Publicação: 16 de dezembro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 74.836/CE-Plenário**. Relator Min. Aliomar Baleeiro; Relator p/ o Acórdão Min. Rodrigues Alckmin, Brasília, Data de publicação: 19 de novembro de 1973.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 962189**. Relator: Min. Luiz Fux, Decisão monocrática, Brasília, 1 de fevereiro de 2023. Data de Publicação: 2 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Introdução ao Marco de Medição de Desempenho de Entidades Superiores de Auditoria (SAI Performance Management Framework – SAI PMF)**. Brasília: DF. 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2513578DE015187AD9C0E559C>. Acesso em: 18 maio 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária dos órgãos públicos. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, p. 160-168, 2002.

CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13. ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2016.

FERNANDES, Edvaldo. **A institucionalização da advocacia do Senado Federal com salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional**. Brasília. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-72-a-institucionalizacao-da-advocacia-do-senado-federal-como-salvaguarda-das-competencias-constitucionais-do-congresso-nacional>. Acesso em: 19 jun. 2023.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed., Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2016.

LUISO, Francesco Paolo. **Diritto processuale civile**, v. I. 4. ed., Milano: Ed. Giuffrè, 2007.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Complementar n. 167/2022. **Institui a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/167/2022/>. Acesso em: 17 jun. 2023.

NEVES, Daniel Assunção. **Manual de direito processual civil**. 9. ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

ONU BRASIL. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 18 maio 2023.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Resolução n. 009/2015 de 23 de junho de 2015**. Natal: Plenário do TCE-RN. 2015. Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/as/ConsultoriaJuridica/Regulamento/Resolu%C3%A7%C3%A3o_009_2015__Disp%C3%B5e_sobre_o_Regulamento_da_Consultoria_Jur%C3%ADdica.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0808846-43.2020.8.20.0000-Plenário**. Relatora: Desembargadora Lourdes Azevedo, Natal. Processo ainda aguardando julgamento final de mérito.

DIAGNÓSTICO DO TRANSPORTE ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS

DIAGNOSIS OF SCHOOL TRANSPORT IN PERNAMBUCO'S MUNICIPALITIES

Rosana Gondim de Oliveira¹

Elmar Robson de Almeida Pessoa²

Rafael Ferreira de Lira³

Resumo: O transporte escolar é item fundamental para a efetividade da educação pública nas camadas menos favorecidas da sociedade. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), com o objetivo de avaliar a qualidade do serviço ofertado aos estudantes, realizou uma fiscalização ordenada em 183 (cento e oitenta e três) municípios pernambucanos. O principal objetivo da fiscalização, que coletou dados através de pesquisa empírica com abordagem quantitativa, foi obter o cenário do transporte público de estudantes na ocasião de sua execução. O diagnóstico revelou que 96% dos veículos vistoriados encontram-se à margem do sistema e que, em 20,7% das vistorias, os motoristas não cumpriam as exigências do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Como resultado da operação, foram emitidos Alertas de Responsabilização aos gestores responsáveis, publicada a Resolução n. 169/2022 estabelecendo a necessidade de ajustes no serviço fiscalizado e foi composta uma base de dados para o acompanhamento da evolução na qualidade dos serviços.

Palavras-chave: Transporte escolar. Qualidade. Segurança. Fiscalização.

Abstract: School transport is a fundamental item for the effectiveness of public education in the less favored layers of society. The Pernambuco State Courts of Accounts (TCE-PE), with the goal of evaluating the quality of the service offered to students, carried out an orderly inspection in 183 (one hundred and eighty-three) municipalities in Pernambuco. The main objective of the inspection, which collected data through empirical research with a quantitative approach, was to obtain the scenario of public transport for students at the time of its execution. The diagnosis revealed that 96% of the inspected vehicles are outside the system and that, in 20.7% of the inspections, the drivers did not comply with the requirements of the Brazilian Traffic Code – BTC (CTB). As a result of the operation, Accountability Alerts were issued to the responsible managers, Resolution No. 169/2022 was published establishing the need for adjustments in the inspected service, and a database was created to monitor the evolution of service quality.

Keywords: School Transportation. Quality. Security. Control.

1 Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco. Mestra em Saneamento e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Engenheira Civil pela Universidade de Pernambuco (UPE).

2 Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco. Especialista em Auditoria de Obras Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Engenheiro Civil pela Universidade de Pernambuco (UPE).

3 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco. MBA em Licitações e Contratos. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, diariamente, milhões de estudantes são transportados gratuitamente (no campo ou nas cidades), das suas casas até às escolas. Nas áreas urbanas, grande parte dos alunos utiliza o serviço de transporte apenas por alguns minutos ao dia, já nas áreas rurais chegam a enfrentar percursos de horas, percorrendo longas distâncias dentro de um veículo escolar. Avaliando apenas esse aspecto já é possível vislumbrar a grande importância da qualidade e da segurança nesse serviço para a educação.

Diante disso, ainda em 2013, o Tribunal de Contas de Pernambuco, publicou a Resolução n. 6 com o objetivo de estabelecer controles relativos ao transporte escolar no Estado.

Posteriormente, a partir do ano de 2020, seguindo a linha de auditorias implantadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que tinham o objetivo de detectar falhas na prestação dos serviços de transporte escolar de diversos municípios brasileiros e a partir daí orientar os jurisdicionados sobre como aperfeiçoar a prestação desse serviço para o público alvo (prioritariamente alunos de escolas públicas municipais), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) intensificou seus estudos e atuação na área de transporte escolar, culminando com a publicação do Manual do Transporte Escolar do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em dezembro do ano de 2021.

Ademais, após uma sequência de acidentes envolvendo usuários do transporte escolar em diversos municípios do estado, sendo um deles com vítimas fatais, em março do ano de 2022, no município de Riacho das Almas, Agreste de Pernambuco, o TCE-PE se viu impelido a atuar de forma mais firme na fiscalização desse tipo de transporte.

Nessa senda, com o objetivo de mapear o serviço no estado e assim poder direcionar o foco da sua atuação, entendeu-se necessário estabelecer um diagnóstico preciso do transporte escolar em todo o estado de Pernambuco, naquele momento. Diante desse cenário, o TCE-PE deu início a uma ação coordenada de fiscalização a fim de se obter detalhes do serviço prestado, identificando os problemas e suas possíveis causas, para então propor mecanismos de controle e oferecer apoio técnico à Administração para a implementação das soluções vislumbradas à mitigação das irregularidades detectadas no transporte escolar em todo o estado de Pernambuco. O diagnóstico se consistiu em passo essencial à avaliação das condições do transporte escolar, para assim avaliar as possibilidades de melhoria desse serviço.

Neste trabalho, serão detalhados o planejamento e a execução da referida ação de fiscalização, denominada Operação Transporte Escolar Seguro, apresentados os dados obtidos e a consolidação dos resultados. A referida Operação foi concebida como levantamento quantitativo, tendo sido realizada nos meses de março e abril do ano de 2022, em 183 (cento e oitenta e três) municípios de Pernambuco, com ênfase na segurança dos alunos transportados pelo sistema público de transporte escolar.

De acordo com o censo escolar do ano de 2021, o contexto da época

apresentava 1.452.572 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e setenta e dois) alunos matriculados nas escolas públicas dos municípios fiscalizados, sendo 1.019.958 (um milhão, dezenove mil, novecentos e cinquenta e oito) na rede municipal e 432.614 (quatrocentos e trinta e dois mil, seiscentos e quatorze) na rede pública estadual de ensino em Pernambuco (INEP, 2022). Além disso, conforme informações das prefeituras fiscalizadas, o transporte escolar era oferecido diariamente, nessas municipalidades, para 355.994 (trezentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e noventa e quatro) alunos. Portanto, 24,5% dos alunos matriculados na rede pública de ensino desses municípios dependiam do sistema de transporte escolar para chegar todos os dias nas escolas em que estudavam.

A estrutura deste artigo está dividida em seis partes. A primeira parte é constituída de introdução, que sintoniza o/a leitor/a no assunto a ser abordado. A segunda contempla citações e reflexões das publicações que tratam sobre o tema, explicando as boas práticas a serem seguidas pelos gestores ao oferecer o transporte público escolar nas suas jurisdições. A terceira parte descreve os procedimentos metodológicos utilizados na coleta de dados. Na quarta parte, é apresentado o desenvolvimento do trabalho, expondo os resultados obtidos na ação ordenada de fiscalização e coleta de dados, em confronto com as exigências legais para a condução de escolares. A quinta parte consiste na conclusão obtida do cenário montado com os dados das abordagens feitas nos municípios. Concluindo, a sexta parte, traz as referências utilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguida de todo o arcabouço legislativo, enfatiza ser “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, [art. 205]).

No entanto, a educação só conseguirá chegar a todas as crianças de forma equânime se todas tiverem as mesmas condições de acesso aos equipamentos escolares. A vinculação da oferta de transporte público ao direito à educação está fundamentada na Constituição Federal, onde se diz que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988, [art. 208, inc. VII]). Já a Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se reporta ao princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (BRASIL, 1996).

As precárias condições econômicas dos alunos e a posição menos favorecida na pirâmide social é um obstáculo que interfere diretamente no grau de aproveitamento do conteúdo escolar ofertado através do ensino público. Neste contexto, é fundamental que o Estado atue em políticas públicas que visem minimizar as dificuldades enfrentadas pelas crianças para acessar os recursos oferecidos (FEIJÓ, 2006).

Nesse tema, o TCE/PE publicou o Manual do Transporte Escolar do Tribunal de Contas de Pernambuco, aprovado pela Resolução TC n. 156, de 15 de dezembro do ano de 2021, que traz boas práticas, soluções e ferramentas de gestão, às quais podem ser consideradas pelo gestor público, desde a concepção até a execução do serviço de transporte escolar. O referido Manual, dentre outros normativos específicos citados no corpo deste artigo, determina a seguinte legislação de consulta necessária ao gestor, no tema em tela:

Constituição Federal:

- art. 205;
- art. 206, incisos I e VII;
- art. 208, inciso VII e §§ 1º e 2º;
- art. 211, § 2º, 3º e 4º.

Constituição do Estado de Pernambuco:

- art. 176;
- art. 177;
- art. 178, inciso I e § 1º.

Lei Federal n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente):

- art. 53, I;
- art. 54, VII.

Lei Federal n. 9.394/96:

- art. 3, inciso I.

Resoluções:

- Resolução TC n. 06/13 (Dispõe sobre procedimentos de controle interno, relativos a serviços de transporte escolar);
- Resolução CONTRAN n. 912/22 (Estabelece os equipamentos obrigatórios para a frota de veículos em circulação), que atualizou a Resolução CONTRAN n. 14/98;
- Resolução TC n. 167/2022 (Dispõe sobre medidas de segurança no transporte de escolares a serem adotadas pelos titulares dos Poderes Executivos Municipais, das Secretarias Municipais de Educação e da Secretaria Estadual de Educação);

Portarias:

- Portaria DETRAN-PE n. 02/09 (Estabelece critérios para a expedição de autorização de circulação destinada aos Veículos de Transportes de Escolares).

O Manual do Transporte Escolar do Tribunal de Contas de Pernambuco auxilia os gestores em todas as fases da implantação do transporte público, tanto pela via direta, como pela indireta, no âmbito municipal e estadual, com exemplos de condutas positivas.

3 METODOLOGIA

A análise do cenário foi fundamentada em metodologia de pesquisa aplicada, com uma abordagem quantitativa, que teve por principal objetivo descrever o cenário do transporte público escolar em 183 (cento e oitenta e três) municípios de Pernambuco, baseada na análise e coletas de dados. O objetivo do trabalho e a urgência em soluções justificou o tipo de pesquisa escolhida, pois consiste na

organização dos dados para que se possa, a partir deles, achar respostas para a origem da problemática e assim decidir sobre as ações a serem implantadas (PRODANOV; DE FREITAS, 2013).

As auditorias do Tribunal de Contas de Pernambuco já vinham empregando esforços na tentativa de obter um diagnóstico da real situação do serviço de transporte público escolar nos municípios do estado, sem obter, no entanto, os melhores resultados para avaliar a situação do serviço prestado. Ao tomar ciência da atuação dos agentes de fiscalização, a administração municipal muitas vezes se valia de mecanismos para esconder as falhas existentes na prestação do serviço. Diante desse cenário, o TCE-PE, respaldado em experiências de fiscalizações realizadas por outras instituições públicas de controle, decidiu realizar uma operação simultânea em 183 (cento e oitenta e três) municípios pernambucanos – apenas a capital do estado ficou de fora na ocasião – introduzindo o elemento surpresa na ação, com o objetivo principal de mitigar a influência de eventuais manobras que pudessem enviesar os resultados almejados na operação.

Na fase preparatória, focou-se, inicialmente, em elaborar um mecanismo de coleta de dados que pudesse ser aplicado de forma célere pelas equipes de fiscalização – pretendeu-se, desta forma, ampliar a amostragem, aproveitando a capacidade operacional disponível –, e que eliminasse, ao máximo, possíveis subjetividades. Com a padronização do questionário, as respostas, mesmo aplicadas por equipes diferentes, estariam livres de passionalidades. Assim, restou garantida, após a consolidação dos dados, a possibilidade de comparação entre os veículos inspecionados e, conseqüentemente, entre as entidades fiscalizadas.

Como subsídio às ações de planejamento, houve, inicialmente, o envio de Ofício Circular pelo TCE-PE para os jurisdicionados, por meio do qual 160 (cento e sessenta) prefeituras (88% do total) responderam informando que possuíam convênio com o Governo do Estado para o transporte também de alunos da Rede Estadual de Ensino. Nesses casos, os serviços de transporte escolar eram prestados de forma compartilhada, isto é, o município recebia um aporte financeiro do Estado, por meio de programa oficial específico, para realizar o transporte dos alunos da rede estadual. Essa pesquisa teve por objetivo identificar quais municípios aderiram ao programa estadual, para que neles, o Governo do Estado também figurasse como responsável pela execução dos serviços, visto que, apesar da delegação, remanesce o dever de fiscalizar e a responsabilidade sobre o serviço prestado.

A seleção da amostra não obedeceu a critérios estatísticos em relação à quantidade de elementos que a compôs. Para os objetivos iniciais a que a fiscalização se propôs, avaliou-se ser necessário apenas garantir a aleatoriedade da amostra e otimizar a capacidade operacional do TCE-PE, para atingir uma quantidade maior possível de observações. Para tanto, as equipes foram posicionadas estrategicamente nas escolas que possuíam um maior fluxo de veículos escolares. Conseguiu-se, com essa estratégia, uma amostra aleatória composta por, no mínimo, 4 veículos usados no transporte público de estudantes em cada município pernambucano, sendo esses veículos, aleatoriamente, da frota oficial ou terceirizada, servindo a zona urbana ou rural do município.

Quanto aos dados levantados, foram avaliados quesitos referentes: aos

veículos utilizados pelo município no serviço (ano de fabricação, licenciamento, equipamentos de segurança, estado de conservação, autorização para circulação); aos condutores desses veículos (habilitação e treinamento); e à prestação do serviço em si (existência de superlotação, utilização de cintos de segurança pelos usuários e pontualidade da prestação do serviço). Em resumo, a fiscalização empreendida pelo TCE-PE atendeu aos seguintes critérios e escopo:

- Verificações in loco dos veículos utilizados para o transporte escolar.
- Foco nas condições gerais dos veículos, mediante aferição visual, especialmente em itens de segurança e de qualidade do serviço prestado. Foram avaliados, dentre outros, aspectos como equipamentos de segurança do veículo e de seus passageiros e a regularidade do veículo perante o órgão estadual de trânsito (DETRAN-PE).
- Aleatoriedade da amostra.
- Aplicação de instrumentos de diagnóstico junto aos gestores do transporte escolar, com ênfase, dentre outros, nos aspectos de controle das rotas, de identificação e quantificação dos veículos utilizados no sistema, bem como dos alunos atendidos pelo serviço.
- Levantamento de informações sobre a qualificação dos motoristas para a condução de escolares.
- Otimização da capacidade operacional do TCE-PE (maximização do aproveitamento da força de trabalho disponível para a operação).
- Participação do DETRAN-PE no planejamento e treinamento das equipes do TCE-PE, e na campanha educativa em que esta ação de fiscalização esteve inserida.

Durante a coleta ou logo após a mesma ter sido executada (no caso de municípios que não dispunham de serviço de internet móvel compatível com os equipamentos das equipes de fiscalização), os dados foram enviados à central de monitoramento e consolidação, especialmente montada para este fim, no prédio sede do TCE-PE.

Nessa central, os dados foram consolidados em painéis eletrônicos com informações e gráficos da operação em todo estado. Os dados foram disponibilizados durante todo o dia da operação (e seguintes) para o acompanhamento e divulgação instantânea pelos veículos de imprensa, atraindo o interesse da sociedade civil para a ação executada.

Ao final da operação, foram gerados relatórios automatizados para cada um dos municípios fiscalizados e um, consolidado, para o Governo do Estado. Registre-se que todos os entes fiscalizados foram notificados pelo TCE-PE, por meio da emissão de Ofícios com Alertas de Responsabilização, chamando a atenção dos gestores responsáveis para a necessidade de correção das irregularidades identificadas na Operação.

Em seguida, ainda como parte da operação de fiscalização do transporte escolar empreendida pelo TCE-PE, foram realizadas reuniões, para as quais todos os gestores de transporte escolar do estado foram convidados. Nessas reuniões,

foram apresentados os números obtidos na operação realizada e os gestores tiveram a oportunidade de serem atendidos individualmente e terem suas dúvidas esclarecidas em sequência. Nesses momentos, novamente se chamou a atenção para a necessidade de regularização dos veículos.

Por fim, foram disponibilizados aos gestores treinamentos, via Escola de Contas do TCE-PE, a respeito do tema transporte escolar. Nesses treinamentos, foram abordados aspectos que vão desde o planejamento do serviço, passando pelo projeto e orçamentação, licitação e contrato, bem como aspectos de controle da execução do serviço e fontes de financiamentos do sistema.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na ação de fiscalização, as equipes de auditoria do TCE-PE realizaram a inspeção de 844 (oitocentos e quarenta e quatro) veículos, que efetuavam transporte escolar em 183 municípios pernambucanos. A Tabela 1, a seguir, detalha os veículos inspecionados, por tipo.

Tabela 1 – Veículos vistoriados discriminados quanto ao tipo

Tipo de Veículo	Quantidade de Veículos Vistoriados	Percentual do Total
Ônibus	498	59,00%
Micro-ônibus	218	25,83%
Minivan/Van	99	11,73%
Toyota Bandeirante	12	1,42%
Carro de passeio	7	0,83%
Caminhonete/Caminhão	6	0,71%
Outro	4	0,47%

Fonte: respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

Importante destacar que o panorama descrito neste trabalho se refere ao momento da fiscalização, representando a situação dos veículos inspecionados no dia 28/04/2022.

A seguir serão apresentados os resultados consolidados da fiscalização.

4.1 AVALIAÇÃO DOS VEÍCULOS

Nesta seção, serão expostos os dados diretamente ligados aos veículos, excetuando-se a avaliação dos condutores, que será realizada na seção seguinte.

4.1.1 Quanto à idade dos veículos

Embora não seja possível estabelecer uma relação linear entre a idade do veículo e seu estado de conservação, é de se esperar que veículos mais velhos enfrentem maiores dificuldades em sua manutenção, apresentando-se, em regra, em piores condições de conservação e segurança que veículos mais novos. Diante disto, e considerando as diretrizes da Portaria DP n. 02/2009 do DETRAN-PE, buscou-se identificar qual a idade dos veículos inspecionados na operação. O resultado se encontra detalhado na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Veículos vistoriados discriminados quanto a idade

Faixa de Idade (anos)	Quantidade de Veículos Vistoriados	Percentual do Total
0 a 5 anos	170	21,71%
6 a 10 anos	211	26,95%
11 a 15 anos	237	30,27%
16 a 20 anos	56	7,15%
Mais de 20 anos	109	13,92%

Fonte: respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

Como pode ser observado na Tabela 2, a fiscalização encontrou 109 (cento e nove) veículos com idades superiores há 20 (vinte) anos em atividade nos municípios, representando cerca de 13,92% da frota inspecionada. Chama ainda a atenção a quantidade representativa de veículos com mais de 30 (trinta) anos, ainda em circulação e transportando estudantes, ou seja, 22 (vinte e dois) veículos, dentre os 109 (cento e nove). Preocupante o fato que para 61 (sessenta e um) dos veículos inspecionados não foi possível determinar a idade, visto que seu condutor não portava ou não apresentou a documentação do veículo (CRLV).

4.1.2 Quanto ao Licenciamento dos veículos

De acordo com o art. 133 do CTB, o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) comprova que o proprietário quitou os débitos do exercício de referência e o imposto anual do veículo (BRASIL, 1997). Registre-se que é um documento de porte obrigatório, seja no formato físico ou digital. Isto posto, as equipes de auditoria do TCE-PE levantaram dados atinentes à regularidade na apresentação do CRLV 2021 e 2022 ou de documento equivalente. Como resultado, identificou-se que 438 (quatrocentos e trinta e oito) de um total de 844 (oitocentos e quarenta e quatro) veículos vistoriados não apresentaram regularidade quanto esse quesito. Ressalte-se que, conforme preceitua o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), “conduzir veículo sem os documentos de porte obrigatório representa uma infração de trânsito e sujeita o condutor à multa e à retenção do veículo até a

apresentação do documento” (BRASIL, 1997, art. 232).

4.1.3 Quanto à faixa horizontal indicadora de veículos escolares

O art. 136, III, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) determina que os veículos, especialmente destinados à condução coletiva de escolares, somente poderão circular nas vias com a pintura de faixa na cor amarela com o dístico ESCOLAR em preto (no caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores da faixa e dístico devem ser invertidas) (BRASIL, 1997). Nesse sentido, a inspeção realizada pelo TCE-PE buscou identificar quantos veículos possuíam faixa horizontal indicadora de veículo escolar conforme as exigências legais. Como resultado, verificou-se que 269 (duzentos e sessenta e nove) dos veículos vistoriados estavam em situação irregular, ou seja, 32% dos veículos vistoriados.

Ressalte-se que a análise da auditoria foi apenas visual e empírica (não foram utilizados equipamentos de medição), sendo os resultados, no caso de inconformidades, apenas um indicativo de que uma análise técnica precisa ser providenciada ou requerida pelo gestor do serviço.

4.1.4 Quanto à situação do Cronotacógrafo

O cronotacógrafo é o instrumento ou conjunto de instrumentos destinado a registrar a velocidade e a distância percorrida pelo veículo em função do tempo decorrido, assim como os parâmetros relacionados com o condutor do veículo, tais como: o tempo de trabalho e os tempos de parada e de direção. A utilização do cronotacógrafo ajuda a coibir os excessos de velocidade e prevenir, em consequência, possíveis acidentes de trânsito.

Além disso, o CTB, disciplina que os veículos, especialmente destinados à condução coletiva de escolares, somente poderão circular nas vias se equipados com esse dispositivo (BRASIL, 1997). Nesse sentido, a inspeção realizada pelo TCE-PE buscou identificar se os veículos possuíam cronotacógrafo instalado e tinham certificado de aferição válido, conforme exigências legais. Como resultado, verificou-se que 654 (seiscentos e cinquenta e quatro) dos veículos vistoriados estavam em situação irregular, correspondendo a 77% dos veículos vistoriados.

4.1.5 Quanto à situação dos cintos de segurança

O art. 136 VI, do CTB, disciplina que os veículos, especialmente os destinados à condução coletiva de escolares, somente poderão circular nas vias se equipados com cintos de segurança em número igual à lotação (BRASIL, 1997). Ainda, o CTB estabelece que “conduzir veículo sem o equipamento obrigatório ou estando este ineficiente ou inoperante, importa em infração grave de trânsito” (BRASIL, 1997, [art. 230, inc. IX]).

Assim, as inspeções realizadas pelas equipes de fiscalização do TCE-PE

verificaram se nos veículos vistoriados existiam cintos de segurança em todos os assentos e se esses equipamentos estavam em condições de serem utilizados por todos os ocupantes do veículo. Registre-se, por oportuno, que a avaliação das condições de uso dos cintos de segurança foi realizada apenas de modo expedito, sem levar em consideração critérios técnicos de ancoragem, localização e resistência à tração, definidos na NBR n. 7337 de 11/2014, e em regulamentação específica do DENATRAN. Seguindo esses critérios, 66% dos veículos vistoriados nos municípios apresentaram situação irregular.

4.1.6 Quanto à situação do extintor de incêndio

Conforme a Resolução CONTRAN n. 919/2022, é obrigatório o uso do extintor de incêndio para veículo utilizado no transporte coletivo de passageiros (BRASIL, 2022). O mesmo normativo determina que esses veículos são obrigados a utilizar o extintor de incêndio com carga de pó ABC (BRASIL, 2022).

Nessa ação de fiscalização, foram inspecionados os veículos de transporte escolar observando a existência de extintor de incêndio com carga de pó químico ABC. Verificou-se, que dentre os veículos vistoriados, 74% não possuíam extintores de incêndio, ou esses equipamentos se encontravam inadequados para o uso.

Dentre as irregularidades observadas, verificaram-se extintores fora do prazo de validade, extintores sem pressão adequada, ausência do lacre do INMETRO e pino de segurança, extintores amassados, enferrujados, ou com informações ilegíveis, conforme demonstra a Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – Resultado Consolidado - Avaliação do Extintor

Irregularidade encontrada	Número de veículos
Não possui extintor do tipo ABC	261
Extintor enferrujado ou amassado	396
Fora da validade	563
Fora da pressão adequada	466
Sem selo do INMETRO	436
Sem lacre e/ou pino de segurança	474

Fonte: respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

4.1.7 Quanto à situação dos pneus

Trafegar com pneus malconservados representa um grande risco. Com os sulcos desgastados, o pneu tem comprometida sua estabilidade e aderência ao solo,

ficando suscetível a acidentes. Veículos com pneus desgastados, excessivamente, oferecem maior riscos de aquaplanagem, em estradas molhadas. Portanto, pneus desgastados comprometem a segurança do veículo e de seus ocupantes. A recente Resolução CONTRAN proíbe a circulação de veículo automotor equipado com pneu cujo desgaste da banda de rodagem tenha atingido os indicadores TWI (Indicador de Desgaste da Banda de Rodagem - TWI), ou cuja profundidade remanescente da banda de rodagem seja inferior a 1,6 mm (BRASIL, 2022). Ressalte-se que a análise realizada pelas equipes do TCE-PE foi apenas visual e empírica. Em 29% dos veículos vistoriados foi detectado pelo menos um dos pneus sem condições de uso (“careca” ou avariado).

4.1.8 Quanto à situação dos retrovisores

De maneira geral, os dispositivos de visibilidade, como espelhos retrovisores ou as câmeras, devem eliminar pontos sem visibilidade para o condutor nas latarias e no entorno dos veículos escolares. O CONTRAN vem regulamentando essa matéria através de algumas resoluções (Resolução n. 504/2014 e, mais recentemente, a Resolução n. 763/2018). Na ação de fiscalização realizada pelo TCE-PE, conforme exigências da normatização nacional, foram inspecionados os veículos com o intuito de identificar se possuíam retrovisores laterais, retrovisor na parte superior traseira (ou, na sua ausência, câmera de ré), retrovisor frontal e espelho interno.

Tendo por base esses itens inspecionados, verificou-se que apenas cerca de 40% e 18% dos veículos vistoriados possuíam retrovisores frontais e retrovisores na parte superior traseira (ou, na sua ausência, câmera de ré), respectivamente.

4.1.9 Quanto à situação das luzes de sinalização

O sistema de iluminação de segurança tem o objetivo de dotar os veículos de transporte de passageiros, e de escolares, em específico, de sistema de iluminação que contribua com a segurança de todos no trânsito (veículos, passageiros e pedestres). Os normativos de regência, em destaque o art. 136, inciso V, do CTB; o art. 2º, inciso I, “8” a “13”, da Resolução CONTRAN n. 912/1998; e o art. 2º, inciso IV, da Portaria DP n. 002/2009 do DETRAN-PE, estabelecem todo um regramento a respeito da necessidade da presença de um conjunto de dispositivos de iluminação, sem os quais tais veículos não poderiam circular.

Nesse contexto, na fiscalização empreendida pelo TCE-PE, conforme exigências da citada normatização, foram inspecionados os veículos de transporte escolar com o intuito de identificar a existência e funcionamento dos seguintes dispositivos de segurança: faróis; luzes de direção (setas); luzes de freio; luzes de ré; e lanternas nas extremidades superior dianteira e traseira do veículo. Com relação ao sistema de iluminação dos veículos vistoriados, em 51% deles foram encontradas irregularidades. A discriminação das irregularidades encontradas pode ser visualizada na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Resultado Consolidado - Luzes de Sinalização

Itens Irregulares	Número de veículos
Farol	40
Luzes de direção (setas)	121
Luzes de freio	129
Luz de ré	170
Lanternas nas extremidades superiores	323

Fonte: respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

4.1.10 Quanto aos demais itens de segurança

O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) estabeleceu que para circular em vias públicas os veículos deverão estar dotados de alguns equipamentos obrigatórios e em condições de funcionamento (BRASIL, 2022). Assim, dentre outros aspectos, o inciso I (nos itens “20”, “24”, “25” e “26”), estabelece como necessária a presença de: dispositivo de sinalização luminosa ou refletora de emergência, independente do sistema de iluminação do veículo (triângulo); roda sobressalente, compreendendo o aro e o pneu, com ou sem câmara de ar, conforme o caso (estepe); macaco, compatível com o peso e carga do veículo; e chave de roda (BRASIL, 2022). Ressalte-se que a ausência de algum dos itens de segurança poderá impedir o veículo de circular, conforme reza o normativo.

Na ação de fiscalização do TCE-PE, conforme exigências da citada normativa, foram inspecionados os veículos de transporte escolar com o intuito de identificar a existência dos seguintes dispositivos de segurança: triângulo sinalizador; estepe; chave de roda e macaco. Do universo amostral, 65% dos veículos vistoriados não possuíam todos os itens de segurança analisados na fiscalização. A irregularidade por item está indicada na Tabela 5, a seguir:

Tabela 5 – Resultado Consolidado - Itens de Segurança

Itens Inexistentes	Número de veículos
Estepe	444
Macaco hidráulico	427
Chave de roda	400
Triângulo Sinalizador	337

Fonte: respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

4.1.11 Quanto ao estado geral de conservação dos veículos

O estado de conservação dos veículos é essencial também à segurança dos passageiros e motoristas. Conforme estabelece o DETRAN-PE, “Os veículos destinados ao Transporte de Escolares deverão satisfazer, [...], as condições técnicas e os requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade” (PERNAMBUCO, 2009, art.17).

Nesse contexto, os veículos de transporte escolar foram inspecionados com o intuito de identificar os seguintes itens referentes ao estado de conservação do equipamento: ferrugem na lataria ou nas ferragens dos bancos; buracos ou avarias graves na lataria interior ou exterior do veículo; para-brisas ou retrovisores quebrados e/ou trincados; janelas quebradas e/ou trincadas; bancos rasgados ou sem condições de uso; presença de pessoas ou objetos alheios à natureza do transporte de escolares; e rasgos ou anomalias nos pneus. Na observação desses requisitos, 47% dos veículos vistoriados apresentaram irregularidades quanto ao seu estado de conservação. O detalhamento das irregularidades está descrito na Tabela 6, a seguir:

Tabela 6 – Resultado Consolidado – Falhas de Conservação

Falha Identificada	Número de veículos
Banco rasgado ou sem condições de uso	190
Buraco ou avaria na lataria	141
Presença de pessoas ou objetos alheios à natureza do serviço	105
Para-brisa ou retrovisores quebrados	91
Ferrugem aparente na lataria e/ou nas ferragens dos bancos	72
Rasgos ou anomalias nos pneus	44
Janela quebrada ou trincada	28

Fonte: Respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

Registre-se que a vistoria realizada por este TCE-PE se limitou à verificação do escopo estabelecido pela auditoria. Do mesmo modo, por limitações técnicas e circunstanciais, não foram avaliados aspectos mecânicos essenciais à circulação dos veículos, devendo os mesmos, por força contratual ou decisão do gestor municipal, serem avaliados por equipe técnica especializada, a fim de garantir a segurança do transporte.

4.1.12 Quanto à inspeção obrigatória do DETRAN

De acordo com o CTB, “os veículos especialmente destinados à condução

coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 1997, art.136). Registre-se que a referida autorização deve ser afixada na parte interna do veículo, em local visível (BRASIL, 1997).

Nessa senda, os veículos de transporte escolar devem ser vistoriados/inspecionados antes de entrar em serviço e a cada 6 meses (BRASIL, 2009). (PERNAMBUCO, 2009). Ressalte-se que os proprietários de veículos destinados ao transporte de escolares, registrados em municípios onde houver regulamentação específica, deverão comprovar o cumprimento das normas e formalidades legais do município.

Ainda de acordo com o normativo, o veículo não submetido à inspeção semestral terá automaticamente sua AUTORIZAÇÃO suspensa, sendo considerado NÃO AUTORIZADO para a realização do serviço de transporte de escolares, aplicando-se, para fins de fiscalização, o disposto no Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997), bem como, suas medidas administrativas e penalidades (PERNAMBUCO, 2009).

Assim, o TCE-PE, nessa ação de fiscalização, vistoriou veículos de transporte escolar dos municípios com o objetivo de identificar se os mesmos haviam passado pela referida inspeção semestral obrigatória ou, em outros termos, para verificar se eles possuíam autorização emitida pelo órgão pernambucano de trânsito para prestar serviço de transporte remunerado de estudantes. Do universo de veículos vistoriados, 96% não possuíam selo de inspeção pelo DETRAN-PE válido.

Registre-se que a fiscalização do TCE-PE se limitou a verificar se a autorização do DETRAN-PE para a atividade de transporte escolar estava afixada na parte interna do veículo, em local visível, conforme determina o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no seu art. 137.

4.2 AVALIAÇÃO DOS CONDUTORES

O transporte de escolares é uma atividade que exige dos condutores conhecimentos específicos e o desenvolvimento de habilidades que garantam a operação correta e segura dos veículos. Com essa preocupação, os agentes envolvidos na operação foram orientados a verificar a conformidade dos condutores com as exigências legais para a prestação do serviço.

4.2.1 Quanto à Habilitação

É importante destacar que o CTB elenca critérios básicos que devem ser atendidos por parte dos condutores de transporte escolar, destacando-se, dentre outros, a idade superior a vinte e um anos e a habilitação na categoria “D” ou “E” (BRASIL, 1997).

O CTB estabelece que, “é obrigatório o porte da Permissão para Dirigir ou da Carteira Nacional de Habilitação quando o condutor estiver à direção do veículo” (BRASIL, 1997, [art. 159, § 1º]). Essa exigência será dispensada apenas quando,

no momento da fiscalização, for possível ter acesso ao sistema informatizado para verificar se o condutor está habilitado (BRASIL, 1997). Em adição, o CTB disciplina que conduzir veículo sem os documentos de porte obrigatório sujeita o infrator à aplicação de multa e retenção do veículo até a apresentação do documento (BRASIL, 1997).

Isso posto, nessa ação de fiscalização, o TCE-PE realizou inspeção com o intuito de verificar se os condutores de transporte escolar que atuam nos municípios atendem às exigências legais de possuir idade mínima e possuir habilitação na categoria “D” ou superior em sua validade. Foi constatado que em 21% das situações vistoriadas o condutor não cumpria as exigências estipuladas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

4.2.2 Quanto à Autorização para Condução de Escolares

Para garantir que os profissionais que exerçam a atividade de transporte de estudantes possuam o conhecimento e se mantenham atualizados a respeito das normas específicas que regem o segmento, bem como demonstrem possuir as habilidades e cuidados necessários para o serviço, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece que, “para conduzir veículo de transporte de escolares, é necessário ser aprovado em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco, nos termos da normatização do CONTRAN” (BRASIL, 1997, [art. 145, inc. IV]).

Também, o órgão pernambucano de trânsito, estabelece, dentre outros requisitos, que o condutor de veículo destinado ao transporte de escolares deve ser aprovado em curso especializado, registrado e cadastrado no Sistema RENACH, constando no campo de observações as informações do referido curso e de que exerce atividade remunerada ao volante (PERNAMBUCO, 2009). Complementando a exigência, o DETRAN-PE também estabelece que quando da renovação do exame de Aptidão Física e Mental, bem como da Avaliação Psicológica, o condutor deverá providenciar, com antecedência de 6 (seis) meses, a atualização do curso especializado, evitando impedimentos quando da renovação anual da AUTORIZAÇÃO da prestação do serviço de transporte escolar (PERNAMBUCO, 2009).

Assim, nesta ação de fiscalização, o TCE-PE verificou se os condutores dos veículos de transporte escolar inspecionados possuíam certificado válido para condução de escolares. Ficou demonstrado que, em 58% dos veículos vistoriados o motorista do transporte escolar não cumpria as exigências quanto à certificação para condução de escolares.

4.3 ASPECTOS RELATIVOS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Além dos aspectos relativos a equipamentos e dispositivos de segurança indispensáveis aos veículos utilizados no serviço de transporte de escolares e das questões relativas à habilitação dos condutores, a ação de fiscalização empreendida

pelo TCE-PE buscou avaliar, quando possível, outras questões relativas à prestação do serviço, como a eventual superlotação dos veículos, a utilização dos cintos de segurança pelos ocupantes, bem como, em outra linha, o adimplemento dos horários estabelecidos para a prestação do serviço pelos veículos escolares.

Quanto à lotação dos veículos, o CTB determina que os veículos, especialmente destinados à condução coletiva de escolares, somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão de trânsito dos Estados, e que esta autorização deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante (BRASIL, 1997). Longe de ser mera determinação legal, o respeito à capacidade do veículo quanto ao número de passageiros sentados é uma questão de segurança, principalmente quando se trata de escolares, muitas vezes, de crianças, que também são usuárias do Serviço Público.

Não menos importante, quanto o respeito ao limite da capacidade de passageiros sentados num veículo escolar, é o hábito de se afivelar adequadamente os cintos de segurança enquanto o veículo estiver em seu trajeto. Embora o cinto de segurança não evite acidentes, é indiscutível que o uso correto deste equipamento de segurança tem o condão de salvar vidas em casos de acidentes com os veículos. O CTB é taxativo ao estabelecer que, “é obrigatório o uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional, salvo em situações regulamentadas pelo CONTRAN” (BRASIL, 1997, art. 65).

Isto posto, na ação de fiscalização, o TCE-PE, no momento das inspeções realizadas nos veículos de transporte escolar, procurou verificar, quando as questões circunstanciais assim permitiam: se havia superlotação no veículo; se todos os alunos estavam utilizando os cintos de segurança; e se os veículos chegavam à escola antes do horário de início das aulas. Dentro dos quesitos verificados, 66% dos veículos estavam irregulares ao serem vistoriados. A Tabela 7, a seguir, resume as informações coletadas na fiscalização.

Tabela 7– Resultado Consolidado – Avaliação do Serviço

Irregularidade Identificada	Número de veículos
Falta de uso do cinto de segurança	406
Superlotação	136
Intempestividade na prestação do serviço	58

Fonte: Respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

Ainda, em 23% dos veículos vistoriados, foi constatada situação em que o transporte de alunos foi realizado sem respeitar a capacidade do veículo utilizado, caracterizando uma situação de superlotação. Ressalta-se aqui a importância da situação encontrada, visto que o CTB classifica essa infração como gravíssima, estabelecendo multa ao condutor e remoção do veículo, em caso de uma fiscalização

por uma autoridade de trânsito (BRASIL, 1997).

No que tange à utilização dos cintos de segurança pelos ocupantes dos veículos, em 69% dos veículos vistoriados havia o transporte sem que os alunos estivessem usando cintos de segurança, seja porque não foram instruídos a usá-los, seja porque não havia cintos de segurança funcionando ou em quantidade suficiente para os passageiros.

4.4 AVALIAÇÃO E ENCAMINHAMENTOS

A precariedade do serviço de transporte escolar constatada no estado de Pernambuco chamou a atenção. Porém, antes de qualquer sanção, procurou-se entender as dificuldades dos municípios em prestar o serviço com qualidade. Foram avaliados aspectos desde os custos envolvidos, a qualificação de mão de obra para gestão no município, a disponibilidade no mercado de veículos adequados, a dificuldade de regularização dos veículos junto ao órgão de trânsito estadual, a precariedade da malha viária na zona rural dos municípios, a cultura local na prestação do serviço, a utilização de veículos tradicionais na região (sobretudo veículos originalmente de carga, caminhões e caminhonetes abertas e as “Toyotas Bandeirante”).

Feito esse apanhado de informações que eram utilizadas em geral pela Administração para justificar a precariedade do serviço, precedeu-se o estudo de soluções que fossem factíveis e que atendessem as demandas, muitas vezes particulares, dos municípios, dadas suas peculiaridades.

Nesse trabalho, fez-se uso intensivo do Manual do Transporte Escolar do Estado de Pernambuco, publicação produzida pelo próprio TCE-PE, e institucionalizada através da Resolução TCE-PE n.156/2021.

Munido então deste arsenal de informações, os municípios (que a essa altura já haviam sido notificados pelo TCE-PE através dos Alertas de Responsabilização) foram orientados pelas equipes técnicas do TCE-PE a respeito de possíveis soluções para a problemática do transporte escolar e a necessidade premente de ajustes na prestação do serviço, seguindo sempre as boas práticas contidas no Manual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação de fiscalização realizada pelo TCE-PE nos municípios pernambucanos trouxe à tona uma série de problemas na prestação do serviço de transporte escolar nos municípios. Tais problemas revelam desde a precariedade dos veículos utilizados no serviço quanto aos itens essenciais de segurança e a ausência de formação específica dos condutores. Apesar de o modelo utilizado na ação limitar a possibilidade de extrapolação dos resultados para um diagnóstico preciso em cada município individualmente, os 844 veículos vistoriados permitiram uma análise consistente da situação do transporte escolar no estado de Pernambuco como um todo. A Tabela 8, a seguir, traz um panorama da avaliação realizada pela auditoria

nos municípios levando em consideração apenas os veículos vistoriados na ação de fiscalização relatada.

Tabela 8 – Irregularidades identificadas nos veículos inspecionados

Aspecto Avaliado	Quantidade de veículos em situação irregular	Percentual de veículos em situação irregular com relação ao item
Faixa horizontal indicadora de veículo escolar	269	32%
Cronotacógrafo	654	77%
Cintos de segurança	560	66%
Extintor de incêndio	628	74%
Pneus	245	29%
Luzes de sinalização	431	51%
Demais itens de segurança (triângulo, estepe, chave de roda e macaco hidráulico)	548	65%
Condutores com irregularidades na habilitação	175	21%
Condutores sem certificado válido para condução de escolares.	486	58%

Fonte: Respostas aos questionários aplicados pelo TCE-PE, 2022.

Em adição ao exposto na tabela anterior, o levantamento realizado pelo TCE-PE revelou que 96% dos veículos vistoriados no transporte de estudantes nos municípios se encontravam à margem do sistema, não possuindo sequer autorização do órgão estadual de trânsito para circular e desenvolver a atividade de transporte de escolares.

Percebe-se que, conforme planejado, o TCE-PE construiu, a partir da ação desenvolvida, um diagnóstico detalhado da situação do serviço de transporte escolar oferecido pelos municípios pernambucanos. Mais ainda, esse órgão de controle, após a consolidação dos números, desenhou o exato cenário do transporte de estudantes da rede pública do estado, ora evidenciado com informações colhidas em campo e devidamente sistematizadas.

Soube-se, então, onde estavam os problemas, podendo ser vislumbradas soluções específicas e eficazes para cada um deles. Ao mesmo tempo, com a divulgação dos números da operação e a cobertura dada pelos veículos de imprensa, o controle social foi estimulado, fazendo com que o usuário do sistema também se fizesse parte da solução, denunciando e cobrando melhorias aos gestores públicos.

Como consequência secundária, com a divulgação dos resultados, os gestores passaram a se preocupar também com sua classificação (posição do município) frente aos municípios vizinhos, trazendo uma maior atenção para o sistema de transporte de estudantes.

Verifica-se que benefícios vêm sendo obtidos a partir da ação de fiscalização

relatada e dos encaminhamentos dela decorrentes. Em recente levantamento realizado pelo TCE-PE – Operação Transporte Escolar Seguro 2023.1 (maio de 2023) –, com metodologia similar à descrita neste trabalho, é possível contabilizar considerável incremento na qualidade da prestação do serviço de transporte escolar no estado de Pernambuco. Neste novo levantamento, identificou-se, por exemplo, uma redução na quantidade de veículos com: (a) cintos de segurança irregulares (de 66% dos veículos para 37%); (b) cronotacógrafos não funcionais ou sem eles (de 77% dos veículos para 53%); (c) pneus inadequados (de 29% dos veículos para 17%). Outro ponto importante a ressaltar é que a quantidade de veículos não autorizados pelo órgão de trânsito caiu de 96% para 89%.

Sem dúvidas que o avanço alcançado está longe do ideal, mas por outro lado ele demonstra que a inércia do gestor foi quebrada e que melhorias, mesmo que um pouco modestas ainda, começam a ser identificadas. Vale ressaltar, humanizando as estatísticas, que levando em consideração a quantidade de alunos transportados diariamente no estado de Pernambuco, a simples redução constatada na quantidade de veículos com cintos de segurança irregulares, implica que cerca de 100 mil alunos da rede pública passaram a ser transportados diariamente com mais segurança desde sua casa até a escola em que estudam.

O resultado do trabalho realizado pela fiscalização mostrou a importância da continuidade de ações de fiscalização como essa. Ressalte-se que os dados obtidos estão sendo utilizados, dentre outros atores, pelo TCE-PE, para o planejamento de novas operações; pelos veículos de imprensa, como subsídios em suas ações de cobrança; por outros órgãos de controle (como o Ministério Público, por exemplo), no exercício de suas funções institucionais com mais informações; e pela sociedade civil, sobretudo a comunidade escolar, na cobrança de melhorias no sistema de transporte de estudantes. Ressalte-se que o intuito final de todos esses atores converge no sentido de se erradicar o transporte escolar irregular, fazendo com que o serviço oferecido pelo estado e municípios seja um meio seguro e efetivo de deslocamento para os alunos da rede pública de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição Federal (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 10 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF. Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1997/leis_9503.htm.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. **Resolução CONTRAN n. 919 de, 01 de abril de 2022**. Estabelece as especificações para os extintores e outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao9192022.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução CONTRAN n. 913, 01 abr. 2022**. Dispõe sobre o uso de pneus em veículos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-contran-n-913-de-28-de-marco-de-2022-390319156>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FEIJÓ, Patrícia Collat Bento. Transporte escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. In: Aspectos jurídicos relevantes. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 12, 2006.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Ministério da Educação, Brasília, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

PERNAMBUCO (Estado). Departamento Estadual de Trânsito. **Portaria DP n. 002, de 05 de janeiro de 2009**. Estabelece critérios para a expedição de autorização de circulação destinada aos Veículos de Transportes de Escolares. Disponível em: https://www.detran.pe.gov.br/index.php?option=com_content&id=575:dp-no-002-de-05012009-estabelece-criterios-para-a-expedicao-de-autorizacao-de-circulacao-destinada-aos-veiculos-de-transportes-de-escolares&Itemid=284. Acesso em: 13 maio 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo, RS. Editora Feevale, 2013.

RTTC

Bibiana Helena Freitas Camargo e Leandro Dall'Olio - O PAPEL PEDAGÓGICO NA AGENDA 2030: a experiência do Tribunal de Contas do estado de São Paulo

Bruno César Barreto de Figueirêdo, Francisco Carlos L Pereira, Levi Kiyoshi Oyama de Souza, Flávio Cesar Freire de Oliveira Filho e Gabriel Rodrigues Sousa Silva - PROPOSIÇÃO DE TEMAS PARA REPRESENTAÇÕES PELAS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS POR MEIO DA ANÁLISE DE REDES COMPLEXAS

Bruno Fardin Faé - OS DESAFIOS PARA MONITORAR OS INDICADORES DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL RELACIONADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

Camila Parente Almeida e Aline Pacheco Medeiros - A TRÍPLICE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030

Cecilia Lou - A AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO PRESSUPOSTO DAS SUAS FUNÇÕES DE CONTROLE OUTORGADAS PELA ORDEM CONSTITUCIONAL: ainda há controvérsias?

Cinthyia H. C. Zortéa, Gabriel Gualhanone Nemirovsky e Solon Bevilacqua - ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: o papel transformador dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas

Débora da Silva Almeida, Fernanda Greco Laureano e Maria Clara Carvalho Rameiro - TRIBUNAIS DE CONTAS E ODS 6: a contribuição do TCE-RJ para o alcance das metas para acesso à água potável e ao saneamento básico

Douglas Monteiro de Castro - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO APLICADO À REALIDADE AMAZÔNICA: um instrumento para o aprimoramento do controle social e do exercício da cidadania

Eduardo Pinheiro e Rita de Cássia C. G. Oliveira - ANÁLISE DE DADOS E IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: estudos socioeconômicos e auditorias no âmbito do TCE-RJ

Elusa Cristina Costa Silveira - A AGENDA 2030 E A DESIGUALDADE RACIAL: a atuação do Tribunal de Contas nas Políticas Públicas para a população negra

Gabriela Casagrande Marciano, Ronaldo Chadid e José Carlos de José Lopes - O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Gerson dos Santos Sicca, Silvio Bhering Salum, Akaua Flores Arroyo, Leticia Spindola de Faria e Jhonny Alves Bez Birolo - OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE BOAS PRÁTICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS EDUCACIONAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Inaldo da Paixão Santos Araújo - AUDITORIA NO SETOR PÚBLICO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Leonardo José Rodrigues do Espírito Santo - A AUTONOMIA CIENTÍFICA DO PROCESSO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rafael Rodrigues da Costa - ATENÇÃO A MIGRANTES COM FOCO EM CRIANÇAS E REFUGIADOS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

Regildo Wanderley Salomão, Terezinha de Jesus Brito Botelho, Carina Baia Rodrigues, Regiane Guedes Rodrigues e Marcio da Paixão Barros - PROJETO JUNTOS PELA EDUCAÇÃO: BREVE LEVANTAMENTO DA SEGURANÇA ESCOLAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO ESTADO DO AMAPÁ

Ronald Medeiros de Moraes - DA DEFESA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM JUÍZO: a importância da estruturação de órgãos jurídicos com poderes de representação judicial

Rosana Gondim de Oliveira, Elmar Robson de Almeida Pessoa e Rafael Ferreira de Lira - DIAGNÓSTICO DO TRANSPORTE ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Instituto Rui Barbosa - Rua Sena Madureira, 1047 - Centro - Fortaleza/CE.

Cep: 60055-080 Telefone: (85) 3488-5928

www.irbcontas.org.br