

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

AROMA DO CONTROLE

Sebastião Helvecio Ramos de Castro, Renata Ramos de Castro

ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE DO DEFICIENTE VISUAL: CONTRIBUIÇÕES NO ÂMBITO DAS CIDADES INTELIGENTES – O CASO DA VILA CLEMENTINO

Eduardo Tuma, Alexandre Ferreira Mathias Junior, Thaluana Alves da Penha

ANÁLISE DE RISCO PARA SELEÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO PARA O MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Valéria Diniz de Miranda, Gleison Mendonça Diniz

A JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL E A GARANTIA DA DEMOCRACIA

Amandino Teixeira Nunes Junior

REVISTA *Controle*
Doutina e Artigos

Volume XXI - Nº 2

Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores,
não significando necessariamente a opinião do Tribunal de Contas
do Estado do Ceará e do Instituto Plácido Castelo.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Presidente

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiro Vice-Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheira Corregedora

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Conselheiro Ouvidor

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público junto ao TCE Ceará

Leilyanne Brandão Feitosa (Procuradora-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

Júlio César Rola Saraiva

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

Diretor-Presidente

Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico

Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Diretor-Geral

Luis Eduardo de Menezes Lima

Coordenadora de Educação Continuada, Extensão e Pós-Graduação

Eloísa Maia Vidal

Gerente de Planejamento e Execução de Soluções de Aprendizagem

Pedro Henrique Alves Camelo

Gerente de Avaliação e Resultados de Soluções de Aprendizagem

Larissa Victor Mota Alcoforado

Coordenador de Pesquisa, Inovação e Gestão da Informação

Raimir Holanda Filho

Gerente de Pesquisa e Inovação

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Gerente de Gestão da Informação

Josimar Batista dos Santos

Coordenadora de Gestão, Infraestrutura e Logística

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

Gerente de Infraestrutura e Logística

Fabício Bezerra Santos

Gerente de Instrução Processual

Marcella Laura Leite Feitosa Camurça

Assessores Administrativos

João Adeodato Neto

Raylena Pontes Cruz

Júlia Maria Pinheiro Pessoa

Carmen Cinira Correia Martins

Conselho Editorial

Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor-Chefe)

Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC). Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

Gleison Mendonça Diniz (Editor-Adjunto)

Pós-doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Pontes do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

Alexandre Figueiredo

Membro Nato, Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor), Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE)

Amandino Teixeira Nunes Júnior

Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Professor do Centro de Ensino Unificado de Brasília (UnICEUB), Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados (CD)

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia pela Indiana University, IU Bloomington (EUA) e pela University of Colorado, UC (EUA), Professor da Universidade de Brasília (UnB)

Eduardo Vera-Cruz Pinto

Doutor em Ciências Histórico-Jurídicas pela Universidade de Lisboa (ULisboa), Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa)

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE)

Fernando Antônio Rezende da Silva

Mestre em Economia pela Vanderbilt University (EUA), Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ)

Hugo de Brito Machado Segundo

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor), Professor da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Jaime de Jesus Filho

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Pesquisador do NUPESQ/IPC (Núcleo de Pesquisa do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo)

Alexandre Sobreira Cialdini

Doutor em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (ULisboa), Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor)

Augusto Sherman Cavalcanti

Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (UnB), Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)

Carlos Mauro Benevides Filho

PhD em Economia pela Universidade de Vanderbilt (EUA), Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Fernando Boarato Meneguim

Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Consultor Legislativo do Senado Federal (SF)

Fernando Quadros da Silva

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF)

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Advogado

Humberto Falcão Martins

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), Consultor

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia pela Université Sorbonne Nouvelle – IHEAL (França) e pela Université Paris 13 (França), Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Conselho Editorial

João Ricardo Catarino

Doutor pela Universidade de Lisboa (ULisboa), Professor de Direito Tributário, de Finanças Públicas e Direito Financeiro do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSPP) da Universidade de Lisboa (ULisboa)

José Filomeno de Moraes Filho

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Livre-Docente em Ciência Política, Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor)

José Oswaldo Cândido Júnior

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Juan Fernando Durán Alba

Licenciado e Doutor em Direito pela Universidade de Valladolid, Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Valladolid (Espanha)

Luiz Fux

Doutor e Livre-Docente em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Ministro do Superior Tribunal Federal (STF)

Marcus Abraham

Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela Universidade de Lisboa (ULisboa), Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito pela Johann Wolfgang Goethe-Universität/Frankfurt am Main, JWG-UNI (Alemanha), Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor)

Raul Wagner dos Reis Velloso

Doutor em Economia pela Yale University (EUA), Consultor

Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa (IRB)

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade pelo Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL (Portugal), pela Universidade de Coimbra, UC (Portugal) e pela Universidade of Otago, NZ (Nova Zelândia), Professor da Universidade de Brasília (UnB)

José Maurício Conti

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Livre-Docente e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

José Roberto Rodrigues Afonso

Pós-doutor em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ULisboa), Economista do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV)

Juarez Freitas

Doutor em Direito pela Universidade de Santa Catarina (UFSC), Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Marcos José Mendes

Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), Consultor Legislativo do Senado Federal (SF)

Marcus André Barreto Campelo de Melo

Pós-doutor em Ciência Política pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Raul Araújo Filho

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Roberto de Góes Ellery Júnior

Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Professor da Universidade de Brasília (UnB)

Lista de Avaliadores desta Edição

Alexandre Oliveira Lima

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Artur Gomes de Oliveira

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Hugo Pereira Filho

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Leonino Gomes Rocha

Doutorado em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca (USAL)

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Maria Anáber Melo e Silva

Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI pela Universidade de Coimbra (UC)

Michel André Bezerra Lima Gradvohl

Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA)

Polyana Karina Mendes Ximenes

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Rodrigo Uchôa de Paula

Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Sarah Mesquita Lima

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Bruno Caminha Scarano

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ana Carla Blicheriene

Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC)

George Henrique de Moura Cunha

Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)

Jaime de Jesus Filho

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Luciano Vieira de Araújo

Doutorado em Bioinformática pela Universidade de São Paulo (USP)

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior

Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Maria Salvelina Marques Lourenço

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Paulo Rogério Faustino Matos

Doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

Roberto Sérgio do Nascimento

Doutorado em Contabilidade pela Universidade de Zaragoza (UZ)

Samuel Leite Castelo

Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra (UC)

Simone Coêlho Aguiar

Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Cintia Muniz Rebouças de Alencar Araripe

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Lista de Avaliadores desta Edição

José Kilderlan Nascimento de Sousa

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes

Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade
de Fortaleza (Unifor)

Priscila Lima de Castro

Mestrado em Administração e Controladoria pela
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Tatyanne Cavalcante Pimenta Gomes

Mestrado em Administração e Controladoria pela
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Maria Carolina Costa Madeira

Mestrado em Economia pela Universidade Federal da
Paraíba (UFPB)

Ricardo Pessoa de Carvalho

Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade
Federal do Ceará (UFC)

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social
Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

Revisão e Organização de Artigos
Gleison Mendonça Diniz
Josimar Batista dos Santos

Diagramação e Capa
Lorena Barbosa

Revisão Ortográfica
Discovery Serviços Profissionais Ltda.

Tiragem
500 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2023

Dados internacionais de catalogação na Fonte
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

R454 Revista Controle : doutrina e artigos / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Vol. 21, n. 2 (jul. / dez. 2023). - Fortaleza: TCE-CE, 2023.

Periodicidade irregular (1998-2004)
Anual (2005-2008)
Semestral (2009-)

ISSN 1980-086X
e-ISSN 2525-3387

1. Tribunal de Contas – Ceará - Periódicos. I. Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

CDU 336.126.55(813.1)(05)

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

2023
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080
Telefone: (3488-5928)
www.tce.ce.gov.br

Nota do Editor

A Revista Controle – Doutrina e Artigos apresenta mais um número com assuntos relevantes para a gestão pública, envolvendo discussões técnicas e científicas e reafirmando o engajamento do TCE/CE com o compartilhamento de pesquisas e ensaios atuais e abrangentes nas áreas de administração pública, direito, contabilidade, economia, engenharia, dentre outras.

No primeiro estudo desta edição, intitulado “O Aroma do Controle”, o Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro, vice-presidente de ensino, pesquisa e extensão do Instituto Rui Barbosa (IRB), e a Profa. Renata Castro, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), apresentam, por meio de uma revisão normativa e da literatura, as características do controle externo brasileiro e suas tendências do futuro. Ressaltou-se a necessidade de o desenvolvimento das atividades de controle ser consciente e recorreu-se ao trabalho do filósofo sul-coreano, Byung Chul Ham, para apresentação de uma nova visão sobre os rumos do controle externo. Por fim, foi apresentada, dentre suas conclusões, a necessidade de as atividades de controle serem realizadas com fundamento em procedimentos, estrutura e metodologia. Dessa forma, espera-se que o leitor, ao final de sua apreciação do artigo, sinta que sua compreensão do controle externo e das normas de auditoria foi incrementada e, de forma ambiciosa, que sejam suscitadas outras reflexões dialéticas.

Na sequência, no artigo “Acessibilidade e mobilidade do deficiente visual: contribuições no âmbito das cidades inteligentes – o caso da Vila Clementino”, o Conselheiro Eduardo Tuma, em parceria com Alexandre Ferreira Mathias Júnior e Thaluana Alves da Penha, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, analisam um projeto de bairro inteligente para atender às necessidades de mobilidade e acessibilidade de deficientes visu-

ais, independentemente da idade, por meio da utilização de bengalas eletrônicas, de forma que o espaço urbano incorpore a Tecnologia Assistiva (TA), baseada em uma infraestrutura de sensores. A pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, propõe que a administração municipal adote uma política pública para *Smart Cities* (cidades inteligentes), na medida em que tramita na Câmara Municipal da cidade de São Paulo o Projeto de Lei nº 830/2017, que dispõe sobre regras pertinentes a essa matéria. Concluiu-se, entre outros apontamentos, que as reformas na legislação são essenciais para as cidades inteligentes se desenvolverem de forma mais eficiente e organizada, além da importância de criar dotação orçamentária específica e regionalizada para transformar a cidade em amiga do deficiente.

Em seguida, no trabalho “Análise de risco para seleção de contratos de obras públicas: estudo de caso para o município de Fortaleza”, de autoria de Valéria Diniz de Miranda e Gleison Mendonça Diniz, auditores de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), é apresentada uma proposta de metodologia de análise de risco para seleção de contratos de obras e serviços de engenharia, por meio de um estudo de caso feito no município de Fortaleza. A metodologia sugerida tem um elevado potencial para trazer elementos técnicos ao adequado direcionamento de atuações fiscalizatórias no âmbito, não só, do município de Fortaleza, mas para todos os municípios cearenses, podendo, inclusive, ser replicada para outros municípios brasileiros. Trata-se, portanto, de um trabalho com importantes contribuições para a área de auditoria de obras públicas, considerando que as matrizes de risco têm se apresentado como uma relevante ferramenta na seleção de objetos para ações de controle.

A Revista ainda destaca a pesquisa do professor Amandino Teixeira Nunes Júnior, examinando a Justiça Eleitoral no Brasil, abordando sua organização, composição, funções e competências, conforme os parâmetros estabelecidos na Constituição de 1988 e no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Para tanto, foi realizado um relato histórico sobre

a criação e a evolução da instituição no Brasil, além de uma discussão sobre os órgãos que a compõem e suas respectivas atribuições. Por fim, foram abordadas as funções peculiares da Justiça Eleitoral e sua importância para o processo eleitoral, ressaltando-se, inclusive, a relevância da atuação da Justiça Eleitoral ao longo desses 90 anos de existência como garantidora da democracia no Brasil.

Quanto às demais publicações deste exemplar, outros assuntos de grande contribuição para a administração pública são contemplados, tais como: justiça eleitoral e democracia; contratação de obras públicas; controle externo na pandemia; despesas de pessoal; controle interno; serviços de saúde; alterações à lei de improbidade administrativa; lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB); controle externo e mineração de textos; modelo de tomada de decisão do sistema S do Transporte; e pregão eletrônico nas administrações públicas municipais.

Por fim, agradecemos a confiança de todos os autores pela difusão de suas pesquisas e ensaios técnicos, essenciais para o progresso continuado do setor público. Desejamos uma excelente leitura!

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Editor-Chefe da Revista Controle

pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Aroma do Controle

Sebastião Helvecio Ramos de Castro, Renata Ramos de Castro.....13

Acessibilidade e mobilidade do deficiente visual: contribuições no âmbito das cidades inteligentes – o caso da Vila Clementino

Eduardo Tuma, Alexandre Ferreira Mathias Junior, Thaluana Alves da Penha.....28

Análise de risco para seleção de contratos de obras públicas: estudo de caso para o município de Fortaleza

Valéria Diniz de Miranda, Gleison Mendonça Diniz.....63

A Justiça Eleitoral no Brasil e a garantia da democracia

Amandino Teixeira Nunes Junior.....95

O papel dos Tribunais de Contas no controle das contratações públicas: dos aspectos estruturais aos procedimentais

Ismar dos Santos Viana, José Roberto Pimenta de Oliveira.....112

Ações dos tribunais de contas brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19: estudo no âmbito da União

Raizza Cristina de Oliveira Baptista, Abimael de Jesus Barros Costa..... 146

Análise das despesas com pessoal dos municípios da Serra da Ibiapaba

Maria Elenice de Aguiar Santos, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior....173

Análise da autoavaliação do controle interno das instituições do sistema de justiça estadual do Ceará

Leonel Gois Lima Oliveira, Victor Mateus da Silva Viana, Maiara Rodrigues Bezerra Campêlo.....206

Análise da implantação do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB no município de Horizonte - CE

Ravena Moura Rodrigues, Alexandre Oliveira Lima, Ruan Carlos dos Santos, Iarlla Silva Ferreira, Antônia Márcia Rodrigues Sousa..... 231

Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, e sua ressignificação

Francisco Arlem de Queiroz Sousa.....275

O novo marco jurídico para a aplicação de sanções pelo TCU a partir da Lei nº 13.655/2018

Francisco Sérgio Maia Alves.....310

Controle Externo da Administração Pública: proposta de aplicação de mineração de textos para subsidiar a auditoria de conformidade em contratos

Paulo Alcântara Saraiva Leão.....346

Estudo acerca da utilização do método AHP no processo de tomada de decisão nas instituições do sistema S do Transporte

Vinicius Ladeira Marques de Sousa.....371

Há resistência das administrações públicas municipais ao pregão eletrônico? Grau de adesão à forma eletrônica e critérios para escolha de plataforma no estado de Pernambuco

Talita Ferreira de Souza Dourado, Eduardo Victor de Assis Menezes.....399

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle.....435

Aroma do Controle¹

The democratic legitimacy and the control of public policies: what can we say about the Audit Courts?

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.848>

Sebastião Helvecio Ramos de Castro²

Renata Ramos de Castro³

RESUMO

O presente artigo foi escrito a quatro mãos, coroando uma reflexão conjunta realizada no alvorecer do ano de 2023. Propõe-se a apresentar, através da revisão normativa e da literatura, as características do controle externo brasileiro e as tendências do futuro deste. Reforça-se, contudo, a necessidade de o desenvolvimento das atividades de controle ser consciente, assim, recorre-se ao trabalho do filósofo sul-coreano, Byung Chul Ham, para trazer à baila uma nova visão sobre os rumos que o controle externo tem tomado. Apresenta, dentre suas conclusões, a necessidade dessas atividades serem realizadas com fundamento em procedimentos, estrutura e metodologia. Espera-se garantir que o leitor, ao final da sua leitura, sinta que sua compreensão do controle externo e das normas de auditoria foi incrementada e, de forma ambiciosa, a suscitar outras reflexões dialéticas.

Palavras-chave: controle externo; NBASP; auditoria governamental; instituições superiores de controle; Intosai.

1 Título inspirado no livro “O Aroma do Tempo”, de Byung Chul Ham, Editora Relógio D’água, 2018. (publicação original 2009). Esta obra antecede as publicações mais conhecidas do autor em que se incluem “Sociedade da Transparência”, “Sociedade do Cansaço”, “O enxame”, “Psicopolítica”, “Infocracia”, “Não coisas”.

2 Doutor em Saúde Coletiva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Conselheiro do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do Tribunal de Contas da União; Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa; Diretor de Projetos Especiais do Instituto Protege. E-mail: seraca1902@gmail.com

3 Mestre e doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; MBA em Gerenciamento de Projetos no Instituto Brasileiro de Mercados e Capitais/MG; especialista summa cum laude em Evidências de Políticas Públicas pela Universidade de Oxford; Diretora de Estudos Aplicados do Instituto Protege. E-mail: renata.castro@institutoprotege.com.br

ABSTRACT

This paper was written by four hands, crowning a joint reflection carried out at the dawn of the year 2023. It proposes to present, through a normative and literature review, the characteristics of Brazilian external control and its future trends. However, it reinforces the need for the development of control activities to be conscious, thus, the work of the South Korean philosopher, Byung Chul Ham, is used to bring up a new vision about the directions that external control has taken. It presents, among its conclusions, the need for these activities to be carried out based on procedures, structure and methodology. It is expected to ensure that the reader, at the end of his reading, feels that his understanding of external control and auditing standards has been increased and, ambitiously, raise other dialectical reflections.

Keywords: external control; ISSAI; government audit; supreme audit institutions; Intosai.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 11-01-2023

Data de versão final: 15-03-2023

Data de aprovação: 17-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

O recente XXIV Congresso Internacional da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (XXIV Incosai, da Intosai), realizado no Rio de Janeiro, nos dias 7 a 11 de novembro de 2022 foi o arauto de novas tendências e fronteiras do controle externo, pavimentando uma vereda promissora para os órgãos de controle, quer estabelecidos no modelo parlamentocêntrico (Westminster), quer fundamentados no mo-

delo jurisdicional (d’Orsay), ou até mesmo os que se caracterizam como comitês, tais como os instalados em Macau ou Japão.

Aprioristicamente duas constatações saltam aos olhos dos autores: a data de 7 de novembro, escolhida para abertura do evento, é emblemática para o controle externo do Brasil, pois é a data da certidão de nascimento do Tribunal de Contas da União com a edição do Decreto 966-A, de 1890 e a baliza de sua atuação como consta da “Exposição de Motivos” onde alguns parágrafos persistem como atuais, apesar decorridos exatos 132 anos da sua publicação. Nesse texto, o patrono Rui Barbosa, ressalta a preocupação de outro pai fundador dos Tribunais de Contas do Brasil, o Ministro Manuel Alves Branco, Visconde de Caravelas, que ao apresentar a sua proposta parlamentar em 1845 para a criação de um Tribunal de Contas e, ao analisar o cenário da época, estabelece a diferença entre o “*modus operandi*” do Tribunal de Contas da França e da Itália e, literalmente, conclui que

[...] no primeiro a fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas além das faculdades do orçamento. No outro a ação da magistratura vai muito mais longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo susceptíveis de gerar despesa ilegal (BARBOSA, 1980, p. 257).

E ainda aponta outras vantagens da *Corte dei Conti*:

O Tribunal de Contas italiano opera periodicamente, todos os meses, acompanhando as operações, à medida que se realizam, pelas contas da receita e da despesa que lhe comunica o ministério das finanças. Instruem essas contas os relatórios dos inspetores da arrecadação e, quanto à despesa, os documentos dos desembolsos realizados (BARBOSA, 1980, p. 260).

A segunda reflexão a ser compartilhada é a respeito da natureza hierárquica dos 33 Tribunais de Contas existentes no Brasil. A Constituição

Cidadã (CRFB, 1988) estatui em seu art. 18 que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

E, ainda no seu art. 60, §4º que:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

Portanto, é uma federação e segue sendo uma federação, ou seja, o princípio federativo ao lado dos valores republicanos estão presentes desde a formulação da festejada Constituição Cidadã. Nela insculpiu-se na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV, que trata da Organização dos Poderes, do artigo 70 ao 75, a atuação do controle externo e destaca que no I do art. 75 literalmente está anotado: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se no que couber, à organização, composição, e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

O parágrafo único do aludido artigo estabelece que “As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

Mais claro, límpido, esclarecedor e conclusivo não poderia ser o texto constitucional: assim como os entes que fiscalizam, os Tribunais de Contas no Brasil são autônomos e com o mesmo status constitucional, não se aplicando qualquer referência hierárquica ou revisional.

Hora de enfrentar outro fantasma que ronda os cursos de direito e conceitos perfunctórios da jurisprudência pátria: a dificuldade de alojar os Tribunais de Contas e os Poderes da República. O deslocamento se dá desde a Constituição de 1934 em que figurava no capítulo alusivo ao Mi-

nistério Público ou, na Constituição de 1937, onde frequentou o capítulo do Poder Judiciário, ou mesmo na Constituição de 1946, na qual se alojou no capítulo pertinente ao Poder Legislativo e por lá permaneceu na Constituição Cidadã (CRFB, 1988).

O ponto que deve ser realçado (e já pacificado) é que os Tribunais de Contas não possuem natureza auxiliar. Ao contrário, o termo auxiliar insculpido no comando constitucional quer realçar o protagonismo dos Tribunais de Contas na sua atuação de controlador externo, ou seja, o Poder Legislativo não pode prescindir dos pareceres elaborados pelas Cortes de Contas na sua missão de julgamento das contas oriundas do Executivo.

Nessa esteira, trago à colação, texto do eminente Ministro Carlos Ayres Britto,

[...] nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Carta confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (BRITO, 2001)

Visitando os conceitos da Intosai para Instituições Superiores de Controle⁴, especialmente, as normas que compõem sua estrutura⁵, pode-se inferir que cada um e todos os 33 Tribunais de Contas do Brasil atuam e performam como verdadeiras ISCs. Na toada da harmonização e perenização das ISCs do Brasil, dois recentes movimentos devem ser festejados:

4 A literatura anglo-saxônica utiliza a expressão SAI (Supreme Audit Office); a literatura espanhola prefere EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores) e entre nós, cada vez mais vai fortalecendo o acrônimo ISC (Instituições Superiores de Controle).

5 A estrutura de normas internacionais é denominada *Intosai Framework of Professional Pronouncements* (IFPP) e incluem três categorias de documentos: (1) os princípios (Intosai P, especialmente P1 – Carta Magna ou Declaração de Lima, P-10 Declaração do México, P-12 Valor e Benefícios, P-20 Transparência e Responsabilização e P-50 Jurisdição); (2) normas conceituais (ISSAI no inglês e NBASP no Brasil); e (3) diretrizes (Intosai Guidance, GUID com ênfase para a GUID 9020 que trata da avaliação de política pública).

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público foram aprovadas pela Assembleia Geral do Instituto Rui Barbosa, em 9 de outubro de 2015, em evento no Tribunal de Contas de Minas Gerais, sob a presidência de um dos autores do presente trabalho, sendo a data considerada como o lançamento do Livro Azul da Auditoria Brasileira. A adesão do Tribunal de Contas da União às NBASPs se deu mediante a Portaria-TCU de 27 de dezembro de 2022, assinada pelo Presidente Ministro Bruno Dantas. A proposta de emenda à Constituição que considera os Tribunais de Contas de estados e municípios como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública foi aprovada em 6 de dezembro de 2022 pelo Senado Federal.

(1) a adoção pelo Tribunal de Contas da União das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP); e a (2) aprovação pelo Senado do Brasil da proposta de emenda à Constituição que considera os Tribunais de Contas como órgãos essenciais à democracia e, portanto, não sujeitos à extinção.⁶

O documento síntese do XXIV Incosai, denominado “Declaração do Rio de Janeiro”, aprovado de forma unânime pelos participantes e que sinaliza a tendência para o Controle Externo mundial no triênio 2023-2025 apresentou cinco eixos principais de atuação:

1. deliberou sobre a resposta das ISCs a emergências, a um ambiente em mudança e a riscos emergentes;

2. reconheceu o potencial de promover e fortalecer ainda mais a voz global da Intosai;

3. enfatizou a importância dos princípios e normas de auditoria que guiam a maneira como as ISCs se posicionam em seu ecossistema de accountability, para entregar trabalho de qualidade que agregue valor;

4. afirmou os benefícios de uma maior colaboração entre as ISCs e os órgãos da Intosai e suas partes externas interessadas;

5. aprovou o Plano Estratégico da Intosai para o período 2023-2028.

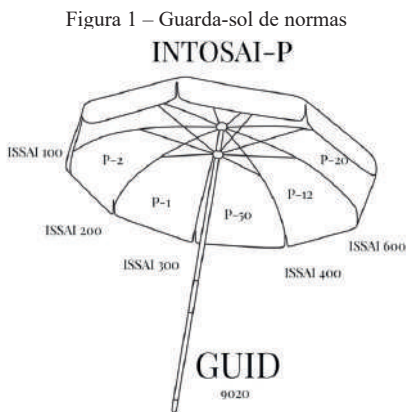
Embasados nos eixos anteriormente descritos tem-se uma semiótica clara para subsidiar o planejamento estratégico e alinhamento das ISCs brasileiras:

1. capacitação dos Tribunais de Contas para atuarem em momentos de crise junto a gestores, em benefício da sociedade (houve uma experiência exitosa na vigência da pandemia do Covid-19, sendo importante estimular a produção acadêmica para este registro), entender o ambiente de mudança vivido (desde a transformação analógica para a digital até o conceito de mudanças climáticas) e o aprofundamento dos estudos de avaliação de riscos;

6 A Declaração do Rio de Janeiro, carta compromisso das ISCs, aprovada em 11 de novembro de 2022, inicia com o seguinte parágrafo: As Instituições Superiores de Controle trabalham em prol do interesse público. Seguem os compromissos listados, a capacidade de resposta das ISCs, o fortalecimento da voz global, a importância dos princípios fundamentais e a conclusão em que se solicitou o engajamento dos órgãos da Intosai para fortalecer seu alcance e impacto e reafirmou a relevância das ISCs quanto ao funcionamento efetivo dos governos, em apoio àqueles que são afetados em situação de emergência.

2. a voz global da Intosai, jamais será global sem a efetiva contribuição das entidades de controle regionais. O conceito de voz global, entendido como estratégia de comunicação dos valores, resultados e impactos exige um fortalecimento das relações institucionais que em última análise reforçam a legitimidade das ISCs e proporcionam melhorias no *accountability* e aprimoramento na governança;

3. sem dúvida o “core” dos Tribunais de Contas são as auditorias e, hodiernamente, a avaliação das políticas públicas. Aqui é o momento de um registro oportuno sobre a estrutura de pronunciamentos profissionais da Intosai.⁷ Embora não seja objeto do presente estudo a atualização em tema tão extenso, os autores ousam apresentar uma figura didática que permite a compreensão para a imersão daqueles que pretendem avançar na compreensão destes conceitos. Refere-se ao “guarda-sol” do controle externo que identifica os princípios, as normas e as diretrizes do Controle Externo nos anos vinte do século XXI.



Fonte: elaboração própria (2022).

⁷ Servidores de instituições superiores de controle (ISCs) que têm o hábito de se atualizarem no portal www.issai.org perceberam a mudança de paradigma ocorrida no dia 23 de setembro de 2019. É o dia do lançamento da IFPP, Intosai-P, GUID, COMP! Os servidores que acompanham o prestigiado *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos reconhecem as GAGAS como normas de suas auditorias (*Generally Accepted Government Auditing Standards*).

Trazendo em palavras o que se propõe a demonstrar com a figura acima, pode-se comparar metaforicamente a estrutura de normas da Intosai com um guarda-sol, em que os princípios oferecem cobertura a todas as demais normas; as ISSAIs (ou NBASP) derivam, diretamente, dos princípios e operacionalizam a efetivação dos princípios e, portanto, podem ser entendidos como elementos estruturantes que garantem a obtenção dos resultados pretendidos pelos princípios; as GUIDs, por sua vez, são diretrizes que estruturam todo o sistema e orientam as ações em casos de omissões dos princípios e das normas de auditoria (ISSAI).

Os princípios fundamentais e os pré-requisitos para o funcionamento de uma ISC (Intosai P) podem ser encontrados nos seguintes documentos:

- Intosai P-1 Declaração de Lima: a Constituição dos Tribunais de Contas, aqui estão as bases para independência e alcance de resultados;
- Intosai P-10 Declaração do México: contém os requisitos essenciais para auditoria no setor público;
- Intosai P-12 Valor e benefícios das ISCs: ênfase ao valor público da atuação dos Tribunais de Contas;
- Intosai P-20 Transparência e responsabilização: são apresentados os princípios de transparência e responsabilização e pode ser sintetizada na expressão “liderar pelo exemplo”;
- Intosai P-50 exclusiva dos Tribunais de Contas que exercem jurisdição, como é o caso do Brasil.

As ISSAIs (*International Standart Supreme Audit Institutions*), nomeadas no Brasil como NBASPs representam os princípios e normas a serem aplicados nas auditorias e é possível citar a ISSAI 100 ou NBASP 100 como a principal, pois contém os princípios fundamentais de auditoria no setor público. Outras de relevância são as NBASP 200-299 (princípios da auditoria financeira), NBASP 300-399 (princípios de auditoria operacional), NBASP 400-499 (princípios de auditoria de conformidade) e suas respectivas congêneres NBASP 2000-2899 (normas de auditoria financeira), NBASP 3000-3899 (normas de auditoria operacional) e NBASP 4000-4899 (auditoria de conformidade).

Entre as diretrizes de destaque realça-se a GUID 1900-1999 que trata da revisão por pares (importante conhecer a revisão por pares realizada pelo Tribunal de Contas de Portugal no Tribunal de Contas da França com reflexos importantes no aprimoramento da corte francesa), a GUID 9020 liderada pelo Tribunal de Contas da França e com um novo status para o controle, com a atividade intelectual de avaliador de políticas públicas.

Superada a atualização com as novas fronteiras do controle externo, é resgatado o título do presente artigo buscando em Byung Chul Ham, filósofo sul-coreano, radicado na Alemanha e que tem influenciado os autores especialmente na percepção do tempo e na transformação da sociedade em tempos de redes sociais. O embasamento filosófico para o que será denominado de “aroma do controle” dialoga com o conceito apresentado por Ham em sua obra “Aroma do Tempo” já retomada.

2 O CONTROLE, O TEMPO E O AROMA

Ham, em seu livro “Aroma do Tempo”, alerta sobre a percepção do tempo, como este passa e desenvolve um conceito interessante: a “dissincronia”, que será a base para o diálogo com o controle. Esclarece o autor que a dissincronia nada tem a ver com a aceleração do tempo, mas se relaciona com dois atributos essenciais: a dispersão e a atomização do tempo. Em outras palavras, a dissincronia ocorre quando não se tem tempo linear, mas sim um tempo fragmentado, atomizado. Esta sucessão de tempos interrompidos cria eventos pontuais, que se dispersam, formando uma sequência em que nada começa ou nada termina, porque não há a maturidade necessária para a conclusão.

Assim, ao perder a ideia sequencial, o tempo perde o sentido e consequentemente a visão teleológica e a visão teológica deixam de existir, ou seja, como o tempo não tem final, carece também de transcendência, os diques que seguram o tempo são removidos e se tem a aceleração do tempo conduzindo a uma exacerbação do presente, em detrimento do passado

e futuro. É a lógica do presentismo, tão bem trabalhada por Daniel Innerarity em sua magistral obra “O futuro e seus inimigos”⁸. Esta apresentação de vários “presentes” sem conexão com a cultura do passado ou o planejamento do porvir, afasta a luta dialética com o passado e desqualifica o pensar futuro. Importante diferenciar vivência de experiência, pois a experiência se localiza no passado e a vivência no presente; o conhecimento requer um tempo acumulado, a experiência. É possível então, estabelecer o mesmo paralelo entre conhecimento e informação. O conhecimento exige acúmulo de tempo, memória, enquanto a informação está vazia de tempo. Nesse mundo de valorização exacerbada do presente, valores como o compromisso (futuro), lealdade (passado) perdem o significado e, portanto, em termos mais amplos compromete a memória e a esperança, pilares essenciais à humanidade. Esse sentido histórico tem sido o sustentáculo da modernidade na era do progresso, isto é, o homem projetado no passado mira-se no futuro. É nesse cenário, esse tempo dotado de duração, de permanência, é o que Ham denomina “tempo com aroma”.

Tempo com aroma é, em suma, um tempo com a história ordenada com sentido aos fatos, respeitando a necessária lentidão reflexiva, com espaço para a contemplação e a liberdade se dá com a relação que construímos com as pessoas estabelecendo um contraponto ao tempo sem aroma que se notabiliza pela informação construída como um acúmulo de dados que não dialoga entre si e nem traz relevância e utilidade para a sociedade, ou seja, uma sucessão infinita de acontecimentos sem sentido, cujo tempo de desintegra em inúmeros pontos. É o “o tempo de pontos”, onde a informação não tem aroma, tudo é um presente simultâneo, uma aglomeração de ideias, de imagens ópticas, ou de modo definitivo um simulacro de histórias. Esta atomização do tempo, desconectado do seu sentido histórico propicia o nascimento de radicalismos, de comportamentos irracionais que levados pelos ventos da insuflação e omissão podem desencadear turbulentas ações contra os princípios fundamentais da democracia, sem

8 É possível estabelecer aqui as bases epistemológicas do Controle e a Justiça Intergeracional, a partir do conceito de Cronopolítica, trabalhado por Innerarity em “O futuro e seus inimigos”, publicado pela editora Teorema, em Alfragide, Portugal, no ano de 2011.

aroma e sem respeito pelo outro, mas com ódio à própria democracia que permite a sua manifestação.

A liberdade verdadeira, acredita Ham, se faz com vínculos e busca o necessário embasamento na raiz indo-europeia “*Fri*”, a mesma que se comparte com amigo, com amizade (*freedom, friend, friendship* etc), como realça ainda o conceito atual de liberdade o profético magistério de Joaquim Carlos Salgado.

[...] a par da violência vermelha e da violência branca, esta caracterizada pela fome, ignorância etc, há um outro tipo pouco conhecido: a violência da palavra. Ela é a forma de impedir o pensar livre, sem o qual não há o agir livre. O modo pelo qual ela se exerce é o sistema de comunicação, embora se faça presente também nas comunicações pessoais assistemáticas ou decorrentes do sistema sociojurídico. Essa forma de violência que conduz o modo de pensar ou a consciência dos indivíduos, tira ao homem o exercício livre do pensar, pois este é posto como fórmula acabada com pretensão de validade inquestionável, por força da autoridade presumida do sistema. Temos exemplos no rádio e na televisão, tanto no processo de conhecimento do espectador para comprar determinados produtos, como para “escolher” um presidente da república. De tal forma essa violência se exerce, que mesmo os que dispõem de informações, capacidade crítica e formação para encontrar debaixo da intenção manifesta das informações significados diversos que lhe podem proporcionar o exercício da liberdade, que em primeiro lugar ocorre no seu plano mais elementar: dizer “não”, estão a ela sujeitos. Com efeito o poder de dizer não, poder conservado como direito nas sociedades democráticas modernas, convive com o que lhe oferece alimento, mas que também é o seu próprio algoz, o sistema de informações, que não oferece apenas elementos de inteligência, com os quais o informem para que possa decidir, mas atua eficazmente na própria decisão controlando a vontade e a decisão, de tal modo que dificilmente se pode romper com o sim proposto pelo sistema. Eis porque a liberdade aparece sempre em primeiro lugar como negação. O escravo que nega ou diz não ao senhor, o empregado que diz não ao patrão e assim sucessivamente pode dizer “não” (CAR-DOSO, 2022, p. 37-44).

Metaforicamente, Ham explica esta diferença entre a vivência e a experiência recorrendo às figuras do peregrino e do turista. O turista vai daqui e agora para ali e agora, acumula vivência com instantes que não se conectam, são fatos velozes sem contemplação, fotografias em louca sucessão que nada registram, pois os intervalos são organizadores da vida. Já o peregrino, por sua vez, se desloca daqui para ali, com lentidão, reflexão, constrói uma narrativa, pois sua ação é também contemplativa.

Tais fundamentações de tempo e espaço permitem inferir que também existe o controle com aroma e, evidentemente, o controle sem aroma. O aroma do controle pode ser percebido quando ele é motivado para a indução de boas práticas de governança e gestão na esfera pública, quando atua como um defensor da democracia e de seus valores essenciais. Exalam bons aromas o controle que é exercido não apenas como autoridade de controlar, mas quando incorpora em si a missão de garantir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, escancarados em seu art. 3º:

- I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – Garantir o desenvolvimento nacional;
- III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Extraem-se desse comando constitucional, diretrizes que dão aroma ao controle externo e que se pode listar: (1) a defesa da democracia protagoniza a participação cidadã e conseqüentemente o controle social; (2) o atendimento às necessidades da sociedade exige um aprimoramento do orçamento, do planejamento e da efetividade e avaliação das políticas públicas; (3) o desejado equilíbrio entre a responsabilidade social e equilíbrio fiscal; (4) o desenvolvimento nacional em modelo federativo deve ocupar a agenda dos Tribunais de Contas, assim como o enfrentamento de questões prioritárias, por exemplo: as políticas de saúde, de educação,

das questões ambientais e de mudanças climáticas, de segurança pública e aquelas que a Constituição da República Federativa do Brasil indica abordagem diferenciada e privilegiada, tais como: as crianças e as micro e pequena empresas, auditorias de qualidade, valorização do quadro profissional e modernização do aparato tecnológico, dentre outras.

3 CONCLUSÃO

Os ventos que sopram sobre o controle externo propiciam a difusão de práticas que permitem o aroma do controle e, parodiando Byung Chul Ham, é necessário abandonar o controle externo sem aroma focado em ações que não dialogam com o tempo linear e fundado em uma dissincronia, em que práticas sempre iguais, descontextualizadas e fragmentadas em pontos dispersos que nada agregam, se repetem por si mesmas sem utilidade e relevância para a sociedade e para o cidadão. Estas devem ser supressas por uma narrativa que reconheça a cultura do passado e a perspectiva do futuro. Dando sentido, portanto, à linha temporal, na qual simples pontos dispersos sejam substituídos por uma visão sistêmica e reflexiva. Permitindo, assim, a percepção do aroma pela sociedade que passa a sentir o controle como elemento vivo, agradável, dinâmico, útil e relevante para a sua vida.

O “fertilizante” que vai propiciar este aroma do controle certamente inclui a defesa da democracia (princípio magno, inarredável, do qual derivam os valores da república, da federação da dignidade humana), o bom uso dos recursos públicos (com a valorização do planejamento e o ciclo de vida das políticas públicas), as escolhas adequadas de alocação orçamentária, a fiscalização em tempo real de editais, licitações e contratos da administração pública, o trabalho em rede, as boas auditorias de conformidade, financeira e, sobretudo, operacionais, a avaliação de políticas públicas, a participação cidadã, as técnicas massivas de tecnologia da informação, a celeridade processual e o sentido de justiça intergeracional (com o olhar atento em questões de previdência, ambientais, endividamento público).

Também são aditivos deste “adubo” as medições de indicadores já existentes tais como da efetividade da gestão municipal (IEGM), da gestão estadual (IEGE), do desempenho dos Tribunais de Contas (MMDC), Transparência e outros em construções, como: o Indicador de Desenvolvimento e Índice de Governança Municipal, a capacitação constante dos servidores e membros dos Tribunais de Contas, a disseminação do conhecimento. Ao fim e ao cabo, valorizando a cidadania como foco do controle, sendo útil e relevante para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. **Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU**. 1890. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/1113-Texto%20do%20artigo-2001-1-10-20151021.PDF>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 1988.

BRASIL. **Portaria-TCU no 196**, de 27 de dezembro de 2022. Formaliza adesão do TCU às normas brasileiras de auditoria do setor público e altera a Portaria-TCU no 280, de 8 de dezembro de 2010, que aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Conta da União. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador: CAJ- Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 9, dez., 2001.

CARDOSO, P. R. O político contemporâneo do futuro. *In*: TERRÃO, C.

C.; ANDRADE, D. Â. (Coords.). **Controle Externo no século XXI**: homenagem a Sebastião Helvecio – Conselheiro, educador e cidadão do mundo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 37-44. ISBN 978-65-5518-338-2.

GRANATO NETO, N. N. **Continuidades e Mudanças**. Instituto Rui Barbosa. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 5 jan. 2023.

HAM, B. C. **Aroma do Tempo**. Relógio d'Água. Lisboa, 2016.

INNERARITY, D. **O futuro e seus inimigos**. Alfraide, Portugal: Teorema, 2011.

SALGADO, J. C. **SacraScientia**: a metafísica, poder e liberdade de pensamento. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

TERRÃO, C. C.; ANDRADE, D. Â. (Coords.). **Controle Externo no século XXI**: homenagem a Sebastião Helvecio – Conselheiro, educador e cidadão do mundo. Belo Horizonte: Fórum 2022, 354p.

Acessibilidade e mobilidade do deficiente visual: contribuições no âmbito das cidades inteligentes – o caso da Vila Clementino

Accessibility and mobility of the visually impaired: contributions within
the scope of smart cities – the case of Vila Clementino district

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.835>

Eduardo Tuma¹

Alexandre Ferreira Mathias Junior²

Thaluana Alves da Penha³

RESUMO

Pretende-se analisar neste artigo um projeto de bairro inteligente, para atender às necessidades de mobilidade e acessibilidade de deficientes visuais, independentemente da idade, por meio da utilização de bengalas eletrônicas, de forma que o espaço urbano incorpore a Tecnologia Assistiva (TA), baseada em uma infraestrutura de sensores. Nesse sentido, propõe-se que a administração municipal adote uma política pública para *Smart Cities* (cidades inteligentes), na medida em que tramita na Câmara Municipal da cidade de São Paulo o Projeto de Lei nº 830/2017, que dispõe sobre regras pertinentes a essa matéria. Por esse motivo, há necessidade de que a proposta do Departamento de Oftalmologia e Ciências Visuais da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, beneficiada por emenda parlamentar no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, ganhe escala e possa atender de forma satisfatória a todos que necessitam da implantação da tecnologia em análise. Concluiu-se, entre outros

1 Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP). Pós-doutor em Direito pela Universidade Paris-I Panthéon-Sorbonne. Doutor e mestre em Direito pela PUC/SP. Presidente do Comitê Técnico de Inovação, Transição Digital de Governos e Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa (IRB). É professor titular e pesquisador dos programas de doutorado/mestrado em Direito Empresarial da Universidade Nove de Julho (Uninove). E-mail: eduardo.tuma@uni9.pro.br

2 Mestre pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Mestrando pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Pós-graduado com especialização/MBA em Gestão Tributária pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI). Ex-assessor na Câmara Municipal de São Paulo e na Casa Civil da Prefeitura de São Paulo. Advogado e assessor no Gabinete do Conselheiro Vice-Presidente Eduardo Tuma – TCM-SP. E-mail: alexandre.mathias@uni9.edu.br

3 Mestranda em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduada em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Advogada. Palestrante. Autora de artigos veiculados em revistas e periódicos. Atualmente é assessora no Gabinete do Conselheiro Presidente Eduardo Tuma. E-mail: thaluana@uni9.edu.br

apontamentos, que as reformas na legislação são essenciais para as cidades inteligentes se desenvolverem de forma mais eficiente e organizada, além da importância de criar dotação orçamentária específica e regionalizada para transformar a cidade em amiga do deficiente. Como procedimentos metodológicos, utilizou-se de investigação baseada no método observacional, mediante estudo de natureza qualitativa de caráter descritivo-exploratório.

Palavras-chave: cidades inteligentes; inteligência artificial; deficientes visuais; bengala eletrônica; mobilidade.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze a smart neighborhood project, to meet the mobility and accessibility needs of the visually impaired, regardless of age, using electronic canes, so that the urban space incorporates Assistive Technology (AT), based on an infrastructure of sensors. In this sense, it is proposed in this work that the municipal administration adopts a public policy for Smart Cities, insofar as Bill nº 830/2017 in São Paulo City Hall, which provides for rules pertinent to this matter. For this reason, there is a need for the proposal by the Department of Ophthalmology and Visual Sciences of The Federal University of São Paulo – Unifesp, benefited by a parliamentary amendment within the ambit of the São Paulo City Council, to gain scale and can satisfactorily serve all those who need the implementation of the technology under analysis. It was concluded, among other notes, that legislative reforms are essential for smart cities to develop in a more efficient and organized way, in addition to the importance of creating specific and regionalized budget allocations to make the city friendly for the disabled. As methodological procedures, an investigation based on the observational method was used, through a study of a qualitative nature with a descriptive-exploratory character.

Keywords: smart cities; artificial intelligence; visually impaired people; electronic cane; mobility.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 01-12-2022

Data de versão final: 15-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Um dos primeiros passos rumo à proteção dos direitos humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, religião ou qualquer outra condição, deu-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, no dia 10 de dezembro de 1948. Aliás, conforme a dicção da primeira parte do correspondente artigo 7, há o princípio de que “todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei”.

Apesar desse marco no cenário mundial em relação à ampla proteção dos direitos humanos, conforme serão examinadas com mais vagar na sequência deste estudo, somente as últimas décadas do século XX representaram o início de um processo de reconhecimento da importância da pessoa com deficiência na sociedade brasileira.

Registram-se hoje inúmeras normas garantidoras dos direitos das pessoas com deficiência, editadas ao longo dos anos, na medida em que se pretendeu assegurar, por exemplo, o direito à mobilidade e à acessibilidade, e garantir-lhes a promoção de iniciativas de ambientes amigáveis, livres de limitações físicas e sociais e que fossem assegurados por políticas públicas.

Neste artigo, portanto, serão tratadas, em especial, as tecnologias que permitem maior autonomia e inclusão social aos deficientes visuais, pois, diferentemente das situações em que o usuário pode contar com um cão-guia, relata-se aqui a proposta do Setor de Inovação de Tecnologias em Saúde & Ciências Visuais Aplicadas do Departamento de Oftalmologia e Ciências Visuais da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, encaminhada pelo Grupo de Estudos em Ergonomia Visual, Design & Tecnologias Assistivas e Sistemas de Precisão, baseada numa interface entre infraestrutura de sensores e tecnologia (IST) e o uso de bengala eletrônica em espaço urbano planejado, qual seja, um bairro inteligente, onde

crianças, jovens e idosos, sob essas limitações, poderão contar com acessibilidade segura a partir da utilização de Tecnologia Assistiva (TA), baseada em uma infraestrutura de sensores. Para tanto, também será abordado o Projeto de Lei nº 830/2017, que dispõe sobre a adequação da cidade de São Paulo ao conceito de cidades inteligentes.

Trata-se de um caso de *Smart Places*, ou seja, pequenas áreas urbanas em uma estrutura de *Smart City*, mais precisamente espaços urbanos onde é elaborada a Infraestrutura de Sensores e Tecnologia (IST) com sensores, atuadores e infraestrutura de computação que adquire dados referentes ao ambiente, contexto e pessoas.

Além desta introdução e das considerações finais, procedeu-se à sistematização do artigo sob a seguinte estrutura sequencial de tópicos: metodologia; contextualização do cenário interno e externo acerca da normatização dos direitos das pessoas com deficiência; correlação de temas adstritos ao título deste estudo, como a discussão sobre cidades inteligentes, mobilidade e acessibilidade urbana, inteligência artificial e funcionalidades da bengala eletrônica; apresentação, bem como avaliação, dos resultados da implementação do projeto de *smart place* para pessoas com deficiência visual e mobilidade reduzida, com ênfase na necessidade de se aprovar uma legislação específica que permitirá a adequação do município de São Paulo ao conceito de cidade inteligente e nos desafios envolvidos para discriminação orçamentária via Emenda Parlamentar a fim de subsidiar o projeto da Unifesp.

2 METODOLOGIA

Em sintonia com as diretrizes de métodos e técnicas de pesquisa social apresentadas por Gil (2008), este trabalho se utilizou de investigação baseada no método observacional, cujo objeto de estudo é avaliado sem ser submetido a qualquer influência externa.

Trata-se, portanto, de estudo de natureza qualitativa, de caráter

descritivo-exploratório, com uso de referencial metodológico da análise documental vinculada ao Projeto de Indicação de Emenda Parlamentar denominado “Atendendo aos Direitos Humanos”, mais precisamente o Projeto de Pesquisa 2 – “Prova de conceito de *Smart Place – Ophthalmology* para pessoas com deficiência visual e mobilidade reduzida”, assim como dos resultados alcançados a partir da liberação da respectiva verba, que constam no Processo Administrativo SEI nº 6074.2019/0003035-7, da Secretaria de Direitos Humanos do município de São Paulo⁴.

O órgão responsável por dar andamento ao desenvolvimento tecnológico previsto no termo de fomento em análise foi o Laboratório de Inovação e Tecnologia em Saúde – LITS (Grupo Cidades Inteligentes) do Departamento de Oftalmologia e Ciências Visuais da Universidade Federal de São Paulo.

Os achados foram categorizados em demandas com base em uma análise descritiva dos problemas apontados, incluindo também algumas alternativas e sugestões de melhorias após a análise do trâmite da emenda parlamentar em estudo e dos resultados alcançados.

3 OS DIREITOS ASSEGURADOS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NOS PLANOS EXTERNO E INTERNO

Conforme apontado na introdução deste estudo, após o advento histórico da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos (PIOVESAN, 2015, p. 55), ressalte-se que somente entre os anos de 1978 e 1980 emerge no

4 Vide: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/RenderizadorPDF.aspx?ClipID=866e5a-416a327b0be07315b4ffe0033d>. Publicação: 15 de nov. 2019: “Processo nº 6074.2019/0003035-7 Assunto: Parceria. Termo de Fomento. Emenda Parlamentar. Projeto ‘Smart Place’. Despacho 1. À vista dos elementos constantes deste processo, em especial a justificativa apresentada nos documentos SEI 023108444, e a manifestação da Assessoria Jurídica no documento SEI 023149575, que adoto como razão de decidir, com fundamento no disposto no art. 29 ‘caput’ da Lei Federal 13.019/2014 e suas alterações, bem assim o parágrafo único do artigo 30 do Decreto Municipal 57.575/2016, AUTORIZO a formalização do Termo de Fomento com a Fundação de Apoio a Universidade Federal de São Paulo, inscrita no CNPJ sob nº. 07.437.996/0001-46, objetivando realização do Projeto ‘Smart Place’, cujo escopo é elaborar protótipo de tecnologia assistiva com dispositivo tátil para educação e letramento de Pessoas Surdocegas, no valor total de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), pelo período de 18 (seis) meses (...)”.

Brasil a consciência de movimento político das pessoas com deficiência, e esse processo se intensifica com a instituição pela ONU, em 1981, do Ano Internacional da Pessoa com Deficiência, celebrado nos países do Ocidente, entre eles o Brasil.

Frise-se que, na ocasião, a ONU sugeriu aos Estados membros que estabelecessem em seus países um “plano de ação a longo prazo”, cujas prioridades de ação, nos termos assumidos pela Comissão Nacional – Relatório de Atividades Brasil (1981, p. 2), seriam as seguintes:

- a) promover programas para a prevenção de defeitos ou de anomalias que possam atingir todos os membros da sociedade.
- b) assegurar aos deficientes, bem como a sua família, serviços de reabilitação ou de apoio e assistência que possam necessitar, a fim de que possam ter uma vida digna e desempenhem um papel construtivo na sociedade.
- c) proporcionar o máximo de integração e de participação ativa de pessoas com deficiência em todos os aspectos de vida econômica, político e social de sua comunidade, merecendo oportunidades de trabalho, facilidades de comunicação e de acesso.
- d) divulgar informações a respeito das pessoas com deficiência e do seu potencial, bem como a respeito de deficiências, sua prevenção e seu tratamento, a fim de melhor conscientizar a sociedade quanto à importância desses problemas.
- e) explicitar recomendações, que possam ser desenvolvidas a nível da comunidade nacional e internacional (BRASIL, 1981, p. 2)

Depois, em 1982, a ONU editou a Resolução nº 37/52 que aprovou o Programa de Ação Mundial para as Pessoas Portadoras (sic) de Deficiência. O período de 1983 a 1992, em que foi editada a Resolução nº 37/53, foi considerado a Década das Nações Unidas para as Pessoas Portadoras de Deficiência.

Dessa forma, ainda que de forma tímida, o assunto foi ganhando estatura de reivindicação social, capaz de apontar as contradições daquele velho paradigma discriminatório que se apoiava no conceito de que esse grupo específico se tratava de pessoas passivas – e por que não, invisíveis – e que deveriam se submeter ao assistencialismo (MAIOR; MEIREL-

LES, 2012).

Nesse contexto, tome-se como exemplo, em âmbito nacional, a literalidade do art. 71 da Carta de 1891, que associava os direitos do cidadão à capacidade física do indivíduo⁵.

Art. 71. Os direitos de cidadãos brasileiros só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados:
§ 1º por incapacidade física ou moral; (BRASIL, 1926, grifos nossos).

Mas, como se nota, não por acaso, de forma paulatina, diante da influência de Tratados Internacionais, a vasta legislação nacional que foi editada permitiu garantir direitos à pessoa com deficiência; por isso, dado o referido contexto, faz-se necessária uma análise sistemática da norma posta para que se compreenda o grau de importância do direito à acessibilidade e mobilidade dos deficientes visuais, um dos temas a serem discutidos neste artigo.

3.1 As diretrizes constitucionais e a jurisprudência correlata do Supremo Tribunal Federal – STF

Segundo Piovesan, Silva e Campoli (2015, p. 476), a partir de 1978, à época da edição da Emenda Constitucional nº 12/1978, surgiram “dispositivos específicos acerca dos direitos das pessoas portadoras (sic) de deficiências”, então um marco em defesa desse grupo, visto que o conteúdo compreendia os principais direitos, como educação, assistência e reabilitação, proibição de discriminação e acessibilidade.

Ocorre que, nas palavras das aludidas autoras, “a eficácia desta norma ficou comprometida pelo regime ditatorial, que limitou significativamente os direitos e garantias individuais”, e somente com a edição da Carta de 1988, quando ocorre a transição para o regime democrático, os direitos anteriormente previstos pela EC nº 12/1978 submetem-se a maior

⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

detalhamento e especificidade na nova ordem, ante a fixação das atribuições executivo-legislativas de cada ente federativo (PIOVESAN; SILVA; CAMPOLI, 2015, p. 477).

Os novos artigos constitucionais, indicados a seguir, relativos às pessoas portadoras de deficiência, inserem-se no contexto em que a Constituição Cidadã revela o seu caráter preponderantemente social, destinado a reduzir as desigualdades e consagrar os princípios da dignidade humana, igualdade, cidadania e da democracia, afinados com o objetivo de alcançar o ideal de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária (PIOVESAN; SILVA; CAMPOLI, 2015, p. 478-479).

No entanto, em que pese o período de vigência da Constituição de 1988, as pessoas com deficiência ainda persistem na luta pela efetivação de seus direitos na seara da acessibilidade e mobilidade, considerando que nos espaços públicos, por exemplo, ainda convivem com “calçadas completamente ocupadas por degraus, bancas de jornal, postes e buracos, o que evidencia a falta de planejamento racional do espaço urbano, a fim de permitir o seu acesso e a sua circulação” (PIOVESAN; SILVA; CAMPOLI, 2015, p. 479).

Conforme destacam Nery Jr. e Rosa Nery (2019), a Constituição Federal de 1988 previu em diversos dispositivos a proteção das pessoas com deficiência. Por exemplo: não discriminação a salário e proibição de critérios para contratação (inciso XXXI do art. 7º); cuidados à saúde, assistência pública e proteção (inciso II do art. 23); proteção e integração social (inciso XIV do art. 24); percentual de cargos e empregos públicos (inciso VIII do art. 37); adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, nos termos definidos em leis complementares (art. 40, § 4º, I c/c art. 201, § 1º); habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (inciso IV do art. 203); atendimento educacional especializado (inciso III do art. 208); criação de programas de prevenção e atendimento especializado, além de acesso a bens e serviços coletivos (art. 227, § 1, inciso II); e

normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir-lhes acesso (§2º do art. 227).

Na Carta, quesitos como pluralidade e igualdade se inter-relacionam, na medida em que o respeito pela pluralidade não dispensa o respeito pelo princípio da igualdade. E os referidos autores complementam com a seguinte asseveração (NERY JR.; ROSA NERY, 2019): “Da mesma forma, a igualdade não se limita à provisão normativa de igualdade de acesso aos benefícios legais, mas abrange também a provisão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetiva efetividade”.

Na medida em que o tema deste estudo orbita, em essência, pela proteção e promoção das pessoas portadoras de necessidades especiais, no caso, dos deficientes visuais, cumpre aludir à jurisprudência afinada com o que dispõe a Carta Magna:

A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam **as formas de construção e modificação desses espaços** e desses meios de transporte. [...] prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF), em atendimento, inclusive, à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema (ADI 903, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-5-2013, P, DJE de 7-2-2014, grifo nosso).

Aponte-se, também, este *decisum*:

[...] Barreiras arquitetônicas que impeçam a locomoção de pessoas acarretam inobservância a regra constitucional, colocando cidadãos em desvantagem no tocante à coletividade. S A imposição quanto a essa acessibilidade é reforçada pelo direito à cidadania, ao qual têm jus os portadores de necessidades especiais. A noção de república pressupõe que a gestão pública seja efetuada por delegação e no interesse da sociedade e, nesta, aqueles estão integrados. **Obstaculizar-lhes a entrada em hospitais, escolas, bibliotecas, museus, estádios, em suma, edifícios de uso público e áreas destinadas ao uso comum do povo, implica tratá-los como cidadãos de segunda classe, ferindo de morte o direito à igualdade e à cidadania** (STF, 1.^a T., RE 440028-SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. 29.10.2013, DJUe 26.11.2013, grifo nosso).

3.2 Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – 2007

Conforme mencionado, além de a ONU ter instituído em 1981 o Ano Internacional da Pessoa com Deficiência, um marco nas ações inclusivas para esse segmento social, lembre-se de que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU de 2007 foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, erigida, portanto, à condição de emenda constitucional, como impõe o §3º do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

A aludida Convenção foi dotada com a finalidade de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, promovendo ou respeitando a sua dignidade inerente (art. 1º).

Internamente, reforçou-se o compromisso internacional da República com a defesa dos direitos humanos e a constituição ou bloco de constitucionalidade que fundamenta o ordenamento jurídico nacional. Afinal,

as reivindicações das Pessoas com Deficiência

(...) estão inseridas nos movimentos, mobilizações e lutas atuais por direitos. Como sujeito coletivo de direitos esse grupo social luta no sentido de ter a possibilidade de gerar percursos de vida, trajetórias de lazer, formação, locomoção, relações afetivas, participativas e de respeitabilidade neste atual estatuto do mundo (CHAVEIRO; VASCONCELLOS, 2017, p. 91).

3.3 O advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência e de leis federais esparsas correlatas anteriores

Conforme exposto, em um contexto de mudanças acerca do protagonismo dos cidadãos deficientes, iniciado na década de 1980, destaque-se, na sequência, em especial, a edição da Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que garantiu às pessoas com deficiência atendimento prioritário nas repartições públicas e empresas concessionárias de serviço público, reservas de assentos em transportes públicos, deliberando também que as construções de logradouros, sanitários públicos e edifícios públicos tivessem normas de construção destinadas a facilitar o acesso e uso desses locais; da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; e da Lei nº 11.126, de 27 de junho de 2005, que trata do direito da pessoa com deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo, acompanhada de cão-guia.

Finalmente, a Lei Federal nº 13.146, de 7 de junho de 2015, que tem como base a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, cujo art. 1º prevê que a norma em apreço visa a “assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, vi-

sando à sua inclusão social e cidadania”, competindo (art. 10) ao poder público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida.

A Lei Federal em comento dispõe em seu art. 4º que “toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação”, e o art. 2º define pessoa com deficiência como sendo “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Entre as deficiências sensoriais encontra-se a visual, que será objeto de análise neste artigo.

Segundo o art. 8º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, além de caber ao Estado a obrigação de promover a inclusão social de pessoas com deficiência, o referido dispositivo atribuiu tal dever também à sociedade e à família.

De acordo com a referida lei, um dos instrumentos capazes de permitir a efetivação desse direito assegurado pela Constituição vigente é a denominada “tecnologia assistiva”, cuja menção no Estatuto ocorre de forma reiterada, qual seja, por vinte e seis vezes.

Segundo o art. 3º, III, da lei, a tecnologia assistiva compreende “produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social” (art. 3º, III). E no contexto das cidades inteligentes, tema a ser analisado a seguir, o emprego e a adaptação desses recursos tornam-se indispensáveis.

4 CIDADES INTELIGENTES

As cidades são, inquestionavelmente, entidades de grande importância no contexto do desenvolvimento das atividades econômicas em ge-

ral, mas devem ter foco no bem-estar dos seus cidadãos, os *cives*, ou seja, aqueles que habitam a respectiva cidade. Com base nesse pressuposto, é importante observar a sua evolução ao longo dos tempos, a partir da análise das estratégias de adaptação, de criatividade e de inovação contínuas perante os desafios e as condições impostas no decorrer da história; afinal, não é de hoje que as cidades revelam algumas evidências criativas, seja para definir estratégias coadunadas com os diferentes desafios que lhes são colocados, seja no uso de ferramentas de auxílio à gestão pública.

Segundo Santos (2013, p. 2), a cidade, historicamente mutável, busca adaptar-se no decorrer dos tempos numa incessante procura de adequação e reação “às mudanças internas e externas que vão ocorrendo em nível local, regional, nacional e internacional, com consequências evidentes para o seu território e o seu cotidiano”.

No que diz respeito às *Smart Cities*, considera-se inteligente a cidade que estimula a participação, a inventividade e a criatividade de seus cidadãos, de forma que desenvolva novas redes e capacidades de solução (SILVA, 2018, p. 6), funcionando como um ponto nodal da rede social e como um *hub*, um centro de inovação.

Para Lazzaretti *et al.* (2019), as cidades inteligentes podem ser conceituadas como: “um espaço geográfico urbano, no qual as informações e serviços são interconectados de forma otimizada, para melhor conceber e controlar as operações para o cidadão em geral, através do uso dos recursos e fluxo dos processos disponíveis”.

Apesar de não haver um conceito único e globalmente estabelecido que defina *Smart Cities*, conforme aponta Rizzon *et al.* (2017), normalmente consideram-se três fatores como os responsáveis pela construção efetiva de uma cidade inteligente: tecnologia (infraestrutura); instituições (política e governança); e as pessoas (criatividade, inovação e educação).

Segundo Mathias Junior (2022, p. 15), hoje as cidades de países emergentes investem bilhões de dólares em produtos e serviços inteligentes, para sustentar o crescimento econômico e as demandas materiais da

nova classe média.

Para se ter ideia, a título de comparação, de acordo com estudo da Fundação Getúlio Vargas (2015), mais da metade das cidades europeias acima de 100.000 habitantes já possuem ou estão implementando iniciativas para se tornarem, de fato, cidades inteligentes.

Nos termos da concepção de cidades inteligentes, estas se utilizam de uma variedade de aplicativos e estruturas preparadas, diante da necessidade de interfaces de usuário e redes de comunicação junto com a Internet das Coisas (*Internet of Things* – IoT), ou seja, uma rede de dispositivos interligados que, ao sincronizar e se comunicam, trocam dados, permitindo criar processos e estruturas de uso e facilitação urbano-social (BASSI; HORN, 2008, apud MATHIAS JUNIOR, 2022, p. 16).

E para que tudo isso funcione, no sentido de melhorar a qualidade de vida e proporcionar inclusão social e crescimento econômico, destacam-se a seguir as etapas a serem seguidas: a) coleta de dados em tempo real por meio de sensores inteligentes; b) análise de dados a fim de se obterem *insights* sobre os serviços e as operações da cidade; c) comunicação de dados para que os resultados da referida análise sejam comunicados aos tomadores de decisão; d) ação objetiva à comunidade, cujas medidas possam melhorar as operações (MATHIAS JUNIOR, 2022, p. 18).

Ao ater-se à complexidade do processo para a formação de um bairro ou cidade inteligente, que requer um projeto mais sofisticado, a exemplo da implementação de sensores em vias públicas, é fundamental que ocorra “interação entre setor privado, governo e sociedade civil que, perante as demandas geradas pela concentração populacional em centros urbanos, são capazes de arregimentar recursos humanos e tecnológicos para solucioná-las e gerar bem-estar e melhores condições de vida para os cidadãos” (CEDES, 2021, p. 275).

Convém que os conjuntos de dados, ressalta Mathias Junior (2022):

[...] sejam armazenados em nuvem (ou mesmo servidores), in-

clusive na linha de inteligência artificial, aprimorando os serviços dos setores público e privado, conferindo, inclusive, melhor relação custo-benefício, além da melhoria operacional à vida social urbana. A infraestrutura vinculada à IoT permite o uso do conjunto de dados de forma categorizada e priorizada na rede de comunicação (MATHIAS JUNIOR, 2022, p. 16).

Para que as soluções relacionadas às cidades inteligentes tenham condições de repercutir no seio da sociedade e tenham a escala necessária para impactar na transformação de determinada região, a atuação estatal assume papel fundamental, visto que possui a responsabilidade de estabelecer, de forma ordenada, um plano de desenvolvimento para a cidade ou determinado bairro. Cabe ao Estado, portanto, na esfera da mobilidade e acessibilidade urbana, promover inovação e atuar de forma ativa na busca das melhores soluções para a cidade, obviamente considerando a participação social e suas respectivas demandas.

5 MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANA – CONTRADIÇÕES DOS GRANDES CENTROS

O termo “mobilidade” designa a “característica do que é móvel” (MICHAELIS, 2022) ou do que é capaz de se movimentar. Em que pese à essência da noção da palavra, qual seja a de que algo ou alguém possa se locomover sem encontrar quaisquer obstáculos, no caso das pessoas com deficiência, como escreve Gutierrez *et al.* (2016, p. 47), “[...] na atualidade, a mobilidade urbana representa um dos problemas a serem enfrentados nos grandes centros urbanizados, essencial para a produtividade econômica das cidades e para a garantia da qualidade de vida dos cidadãos que nela vivem”.

Por sua vez, segundo pesquisa de Barbosa (2015), o problema resiste devido às seguintes circunstâncias:

Ruas apertadas, calçadas cheias de obstáculos e que não comportam um cadeirante, transporte como barreira à locomoção;

ausência de sinal sonoro dificulta mobilidade de pessoas com deficiência visual; problemas nas calçadas: calçada malconservada, com buracos, com entulho, inacabada, ou inexistência de calçada; falha na construção de rampas rebaixadas nas calçadas; rampas que são obstruídas por postes, buracos, que estão pela metade, ou ainda que não têm ligação com o outro lado da rua (BARBOSA, 2015, p. 146-147).

Diante desse cenário, constata-se que embora a mobilidade seja uma das formas de garantia dos Direitos Humanos, dadas as condições precárias das vias públicas, na concepção de Gomes e Garcia (2017),

as pessoas com deficiência acabam sendo excluídas das trocas sociais, das práticas componentes e dos direitos de integração social e de identidade, mantendo-se, em boa parte dos casos, as suas condições de invisibilidade na medida em que tal violência a seus direitos ainda persiste em face do privilégio de outras pessoas que podem se locomover por não apresentarem nenhuma anomalia física (GOMES; GARCIA, 2017, p. 239).

Em suma, a questão da mobilidade urbana para pessoas com deficiência física precisa ser repensada pelo setor político, para que medidas eficazes ganhem escala e sejam postas em prática a fim de que se respeitem as necessidades desses usuários. Nesse sentido, Alves (2014) salienta que a mobilidade precisa, ainda, aplicar o viés da sustentabilidade em suas ações, sustentabilidade esta que consiste, de forma prioritária, em incentivo ao uso de modos de transporte mais sustentáveis, [...] conforto e segurança nos deslocamentos urbanos.

Ao se tratar da acessibilidade, destaca-se que o seu conceito é mais abrangente, na medida em que à luz da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, abarca, por exemplo, o acesso à informação e à comunicação, ao transporte, bem como a equipamentos e mobiliários que permitam o uso de todos os cidadãos, sob a premissa de que o contexto em apreço

parte do princípio da garantia de direitos, fixados desde a aprovação da Declaração dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 (PIMENTEL; PIMENTEL, 2021, p. 76).

Nesse sentido, para Nunes e Nunes Sobrinho (2007, apud BRITE, 2009),

a acessibilidade se fundamentou como uma das mais antigas e legítimas reivindicações das pessoas com deficiência, entretanto, de acordo com esses autores, ela não pode ser analisada apenas como uma minimização das barreiras arquitetônicas, mas como forma de possibilitar igualdade de oportunidades e superação de preconceitos e estigmas (NUNES; NUNES SOBRINHO, 2007 apud BRITES; BRITES, 2019, p. 88).

Segundo dispõe o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), nos termos do seu art. 3º, acessibilidade consiste na

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida [...] (LEI nº 13.146/2015).

Apesar de a acessibilidade da pessoa com deficiência configurar-se como um direito fundamental, visto que a Constituição de 1988 estatui um rol de direitos que com aquela se relacionam, como o direito à vida, à igualdade, à liberdade de expressão e à liberdade de locomoção (art. 5º), e os indivíduos devem ser respeitados como pessoas na sociedade, limitando-se o poder do Estado (MORAES, 2010, apud PIMENTEL; PIMENTEL, 2021, p. 91-92), os deficientes têm sido, na prática, privados desse direito, visto que a sociedade se mostra, conforme apontado anteriormente, não acessível e também excludente, por isso as contribuições do grupo de estudo da Fapesp, delineadas a seguir, torna-se extremamente promissor.

6 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL – ALIADA AO BEM-ESTAR, AUTONOMIA E INCLUSÃO DOS DEFICIENTES VISUAIS

O uso da Inteligência Artificial (IA) está presente em diversas áreas. *Vide* os buscadores da internet, como Google e Yahoo; as plataformas de *streaming*, como Netflix, Amazon Prime Video e Disney Plus; os sistemas de recomendação de sites de compra, que auxiliam a fazer compras com base em critérios; e até mesmo o dispositivo celular, por meio do reconhecimento facial ou assistente de voz (GAMA; NOGUEIRA; FORTUNATO, 2019, p. 2).

Dado que não existe uma definição acadêmica única para Inteligência Artificial, Sichman (2021) aponta que se trata “certamente de um ramo da ciência/engenharia da computação, e, portanto, visa desenvolver sistemas computacionais que solucionam problemas. Para tal, utiliza um número diverso de técnicas e modelos, dependendo dos problemas abordados”.

Torna-se relevante adaptar-se às mudanças promovidas pelas novas tecnologias, bem como estabelecer balizas éticas e regulamentares de como relacionar-se com ela, tendo em vista que a Inteligência Artificial tem por objetivo desenvolver mecanismos que simulem a capacidade humana de raciocinar, perceber, tomar decisões e resolver problemas, sendo considerada “um sistema computacional criado para simular racionalmente as tomadas de decisão dos seres humanos, tentando traduzir em algoritmos o fundamento do cérebro humano” (TEIXEIRA, 2021, p. 14).

Inclusive, a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), aprovou, em 21 de maio de 2019, a Recomendação do Conselho sobre Inteligência Artificial (OCDE/LEGAL/0449), cuja finalidade é fomentar o uso desta de forma ampla, com base nos seguintes princípios: desenvolvimento inclusivo, sustentável e direcionado ao bem-estar; foco nos valores humanistas e equidade, de modo a proteger direitos humanos e valores democráticos; transparência e cognoscibilidade; robustez, estabilidade e segurança, que se refere à confiabilidade técnica

das ferramentas e aplicações da IA; e responsabilização, com foco no papel e nas ações que a IA desempenha (MARTINS, 2020, p. 29-30).

Para pessoas com deficiência visual, inúmeros exemplos demonstram o avanço da tecnologia de IA e *machine learning*⁶ para a área de tecnologia assistiva, com softwares, produtos e serviços que ampliam as habilidades funcionais desses usuários, como os aplicativos ou dispositivos com ferramentas de audiodescrição, que são capazes de reconhecer textos impressos, cores, rostos e transformar em voz e as descrever para o usuário (INOVIA, 2021).

Conforme será abordada a seguir, segundo a proposta do grupo de estudo de pesquisadores da Unifesp, a bengala eletrônica, destinada à mobilidade de deficientes visuais, insere-se no contexto de utilização de IA, baseada numa tecnologia que utiliza sensores dispostos em espaço urbano planejado, qual seja, um bairro inteligente.

7 A BENGALA ELETRÔNICA PARA DEFICIENTES VISUAIS – DESCRITIVO E MENSURAÇÃO DE DADOS

Dakopoulos e Bourbakis (2010, p. 25), ao discorrerem sobre a bengala eletrônica, enaltecem sua importância perante outros meios disponíveis de acessibilidade: “*there is a wide range of navigation systems and tools available for visually impaired individuals. White cane and dog guides are the most popular. White cane is the simplest, cheapest, most reliable and thus the most popular navigation aid*”⁷.

Cumprе ressaltar que a denominada “Bengala Branca para Cidades Inteligentes” é uma bengala eletrônica nacional, denominada *Smart Mobb*® (RODRIGUES *et al.*, 2021, p. 49), que já estava em desenvolvi-

6 Ramo da Inteligência Artificial (IA) e da ciência da computação que se concentra no uso de dados e algoritmos para imitar a maneira como os humanos aprendem, melhorando gradualmente sua precisão. Machine learning. In: IBM Cloud Learn Hub, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/cloud/learn/machine-learning>. Acesso em: 26 nov. 2022.

7 “Existe uma variedade de sistemas e ferramentas de navegação disponíveis para pessoas com deficiência visual. A bengala branca e os cães-guias são os mais populares. A bengala branca é a mais simples, mais barata e mais confiável, o que a torna mais popular” (tradução do autor).

mento no Setor de Inovação de Tecnologias em Saúde & Ciências Visuais Aplicadas do Departamento de Oftalmologia e Ciências Visuais da Universidade Federal de São Paulo.

Rodrigues *et al.* (2021, p. 50-51) explicam o seu funcionamento:

O funcionamento da função principal dessa bengala eletrônica ocorre da seguinte maneira: ao detectar obstáculos no percurso, os sensores ultrassônicos acionam os motores de vibração, fixos a uma pulseira, que emitem estímulos vibrotáteis como forma de sinalizar para o usuário a presença desses obstáculos. Além de atuar na detecção de obstáculos, a *Smart Mobb®* também conta com a capacidade de se comunicar com tecnologias existentes em *Smart Cities*. Essa comunicação se dá por meio de uma plataforma de IoT (do inglês, *Internet of Things*) de acesso aberto, que recebe os dados de localização da bengala via GPS, por meio de um aplicativo instalado em um dispositivo móvel anexado, e que permite geolocalizar a *Smart Mobb®* em tempo real (RODRIGUES, 2021, p. 50-51).

Em face dos números da deficiência visual no Brasil e no mundo, tal iniciativa se demonstrou de suma importância, mesmo sendo um projeto piloto, restrito a uma pequena área da Vila Clementino, explicitada nos próximos subtópicos, que se localiza na zona sul da cidade de São Paulo.

Segundo a Organização Mundial de Saúde⁸, cerca de 285 milhões de pessoas possuem deficiência visual no mundo. Por sua vez, no Brasil, em conformidade com o último censo do IBGE (2010), mais de 6,5 milhões de pessoas têm algum tipo de deficiência visual, atingindo à época cerca de 3,4% da população⁹. O Gráfico 1 complementa a explicação desse cenário:

8 Disponível em: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/blindness-and-visual-impairment>.

9 Conheça o Brasil – População: pessoas com deficiência. IBGE Educa. Disponível em: <https://educacao.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em: 22 nov. 2022.

Gráfico 1 – Porcentagem da população, por tipo e grau de dificuldade e deficiência (Brasil, 2010)



Fonte: IBGE (2010).

Em termos futuros, de acordo com estimativas de pesquisadores da USP de Ribeirão Preto, do Grupo de Especialistas em Perda da Visão (VLEG), em 2050 serão 61 milhões de cegos no mundo, 474 milhões de pessoas apresentarão deficiência visual moderada a grave, 360 milhões de pessoas apresentarão deficiência visual leve e 866 milhões apresentarão deficiência visual para perto (OLIVEIRA *et al.*, 2022, p. 96).

A deficiência visual marca, de forma indelével, a condição de um sujeito. Como demonstram Chaveiro e Vasconcelos (2017, p. 95), as palavras de um deficiente visual ajudam a compor essa compreensão:

Eu nasci cego, sou cego congênito. É difícil saber o que é não ser cego, pois eu não vivi isso. A primeira coisa é que na fase de criança não podemos fazer o que as outras crianças fazem, a gente sente isso, isso dói muito. Depois, a gente fica com medo de ficar muito preso, mas a cegueira é de certa maneira uma prisão mesmo, a gente vai levando. Tudo gira em torno disso em minha vida: eu sou uma pessoa que não enxerga, então pros outros eu não sou normal, as pessoas precisam de saber que eu tenho limite, muitos limites, não posso mentir, isso é ver-

dadeiro, mas com luta, com ajuda, o cego precisa de ajuda, ele aprende isso, a gente vai abrindo os horizontes. Você já pensou nisso: o começo de tudo é isso mesmo, sou uma pessoa cega que precisa de ajuda o tempo inteiro [...] (CHAVEIRO; VASCONCELOS, 2017, p. 95)

Ante o exposto, evidencia-se a importância de políticas públicas destinadas a inserir cada vez mais os deficientes visuais no convívio social, com a utilização – como visto anteriormente – de inteligência artificial, mediante ampla política de inclusão que, além de dever contar com a iniciativa de algumas instituições e parlamentares, requer um estudo que abranja planejamento de bairros e cidades inteligentes, cuja infraestrutura conte, primordialmente, com a participação das parcerias público-privadas (PPPs), o que vai muito além das bem intencionadas emendas parlamentares, essenciais para demonstrar a viabilidade de tais projetos, mas insuficientes para atender à demanda por uma sociedade justa e igualitária.

8 RESULTADOS DO PROCESSO AVALIATIVO E RECOMENDAÇÕES

Neste tópico, será reunido um conjunto de dados relativos às características urbanas do bairro que serviu de estudo para a proposta de implantação de infraestrutura e equipamentos necessários às necessidades de mobilidade e acessibilidade de deficientes visuais, devidamente adaptadas ao contexto de uma cidade inteligente, no caso, o entorno do Hospital São Paulo, na Vila Clementino.

Além disso, após apontar, com detalhes, como foram solucionados os principais desafios do projeto, será apresentado, ao final, algumas recomendações a serem necessariamente implementadas, desde, por exemplo, a aprovação do Projeto de Lei nº 830/2017, em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, até sugestões que permeiam a esfera financeira e tecnológica propriamente dita.

8.1 Necessidade de legislação específica sobre o tema

No ano de 2006, por intermédio da Portaria nº 3.089 da prefeitura de São Paulo, considerando as particularidades trazidas para o bairro da Vila Clementino, pela presença do complexo da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, tornando-o um bairro universitário, vocacionado para ciências da saúde, ensino e pesquisa na área médica, foi instituído “Grupo de Trabalho com o objetivo de promover estudos sobre o Bairro Universitário” e obter diversas melhorias para a região, propondo as intervenções necessárias que visem à melhoria de suas condições.

Como consta no Processo SEI nº 6074.2019/0003035-7 (Peça: Projeto Emenda Parlamentar Atendendo aos Direitos Humanos – 021666159, p. 26)¹⁰, “a consolidação do Bairro Universitário e suas peculiaridades ligadas à saúde, impõem necessidades urbanísticas e de mobilidade diferenciadas, para atender as pessoas que se utilizam do complexo Unifesp e do Hospital São Paulo, pessoas cegas e ou com mobilidade reduzida”.

Ao associar os conceitos urbanísticos do Bairro Universitário e as tecnologias utilizadas para estabelecer uma infraestrutura de sensores e tecnologia (IST), “torna-se viável a implementação de uma *Smart Place Health*, possibilitando avaliar as características urbanas, tecnológica e de governo necessárias na implementação de uma *Smart Infraestruture*” (Processo SEI nº 6074.2019/0003035-7. Peça: Projeto Emenda Parlamentar Atendendo aos Direitos Humanos – 021666159, p. 26)¹¹.

Com o advento da Lei Federal nº 13.146/2015, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, que tem como objetivo assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua

10 Processo SEI nº 6074.2019/0003035-7. Peça: Projeto Emenda Parlamentar Atendendo aos Direitos Humanos (021666159). Disponível em: <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#>. Acesso em: 12 maio 2022.

11 Processo SEI nº 6074.2019/0003035-7. Peça: Projeto Emenda Parlamentar Atendendo aos Direitos Humanos (021666159). Disponível em: <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#>. Acesso em: 12 maio 2022.

inclusão social e cidadania, tornou-se ainda mais evidente a necessidade de viabilizar, no mínimo, um bairro inteligente no entorno do Hospital São Paulo, que atendesse também às demandas específicas da população referenciada pela novel legislação.

As iniciativas envolvidas na transformação de uma cidade tradicional em cidade inteligente consistem em verdadeira jornada. Significa dizer que esse projeto não se concretiza de um dia para o outro, mas ao longo de alguns anos, com muito planejamento e muita persistência. Sem dúvida, uma cidade inteligente precisa estar provida de arcabouço regulatório adequado, que traga soluções para as demandas da sociedade, e deve ir além de um bairro específico, ou seja, o ideal é regulamentar sua utilização em toda a municipalidade, por intermédio de lei municipal.

Tal constatação surgiu no mesmo período em que já se discutia a Emenda Parlamentar aqui noticiada, e foi proposto na Câmara Municipal de São Paulo o Projeto de Lei nº 830/2017, que trata das regras que permitirão a adequação do município ao conceito de Cidades Inteligentes. Em seu art. 2º assim conceitua o termo “cidade inteligente”: “Art. 2º Para fins desta Lei considera-se *Smart City* ou Cidade Inteligente a cidade que possua inteligência coletiva, que tenha responsabilidade ambiental, que promova o desenvolvimento social e que estimule o crescimento econômico equilibrado por todo o território da cidade”.

Além de apresentar as ideias contidas no termo “cidades inteligentes”, a proposta sugere a implantação de infraestrutura, equipamentos e aplicações no município, como resultado de discussões com vários setores da sociedade, da administração pública e do Poder Judiciário.

Inclusive, consta na justificativa do Projeto de Lei em análise que o crescimento mundial da população exige um planejamento mais criterioso aos grandes centros urbanos, uma distribuição equilibrada de recursos e equipamentos, além de um desenvolvimento igualitário pelo território das respectivas cidades, de modo a minimizar os custos econômicos e sociais para a população desses municípios.

8.2 Implementação do Projeto “Prova de conceito de Smart Place Ophthalmology para pessoas com deficiência visual e mobilidade reduzida”

A Emenda parlamentar teve como objetivo auxiliar na criação de um bairro inteligente no entorno do Hospital São Paulo, na Vila Clementino, na cidade de São Paulo, mediante a instalação de infraestrutura mínima de telecomunicações para possibilitar aplicações inteligentes, e, inicialmente, facilitar o acesso de pacientes e pessoas com deficiências, especialmente os deficientes visuais, da estação do Metrô Hospital São Paulo para as unidades de atendimento da Escola Paulista de Medicina, a saber, UPA, Oftalmologia e Centro de Estudos de Envelhecimento, todos localizados no bairro Vila Clementino, zona sul da cidade de São Paulo, até o hospital e a clínica oftalmológica da Unifesp, por meio do uso de tecnologia consistente em camada de sensoriamento para identificação da bengala branca para Cidades Inteligentes e disponibilidade das respectivas informações na plataforma de gerenciamento de dados.

Vale ressaltar que a Vila Clementino é conhecida por concentrar serviços de referência em atendimento de saúde pública.

Figura 1 - Mapa com a localização dos principais serviços de referência em atendimento de saúde pública da região



Fonte: Google Maps (2022).

Na Unifesp já existia o projeto de uma bengala eletrônica nacional, chamado *Smart Mobb*, capaz de se comunicar com tecnologias existentes em *Smart Cities*, sendo desenvolvido no Setor de Inovação de Tecnologias em Saúde & Ciências Visuais Aplicadas do Departamento de Oftalmologia e Ciências Visuais.

O projeto beneficiado pela Emenda Parlamentar, ora em análise, tem como principal objetivo possibilitar que o deficiente visual possa se locomover sozinho por intermédio de uma rede com sistema de pequenos sensores, embutidos em uma placa de circuito, denominados beacons – tecnologia idealizada pela *Apple Inc. (iBeacon technology)*, que utilizam uma tecnologia chamada *Bluetooth Low Energy (BLE)*, e de dispositivos, como a bengala eletrônica, em que há a emissão de sinal intermitente de ondas de rádio, criando uma rede que pode ser usada para mobilidade, transporte e segurança pública, entre outros. Como as ondas emitidas são de rádio, o alcance e a penetração nas estruturas, como concreto, é bem maior (CONRADO, 2022).

Entre inúmeras possibilidades, o *Beacon* pode ser utilizado para melhorar a vida de pessoas com deficiência. No caso dos deficientes visuais, com esse recurso “(...) é possível orientar uma pessoa a se locomover indicando a direção correta” (CONRADO, 2022).

Com a quantia recebida por emenda parlamentar, ao final de 2019, no total de 200 mil reais, foram comprados os equipamentos necessários para a execução da rede externa de beacons (instalações de pontos inteligentes; tecnologia de beacons – rede semelhante a bluetooth, mas com mínimo consumo de energia), que ajuda as pessoas a detectarem e identificarem obstáculos, moverem-se facilmente ao redor desses objetos e seguirem rotas pré-estabelecidas.

8.3 Desafios

Para que a verba municipal chegasse até o seu destino, e a Unifesp pudesse dar sequência ao projeto “*Smart Place – Ophthalmology*” para pessoas com deficiência visual e mobilidade reduzida, foi necessário percorrer um caminho pouco convencional, ou seja, devido à dificuldade de dotação orçamentária e ausência de precedentes, não existia consenso para o caminho administrativo a ser seguido dentro do município para a liberação da verba solicitada.

Mathias Junior (2022, p. 25) descreve a fundamentação legal que motivou a aludida emenda parlamentar:

No caso concreto, a legislação aplicada ao caso da mobilidade urbana para pessoas com deficiência visual seguiu a legislação do município de São Paulo, especificamente o Decreto nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020, Portaria Secretaria Municipal da Casa Civil (CC) nº 1, de 9 de março de 2021, e o Decreto nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016.

Em breve síntese, o Decreto nº 59.210/2020 e a Portaria nº 1/2021 são responsáveis por possibilitar a transferência de recursos de uma conta orçamentária, denominada dotação, para uma Secretaria Municipal; no caso em tela, para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano (SMDH). O Decreto nº 57.575, de 2016, estabelece a formalidade necessária para a efetivação das parcerias entre o poder público e a administração indireta.

Além da Legislação Municipal, algumas legislações federais fazem referência a contratos administrativos, como a Lei Federal nº 8.666/93, que foi revogada no ano corrente pela Lei Federal nº 14.133/21 e a Lei Federal nº 13.019, de 2014 (MATHIAS JUNIOR, 2022, p. 25).

A solução encontrada foi a discriminação orçamentária via Emenda Parlamentar, que é um instrumento que o Parlamento possui para participar da elaboração do orçamento anual, no caso, do município. Em outros termos, é a oportunidade que os vereadores têm de acrescentar novas pro-

gramações orçamentárias com o objetivo de atender às demandas das comunidades que representam. O valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) foi empenhado pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (Processo SEI nº 6074.2019/0003035-7. Peça: Minuta Termo de Fomento – 022902611, p. 1-18)¹² e enviado para a Fundação da Escola Paulista de Medicina, e usado diretamente para a execução da rede de *Beacons*.

Por tratar-se de um projeto pontual, o caminho escolhido foi suficiente, mas é fundamental que se tenha uma estruturação do tamanho que a cidade de São Paulo necessita, ou seja, mesmo no caso de *Smart Places*, é necessário que exista política pública que o delimite e estabeleça a infraestrutura necessária, assim como a respectiva dotação orçamentária, quais avanços se buscam com o emprego da tecnologia no meio urbano, além de prever investimentos em capital humano e social, desenvolvimento econômico sustentável, inovação e empreendedorismo.

Importante esclarecer que o projeto contou com prazo inicial de 22 meses (início em 26/11/2019), tendo sido prorrogado por duas vezes, até concluir sua execução em 21/08/2022¹³, o que demonstra a necessidade de estruturas mais robustas para a realização em larga escala.

Em face do exposto, mencione-se que o uso das tecnologias disponíveis deve buscar aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades, com foco na cidadania, na qualidade de vida e no bem-estar dos cidadãos. Evidente, portanto, que uma cidade inteligente precisa estar provida de arcabouço regulatório adequado, que traga soluções para as demandas da sociedade.

12 Processo SEI nº. 6074.2019/0003035-7. Peça: Minuta Termo de Fomento (022902611). Disponível em <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#>. Acesso em: 12 maio 2022.

13 “9.1. O presente Termo de Fomento vigorará pelo período de 22 meses, com início em 26/11/2019, não sendo permitida a sua renovação ou prorrogação. 9.1.1. Suspensa a execução do projeto, em razão do surto de pandemia de COVID-19, a partir de 20/03/2020, nos termos do Despacho - SEI 027762997. 9.1.2. Retomada da execução em 15/02/2021, podendo ter sua execução até a data de 27/04/2022. 9.1.3 Prorrogada a parceria, podendo ter sua execução até a data de 21/08/2022” (Processo SEI nº 6074.2019/0003035-7. Extrato de contratação nº 27.738.19 (062780851). Disponível em: <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#>. Acesso em: 13 maio 2022.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, a partir da análise de uma proposta de incorporação de tecnologia assistiva (TA) em ambientes amigáveis (*smart places*), destinada à mobilidade de deficientes visuais mediante o emprego de bengalas eletrônicas, demonstrou-se que, com base nesse modelo bem sucedido, apoiado por liberação de verba municipal via Emenda Parlamentar destinada a infraestrutura e equipamentos necessários para a execução deste projeto experimental, é necessária a implementação de uma política pública de inclusão que seja capaz de impulsionar o interesse de parcerias público-privadas em projeto de longa escala voltado à referida tecnologia.

Frise-se que se torna, nesse contexto, imperiosa a aprovação do Projeto de Lei nº 830/2017, que dispõe sobre regras que permitirão a adequação do município ao conceito de Cidades Inteligentes, para que, de fato, sejam implantados, com dotação orçamentária robusta, projetos que busquem não só tornar a cidade amiga dos deficientes, mas também referência como *Smart City*.

Em síntese, recomenda-se: a) a aprovação do Projeto de Lei nº 830/2017; b) concretizar parcerias público-privadas para melhorar e ampliar a infraestrutura tecnológica da cidade; c) viabilizar parcerias com instituições de ensino que tenham laboratórios de inovação, para desenvolver e testar com eficiência projetos pilotos; d) ter dotação orçamentária para transformar a cidade em amiga do deficiente; e) regionalizar ao máximo a distribuição de recursos.

Diante de todo o exposto, ressalta-se que as reformas na legislação são essenciais para que as cidades inteligentes se desenvolvam de forma mais eficiente e organizada. Nesse sentido, o projeto de lei em destaque proporcionará o crescimento uniforme da Cidade, sendo prioritário o equilíbrio de investimentos, sobrepondo-se esta premissa sobre qualquer outro dispositivo normativo, além de prever que a Prefeitura deverá fomentar e formular estudos de novas tecnologias e novos serviços inteligentes para a Cidade.

Para que São Paulo disponha de mecanismos eficientes de *Smart Cities*, reitere-se a necessidade de se aprovar o Projeto de Lei nº 830/2017, o que ensejará, com maior eficiência e escala, o desenvolvimento colaborativo entre sociedade, empresas investidoras e a administração municipal.

Ademais, com os parâmetros estabelecidos, pode a municipalidade, de forma eficiente, promover concessões para que organizações (por meio de uma relação contratual) se tornem responsáveis por adotar as tecnologias e as mudanças necessárias, principalmente no que concerne à infraestrutura tecnológica.

Muito embora não cubram a totalidade das questões enfrentadas pelos municípios no tema em análise, acredita-se que os tópicos relatados neste trabalho servem para ilustrar boa parte dos desafios a serem enfrentados por políticas públicas que sejam de fato inclusivas.

REFERÊNCIAS

ALVES, P. Mobilidade urbana e “traffic calming”. Uberlândia, **Caminhos de Geografia**, v. 15, n. 51, set., 2014.

BARBOSA, A. S. **Mobilidade urbana para pessoas com deficiência no Brasil: um estudo em blogs**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Curso de Política Científica e Tecnológica, Campinas, 2015.

BASSI, A.; HORN, G. Internet of things in 2020: roadmap for the future. **Information Society and Media**. Brussels: European Commission, 2008.

BRASIL, Comissão Nacional – Relatório de Atividades. **Ano Internacional das Pessoas Deficientes**. Conselho Nacional do Ano Internacional das Pessoas Deficientes: Rio de Janeiro, 1981. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002911.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRITES, L.; BRITES, C. **Crianças desafiadoras**: aprenda como identificar, tratar e contribuir de maneira positiva com crianças que têm Transtorno-Opositivo Desafiador. São Paulo: Editora Gente, 2019.

BULOS, U. L. **Constituição Federal anotada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CÂMARA Municipal de São Paulo. **Justificativa – PL 0830/2017**. Câmara Municipal de São Paulo – Secretaria Geral Parlamentar (Secretaria de Documentação – Equipe de documentação do Legislativo). Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0830-2017.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

CEDES. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Cidades inteligentes**: uma abordagem humana e sustentável. Brasília: Edições Câmara, 2021.

CHAVEIRO, E. F.; VASCONCELLOS, L. C. F. de. Ponte ao mundo: inserções espaciais da pessoa com deficiência. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S. l.], v. 17, n. 2, 2017. DOI: 10.33026/peg.v17i2.4519. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/4519>. Acesso em: 24 fev. 2023.

CONRADO, C. **Beacon**: o que é e quais suas utilizações? 2016. Disponível em: <https://usemobile.com.br/conheca-beacon/>. Acesso em: 11 mai. 2022.

DAKOPOULOS, D.; BOURBAKIS, N. G. Wearable obstacle avoidance electronic travel aids for blind: a survey. *In: IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics, Part C (Applications and Reviews)*. v. 40, n. 1, p. 25-35, jan., 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/TSMCC.2009.2021255>. Acesso em: 8 jul. 2020.

DIAS, J.; SANTANA NETO, J. **Comentários aos direitos da pessoa com deficiência**. 2. ed. Brasília – DF: OAB Nacional – Comissão Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2021.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. O que é uma cidade inteligente? **FGV Projetos**, 2015. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente>. Acesso em: 23 nov. 2022.

GAMA, J. V. F.; NOGUEIRA, S. L. S.; FORTUNATO, L. A. Aplicação da inteligência artificial na acessibilidade para deficientes visuais. **Anais do 1º Simpósio de TCC**, das faculdades FINOM e Tecsoma, p. 1340-1357, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R. B.; GARCIA, A. L. C. A falta de acessibilidade urbana para pessoas com deficiência e suas implicações em saúde mental e garantia de direitos humanos. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental**, Florianópolis, v. 9, n. 24, p. 230-253, 2017. ISSN 1984-2147.

GUTIERREZ, A. *et al.* **Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade**. São Paulo: Mack Pesquisa, 2016.

HUMANOS, Declaração Universal dos Direitos. **Unicef Brasil**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21 nov. 2022.

IBGE Educa. **Conheça o Brasil – População: pessoas com deficiência**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em: 22 nov. 2022.

INOVIA. **Como a Inteligência Artificial pode ajudar pessoas com deficiência visual.** Disponível em: <https://www.inoviacorp.com/blog/como-a-inteligencia-artificial-pode-ajudar-pessoas-com-deficiencia-visual>. Acesso em: 26 nov. 2022.

JEON, K. E.; SHE, J.; SOONSAWAD, P.; NG, P. C. BLE Beacons for Internet of Things Applications: Survey, Challenges, and Opportunities. *In: IEEE Internet of Things Journal*, v. 5, n. 2, p. 811-828, abr. 2018. DOI: 10.1109/JIOT.2017.2788449.

LAZZARETTI, K.; SEHNEM, S.; BENCKE F. F; MACHADO H. P. V. Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. DOI: 10.1590/2175-3369.011.001.e20190118.

MAIOR, I.; MEIRELLES, F. A inclusão das pessoas com deficiência é uma obrigação do Estado brasileiro. **Bengala Legal**, 28 out. 2012. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/izabelmaior-fabiomeireles>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MARTINS, H. **Inteligência artificial aplicada à gestão de conflitos no âmbito do Poder Judiciário.** 1º Fórum sobre Direito e Tecnologia. FGV Conhecimento, Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário. (Org.). Luís Felipe Salomão. Painel 1. Disponível em https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/anais_i_forum_ia.pdf. Acesso em: 24 fev. 2022.

MATHIAS JUNIOR, A. F. **Elaboração de um manual direcionado para captação de verbas públicas para o financiamento de projetos de pesquisa.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, 2022.

MICHAELIS, **Dicionário on-line**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 26 nov. 2022.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010.

NERY JR., N.; NERY, R. M. de A. N. Constituição Federal comentada. 7. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019 (livro digital).

OLIVEIRA, Í. P. de; AMARAL, M. D. M. do; COSTA, L. C. D. F.; MARCUSSO, B. M. G.; FURTADO, J. M. Estratégias e desafios em prevenção à cegueira e deficiência visual. *In: **Simpósio Oftalmologia para a graduação em Medicina e o Médico Generalista***, v. 55, n. 2, suplemento 2. DOI.org/10.11606/issn.2176-7262.rmrp.2022.187823. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rmrp/article/view/187823/186054>. Acesso em: 22 nov. 2022.

PIMENTEL, S. C.; PIMENTEL, M. Acessibilidade como um direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 13, n. 1, 2008, p. 75-102.

PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIOVESAN, F.; SILVA, B. P. da; CAMPOLI, H. B. P. A proteção dos direitos das pessoas portadoras de deficiência no Brasil. *In: **Temas de direitos humanos***. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PROCESSO SEI nº 6074.2019/0003035-7. Disponível em: <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#>. Acesso em: 13 mai. 2022.

RIZZON, F.; BERTELLI, J.; MATTE, J.; GRAEBIN, R. E.; MACKE, J. Smart city: um conceito em construção. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade - RMS**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 123-142, set./dez., 2017.

RODRIGUES, A. A.; TEIXEIRA, C. H. M.; LIMA, E. C.; MORAES, A. C. de; SANTOS, V. R. dos. Ensaio sobre a aderência ao modelo nacional de bengala eletrônica Smart Mobb® como recurso auxiliar à mobilidade de pessoas com cegueira ou baixa visão. **J Bras Econ Saúde**, v. 13, n. 1, p. 49-54, 2021.

SANTOS, J. F. F. O modelo de cidade criativa enquanto sistema privilegiado na aplicação da Estratégia Europa 2020. **II Conferência de PRU, VIII ENPLAN e XVIII Workshop APDR**: “Europa 2020: retórica, discursos, política e prática”, 2013, p. 2. Disponível em: https://www.academia.edu/7794942/ARTIGO_O_modelo_de_cidade_criativa_enquanto_sistema_privilegiado_na_aplica%C3%A7%C3%A3o_da_Estrat%C3%A9gia_Europa_2020. Acesso em: 10 mai. 2022.

SICHMAN, J. S. Inteligência Artificial e sociedade: avanços e riscos. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 101, São Paulo: IEA-USP, jan./abr., 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.004>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SILVA, A. A. da. Cidade Inteligente e Cidadãos participativos: uma proposta de transformação contínua da cidade através da ação colaborativa dos cidadãos. **Revista Tecnologia**. Fortaleza, v. 39, n. 1, p. 1-17, jun., 2018. DOI: <https://doi.org/10.5020/23180730.2018.6137>. Acesso em: 11 mai. 2022.

TEIXEIRA, T. **Inteligência artificial**: aspectos jurídicos. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

Análise de risco para seleção de contratos de obras públicas: estudo de caso para o município de Fortaleza

Risk analysis for selecting public building contracts: case study for the city of Fortaleza

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.805>

Valéria Diniz de Miranda¹

Gleison Mendonça Diniz²

RESUMO

As matrizes de risco têm-se apresentado como uma importante ferramenta na seleção de objetos para ações de controle na área de fiscalização de obras públicas. No presente artigo, apresenta-se uma proposta de metodologia de análise de risco para seleção de contratos de obras e serviços de engenharia, por meio de um estudo de caso feito no município de Fortaleza, em uma amostra com 37 contratos de obras públicas. Dentre os resultados verificados, observou-se que quatro contratos foram classificados como de alto risco, 13 apresentaram risco médio e 20 obtiveram classificação baixa. É possível concluir que a metodologia proposta tem um elevado potencial para trazer elementos técnicos ao adequado direcionamento de atuações fiscalizatórias no âmbito, não só, do município de Fortaleza, mas como para todos os municípios cearenses, podendo, inclusive, ser replicada para outros municípios brasileiros, embora seja indispensável uma etapa posterior de validação e calibração da metodologia. Trata-se, portanto, de um estudo com importantes contribuições para a área de auditoria de obras públicas.

Palavras-chave: matriz de risco; obras públicas; análise de risco.

ABSTRACT

1 Engenheira Civil (UFPB), Mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). E-mail: valeria.miranda@tce.ce.gov.br

2 Pós-doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Auditor de Controle Externo e Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Pontes do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). E-mail: gleison.diniz@tce.ce.gov.br

Risk matrices have been presented as an important tool for an effective selection of objects for control actions in the area of public building inspection. In this paper, we present a proposal for a risk analysis methodology for the selection of engineering works and services contracts, through a case study for the city of Fortaleza, in a sample of 37 public building contracts. According to verified results, it was observed that four contracts were classified as high risk, 13 had medium risk and 20 were classified as low risk. It is possible to conclude that the proposed methodology has a high potential to bring technical elements to the proper direction of inspection activities in the scope, not only, of the city of Fortaleza, but also for all cities in Ceará, and may even be replicated in other Brazilian cities, although a subsequent step of validation and calibration of the methodology is essential. It is, therefore, a study that brings contributions to the area of public works auditing, collaborating with the fulfillment of the exercise of external control and, even, of the internal control of the public administration.

Keywords: risk matrix; public building; risk analysis.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS — versão 3)



Data de submissão: 13-06-2022

Data de versão final: 16-09-2022

Data de aprovação: 17-09-2022

Data de publicação online: 19-06-2023

INTRODUÇÃO

A eficiência do gasto público tem sido alvo recorrente de pesquisas, tanto no Brasil como no mundo, alcançando áreas relevantes como educação e saúde, a exemplo dos estudos de Begnini e Tosta (2017) e Andrett *et al.* (2018), como em toda a América Latina, com os abrangentes estudos de Espitia *et al.* (2019) na Colômbia, e de Cedillo e López-Herrera (2019) no México.

Os gastos públicos com obras e serviços de engenharia, que geralmente movimentam vultosas somas de recursos, também têm sido foco de análise, dado que, não raro, dispêndios nesta área resultam em obras paralisadas, inacabadas, de má qualidade ou que não atendem à finalidade pública. A esse respeito, recente estudo desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (IZQUIERDO *et al.*, 2018) aponta que 10% a 30% dos investimentos em projetos de obras civis financiados com recursos públicos sejam perdidos por má gestão e corrupção, denotando o alcance da ineficiência do gasto público com obras.

Por esta razão, a temática obra pública vem sendo alvo de constantes fiscalizações, notadamente por parte dos órgãos de controle externo, haja vista a representatividade dos montantes de recursos públicos envolvidos e o constante desrespeito observado nessa seara por boa parte dos gestores. Estas fiscalizações são comumente respaldadas em matrizes de riscos destinadas a dar suporte à seleção de amostras relevantes para realização de auditorias de obras públicas.

Geralmente as matrizes de riscos para seleção de contratos de obras públicas são compostas por variáveis relacionadas à execução contratual propriamente dita. Lopes e Lôbo Neto (2018) desenvolveram uma proposta metodológica de matriz de risco para seleção de contratos de obras públicas em amostras não paramétricas, analisando desde variáveis relacionadas à materialidade dos recursos envolvidos, como valor atualizado, valor de reajuste e valor de aditivo, até variáveis calcadas na criticidade, compreendendo riscos relacionados ao órgão ou entidade contratante, como orçamento autorizado, índice de satisfação por ouvidoria e essencialidade do serviço. Os resultados do estudo apontaram que a metodologia se mostrou viável para os casos em que a distribuição da amostra é normal.

Já Berezowski (2013) desenhou uma metodologia para seleção de amostras de contratos de obras públicas utilizando três variáveis básicas como fatores de risco significativos na seleção de contratos, quais sejam: valor relativo dos contratos executados no período examinado; existência

de auditoria interna no órgão; e resultado de auditorias anteriores. Em sua metodologia, o autor utilizou a programação linear e o aplicativo do programa Excel, chamado Solver, concluindo que as peculiaridades locais devem ser corretamente avaliadas e consideradas tanto na elaboração da matriz de risco como no estabelecimento das restrições do problema.

Desse modo que, considerando a necessidade precípua de assegurar que as ações de controle, em especial no âmbito dos Tribunais de Contas (TCs), tenham seu foco centrado em objetos relevantes, de modo a, adequadamente, alocar e direcionar os limitados recursos públicos destinados a este tipo de atividade fiscalizatória, identificou-se imperativa a realização de um estudo no qual fosse possível responder objetivamente à seguinte indagação: como selecionar contratos de obras e serviços de engenharia relevantes para serem alvos de auditorias de obras públicas?

Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é propor uma metodologia de análise de risco para seleção de contratos de obras e serviços de engenharia de modo a dar suporte ao planejamento de auditorias do setor público.

Considerando que o município de Fortaleza é o município que movimenta o maior montante de recursos públicos no estado do Ceará, com despesas anuais que giram em torno dos seis bilhões de reais, sendo os gastos com obras e serviços de engenharia, em média, a 5º maior despesa deste ente, a pesquisa tem por supedâneo os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar variáveis dos contratos de obras e serviços de engenharia em execução para otimizar ações de controle;
- b) verificar o risco associado às variáveis qualificadas dos contratos de obras e serviços de engenharia.

Como pressuposto da pesquisa, espera-se determinar o rol de variáveis a serem utilizadas para o cálculo do risco dos contratos de obras e serviços de engenharia avaliados, de modo a subsidiar uma amostragem eficiente e relevante, contribuindo, assim, para o planejamento e execução de auditorias públicas.

A justificativa do estudo funda-se na peculiaridade do contexto em que está inserido o controle externo cearense, o qual, com o advento da recente extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Ceará (TCM-CE), consolidada com a edição da Emenda Constitucional de nº 92/2017, publicada no Diário Oficial do estado do Ceará de 21 de agosto de 2017, enfrentou uma recente fusão de suas Cortes de Contas, qual seja do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) com o extinto TCM-CE.

Tal cenário resultou em uma real necessidade de adequação das metodologias e técnicas fiscalizatórias do TCE-CE, de modo a abranger adequadamente suas antigas atribuições de fiscalização de recursos estaduais com as novas competências fiscalizatórias de valores municipais, metamorfose esta que, além de encontrar-se em franco processo de implementação, alcança todos os setores da Corte de Contas, inclusive em suas atividades finalísticas de auditoria de obras públicas.

Nesse sentido, considera-se que a pesquisa que se pretende realizar trará importantes contribuições para o arcabouço institucional e procedimental do TCE-CE, notadamente no que se refere à sua atuação frente à temática obras públicas, mediante estudo e análise das despesas com obras e serviços de engenharia de um jurisdicionado deveras relevante, qual seja, a Prefeitura de Fortaleza, de modo a subsidiar o planejamento de ações de controle externo precisas e assertivas.

Ademais, a presente pesquisa, ao propor uma metodologia de análise de risco para seleção de contratos de obras públicas, poderá ampliar a discussão do tema agregando valor a esta área do conhecimento, bem como resultar em metodologia aprimorada para seleção e amostragem deste tipo de contrato, contribuindo para a efetividade do controle externo, uma vez que ações de controle pontuais, criteriosamente selecionadas, possuem maior potencial para contribuir para a melhoria da gestão pública em prol da sociedade.

Para tanto, partiu-se de uma abordagem qualitativa, constituindo o lócus da pesquisa todas as obras com contratos celebrados no ano de 2019

listados no Portal da Transparência de Fortaleza, cujo objeto englobasse obras e serviços de engenharia, totalizando 37 obras que, somadas, perfazem recursos no montante de mais de 401 milhões de reais em contratações de obras públicas.

Considerando os objetivos, os pressupostos e as justificativas descritos, este artigo contém quatro seções, além desta introdução. A próxima seção abordará uma breve revisão teórica acerca dos conceitos que norteiam a fiscalização de obras públicas, centrando-se ainda nos aspectos relativos às matrizes de risco enquanto ferramenta para seleção de amostras para auditoria de obras públicas.

Na terceira seção, apresentar-se-á a descrição detalhada de todos os procedimentos metodológicos adotados, seguida da seção de análise dos resultados encontrados e, posteriormente, as conclusões do estudo.

2 FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS E O USO DE MATRIZES DE RISCO

Obra pública pode ser entendida como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público (TCU, 2014). A execução de uma obra pública envolve, por sua vez, a aplicação de recursos públicos, caracterizando-se, então, a despesa pública.

O controle externo, em seu legítimo exercício de fiscal da regular aplicação dos recursos públicos, conforme preconizam os arts. 70 a 75 da Constituição Federal, uma de suas missões precípua é realizar levantamentos, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos para avaliar a legalidade e a efetividade das ações e programas governamentais, inclusive em matérias relativas à fiscalização em obras públicas e serviços de engenharia.

De acordo com os conceitos preconizados nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), auditoria pode ser entendida como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidên-

cias para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis (IRB, 2017).

Estas auditorias devem, contudo, ser realizadas com base em dados amostrais e não com o universo alvo da fiscalização pelo controle externo. O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP, 2019) corrobora com este preceito ressaltando que devido à abrangência das áreas a serem examinadas, o processo de auditoria de obras ou serviços deve ser implementado por amostragem, devendo, portanto, serem selecionadas as áreas com maior relevância para o exercício de um controle externo efetivo, considerando-se as limitações impostas pelo quantitativo de pessoal e tempo disponíveis, bem como o custo envolvido.

Especificamente no que tange à auditoria de obras públicas, o processo de amostragem pode compreender etapas distintas até que se chegue à amostra definitiva a ser auditada. Num primeiro patamar de amostragem devem ser selecionados os contratos de obra alvo da ação de controle, de modo a possibilitar a concentração de esforços proporcionais ao risco da obra, examinando-se prioritariamente aquelas com maior risco (IBRAOP, 2019). Tal seleção comumente se materializa com a construção de matrizes de risco, sendo esta etapa o objeto da presente pesquisa.

Uma vez selecionada a obra, procede-se uma nova etapa de amostragem que compreende a seleção dos serviços, dentre os diversos executados para a concretização de uma obra de engenharia que será auditada. Para a consecução desta etapa costuma-se, comumente, proceder ao agrupamento de itens idênticos da planilha orçamentária estabelecendo um *ranking* em ordem decrescente de valor, sendo possível, desta forma, selecionar os itens mais caros para apreciação mediante análise gráfica por meio da construção da Curva ABC (CUNHA, 2016).

Recentemente, Cunha (2016) propôs uso da Lei de Benford para a seleção de amostra de serviços a serem auditados, metodologia esta que permite considerar, simultaneamente, além dos preços dos serviços, possíveis indícios de sua manipulação.

A respeito da abrangência e importância da atividade de seleção de amostras na fase de planejamento e definição do escopo das auditorias governamentais, o TCU (2016) esclarece que um dos maiores desafios para o planejamento das ações das entidades fiscalizadoras superiores refere-se a alocar recursos limitados dentre tantas possibilidades de atuação do controle externo, de maneira mais efetiva e que resulte em maiores benefícios para a sociedade. Isto porque, a magnitude do universo de objetos a controlar impõe o uso de critérios para a escolha racional do que deve ser controlado.

O próprio Fiscobras (2016), plano de fiscalização anual de obras do TCU que consiste na sistematização das auditorias em obras públicas realizadas pelo TCU a partir de demandas do Congresso Nacional, é um exemplo bem-sucedido de como ações de controle criteriosamente selecionadas podem representar em trabalhos de maior efetividade em prol da sociedade.

Considerando, portanto, que as auditorias a cargo dos TCs devam ser embasadas em amostras, haja vista o universo de obras passíveis de fiscalização e pelas limitações financeiras, operacionais e de pessoal, o trabalho de seleção de obras reveste-se de suma importância a fim de que as conclusões das ações de controle sejam relevantes.

Ainda de acordo com as NBASP (IRB, 2017), o planejamento das auditorias deve considerar e avaliar o risco de diferentes tipos de deficiências, desvios ou distorções que possam ocorrer em relação ao objeto, devendo ser avaliado desde as etapas iniciais de planejamento e seleção do objeto a ser auditado, bem como ao longo de todo o processo de auditoria.

O Tribunal de Contas da União preconiza em suas normas de auditoria, comumente conhecidas como NAT (TCU, 2011), que o planejamento das auditorias deve documentar e justificar as seleções realizadas e estar embasadas em modelos que envolvam métodos de seleção e hierarquização fundamentados em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.

De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2007), risco pode ser entendido como um evento que gera impacto negativo, podendo impedir a criação de valor ou mesmo destruir o valor existente. De modo análogo, a Corte de Contas de Federal (TCU, 2016) considera o risco como sendo um evento que influencia a realização de objetivos, elementos expostos a riscos elevados implicam maior possibilidade de que o alcance dos objetivos seja prejudicado, frustrando as expectativas da sociedade.

As matrizes de risco encaixam-se nesse universo como uma ferramenta de fundamental importância para a efetividade das ações de controle realizadas no âmbito dos TCs. De acordo com Li et al. (2018), as matrizes de risco vêm sendo utilizadas como ferramentas de avaliação nos mais diversos campos de estudo, dada sua simplicidade e natureza intuitiva.

Segundo o Ibraop (2019) a Matriz de Risco é a ferramenta para a análise dos riscos que consiste na identificação de fatores de relevância, risco e materialidade inerente a um determinado órgão/entidade sujeito à fiscalização do Tribunal. Estes fatores ponderados por critérios objetivos, permitem a classificação das unidades gestoras, ou mesmo das obras ou serviços de engenharia, por ordem de prioridade para apoiar o planejamento da atividade-fim do Tribunal de Contas no processo de programação de auditorias.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho classifica-se como de caráter descritivo, voltado a determinar o rol de variáveis a serem utilizadas para o cálculo do risco dos contratos de obras e serviços de engenharia avaliados, com o fito de propor uma metodologia de análise de risco para seleção de contratos de obras públicas.

Na realização do trabalho, foram levantados para compor o universo da pesquisa dados de todos os contratos de obras públicas celebra-

dos em 2019, vigentes e listados no Portal da Transparência de Fortaleza, por meio da ferramenta de consulta Informações de obras, totalizando 37 obras, dados estes que serão analisados mediante abordagem qualitativa.

Estabelecida a amostra de contratos alvo da pesquisa, efetivou-se a coleta e cruzamento de dados, realizada por meio da aplicação de técnicas de pesquisa documental mediante consulta aos dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza, Portal de Transparência dos Municípios do TCE-CE e Portal Dados Abertos, Compras Governamentais do Governo Federal, constituindo-se estes três *websites* como a fonte primária de dados da pesquisa caracterizada como um estudo de caso.

3.1 Estabelecimento dos fatores de risco

Segundo a *Internal Audit Community of Practice* (IAOCP, 2014), fator de risco é um termo usado para descrever fatores genéricos que podem indicar um nível elevado de risco ou uma prioridade a serem estabelecidos para um dado elemento do universo da auditoria.

Para a adequada seleção e definição de fatores de risco é indispensável que o auditor analise, preliminarmente, o conjunto de dados e informações disponíveis sobre o universo da auditoria, de modo a elencar um rol de fatores de risco composto por variáveis que possam suportar, suficientemente, uma posterior seleção de amostras relevantes. Nesses termos, e diante da necessidade da definição destes fatores de risco, adotaram-se como base os critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Segundo preconizam as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), a materialidade pode ser compreendida como um critério de avaliação de elementos quantitativos, representativos em determinado contexto, pertinentes ao objeto da auditoria governamental ou que se tenha deles provável influência nos resultados das auditorias. Já a relevância compreende um critério de avaliação que busca revelar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção,

fideliidade, integridade e integralidade das informações, independentemente de sua materialidade. Esta, por sua vez, refere-se à representatividade dos valores ou do volume de recursos envolvidos.

Com supedâneo, portanto, nos critérios de materialidade, criticidade e relevância, definiu-se um rol de fatores de risco, agrupados numa classificação pela natureza das informações envolvidas das variáveis, de modo a possibilitar a categorização e ranqueamento da amostra de contratos sub *examen*. O Quadro 1 apresenta o detalhamento dos fatores de risco adotados e suas principais características.

Quadro 1 – Detalhamento dos fatores de risco utilizados para o cálculo do risco associados aos contratos de obras e serviços de engenharia analisados

Classificação	Fator de risco	Critério	Fonte de dados
Variáveis de contratação	Faixa de preço	Materialidade	Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza (ferramenta: Informações de Obras, Contratos e Despesas).
	Objeto	Relevância	
	Modalidade	Criticidade	
Variáveis de execução contratual	Aditivo de valor	Criticidade	
	Indício de paralisação	Criticidade	
Variáveis do contratado	Atuação em municípios	Criticidade	Portal da Transparência dos Municípios, TCE/CE (ferramenta fornecedores).
	Irregularidades em contratações com o Governo Federal	Criticidade	Portal da Transparência dos Municípios, TCE/CE (ferramenta fornecedores).

Fonte: pesquisa própria (2019).

Cada um dos fatores de risco carrega consigo um tipo de informação que possibilita sua sistematização e classificação segundo um rol de variáveis. Apresenta-se adiante a caracterização de cada grupo de variáveis, e a definição dos fatores de risco utilizados na pesquisa.

A) Variáveis de contratação: envolvem dados relacionados às características das obras e serviços de engenharia definidas ainda durante a fase de contratação e que obedecem a critérios estabelecidos em normativos para aquisições e contratações governamentais, notadamente aos preconizados nas Leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011.

A.1) Faixa de preço: representa uma faixa classificatória relacionada ao valor contratual. Possui uma nota intervalar variando de 0 a 3, distribuída em quatro diferentes faixas encontradas a partir da definição dos quartis com observação dos limites inferiores e superiores em relação aos valores contratuais da amostra.

A.2) Objeto: critério que leva em conta a tipologia da obra a ser executada no contrato. Obras de infraestrutura urbana, compreendendo a execução de pavimentação, drenagem, terraplenagem, esgotamento sanitário, transportes e urbanização que geralmente demandam a execução de serviços especializados, maquinário de grande porte e execução de serviços enterrados, difíceis de serem auditados após sua execução, tiveram maior nota atribuída (nota 3). Obras voltadas à manutenção predial tiveram nota atribuída 2 dado ao fato de se observarem constantemente o desvirtuamento deste tipo de contratação, com a execução irregular de obras novas em contratos voltados à manutenção predial, situações estas detectadas, inclusive, em julgados do TCE-CE, conforme depreende-se dos processos 15578/2018-7 e 05499/2018-5.

A.3) Modalidade: critério que leva em conta o tipo de modalidade licitatória da contratação, com pesos variando de 0 a 2. Para as contratações oriundas de pregão e adesões via atas de registro de preços atribuiu-se a nota 2, haja vista o impasse que ainda existe envolvendo os conceitos de obras e serviços de engenharia. Considera-se que as contratações de obras via Regime Diferenciado de Contratação (RDC), por sua vez, podem vir a apresentar maiores problemas executivos, tendo sido estabelecido o risco 1. Isto porque, neste tipo de contratação, especificamente quando adotada a contratação integrada, dispensa-se a obrigatoriedade da existência de projeto básico durante a fase licitatória, sendo exigido, tão somente, na fase de execução. Aos contratos oriundos de processos

licitatórios resultantes de modalidades comumente utilizadas para contratação de obras públicas, como tomada de preços e concorrência, atribui-se nota zero.

B) Variáveis de execução contratual: engloba fatores relacionados à execução contratual propriamente dita, refletindo aspectos inerentes à execução físico-financeira da obra.

B.1) Aditivo de valor: refere-se à relação entre o valor originalmente contratado e o valor atualizado do contrato. Caso o contrato possua valor atualizado maior que o valor original, considera-se que houve a realização de aditivos contratuais, sendo admitido o risco 1, pois entende-se que obras com aditivos tendem a apresentar maiores problemas executivos. Ademais, obras submetidas a sucessivos aditamentos podem culminar com a ocorrência de superfaturamento, podendo, em certos casos, ensejar a descaracterização do objeto contratual (CALDAS, 2015). Caso não seja detectada a ocorrência de aditamentos, o referido fator de risco será pontuado com risco zero.

B.2) Indício de paralisação: com este fator busca-se avaliar possíveis indícios de que a obra está paralisada. Para tanto, considera-se que obras em que a data do último pagamento ocorreu há mais 120 dias geram risco 1, enquanto que obras com pagamentos registrados nos últimos 120 dias possuem risco zero. Tal ponderação foi estabelecida levando-se em consideração que obras com pagamentos espaçados de um interstício superior a 120 dias podem representar atrasos de pagamentos dos serviços executados, ocasionando redução do ritmo das frentes de serviço bem como maior risco de paralisação. Além disso, o estabelecimento do interstício temporal de 120 dias sem pagamento como indicativo de paralisação encontra respaldo nos critérios de seleção de obras utilizados em levantamento de obras paralisadas realizado pelo TCE-CE em novembro de 2018 (processo nº 37434/2018-5). No citado trabalho foram identificadas

mais de 950 obras no estado com indício de paralisação sendo um dos critérios utilizados o fato da obra estar a mais de 120 dias sem pagamento.

C) Variáveis do contratado: envolvem dados relacionados à atuação e ao porte da empresa contratada para a execução da obra analisada.

C.1) Atuação em município: refere-se ao maior ou menor grau de atuação da empresa contratada. Não há óbice a uma ampla atuação por parte das empresas que celebram contratos com o serviço público. Contudo, caso a empresa não possua suporte técnico adequado para dar andamento aos diversos contratos que possuam, há uma chance real da ocorrência de subcontratações não previstas em contratos, além do risco da execução de serviços de baixa qualidade ou, até mesmo, diminuição do ritmo de trabalho e paralisações de serviços. Nesse sentido, considerou-se que quanto maior o grau de atuação da empresa nas municipalidades cearenses maior será o risco envolvido, sendo atribuído nota variável de 0 a 2.

C.2) Irregularidades em contratações com o Governo Federal: refere-se à existência de ocorrências registradas no CNPJ da empresa analisada no cadastro constante do Portal Compras Governamentais do Governo Federal. Caso a empresa não esteja cadastrada junto ao Governo Federal ou não possua qualquer tipo de irregularidade registrada, atribui-se a nota zero. Caso a empresa analisada possua pelo menos uma irregularidade registrada neste portal, atribui-se a nota 1, em função desta ocorrência apontar para um possível perfil de descumprimento da legislação vigente por parte da empresa. Se as irregularidades registradas forem iguais ou superiores a duas, atribui-se a nota 2, dado ao fato da empresa ter incorrido em reiterados descumprimentos legais, situações estas que podem se replicar e representar um risco real à regular execução dos contratos.

3.2 Determinação do peso dos fatores de risco

Após o estabelecimento dos fatores de risco que irão compor o cálculo do risco para seleção de contratos de obras públicas, fez-se necessário o estabelecimento de uma escala de critérios para estabelecer a relevância associada a cada um dos fatores, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Detalhamento das notas e pesos dos fatores de risco utilizados para o cálculo do risco associados aos contratos de obras e serviços de engenharia analisados

Classificação	Fator de risco	Detalhamento	Nota	Peso
Variáveis de contratação	Faixa de preço (FPR)	< R\$ 989.287,07	0	3
		Entre R\$ 989.287,07 e R\$ 1.627.128,42	1	
		Entre R\$ 1.627.128,42 e R\$ 6.675.495,67	2	
		Acima de R\$ 6.675.495,67	3	
	Objeto (OBJ)	Outros.	0	1
		Edificações.	1	
		Manutenção predial.	2	
		Infraestrutura urbana (pavimentação, drenagem, terraplenagem, esgotamento sanitário, transportes, urbanização).	3	
	Modalidade (MOD)	Processo licitatório (concorrência, tomada de preços).	0	2
		RDC.	1	
		Pregão e atas de registros de preços (pregão).	2	

Quadro 2 – Detalhamento das notas e pesos dos fatores de risco utilizados para o cálculo do risco associados aos contratos de obras e serviços de engenharia analisados (continuação)

Classificação	Fator de risco	Detalhamento	Nota	Peso
Variáveis de execução contratual	Aditivo de prazo (ADT)	Não.	0	1
		Sim.	1	
	Indício de paralisação (PAR)	Pagamentos realizados nos últimos 120 dias.	0	1
		Mais de 120 dias sem realizar pagamentos.	1	
Variáveis do contratado	Atuação em municípios (ATU)	Atuação apenas no município contratante.	0	3
		Atuação em dois municípios (incluindo o município contratante).	1	
		Atuação em três ou mais municípios (incluindo o município contratante).	2	
	Irregularidades em contratações com o Governo Federal (IRG)	Contrato celebrado com empresa não cadastrada junto ao Governo Federal ou sem irregularidades registradas.	0	3
		Empresa com uma irregularidade registrada no Portal.	1	
		Empresa com duas ou mais irregularidades registradas no Portal.	2	

Fonte: pesquisa própria (2019).

Para atribuição dos pesos dos fatores de risco, foi levada em consideração a opinião de especialistas, compreendendo a ponderação proposta pelo grupo de auditores de controle externo do TCE-CE, especialistas em obras públicas, bem como conceitos basilares da leitura especializada.

Por meio da revisão de literatura, constatou-se que Berezowski (2013) pontuou com maior peso, em sua metodologia para seleção de amostras de contratos de obras públicas, as variáveis associadas ao valor do contrato, razão pela qual optou-se nesta pesquisa por pontuar com maior peso o fator de risco, faixa de preço, dentre as variáveis de contratação.

Já aos fatores de risco listados nas variáveis do contratado objeto admitiu-se também peso máximo, uma vez que, na maior parte das vezes, as características relacionadas ao perfil de atuação da empresa impactam na qualidade dos serviços executados, bem como no cumprimento ou descumprimentos das condições contratuais estabelecidas, sendo, muitas vezes, o fato gerador de ocorrências como abandono ou paralisação da obra.

3.3 Categorização do risco

O risco calculado para cada um dos contratos constantes da amostra é determinado pelo produto da nota obtida em cada um dos fatores de risco estabelecidos pelo peso atribuído equivalente, conforme demonstrado na equação abaixo:

$$R=(3 \times FPR)+(1 \times OBJ)+(2 \times MOD)+(1 \times ADT)+(1 \times PAR)+(3 \times ATU)+(3 \times IRG)$$

Onde:

R = risco associado ao contrato;

FPR = nota relacionada ao fator de risco da faixa de preço;

OBJ = nota relacionada ao fator de risco objeto;

MOD = nota relacionada ao fator de risco da modalidade contratual;

ADT = nota relacionada ao fator de risco dos aditivos de prazo;

PAR = nota relacionada ao fator de risco dos indícios de paralisação;

ATU = nota relacionada ao fator de risco da atuação da empresa contratada em municípios;

IRG = nota relacionada ao fator de risco da ocorrência de irregularidades em contratações com o Governo Federal.

Depois de calculado o risco para cada um dos contratos da amostra, é possível categorizar a amostra de acordo com as faixas de risco definidas no Quadro 3 de modo a ranquear a amostra, e assim possibilitar a seleção de obras mais relevantes a serem alvo de atividades de cunho fiscalizatório.

Quadro 3 – Categorização do risco calculado para os contratos de obras examinados

Categorização	Risco calculado	
	De	até
Baixo	0	10
Médio	11	20
Alto	21	30

Fonte: elaboração própria (2019).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Realizado o tratamento dos dados obtidos nas bases pesquisadas e o cruzamento dos dados necessários ao estabelecimento dos fatores de risco, aplicou-se a metodologia de cálculo do risco para os contratos da amostra selecionada, obtendo-se a matriz apresentada no Quadro 4 adiante.

Quadro 4 – Matriz de risco dos 37 contratos de obras e serviços de engenharia analisados

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA		FATORES DE RISCO							RISCO	
		Variáveis de contratação			Variáveis de execução contratual		Variáveis do contratado			
Nº	Descrição	FPR	OBJ	MOD	ADT	PAR	ATU	IRG	R	Classif.
10	Obras de mobilidade e requalificação urbana das Ruas Ana Bilhar e Frederico Borges.	3	2	2	0	0	0	2	21	Alto
9	Obras da segunda etapa do corredor de transportes da Av. Alberto Craveiro e viaduto sobre a BR-116.	3	2	2	0	0	0	2	21	Alto
18	Construção do Posto de Saúde Dunas.	2	3	1	0	0	2	2	23	Alto
1	Obras de construção do equipamento cultural Osório de Paiva, localizado no Bairro Canindezinho.	2	3	1	0	0	2	2	23	Alto
30	Manutenção preventiva e corretiva de reforma de praças, parques e logradouros públicos.	2	0	0	0	0	0	2	12	Médio
32	Construção da ETI Barroso, localizada na Avenida Capitão Hugo, s/n - Bairro Barroso.	3	0	0	0	0	1	0	12	Médio
17	Obras de reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, lote 01.	1	2	2	0	0	1	0	12	Médio
4	Reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, lote 06.	1	1	1	0	0	0	2	12	Médio

Quadro 4 – Matriz de risco dos 37 contratos de obras e serviços de engenharia analisados (continuação)

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA		FATORES DE RISCO							RISCO	
		Variáveis de contratação			Variáveis de execução contratual		Variáveis do contratado			
11	Reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, lote 05.	1	2	2	0	0	1	0	12	Médio
13	Reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, lote 02.	1	1	1	0	0	0	2	12	Médio
29	Construção da ETI Novo Mondubim, localizada na Rua Renato Magalhães, s/n.	3	1	0	0	0	1	0	13	Médio
6	Obras de proteção/recuperação contra erosão costeira como parte das obras de mobilidade urbana da Avenida Beira Mar.	3	3	1	0	0	0	0	14	Médio
23	Obras de conclusão do Hospital e Maternidade Dr ^a Zilda Arns Neumann (Hospital da Mulher).	3	0	0	0	0	0	2	15	Médio
7	Reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, lote 03.	1	2	2	0	0	0	2	15	Médio
59	Obras de construção de 01(uma) escola municipal de tempo integral na Rua B, s/n, Jangurussu.	3	3	0	1	0	1	0	16	Médio
31	Obras de requalificação com acessibilidade dos corredores de Fortaleza-CE, lote 01.	3	1	0	0	0	0	2	16	Médio

Quadro 4 – Matriz de risco dos 37 contratos de obras e serviços de engenharia analisados (continuação)

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA		FATORES DE RISCO							RISCO	
		Variáveis de contratação			Variáveis de execução contratual		Variáveis do contratado			
5	Reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, lote 04.	1	1	1	0	0	2	2	18	Médio
3	Serviços de manutenção preventiva e corretiva e reforma das praças e parques públicos do município de Fortaleza, Regional II.	0	0	0	0	0	0	0	0	Baixo
42	Obras de reforma da sede da secretaria regional II - ser II, localizada na rua prof. Juraci Mendes de Oliveira, nº 01, Edson Queiroz, Fortaleza-CE.	0	1	0	0	0	0	0	1	Baixo
27	Reforma e requalificação de 4 (quatro) espaços públicos de lazer com campo de futebol, Projeto Areninhas, lote 04.	0	0	0	0	0	1	0	3	Baixo
26	Reforma e requalificação de 4 (quatro) espaços públicos de lazer com campo de futebol, Projeto Areninhas, lote 03	0	3	0	0	0	0	0	3	Baixo
24	Reforma e requalificação de 4 (quatro) espaços públicos de lazer com campo de futebol, Projeto Areninhas, lote 01	0	0	0	0	0	1	0	3	Baixo
21	Reforma e requalificação de 4 (quatro) espaços públicos de lazer com campo de futebol, Projeto Areninhas, lote 02	0	0	0	0	0	1	0	3	Baixo

Quadro 4 – Matriz de risco dos 37 contratos de obras e serviços de engenharia analisados (continuação)

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA		FATORES DE RISCO							RISCO	
		Variáveis de contratação			Variáveis de execução contratual		Variáveis do contratado			
-	Obras de urbanização da lagoa do IPEC, no município de Fortaleza-CE.	0	1	0	0	0	1	0	4	Baixo
12	Reforma e requalificação de 12 (doze) campos de futebol, Projetos Areninhas e Campinhos, em diversos bairros, lote 07.	0	3	1	0	0	0	0	5	Baixo
20	Reforma e requalificação de 4 (quatro) campos de futebol, Projetos Areninhas, em diversos bairros, no município de Fortaleza-CE, lote 03	1	0	0	0	0	1	0	6	Baixo
19	Reforma e requalificação de 4 (quatro) campos de futebol, Projetos Areninhas, em diversos bairros, no município de Fortaleza-CE, lote 01	1	0	0	0	0	1	0	6	Baixo
43	Serviços de manutenção preventiva, corretiva e reforma de praças, parques e logradouros públicos, Secretaria Regional IV.	2	0	0	0	0	0	0	6	Baixo
49	Contratação de empresa para execução das obras não incidentes do Residencial Maria Alves Carioca.	0	3	2	0	0	0	0	7	Baixo
46	Reforma do prédio público localizado na confrontação das avenidas dos Paroaras e da Saudade, Bairro Passaré, para adaptá-lo à implantação de uma clínica veterinária popular.	1	1	0	0	0	1	0	7	Baixo

Quadro 4 – Matriz de risco dos 37 contratos de obras e serviços de engenharia analisados (continuação)

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA		FATORES DE RISCO							RISCO	
		Variáveis de contratação			Variáveis de execução contratual		Variáveis do contratado			
51	Reforma do hospital distrital Maria José Barroso de Oliveira, Frotinha Parangaba.	2	1	0	0	0	0	0	7	Baixo
15	Requalificação com acessibilidade dos corredores turísticos de Fortaleza-CE, lote 02.	1	1	0	0	0	0	1	7	Baixo
16	Construção de praça, localizada na Rua Nelson Studart em frente ao nº 199, Luciano Cavalcante.	0	1	0	0	0	0	2	7	Baixo
50	Serviços de manutenção preventiva e corretiva e reforma das praças, parques e logradouros públicos, Secretaria Regional III, município de Fortaleza-CE, reforma da Praça Monsenhor Linhares.	2	0	0	0	0	1	0	9	Baixo
22	Construção das instalações da Unidade Básica de Saúde (UBS) alameda das palmeiras, localizada no Bairro Pedras.	2	0	0	0	0	1	0	9	Baixo
44	Serviço de manutenção corretiva e preventiva para reforma de praças, parques e logradouros públicos, no âmbito da SER-VI.	2	0	0	1	0	1	0	10	Baixo
33	Serviços de manutenção preventiva e corretiva e reforma das praças, parques e logradouros públicos, no âmbito da SER-I.	2	0	2	0	0	0	0	10	Baixo

Fonte: elaboração própria (2019).

Do universo de 37 contratos de obras que compõem a pesquisa, quatro foram classificados como de alto risco, 13 apresentaram risco médio e 20 obtiveram classificação baixa, o que representa apenas 11% da amostra que foi classificada como de alto risco, sendo mais da metade dos contratos (54%) classificados como de baixo risco, enquanto que os 35% dos contratos restantes classificaram-se como de médio risco.

Embora não houvesse uma hipótese inicial ou expectativa prévia de linearidade do quantitativo de obra entre as três categorias de risco, considera-se que o agrupamento de obras classificado como de alto risco apresentou-se reduzido face aos demais grupos. Tal fato pode estar relacionado ao elevado número de notas zero observado no resultado dos fatores de risco das variáveis relacionadas à execução contratual (ocorrência de aditivo de prazo e indício de paralisação).

Com efeito, considerando-se que a amostra examinada analisa os contratos celebrados no ano de 2019, e que, geralmente, a execução de obras e serviços de engenharia costuma se alongar por períodos iguais ou superiores a 1 (um) ano, poder-se-ia, de fato, ter partido da premissa que as variáveis relacionadas à execução contratual, relacionadas à ocorrência de aditivos e paralisação dos serviços contratados, não ser a mais adequada para a seleção de contratos de obras, no caso de auditorias como foco em atuação concomitante.

Tal conclusão, por óbvio, carece de uma análise mais aprofundada sob o ponto de vista estatístico, inclusive. No entanto, dado o fato de ser esta a primeira aplicação da metodologia delineada, faz-se necessário uma calibração e validação da metodologia proposta após a execução dos serviços de campo.

Outro fato que merece destaque diz respeito às mudanças legislativas ocorridas após a realização do estudo de caso, que se deu com dados de 2019.

Com efeito, a recente promulgação da Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, e que passou a ser comumente denominada de NLLC (Nova Lei de Licitações e Contratos) trouxe novos elementos para o contexto da

contratação de obras públicas, consolidando diversos regimes contratuais previamente definidos em outros diplomas legais, como é o caso da contratação integrada constante da Lei do RDC. Além disso, a modalidade de tomada de preços deixou de existir com a retromencionada inovação jurídica, sendo inseridas novas modalidades, como o diálogo competitivo.

Nesse sentido, uma reavaliação das modalidades de contratação previstas no fator de risco modalidade, bem como de suas notas e pesos atribuídos será indispensável em aplicações futuras.

5 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi propor uma metodologia de análise de risco para seleção de contratos de obras e serviços de engenharia de modo a dar suporte ao planejamento de auditorias do setor público, objetivo este que se destaca e se apresenta como de fundamental relevância para o alcance da efetividade das ações de controle externo.

Com base nos resultados encontrados da aplicação do modelo delineado para o estudo de caso proposto, e a partir dos achados da pesquisa, é possível inferir que a metodologia proposta tem um elevado potencial para fornecer adequadamente subsídios para o direcionamento de atuações fiscalizatórias no âmbito não só no município de Fortaleza, mas como para todos os municípios cearenses, podendo, inclusive, ser replicada para outros municípios brasileiros, embora seja indispensável uma etapa posterior de validação e calibração da metodologia.

Nesse sentido, este estudo traz contribuições para o campo de estudo relacionado à auditoria de obras públicas, colaborando com o cumprimento do exercício da atividade finalística de controle externo e, até mesmo, do controle interno da administração pública.

Na perspectiva normativa, o presente estudo está pautado nos mais basilares conceitos preconizados pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), coadunando-se, portanto, perfeitamente com

as diretrizes que compõem o Domínio D do QATC da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), razão pela qual tende a contribuir para o aperfeiçoamento e melhoramento das ações de controle não só do TCE-CE, mas de todas as Cortes de Contas do Brasil, notadamente no que se refere à definição de ações de planejamento mais precisas e assertivas.

Os fatores que podem vir a caracterizar-se como restrições e/ou limitações à aplicação da metodologia de risco proposta na presente pesquisa compreendem a disponibilidade e confiabilidade das bases utilizadas como insumos para definição dos dados utilizados para cálculo dos fatores de risco da matriz; as possíveis restrições orçamentárias para execução dos trabalhos de auditoria com repercussão sobre a definição dos fatores de risco previstos na matriz de risco; e a baixa disponibilidade de tempo e equipes disponíveis para execução das ações de fiscalização nas obras ranqueadas como as mais arriscadas, causando distorções na amostra a ser selecionada, com impactos e repercussões negativas na etapa de calibração e validação do modelo.

Por último, em consequência deste trabalho, e considerando que se trata de uma iniciativa pioneira na seara da auditoria de obras públicas na Corte Cearense, sobretudo após a assunção de competências fiscalizatórias dos recursos municipais, recomenda-se que seja efetivada uma validação da metodologia ora delineada, retroalimentando a matriz de risco proposta com as informações obtidas em campo, o que poderá ser feito por meio do cotejo do ranqueamento proposto na matriz de risco com os resultados práticos detectados em campo. Com este comparativo será possível aferir se as obras elencadas como as mais arriscadas possuíam, de fato, o potencial de risco inicialmente estimado. Tal avaliação poderá ser feita tomando por base, por exemplo, o quantitativo de irregularidades apontadas ou o montante detectado em dano ao erário por obra.

Além disso, propõe-se a realização de estudos posteriores que possam trazer benefícios à metodologia idealizada e, conseqüentemente, às

atividades de amostragem para a realização de auditoria de obras públicas, tais como: ampliar a aplicação da metodologia para outros municípios cearenses, abrangendo as diversas regiões geográficas do estado do Ceará, para detectar diferenças em relação aos municípios, bem como tendências na execução de obras públicas, sugerindo oportunidades de melhorias quanto à seleção de amostras; aumentar o número de variáveis relacionadas ao contratado, por meio de inclusão e cruzamento de dados da junta comercial, bem como dados relativos ao cadastro das atividades Cnae da empresa, como forma de explorar novos parâmetros de análise, potencializar a avaliação de riscos e tornar mais robusto o modelo utilizado; reavaliar os pesos estimados no modelo de pesquisa mediante consulta a especialistas, de modo a propiciar refinamento e calibração dos parâmetros inicialmente propostos na metodologia; e avaliar a evolução da metodologia de cálculo do risco na seleção de contratos para auditoria de obras públicas, de modo a criar um entendimento da dinâmica das contratações com obras públicas e, assim, direcionar adequadamente as ações de controle, notadamente no âmbito do TCE/CE.

REFERÊNCIAS

ANDRETT, M. C. S. *et al.* Eficiência dos gastos públicos em saúde no Brasil: estudo sobre o desempenho de estados brasileiros. **Revista de Gestão em Sistema de Saúde**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 114-128, mai./ago. 2018.

BEGNINI, S.; TOSTA, H. T. A eficiência dos gastos públicos com a educação fundamental no Brasil: uma aplicação da análise envoltória de dados (DEA). **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 17, n. 46, jan./abr. 2017.

BEREZOWSKI, A. M. Metodologia para seleção de amostras de contratos de obras públicas (jurisdicionados) utilizando a programação linear: aplicativo Solver. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 11, n. 1. p 337-350, jan./jun. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; e dá outras disposições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.133/2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/nat.htm>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: Recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 4. ed. Brasília, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para seleção de objetos e ações de controle**. Segecex, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), p. 36, Brasília: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscobras**: 20 anos. Segecex, p. 208, Brasília: TCU, 2016.

CALDAS, S. D. T. A descaracterização do objeto contratual: casos do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 47, n. 134, set./dez. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1339/1454>. Acesso em: 17 ago. 2022

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2019. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução nº 06579/2019 (Processo 15578/2018-7) da 2º Câmara do TCE-CE**, Secretaria Municipal de Educação do Município de Chorozinho, Relator Conselheiro Alexandre Figueiredo, Fortaleza/CE, 28 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral?contexto=15578%2F2018-7>. Acesso em: 2 out. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução nº 06882/2019 (Processo 05499/2018-5) do Pleno do TCE-CE**, Secretaria de Infraestrutura do município de Fortaleza, Relator Conselheiro Alexandre Figueire-

do, Fortaleza, CE, 27 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral?contexto=05499%2F2018-5>. Acesso em: 2 out. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portal de Transparência dos municípios do TCE-CE**. Disponível em: <http://municipios.tce.ce.gov.br/transparencia/index.php/municipios/show/mun/057>. Acesso em: 4 set. 2019.

CEDILLO, E. R; LÓPEZ-HERRERA, F. **El gasto público em México y su postura fiscal procíclica (1980-2016)**. EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXXXVI, n. 342, abr./jun. p. 405-435, 2019. Disponível em: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=48&sid=57cce229-a5e2-4c2e-b5fe-9b5c446bb109%40sdc-v-sessmgr03>. Acesso em: 3 out. 2019.

COSO. Committee of sponsoring organizations of the treadway commission. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. São Paulo: Price Water House Coopers, 2007.

CUNHA, F. C. R. **Seleção de amostra de auditoria de obras públicas pela Lei de Benford: versão estendida**. São Paulo: IBRAOP, 2016. 59p. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/Publicacoes/CartilhaBenford/Cartilha/assets/basic-html/page-1.html#>. Acesso em: 7 nov. 2019.

ESPITIA, J. et al. El gasto publico em Colombia: reflexiones y propuestas. **Revista de Economía Institucional**, v. 21, n. 40, p. 291-326, jan./jun. 2019. Disponível em: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=7c49da36-b888-410a-ba65-eb8a88bfdc89%40pd-c-v-sessmgr03>. Acesso em: 3 out. 2019.

FORTALEZA. **Portal da Transparência de Fortaleza**. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/obras>. Acesso em: 22 out. 2019.

IAOCP. Internal Audit Community of Practice. **Risk Assessment in Audit Planning**: a guide for auditors on how best to assess risks when planning audit work, 2014. Disponível em: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-2_4_pempal-iacop-risk-assessment-in-audit-planning_eng.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

IBRAOP. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. **Manual de auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia**. Santa Catarina: 2019. 114p. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Manual-de-Aud-de-Obras-e-Serv-de-Eng.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

IRB. Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAG)**. Tocantins: 2011. 88p. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Normas%20de%20Auditoria%20Governamental-NA-Gs%20-%20miolo.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

IRB. Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP) nível dois**: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte, 2017. 190p. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2019/05/irb-nbasp-nivel2.pdf. Acesso em: 11 out. 2019.

IZQUIERDO, A.; PESSINO, C; VULETIN, G. **Melhores gastos para melhores vidas**: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. Série Desenvolvimento nas Américas. Biblioteca Felipe Herrera

do Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2018. 485p. Disponível em: <https://flagships.iadb.org/pt/DIA2018/gasto-publico-no-brasil>. Acesso em: 2 out. 2019.

LI, J.; BAO, C.; WU, D. **How to Design Rating Schemes of Risk Matrices**: a sequential updating approach. *Risk Analysis*, v. 38, n. 1, 2018.

LOPES, C. P. A.; LÔBO NETO, J. B. Matriz de risco como instrumento no planejamento de auditoria de obras públicas: uma proposta metodológica não paramétrica. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 16, n. 2, p. 131-136, jul./dez. Fortaleza, 2018.

A Justiça Eleitoral no Brasil e a garantia da democracia

Electoral Justice in Brazil and the guarantee of democracy

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.847>

Amandino Teixeira Nunes Junior¹

RESUMO

O presente artigo pretende examinar a Justiça Eleitoral no Brasil, abordando a organização, composição, funções e competências conforme os parâmetros estabelecidos na Constituição de 1988 e no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). Para tanto, faz-se, inicialmente, um breve relato histórico sobre a criação e a evolução da instituição no Brasil. Adiante, discute-se sobre os órgãos que a compõem e as respectivas competências. Abordam-se ainda as funções peculiares da Justiça Eleitoral e sua importância para o processo eleitoral. Ao final, ressalta-se a importância da atuação da Justiça Eleitoral ao longo desses 90 anos de existência como garantidora da democracia no Brasil.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; organização; composição; competências; democracia.

ABSTRACT

The present paper intends to examine the Electoral Justice in Brazil, approaching its organization, composition, functions and competences, according to the parameters established in the Constitution of 1988 and in the Electoral Code (Bill nº 4,737, of July 15, 1965). To this end, initially, a brief historical account of the creation and evolution of the institution in Brazil is made. Fur-

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atuou como procurador do Instituto do Seguro Social (INSS) e consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Atualmente, é professor universitário e advogado. E-mail: amandinojunior@uol.com.br

ther on, the bodies that compose it and their respective attributions are discussed. The peculiar functions of the Electoral Justice and its importance for the electoral process are also discussed. At the end, the importance of the role of the Electoral Justice over these 90 years of existence as Brazil guarantor of democracy is highlighted.

Keywords: Electoral Justice; organization; composition; competences; democracy.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 10-01-2023

Data de versão final: 15-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Segundo José Afonso da Silva,

o Direito é fenômeno histórico-cultural, realidade ordenada, ou ordenação normativa da conduta segundo uma conexão de sentido. Como tal, pode ser estudado por unidades estruturais que o compõem, sem perder de vista a totalidade de suas manifestações. Essas unidades estruturais ou dogmáticas do sistema jurídico constituem as divisões do Direito, que a doutrina denomina ramos da Ciência Jurídica, comportando subdivisões (SILVA, 2013, p. 35).

Por sua vez, Marcos Ramayana assinala que o Direito Eleitoral é

o ramo do Direito Público que disciplina o alistamento eleitoral, o registro de candidatos, a propaganda política eleitoral, a votação, apuração e diplomação, além de regularizar os sistemas eleitorais, os direitos políticos ativos e passivos, a organização judiciária eleitoral, dos partidos políticos e do Ministério Público dispondo de um sistema repressivo penal especial (RAMAYANA, 2008, p. 27).

Finalmente, José Jairo Gomes, ao definir o Direito Eleitoral, deixa assente que essa província jurídica integra

o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal (GOMES, 2023, p. 33).

Como se observa, dentre as unidades estruturais que compõem a Ciência Jurídica destaca-se o Direito Eleitoral, cujos objetos são os institutos e as normas que disciplinam os sistemas eleitorais, os partidos políticos, a distribuição do eleitorado, o processo das eleições, a organização, a composição, as funções e as competências da Justiça Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral.

É interessante, no presente artigo, examinar essa temática a partir da discussão sobre a organização, a composição, as funções e as competências da Justiça Eleitoral consoante às disposições contidas na Constituição de 1988 e no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) e sua atuação nesses 90 anos de existência para garantir a integridade do sistema democrático brasileiro.

2 ORGANIZAÇÃO, COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral existe no ordenamento jurídico brasileiro há 90 anos, embora tenha permanecido extinta por 8 anos, durante a ditadura do Estado Novo, no período compreendido entre 1937 e 1945. Desde a redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988, tem-se firmado como instituição inovadora e essencial para a garantia da democracia brasileira.

2.1 Histórico

A Justiça Eleitoral surgiu como decorrência da Revolução de 1930 e foi instituída por meio do Decreto nº 21.706/1932. Até então as eleições eram coordenadas pelo Poder Legislativo.

Mais tarde, a Constituição de 1934 a institucionalizou, incluindo-a como órgão do Poder Judiciário (art. 63) e, em seguida, os sucessivos Códigos Eleitorais (e Constituições) a agasalharam em suas disposições.

Em 1937, com a instituição do Estado Novo por Getúlio Vargas, não foram realizadas eleições e o processo legislativo foi inteiramente delegado ao Presidente da República.

Em 1945, com o fim do Estado Novo, a Justiça Eleitoral é reorganizada. Assim, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, determina a recriação da Justiça Eleitoral, e o Tribunal Superior Eleitoral é instituído em 2 de junho daquele ano.

A Constituição de 1946 recepciona a Justiça Eleitoral que, a partir do movimento militar autoritário de 1964, com a vigência da Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1, passa a ter uma função apenas acessória, organizando eleições para vereador, prefeito, deputado estadual e deputado federal.

A Constituição de 1988 manteve a Justiça Eleitoral integrada à estrutura do Poder Judiciário, estabelecendo, no seu art. 92, V, os Tribunais e Juízes Eleitorais como órgãos do Poder Judiciário. O Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) dedica os arts. 12 a 41 à Justiça Eleitoral.

Em 1989, é realizada a primeira eleição presidencial direta, após o período autoritário que vigorou até 1985.

Em sua segunda fase, a Justiça Eleitoral teve de enfrentar o rápido avanço do eleitorado brasileiro, que aumentou mais de dez vezes nos quase 50 anos entre 1945 e 1994, passando de 7.432.765 para 94.743.043 eleitores.

Em 1996, com o avanço da tecnologia, foi instituído o voto eletrônico no processo eleitoral. Em 2008, passou-se a utilizar no processo eleitoral brasileiro a urna eletrônica com sistema biométrico.

2.2 Organização, composição e competências

A Justiça Eleitoral tem as seguintes características: a) sistema contencioso jurisdicional; b) justiça especializada federal; c) inexistência de magistratura própria: composição híbrida (princípio da diversidade); d) periodicidade da investidura dos seus membros: princípio da temporariedade e princípio da imparcialidade; e) funcionamento permanente; f) divisão territorial para fins eleitorais (circunscrições, zonas e seções); g) natureza colegiada dos tribunais, que não podem se subdividir em câmaras ou turmas.

Consoante dispõe o *caput* do art. 121, da Constituição de 1988, a organização e a competência da Justiça Eleitoral serão disciplinadas em lei complementar.² O texto constitucional, no entanto, já oferece um esquema básico de sua estrutura, composto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), seu órgão de cúpula, pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais (CF/1988, art. 118, I a IV).

Os Tribunais e os Juízes Eleitorais são órgãos do Poder Judiciário (CF/1988, art. 92, V). Os membros dos Tribunais, os juízes de direito e os integrantes das Juntas Eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis (CF/1988, art. 121, § 1º). Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria (CF/1988, art. 121, § 2º).

2 Embora o Código Eleitoral tenha sido instituído por lei ordinária, qual seja, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral foi recepcionada pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar e alterações nessa matéria demandam a edição de lei de mesma natureza. Nesse sentido, já decidiu o STF no Mandado de Segurança nº 26.604, Relatora: Min. Cármen Lúcia, DJE, 3 out. 2008, p. 136.

2.2.1 Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Segundo estabelece o art. 119 da Constituição de 1988 e o art. 16 do Código Eleitoral, o TSE compõe-se de, no mínimo, sete membros, escolhidos:

(1) mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) – RISTF, art. 7º, II; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – RISTJ, art. 10, III e 171; (2) por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal (RISTF, arts. 143 a 146).

Conforme reza o art. 16, § 2º, do Código Eleitoral, a nomeação dos advogados não poderá recair em cidadão que:

a) ocupe cargo público de que seja demissível *ad nutum*; b) seja diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com subvenção, privilégio, isenção ou favor em virtude de contrato com a administração pública; c) exerça mandato de caráter político, federal, estadual ou municipal (BRASIL, 1991, p. 12884).³

O TSE delibera por maioria de votos, em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros (Código Eleitoral, art. 19), mas nas decisões sobre a interpretação do Código Eleitoral em face da Constituição e a cassação de registro de partidos políticos, bem como sobre quaisquer recursos que importem anulação geral de eleições ou perda de diplomas, só poderão ser tomadas com a presença de todos os seus membros. Se ocorrer impedimento de algum juiz, será convocado o substituto ou o respectivo suplente.

Os Tribunais e juízes inferiores devem dar imediato cumprimento às decisões, mandados, instruções e outros atos emanados do TSE (Código Eleitoral, art. 21).

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.073. Relator: Min. Paulo Brossard. **Diário da Justiça**, 20 set. 1991, p. 12.884. A OAB não participa do procedimento de indicação de advogados para composição do TSE.

O TSE pode ter competência originária ou recursal. Cabe-lhe processar e julgar originariamente (Código Eleitoral, art. 22): a) o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e Vice-presidência da República; b) os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e juízes eleitorais de Estados diferentes; c) a suspeição ou impedimento aos seus membros, ao Procurador Geral e aos funcionários da sua Secretaria; d) os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem Essconexos cometidos pelos seus próprios juízes e pelos juízes dos Tribunais Regionais; e) (Execução suspensa pelo RSF nº 132, de 1984); f) as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto a sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos; g) as impugnações à apuração do resultado geral, proclamação dos eleitos e expedição de diploma na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República; h) os pedidos de desaforamento dos feitos não decididos nos Tribunais Regionais dentro de trinta dias da conclusão ao relator, formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada; i) as reclamações contra os seus próprios juízes que, no prazo de trinta dias a contar da conclusão, não houverem julgado os feitos a eles distribuídos; j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado.

Cabe-lhe, ainda, julgar os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais nos termos do art. 276, inclusive os que versarem sobre matéria administrativa.

As decisões do TSE são irrecuráveis, salvo as que contrariarem a Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança, das quais caberá recurso ordinário para o STF, interposto no prazo de três dias (CF/1988, art. 121, § 3º; Código Eleitoral, art. 281).

2.2.2 Tribunal Regional Eleitoral (TRE)

Consoante estabelece o *caput* do art. 120 da Constituição de 1988, haverá um TRE na Capital de cada estado e no Distrito Federal. Faltando num Território o TRE, ficará a respectiva circunscrição eleitoral sob a jurisdição do TRE que o TSE designar (Código Eleitoral, art. 31).

A composição dos TREs, nos termos do art. 120, § 1º, I, II e III, da Constituição de 1988, e do art. 25, do Código Eleitoral, far-se-á: (1) mediante eleição, pelo voto secreto: a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; c) de um juiz do Tribunal Regional Federal, com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo; (2) por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

O Presidente e o Vice-Presidente são escolhidos dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça (CF/1988, art. 120, § 2º; Código Eleitoral, art. 26).

Não podem fazer parte do TRE as pessoas que tenham entre si parentesco, ainda que por afinidade, até o 4º grau, seja o vínculo legítimo ou ilegítimo, excluindo-se neste caso a que tiver sido escolhida por último.

Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Os TREs deliberam por maioria de votos, em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros (Código Eleitoral, art. 28). No caso de impedimento e não existindo *quorum*, será o membro do Tribunal substituído por outro da mesma categoria, designado na forma prevista na Constituição.

Consoante prevê o art. 29, I e II, do Código Eleitoral, compete aos TREs processar e julgar originariamente: a) o registro e o cancelamento do registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a Governador, Vice-Governadores, e membro do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas; b) os conflitos de jurisdição entre juízes eleitorais do respectivo estado; c) a suspeição ou impedimentos aos seus membros ao Procurador Regional e aos funcionários da sua Secretaria assim como aos juízes e escrivães eleitorais; d) os crimes eleitorais cometidos pelos juízes eleitorais; e) o *habeas corpus* ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, contra ato de autoridades que respondam perante os Tribunais de Justiça por crime de responsabilidade e, em grau de recurso, os denegados ou concedidos pelos juízes eleitorais; ou, ainda, o *habeas corpus* quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração; f) as reclamações relativas às obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto a sua contabilidade, e à apuração da origem dos seus recursos; g) os pedidos de desaforamento dos feitos não decididos pelos juízes eleitorais em trinta dias da sua conclusão para julgamento, formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada sem prejuízo das sanções decorrentes do excesso de prazo.

Cabe-lhes, ainda, julgar os recursos interpostos: a) dos atos e das decisões proferidas pelos juízes e juntas eleitorais; b) das decisões dos juízes eleitorais que concederem ou denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança.

Das decisões dos TREs somente caberá recurso quando (CF/1988, art. 121, § 4º, I a V; Código Eleitoral, art. 276): I - forem proferidas contra disposição expressa da Constituição ou de lei; II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais; III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais; V - denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.

Segundo dispõe o art. 30, I a XIX, do Código Eleitoral, compete, ainda, privativamente, aos TREs: I - elaborar o seu regimento interno; II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Regional provendo-lhes os cargos na forma da lei, e propor ao Congresso Nacional, por intermédio do TSE, a criação ou supressão de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; III - conceder aos seus membros e aos juízes eleitorais licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos submetendo, quanto aqueles, a decisão à aprovação do TSE; IV - fixar a data das eleições de Governador e Vice-Governador, Deputados Estaduais, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e juízes de paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; V - constituir as juntas eleitorais e designar a respectiva sede e jurisdição; VI - indicar ao TSE as zonas eleitorais ou seções em que a contagem dos votos deva ser feita pela mesa receptora; VII - apurar com os resultados parciais enviados pelas juntas eleitorais, os resultados finais das eleições de Governador e Vice-Governador de membros do Congresso Nacional e expedir os respectivos diplomas, remetendo, dentro do prazo de dez dias após a diplomação, ao TSE cópias das atas de seus trabalhos; VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político; IX - dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do TSE; X - aprovar a designação do Ofício de Justiça que deva responder pela escritania eleitoral durante o biênio; XI - (revogado pela Lei nº 8.868, de 14 de abril de 1994); XII - requisitar a força necessária ao cumprimento de suas decisões e solicitar ao TSE a requisição de força federal; XIII - autorizar, no Distrito Federal e nas capitais dos estados, ao seu presidente e, no interior, aos juízes eleitorais, a requisição de funcionários federais, estaduais ou municipais para auxiliarem os escrivães eleitorais, quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço; XIV - requisitar funcionários da União e, ainda, no Distrito Federal e em cada estado ou território, funcionários dos respectivos quadros administrativos, no caso

de acúmulo ocasional de serviço de suas Secretarias; XV - aplicar as penas disciplinares de advertência e de suspensão até trinta dias aos juízes eleitorais; XVI - cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções do TSE; XVII - determinar, em caso de urgência, providências para a execução da lei na respectiva circunscrição; XVIII - organizar o fichário dos eleitores do Estado; XIX - suprimir os mapas parciais de apuração mandando utilizar apenas os boletins e os mapas totalizadores, desde que o menor número de candidatos às eleições proporcionais justifique a supressão, observadas as seguintes normas: a) qualquer candidato ou partido poderá requerer ao Tribunal Regional que suprima a exigência dos mapas parciais de apuração; b) da decisão do Tribunal Regional qualquer candidato ou partido poderá, no prazo de três dias, recorrer para o TSE, que decidirá em cinco dias; c) a supressão dos mapas parciais de apuração só será admitida até seis meses antes da data da eleição; d) os boletins e mapas de apuração serão impressos pelos Tribunais Regionais, depois de aprovados pelo TSE; e) o Tribunal Regional ouvirá os partidos na elaboração dos modelos dos boletins e mapas de apuração a fim de que estes atendam às peculiaridades locais, encaminhando os modelos que aprovar, acompanhados das sugestões ou impugnações formuladas pelos partidos, à decisão do TSE.

2.2.3 Juízes Eleitorais

Reza o art. 30, IX, do Código Eleitoral, que cabe aos TREs dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do TSE. A jurisdição em cada uma das zonas eleitorais será exercida por um juiz de direito em efetivo exercício e, na falta deste, pelo seu substituto legal (Código Eleitoral, art. 32).

Nos termos do art. 35 do Código Eleitoral, I a XIX, competem aos juízes eleitorais: I - cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do TSE e do TRE; II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns

que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do TSE e dos TREs; III - decidir habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente à instância superior; IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral; V - tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir; VI - indicar, para aprovação do TRE, a serventia de justiça que deve ter o anexo da escrivania eleitoral; VII – (revogado pela Lei nº 8.868, de 14 de abril de 1994); VIII - dirigir os processos eleitorais e determinar a inscrição e a exclusão de eleitores; IX- expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor; X - dividir a zona em seções eleitorais; XI - mandar organizar, em ordem alfabética, relação dos eleitores de cada seção, para remessa a mesa receptora, juntamente com a pasta das folhas individuais de votação; XII - ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao TRE; XIII – designar, até sessenta dias antes das eleições, os locais das seções; XIV - nomear, sessenta dias antes da eleição, em audiência pública anunciada com pelo menos cinco dias de antecedência, os membros das mesas receptoras; XV - instruir os membros das mesas receptoras sobre as suas funções; XVI - providenciar a solução das ocorrências que se verificarem nas mesas receptoras; XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições; XVIII - fornecer aos que não votaram por motivo justificado e aos não alistados, por dispensados do alistamento, um certificado que os isente das sanções legais; XIX - comunicar, até às 12 horas do dia seguinte a realização da eleição, ao TRE e aos delegados de partidos credenciados, o número de eleitores que votarem em cada uma das seções da zona sob sua jurisdição, bem como o total de votantes da zona.

2.2.4 Juntas Eleitorais

São órgãos colegiados de primeira instância da Justiça Eleitoral. Compete aos TREs constituí-las e designar-lhes a sede e a jurisdição (Código Eleitoral, art. 30, V).

Conforme estabelece o *caput* do art. 37 do Código Eleitoral, poderão ser organizadas tantas Juntas Eleitorais quantas permitir o número de juízes de direito que gozem das garantias do art. 95 da Constituição, mesmo que não sejam juízes eleitorais. Nas zonas em que houver de ser organizada mais de uma Junta, ou quando estiver vago o cargo de juiz eleitoral ou este estiver impedido, o presidente do Tribunal Regional, com a aprovação deste, designará juízes de direito da mesma ou de outras comarcas para presidirem as Juntas Eleitorais (CE, art. 37, parágrafo único).

As Juntas Eleitorais são compostas de um juiz de direito, que será o presidente, e de dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade, nomeados pelo TRE (Código Eleitoral, art. 36).

Os membros das Juntas Eleitorais serão nomeados sessenta dias antes da eleição, depois de aprovação do Tribunal Regional, pelo presidente deste, a quem cumpre também designar-lhes a sede (Código Eleitoral, art. 36, § 1º).

Não podem ser nomeados membros das Juntas Eleitorais, escrutinadores ou auxiliares:

I - os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge; II - os membros de diretórios de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados; III - as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo; IV - os que pertencerem ao serviço eleitoral (BRASIL, 1965).

Cabe às Juntas Eleitorais, consoante prevê o art. 40, I a IV, do Código Eleitoral:

I - apurar, no prazo de dez dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição; II - resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração; III - expedir os boletins de apuração; IV - expedir diploma aos eleitos para cargos municipais (BRASIL, 1965).

Lembra José Jairo Gomes que,

com a implantação das urnas eletrônicas pela Lei nº 9.504/97 (arts. 59 ss), as funções das Juntas Eleitorais foram esvaziadas. No novo sistema, a contagem, a apuração e a totalização dos votos são feitas automaticamente pela própria máquina. Por isso, pode-se saber dos resultados das eleições pouco tempo após o encerramento das eleições (GOMES, 2022, p. 114).

3 FUNÇÕES ATÍPICAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

Como é sabido e ressabido, a função típica do Poder Judiciário é a jurisdicional, que se caracteriza pela solução imperativa dos conflitos intersubjetivos colocados ao seu crivo por meio do processo. À Justiça Eleitoral, porém, além da função jurisdicional, cabe também o exercício de outras funções, que podemos denominar atípicas, quais sejam: administrativa, normativa e consultiva. O exercício de múltiplas funções é uma peculiaridade da Justiça Eleitoral brasileira.

Com efeito, examinando as competências da Justiça Eleitoral expostas precedentemente, percebe-se que ela exerce a função administrativa quando prepara, organiza e administra o processo eleitoral. Por sua vez, a função normativa lhe é conferida pelo art. 1º, parágrafo único, e pelo art. 23, IX, ambos do Código Eleitoral; pelo art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições); e pelo art. 61 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). Nesse sentido, cabe ao TSE a expedição dos atos regulamentares relativos a todas as fases do processo eleitoral, por meio de resoluções, que podem ser de caráter per-

manente, quando não veicularem matérias diretamente relacionadas com as eleições, e de caráter transitório, quando veicularem regras para a realização das eleições.

Finalmente, exerce a Justiça Eleitoral a função consultiva, na forma prevista nos arts. 23, XII, e 30, VIII, do Código Eleitoral, quando responde, fundamentadamente, sobre matéria eleitoral às consultas que forem feitas em tese por autoridade pública ou partido político.

4 CONCLUSÃO

A Justiça Eleitoral, ao longo de 90 anos de atuação, tem exercido, a contento, suas múltiplas funções e competências, reafirmando, a todo instante, o compromisso com a democracia, a transparência, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Nesse sentido, sob o ângulo constitucional, não há dificuldade em perceber que a Justiça Eleitoral tem cumprido rigorosamente seu papel: o de garantir a concretização do direito fundamental de sufrágio.

Como assevera Dieter Nohlen:

Las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático. Sin embargo, la fuerza legitimatoria de las elecciones es más extensa. Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político (NOHLEN, 1994, p. 12).

Nesses 90 anos de existência da Justiça Eleitoral foram realizadas, no Brasil, sob sua batuta, quarenta e uma eleições (diretas e indiretas), três referendos e três plebiscitos. Foram eleitos milhares de candidatos de diferentes partidos, raças, cores e etnias, escolhidos pelo eleitorado em eleições majoritárias e proporcionais para representá-los.

Não é exagero afirmar que a democracia, no Brasil, mormente sua continuidade, está intimamente ligada à atuação da Justiça Eleitoral. A defesa intransigente da normalidade e da legitimidade das eleições constitui um desafio permanente para a Justiça Eleitoral. Nesse sentido, a garantia da moralidade e da transparência, o enfrentamento das fake news voltadas ao processo eleitoral, o combate à corrupção, a fiscalização permanente do financiamento eleitoral e da prestação de contas dos partidos e dos candidatos e o aperfeiçoamento contínuo do sistema eletrônico de votação são desafios postos para a Justiça Eleitoral como garantidora de eleições legítimas e democráticas.

Ao fim e ao cabo, resta demonstrado que a Justiça Eleitoral, no exercício das múltiplas funções que lhe confere o direito brasileiro, tem exercido, nesses 90 anos de existência, um papel inafastável na eliminação de fraudes e irregularidades no processo eleitoral e na garantia de eleições limpas, seguras, transparentes e auditáveis, contribuindo decisivamente para construção e consolidação dos direitos fundamentais e da democracia no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 110/2021, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. 57. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Legislação Federal. Disponível: www.planalto.gov.br. Acesso: 11 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.073. Relator: Min. Paulo Brossard. **Diário da Justiça**, 20 set. 1991, p. 12.884.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604. Relatora: Min. Cármen Lúcia, **DJE**, 3 out. 2008, p. 136.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

NOHLEN, D. **Sistemas electorales y partidos políticos**. Ciudad de México: FCE, 1994.

RIBEIRO, R. J. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2001.

RAMAYANA, M. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

O papel dos Tribunais de Contas no controle das contratações públicas: dos aspectos estruturais aos procedimentais

The mission of the Courts of Accounts in the control of public procurement: aspects structural to procedural aspects

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.853>

Ismar dos Santos Viana¹

José Roberto Pimenta de Oliveira²

RESUMO

O artigo tem como objeto de estudo a análise do sentido e alcance do novo parâmetro de controle das contratações inaugurado pela Lei nº 14.133, de 2021, sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, destacadamente a teoria que versa sobre a independência do sistema de controle externo, e seus fundamentos e limites constitucionais e legais, inspirados na teoria do devido processo legal. A abordagem foca numa leitura sistematizada do próprio texto normativo, buscando evidenciar a preocupação do legislador com a correta estruturação do ambiente de licitações e contratações públicas como passagem para a superação dos obstáculos à plena efetividade do novo marco legal.

Palavras-chave: licitações; tribunais de contas; controle; novos parâmetros.

1 Doutorando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito. Especialista em Direito Administrativo. Especialista em Combate à corrupção: prevenção e repressão aos desvios de recursos públicos. Especialista em Direito Educacional. Graduado em Letras (Português/ Inglês). Membro Fundador do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo, Cidadania e Concretização de Políticas Públicas da Universidade Federal de Sergipe. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Combate à Corrupção da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (Idasan). Membro Consultor da Comissão Especial de Direito Administrativo Sancionador do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Auditor de Controle Externo. E-mail: ismarviana@ismarviana.com.br

2 Mestre e doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito Administrativo da PUC-SP, dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito. Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Corrupção (PUC-SP/CNPQ). Presidente do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (Idasan). Procurador Regional da República na 3ª Região (MPF). E-mail: jroliveira@pucsp.br

ABSTRACT

The paper has study's object the analysis of the meaning and scope of the new contracting control parameter inaugurated by Law nº 14.133, of 2021, from the perspective of Brazilian Sanctioning Administrative Law, notably the theory that deals with the independence of the external control system, and its constitutional and legal foundations and limits, inspired by the theory of due process of law. The approach focuses on a systematic reading of the normative text itself, seeking to highlight the legislator's concern with the correct structuring of the public bidding and contracting environment as a way to overcome obstacles to the full effectiveness of the new legal framework.

Keywords: competitive bidding; supreme audit institutions; control; new parameters.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 14-02-2023

Data de versão final: 22-03-2023

Data de aprovação: 17-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, que disciplina as licitações e contratos administrativos, ao elencar objetivos a serem alcançados por meio dos processos licitatórios, condiciona o alcance deles à implementação de processos e estruturas, impondo aos integrantes da alta estrutura estatal o dever de promover um ambiente íntegro e confiável (art. 11), com vistas a compatibilizar ações voltadas a evitar a ocorrência de sobrepreços e superfaturamentos, com o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A imposição desse dever se alinha à preocupação do legislador com a defesa da probidade nas licitações e contratações públicas, que vem refletida em diversas passagens da Lei, não se restringindo ao controle de

aspectos procedimentais, avançando para aspectos estruturais, inclusive no que tange a vínculos funcionais de agentes de contratação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade, sinalizando, assim, para o papel e os parâmetros de atuação dos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas, que deverão agir, de forma concertada, para prevenir fraudes, sancionar e instrumentalizar iniciativas de cunho preventivo e repressivo a cargo de outros órgãos de controle, destacadamente as intentadas pelo Ministério Público (OLIVEIRA; CHAGAS, 2022).

Já no artigo 5º, a Lei traz os vetores de interpretação dos seus dispositivos, em cujo rol se encontram, dentre outros, os princípios da probidade administrativa, moralidade, desenvolvimento nacional sustentável, transparência, motivação, segurança jurídica, segregação de funções, celeridade, planejamento, fazendo remissão à observância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em mandamento que alcança agentes controlados e agentes controladores.

Nos artigos 7º e 8º, a Lei dedica espaço próprio aos atores funcionais que atuarão no ciclo de licitações e contratações públicas, trazendo definições relevantes no artigo 6º, incisos V, VI, L e LX. No artigo 7º, dedicado à arregimentação de pessoal para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei, o legislador impõe aos dirigentes máximos das instituições o poder-dever de promover a gestão por competências, condicionando a designação desses agentes à observância de requisitos legais mínimos.

No §1º do art. 7º, há detalhamento da forma de estruturação do ambiente institucional, impondo ao dirigente máximo da instituição o dever de observância do princípio da segregação de funções, vedando, ainda, a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, com vistas a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de fraudes nas contratações públicas, requisitos que devem ser observados na estruturação dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da administração.

No artigo 8º, também dedicado à arregimentação de pessoal, é possível se extrair a busca pelo alcance da imparcialidade e continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao definir as atribuições do agente de contratação e ofertar caminhos para responsabilização a partir da individualização de condutas, a Lei foi clara ao exigir que a designação desse agente deva recair necessariamente sobre servidor público efetivo, que será denominado de pregoeiro, quando se tratar de licitação na modalidade de pregão (§5º).

Desses requisitos se extrai que os fins a serem alcançados estão atrelados aos objetivos elencados no art. 11. Ainda nessa linha, constata-se que a designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei deve recair preferencialmente em servidor efetivo, dali também se extrai o dever de o gestor motivar escolha diversa, no processo de gestão por competências.

Preocupou-se, igualmente, com a qualificação adequada desses agentes, interditando, ainda, a atuação daqueles que mantenham vínculos pessoais com licitantes ou contratados habituais da administração, vedação extensível às equipes de apoio, conforme o artigo 7º, incisos II e III.

Esse desenho traçado pelo novo marco geral de licitações e contratações administrativas se alinha à busca pela sustentabilidade das compras públicas, que depende, necessariamente, da qualificação dos agentes que atuam na gestão e fiscalização contratual, o que justifica a imposição legal de providências a serem adotadas pela administração, previamente à celebração do contrato, abrangendo a capacitação desses agentes como elemento obrigatório do estudo técnico preliminar, nos termos do art. 18, §1º, inc. X.

A partir desse recorte e sem a pretensão de exaurir o vasto conteúdo, o artigo se propõe a discutir sobre os distintos papéis de agentes controladores, apresentando caminhos para a superação dos atuais desafios enfrentados pela administração pública, como o de garantir a efetividade na prevenção e repressão à fraude, compatibilizando independência en-

tre as distintas instâncias controladoras com o *non bis in idem*, tudo com vistas a evitar a sobreposição de competências de órgãos que integram o sistema constitucional de controle da administração pública, fator crítico e desfavorável à efetividade de responsabilizações devidas na forma da lei.

Assim, conhecidos os parâmetros ofertados pelo legislador para o alcance dos objetivos elencados no art. 11, buscar-se-á tratar dos papéis proativo e reativo dos órgãos de controle, avançando para a discussão sobre requisitos mínimos a serem observados no exercício de competências sancionadoras estatais, examinando-se a forma de cientificação ao Ministério Público sobre irregularidades identificadas pelos agentes que integram as três linhas de defesa.

Propõe-se, então, ofertar caminhos para que a concertação entre as instâncias administrativa, controladora e judicial pavimente terreno institucional para o qualificado, efetivo e independente enfrentamento de variadas práticas corruptivas, sem que o exercício do controle das contratações públicas se transforme em meio de interdição ou inibição às ações estatais institucionalmente inovadoras, por parte dos agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança dos órgãos e entidades submetidos à Lei nº 14.133.

Ao final, demonstra-se que o alcance desse fim depende, dentre outros, da delimitação do escopo das auditorias ordinárias, planejadas e realizadas pelos Tribunais de Contas (art. 170, *caput*), que devem mirar em aspectos estruturantes da governança das unidades jurisdicionadas, atinentes aos seus ambientes institucionais. Nesse sentido, necessário o exato cumprimento da lei, especialmente quanto às regulamentações que foram objeto de comando legal expresso (art. 169, §1º), bem como quanto ao disposto no art. 170, que exige critérios objetivos de fiscalização (critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco) reavivando nesta matéria a garantia fundamental de denúncia aos órgãos de controle.

2 A NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DE PAPÉIS DOS INTEGRANTES DAS TRÊS LINHAS DE DEFESA, COMO MEIO DE EVITAR A SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

O Título IV da Lei nº 14.133, de 2021, que trata “das irregularidades”, é dividido em três capítulos, sendo o primeiro destinado ao tratamento das “infrações e sanções administrativas”, o segundo, às “impugnações, pedidos de esclarecimentos e dos recursos”, e o terceiro com espaço próprio dedicado ao “controle das contratações”. Essa concentração topográfica e desenho legal do controle parecem buscar evitar que os Tribunais de Contas, como destinatários das representações de que trata o §4º do art. 170 da Lei, venham a se transformar em instituições recursais da função administrativa.

Conquanto o núcleo central dos três capítulos se encontrar diretamente ligado à prevenção e repressão às irregularidades em licitações e contratações públicas, os capítulos I e II estão preponderantemente afetos ao desempenho da função administrativa, em ordem de prioridade, ao passo que o capítulo III mira em parâmetros mínimos que devem ser observados no exercício da função de controle da administração pública, notadamente o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a quem a Lei outorgou deveres afetos ao controle preventivo, concomitante e ordinário (artigos 141, 169, III, 170, *caput*, 173, dentre outros), e ao controle reativo e extraordinário (artigos 170, § 4º, 171, § 1º, v.g).

Considera-se controle ordinário aquele decorrente dos planos anuais e regulares de auditoria, aprovados previamente, nos termos legais e regimentais. De outro lado, controle extraordinário é aquele decorrente de representações e denúncias.

Importante registrar que o controle interno é a primeira trincheira na prevenção à ocorrência de fraudes e desvios. Os controles internos da

gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades no exercício de função administrativa.

A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, levando-se em conta os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Ao controle interno cabe identificar conflito de interesses, especialmente entre exercentes de cargos integrantes da alta estrutura estatal – secretários e diretores – e pessoas físicas e jurídicas contratadas pela administração. Daí que esse controle administrativo, dentro da própria esfera do órgão ou entidade da administração, constitui eficiente meio indutivo de boa gestão de recursos públicos, o que justifica a necessidade institucional da sua estruturação tempestiva, adequada, consistente e congruente com as suas finalidades.

Nesse sentido é o entendimento de Marçal Justen Filho, para quem

o controle interno faz-se através da fiscalização exercitada pela própria estrutura organizacional que praticou os atos objetos da fiscalização. A natureza do controle interno é tipicamente administrativa e reporta-se não apenas ao princípio da legalidade, mas também ao da hierarquia (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1686).

Das balizas do sistema constitucional de controle da administração pública, em conjunto com o *caput* do art. 169 da Lei nº 14.133, de 2021, facilmente se percebe que o controle preventivo deve ser regularmente

exercido pelos integrantes das três linhas de defesa, cabendo ao Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas, além do controle preventivo ordinário, o controle reativo, cientificando ao Ministério Público, quando as irregularidades apuradas revelarem violações ao patrimônio público e social e aos outros direitos difusos e coletivos, atos de improbidade administrativa, ou ilícitos penais (OLIVEIRA; GROTTI, 2022).

Rememore-se que a Constituição Federal, ao adotar como núcleo fundante da boa administração pública a probidade na gestão de recursos públicos, conferiu aos órgãos distintos competências voltadas a combater a prática de atos ímprobos, daí porque a defesa da probidade não é um poder-dever apenas do Ministério Público, alcançando instituições superiores de auditoria (Tribunais de Contas). Em rigor, a utilização do pensamento sistemático é essencial na compreensão das normas constitucionais, que permitem a identificação de sistema constitucional de controle sobre a administração pública, e de sistema brasileiro anticorrupção, como parcelas específicas do ordenamento voltadas à normatização republicana nestas matérias.

Esse controle preventivo de Tribunais de Contas abrange, sobretudo, o dever de atuar no sentido de acompanhar a implementação, por parte dos responsáveis da alta administração dos órgãos e entidades, de controles e sistemas de gestão de riscos, buscando identificar, a título de exemplo, se os referidos agentes públicos estão explorando o uso de recursos de tecnologia da informação como ferramenta indispensável à prevenção na ocorrência de fraudes, mediante o cruzamento de dados e o compartilhamento deles com órgãos de controle da administração pública, observando as limitações legais pertinentes

Justen Filho (2021, p. 1691) assevera que:

excluídas situações limite relacionadas com a reserva do possível, inexistente justificativa para eximir a responsabilidade de autoridade administrativa que deixe de implantar equipamentos e programas de informática para o desempenho das funções

administrativas. Esses recursos são indispensáveis para afastar práticas defeituosas e assegurar a integridade interna da atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1691).

Nota-se, até a partir das expressões “deverão” (art. 169, “*caput*”) e “será” (art. 169, parágrafo único), que não há margem para discricionariedade, por parte dos agentes públicos, na implementação das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, mas de vinculação ao comando normativo, obrigatoriedade, portanto, colocando inclusive, os integrantes das linhas de defesa na posição de garante, que podem, em razão de eventual “cegueira deliberada”, da intencional omissão, sujeitarem-se à responsabilização devida nas esferas pertinentes.

Sobre isso, aliás, merece destaque o Acórdão TCU nº 2892/2019 (Plenário, Relator André de Carvalho), em que se averba:

As alegações dos três juízes indiciados, em suas defesas, são afastadas, se não pelo reconhecimento do dolo direto em suas ações, porquanto foram eles que assinaram, diretamente, os contratos e cheques utilizados para a operacionalização dos fatos delituosos apurados, pelo menos pela inafastabilidade do dolo eventual. Há de se aplicar, no mínimo, a teoria da cegueira deliberada (*willful blindness*), também chamada de evitação consciente (*conscious avoidance*) ou das instruções do avestruz (*ostrich instructions*). Há provas de que os juízes federais [...] tinham conhecimento da nítida probabilidade de que o descontrole contábil e financeiro na gestão dos empréstimos tomados junto à Poupex era meio para que o sindicato [...] a Ajufer como instituição financeira, a lhe financiar, gratuitamente, estilo de vida luxuoso. De posse desse conhecimento, nada fizeram, nenhuma providência fiscalizatória tomaram, havendo episódios em que se favoreceram diretamente desse descontrole. Vale dizer, permitiram condutas que mais que configurar infrações administrativas, adequam-se, em tese, a tipos penais, como o do art. 16 da Lei 7.492/1986, que, conforme já se disse, é de competência da Justiça Federal, dentro da área de atuação desses sindicatos, pelo que não se sustentam as alegações de que não reconheceram os elementos indicativos da conduta criminosa (Acórdão TCU nº 2892/2019 Plenário, Relator André de Carvalho).

No sentido da responsabilização pessoal do integrante da alta estrutura estatal é o entendimento de Marçal Justen Filho (2021, p. 1690), para quem “a insuficiência, as falhas organizacionais, as práticas ultrapassadas, a ausência de adoção de procedimentos adequados acarretam a responsabilização pessoal dos agentes investidos da alta administração da unidade administrativa”.

Vê-se, pois, que o objetivo a ser alcançado com a alocação das três linhas de defesa, tal como firmada no plano legislativo, é ampliar o número de órgãos e agentes públicos no exercício do controle preventivo, estimulando-os a atuar com vistas a corrigir as impropriedades formais, e, ainda, a agir colaborativamente com as Instituições que têm as atribuições constitucionais e legais de processar e sancionar agentes públicos e privados em decorrência de irregularidades na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021.

2.1 Do controle preventivo sobre a governança a ser exercido pelos Tribunais de Contas

O exercício do controle preventivo, por meio dos Tribunais de Contas, tem como ponto de partida o sentido e alcance de governança, integridade e confiança, instrumentos e valores cuja concretização, dentro do panorama da Lei nº 14.133, de 2021, depende da necessária implementação de programas de gestão de riscos e da estruturação de controles internos.

Para alcançar esses fins e promover um ambiente íntegro e confiável, o parágrafo único do art. 169 colocou a alta administração do órgão ou entidade como responsável pela governança das contratações, criando para esses agentes públicos o dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, com vistas a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

Indaga-se, como transformar o texto normativo em prática normativa e institucionalizada, percorrendo da normatividade à efetividade? Primeiro, deve-se partir da interpretação sistemática do próprio texto da Lei,

buscando os sentidos extraíveis, consoante aos ensinamentos de Humberto Ávila, a começar por governança (ÁVILA, 2019, p. 50).

Ao tratar da governança, o Referencial Básico de Governança do TCU, aplicável a órgãos e entidades da administração pública, define que “governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”.

Em termos de governança, é relevante alterar substantivamente a forma como se promove a nomeação para cargos em comissão e função de confiança no aparelho do Estado. Neste, merece destaque que o processo de escolha de integrantes da alta administração e o provimento de cargos no âmbito do controle interno (v.g. diretor de controle interno e controlador interno) exercem influência na promoção de ambientes íntegros e confiáveis.

A respeito, merece citação a decisão lavrada no RE nº 1.264.676-SC (Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento 08.06.2020), pela qual o Supremo Tribunal Federal, na esteira da jurisprudência firmada no Tema 1010, em Repercussão Geral, considerou inconstitucional legislação estadual que criou os cargos de Controlador Interno e de Diretor de Controle Interno, em âmbito municipal, que não podem ter provimento comissionado ou mediante função gratificada, com esteio no artigo 37, inciso II, da CF, enfatizando explicitamente a natureza técnica das atribuições inerentes ao desempenho da função pública de controle interno. Esta jurisprudência é claro estímulo em prol da governança, e deve servir de orientação na sua modelagem.

Na mesma trilha, a Lei nº 14.129, de 2021 - que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública – traz, como medida de transparência ativa, a obrigatoriedade de divulgação em sítios governamentais, de currículos dos ocupantes de cargos de chefia e direção (art. 29, §2º, inc. X), contem-

plando, na temática do Governo Digital, parâmetros de governança, gestão de riscos, controle e auditoria (artigos 47 a 49). Em outros termos, a legislação nacional sobre licitações e contratações administrativas (Lei nº 14.133) está amplamente em harmonia com esta relevante legislação federal sobre Governo Digital na administração pública (Lei nº 14.129), pelo dever administrativo ampliado de aperfeiçoamento de instrumentos de governança, gestão de riscos, controle e auditoria, na construção de ambiente íntegro e confiável.

Quanto à integridade, ressalta-se que o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, elaborado pelo TCU, é forte no destaque à atividade de prevenção, reconhecendo que “a atitude mais eficiente e proativa para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos”. O mecanismo da prevenção é composto por três componentes: gestão da ética, controles preventivos e transparência e *accountability*. Na gestão da ética e integridade, as práticas devem ancorar-se “principalmente no exemplo da alta administração, no estabelecimento de códigos, estrutura, comunicação, treinamento, sanções e monitoramento”.

A omissão na implementação de programas de gestão de ética e integridade, pelos integrantes da alta administração (na esteira do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133), “manchará a gestão, e qualquer atividade pode levantar dúvidas quanto à legitimidade, probidade e motivação dos seus atos”, como preconiza o sobredito Referencial.

Assim, a governança busca garantir a permanente confiança dos cidadãos nas instituições, estimulando-os a contratar com a administração pública, num ambiente íntegro e confiável, capaz de alcançar a tão almejada e necessária vantajosidade republicana nas contratações, fim inalcançável em ambientes permeados por práticas corruptivas e fraudulentas, e que repercutem, em diversos graus de lesividade, na competitividade incentivada pelas disputas licitatórias.

Mirando neste objetivo, o legislador impôs aos integrantes da alta administração o dever não apenas de implementar a gestão de risco, mas

o de estruturar controles internos – o que abrange a obrigação de regulamentar práticas contínuas e permanentes, conforme disposto no §1º do art. 169 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – mandamento legal que deve ser objeto de permanente acompanhamento pelos Tribunais de Contas, com fulcro no art. 71, inc. IX da Constituição.

E como a própria Lei de Licitações reconhece o dever jurídico do responsável pela estruturação do controle interno, a deliberada omissão dos integrantes da alta administração é passível de enquadramento como irregularidade que configura dano à administração – notadamente quando se leva em conta o dano à imagem reputacional – a ser apurado, também, pelos Tribunais de Contas, nos termos do inciso II do §3º do art. 169 da Lei nº 14.133, de 2021. sem prejuízo do dever de cientificação ao Ministério Público e às advocacias públicas competentes, como prática abusiva, com fulcro no art. 71, inc. XI da Constituição.

Em relevante julgado do Superior Tribunal de Justiça, a Corte julgou pelo cabimento de dever de indenização de danos extrapatrimoniais causados a determinada Autarquia, por agentes públicos, gerando prejuízos insuscetíveis de apreciação econômica e de extensão incalculável, no bojo do RESP nº 1.722.423-RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, por unanimidade, julgamento 24.11.2020, DJe 18/12/2020.

Resta nítido, portanto, que a promoção de um ambiente íntegro e confiável a que objetiva alcançar a Lei nº 14.133 se alinha à busca pela proteção da confiança dos cidadãos e da sociedade na gestão pública, como vertente do princípio da segurança jurídica, condicionado as práticas administrativas nas contratações administrativas, tal como contemplado no §1º do art. 169.

É possível concluir, então, que a governança nas licitações e contratações públicas deve, por imperativos jurídicos presentes na Lei nº 14.133, ser objeto de fiscalizações – ordinárias, extraordinárias ou especiais – realizadas pelos Tribunais de Contas competentes.

A distinção entre auditorias ordinárias, extraordinárias ou especiais tem definição contemplada, a propósito na Resolução nº 334, de 2019, do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe:

Art. 11 As auditorias, quanto à natureza, podem ser ordinárias, extraordinárias e especiais.

§1º A auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada, segundo o Plano Anual de Auditoria – PAA, e será realizada mediante programação das Coordenadorias Técnicas, por meio do Plano Anual de Trabalho – PAT.

§2º A auditoria extraordinária será adotada, independente de programação, para objetos, cuja relevância ou gravidade exijam exame mais aprofundado e imediato, decorrente de denúncias ou representações, bem como as solicitadas pelo Poder Legislativo.

[...] §4º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria, independente de programação (TCE-SE, 2019).

Ressalte-se que fiscalização é o termo genérico comumente utilizado para referir, nos Tribunais de Contas, às auditorias, inspeções, acompanhamentos e demais procedimentos investigativos na esfera do controle externo, levadas a cabo na fase de auditoria e instrução processual, fase em que são oportunizados contraditório e ampla defesa, para permitir que sejam emitidas as conclusões instrutórias e respectivas propostas de encaminhamento.

O significado amplo da expressão está cristalizado na Constituição Federal, em seu artigo 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (CRFB, 1988).

A deflagração dessas fiscalizações, registre-se, deve ser pautada pela observância dos critérios objetivos de oportunidade, materialidade, relevância e risco, nos termos do art. 170 da Lei nº 14.133, conferindo tratamento distinto entre impropriedades formais e irregularidades que configurem dano à administração pública, evitando, assim, que o exercício desse controle possa, de forma injustificada, dar ensejo à interrupção de ciclos de licitações e contratações públicas.

A nota distintiva entre impropriedades formais e irregularidades passa pela identificação da repercussão da conduta, relativamente ao bem jurídico tutelado nas circunstâncias do caso concreto. No caso, o enquadramento de determinados fatos em simples impropriedade formal ou irregularidade que causa dano à administração passa pela evidenciação da transgressão – materialmente relevante – às normas jurídicas aplicáveis, cujos efeitos possam comprometer ou inviabilizar a concretização dos objetivos descritos no art. 11, da Lei nº 14.133.

Diante disso, as auditorias ordinárias realizadas pelos Tribunais de Contas, ancoradas no *caput* do art. 170, da Lei nº 14.133, devem concentrar-se, sobretudo, na verificação da aderência da gestão administrativa às exigências legais de governança, destacadamente ao disposto nos artigos 7º, 8º e 117, cujos textos normativos versam sobre a escolha de agentes públicos que atuam no ciclo de licitação e contratação pública, contribuindo, assim, para que a escolha deles, em todas as suas fases, “seja pautada por gestão de competências, pela análise de perfil ético, por meio de uma avaliação detida do comportamento passado (*background check*), abrangendo o levantamento de informações funcionais desses agentes”, conforme defende Tatiana Camarão (2022).

Por fim, merece destaque que este controle preventivo de governança aloca-se como regular controle de legalidade, e deverá ser exercido dentro dos limites institucionalmente alinhavados pela Lei nº 14.133.

2.2 Do controle reativo pelos Tribunais de Contas do Brasil – observância do devido processo legal na esfera de controle externo – art. 171 da Lei nº 14.133, de 2021

Discutido, em linhas gerais, sobre o alcance do controle preventivo, passe-se a tratar do controle reativo, partindo do seguinte questionamento: como o controle reativo é ordinariamente exercido, dado que os Tribunais de Contas devem agir de modo independente de provocação?

Afora o art. 173, que trata do dever de capacitação dos agentes públicos efetivos funcionalmente vinculados às unidades jurisdicionadas, as demais passagens em que a Lei traz o poder-dever de atuação dos Tribunais de Contas, de forma expressa, estão condicionadas à constatação de irregularidades na aplicação dela, inclusive por omissão. Essa é a literalidade do §4º do art. 170, cujo texto não tratou de representação contra impropriedades formais, mas, sim, de representação contra irregularidades.

Isso, contudo, não afasta a competência dos Tribunais de Contas de determinar o saneamento de simples impropriedades formais que eventualmente não tenham sido objeto de imposição corretiva pelos órgãos integrantes das linhas de defesa.

Assim, embora o inciso III do art. 169 tenha inserido o Tribunal de Contas na terceira linha de defesa, no controle de licitações e contratações – até em razão do poder-dever de determinação conferida aos Tribunais de Contas pelo inciso IX do art. 71 da Constituição – entende-se que a lei condiciona a atuação de controle externo à necessária apuração das infrações administrativas de contas.

A atividade de Tribunais Contas, na apuração de infrações administrativas de contas e correlata sanção de controle externo, em busca de responsabilização efetiva, mediante o devido processo legal de controle externo, encampa relevante capítulo do Direito Administrativo Sancionador. Trata-se de atividade de caráter sancionador não penal, protetiva de relevantes bens jurídicos constitucionais, de índole pública, atribuída ao sistema

autônomo de controle externo, objeto de investigação e análise científica como parcela do Direito Administrativo (OLIVEIRA; GROTTI, 2020).

Integrada ao Direito Administrativo Sancionador, segue-se o desafio de constituir, interpretar e aplicar o seu modelo singular ao conjunto de princípios materiais e formais, constitucionalmente edificados a partir do paradigma de Estado Democrático de Direito e imperatividade de direitos e garantias fundamentais.

A Lei nº 14.133 reconhece o esteio principiológico que deve estar na base da atividade de controle externo, em matéria de licitações e contratações, quando determina observância dos princípios da segregação de funções e da individualização de condutas (CF. art. 169, inc. II, §3º).

Exige-se a regular apuração de irregularidades no sistema autônomo do controle externo, sendo inequívoco que as apurações levadas a cabo pelos Tribunais de Contas, neste controle reativo, mostram-se fundamentais para responsabilizações, em outros sistemas institucionalizados de responsabilidade.

Neste contexto, se constatada irregularidade que configure dano à administração pública (com ou sem prejuízo financeiramente quantificável), devem os integrantes das linhas de defesa de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 169 remeterem ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Salta aos olhos que a Lei nº 14.133 corrobora os pilares do devido processo legal de controle externo, ao tratar da fiscalização dos atos nela previstos, revelando a preocupação com a melhoria da qualidade decisória dos Tribunais de Contas, inclusive quando se tratar de suspensão cautelar de processos licitatórios.

O texto legal condiciona a apuração de irregularidades pelo Tribunal de Contas ao dever de observância da segregação de funções, da imparcialidade, da individualização de condutas e da elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do

respectivo órgão de controle, nos termos do art. 169, §3º, inc. II e 171, inc. II, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados.

O novo panorama legislativo aponta a necessidade de melhoria na *performance* dos órgãos de auditoria e instrução processual no âmbito de Tribunais de Contas, de onde partem as fiscalizações e em cuja esfera se inaugura o contraditório e se promove a análise das razões defensivas (fase de instrução do processo, a que alude o art. 170, §1º), antes do processo ir a regular julgamento.

Marçal Justen Filho (2021, p. 1690) enfatiza a necessária observância da lógica incorporada pelo art. 169, na atividade instrutória. *Verbis*:

formulação adotada no art. 169 implica também a superação da concepção antagônica da atuação dos órgãos de controle externo e dos demais agentes públicos. Esse enfoque deve orientar não apenas a conduta dos agentes públicos em geral, mas também ser incorporado à visão de mundo das unidades técnicas dos órgãos de controle externo (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1690).

Assim, ao tempo em que reconhece o Tribunal de Contas como instituição receptora de denúncias e representações de irregularidades na aplicação da lei (art. 170, §4º), busca-se evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas possam interferir na apuração e julgamento dos fatos levados ao conhecimento dessas instituições de controle externo. É uma garantia que interrupções injustificadas de políticas públicas não venham a comprometer a regular e tempestiva prestação de serviços públicos.

As disposições da Lei nº 14.133 traduzem o dever de observância do devido processo legal na esfera de controle externo como condição de legitimidade processual-decisória, em sintonia com os arts. 71 e 73 c/c 96, I, “a” da Constituição, corroborando com a imprescindibilidade de manifestações técnicas como peças processuais obrigatórias, inclusive quando se tratar de suspensão de processos licitatórios, ainda que a urgência ve-

na a demandar atuação institucional imediata, com vistas a preservar a presunção de legitimidade de que gozam os atos administrativos sujeitos ao controle.

Quanto à segregação de funções, ainda que não tivesse previsão expressa na Lei nº 14.133, cumpre registrar que o modelo adotado pela Constituição Federal para a auditoria do setor público foi o de Tribunal de Contas – e não o de Auditoria Geral, exercendo a Corte de Contas capacidade sancionatória própria.

No modelo constitucional brasileiro, a colegialidade processual-decisória é condição essencial à legitimidade de atuação dessas instituições, de modo que as decisões monocráticas representam exceção, cuja eficácia plena se aperfeiçoa com o referendo do colegiado judicante³.

Aliás, sobre a segregação de funções no âmbito do órgão controlador, Marçal Justen Filho (2021, p. 1700) considera que é “indispensável promover a efetiva segregação de funções, inclusive no âmbito dos órgãos de controle”.

A segregação se deve, também, à ausência de relação de subordinação hierárquica entre agente controlador e agente controlado, cuja produção jurídica goza de presunção de legitimidade. Somente a pluralidade de manifestações instrutórias e judicantes na esfera de controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, enquanto Instituições Superiores de Auditoria de natureza colegiada, tem o condão de justificar a prevalência da deliberação controladora sobre atos praticados no âmbito da função administrativa, por órgãos singulares ou colegiados.

Sobre segregação de funções, aliás, oportuno registrar que o TCU,

3 Este termo “colegialidade processual-decisória” foi cunhado por um dos autores, na obra Fundamentos do Processo de Controle Externo, para explicar que, em sendo institucionais, as competências dos Tribunais de Contas, e não de um agente controlador isoladamente, dependem de manifestações conclusivas no âmbito da fase de auditoria e instrução, da atuação de órgão especial como fiscal da lei e da decisão pelos julgadores. Entende-se que a colegialidade imposta, para fins de observância às normas e garantias processuais (art. 73 c/c 96, inc. I, alínea “a” da CF), não é apenas decisória/judicante, mas também processual, exigindo o concurso dos atores das funções essenciais ao processo de controle externo. Essa conformação de matriz constitucional confere legitimidade à atuação do controle, que repercute/intervém na atuação de outros agentes públicos, bem como em decisões da administração pública, com vistas à mitigação de riscos de interferências indevidas do órgão de controle na seara de competência dos órgãos controlados. Sob este prisma, o princípio da segregação de funções é lastro nas perspectivas interna (entre as funções essenciais ao processo) e externa (na relação controlador-administrado), para não invadir a esfera típica dos administradores (VIANA, 2019, p. 13).

no Acórdão nº 13.687/2020 - 2ª Câmara, assim consignou:

18. Nessa seara, não deve o controle incorrer em indevida substituição quanto à discricionariedade do gestor, formulador do Termo de Referência e das necessidades e condições da contratação, atendidos os requisitos legais pertinentes, interpretando ou sugerindo uma métrica a posteriori para os serviços que foram, destaque, efetivamente prestados (TCU, 2020).

A colegialidade processual-decisória é inequívoca garantia institucional para impedir o risco de imposição de um pensamento único por parte dos órgãos de controle. Neste sentido, opera como limitação ao exercício do controle, e tutela a regularidade de decisões a ele submetidas. Conforme o artigo 13 do decreto nº 9.830, de 2019, regulamentando os artigos 20 a 30 da LINDB, “a análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas”. A colegialidade implica em forma orgânica de concessão de legitimidade à atividade de controle.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o processo deliberativo também está segmentado por fases, que devem ser observadas, como exigência do devido processo legal. Devem ser consideradas etapas ou fase do processo, a instrução, o parecer do Ministério Público e o julgamento/apreciação, tal como previsto no art. 156 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU). Este dispositivo, inclusive, impõe aos auditores de controle externo, na etapa (fase) de instrução, as mesmas regras de impedimentos e suspeições dos Ministros, elencadas no inciso VIII do art. 39.

A delimitação da fase de instrução, por sua vez, é desenhada no RITCU (artigo 160 e seus parágrafos), dispondo que nela se dá o exercício da ampla defesa, admitindo-se a juntada de documentos até o seu término, e aduzindo que se considera terminada a etapa de instrução processual, quando o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo. Com

este desenho institucional, não há dúvida razoável sobre a segregação de funções entre a instrução e o julgamento, no âmbito do TCU.

É de se ressaltar que as conclusões obtidas na etapa (fase) de instrução são partes essenciais das decisões dos Tribunais de Contas, conforme se depreende do art. 1º, §3º, I da Lei nº 8.443/1992 (LOTCU), a justificar a preocupação do legislador com a fiscalização e a fase de instrução, uma vez que é no âmbito da fase de instrução que se dá o exercício do contraditório.

Não por outra razão, o §1º do art. 170 da Lei nº 14.133, ao remeter a conclusão da fase de instrução como limite para que os órgãos e as entidades responsáveis apresentem as suas razões, estabelece, expressamente, que, no bojo da fiscalização (*caput* do art. 170), essas razões apresentadas devem ser consideradas para fins das conclusões instrutórias e propostas de encaminhamento, viabilizando relatórios tecnicamente fundamentados e imparciais, a que alude o art. 171, inc. II, do mesmo diploma legal.

Reputa-se importante rememorar que os Tribunais de Contas concentram, dentro de uma mesma estrutura institucional, funções investigatórias, acusatórias e judicantes, diferentemente de órgãos colegiados do Poder Judiciário, em que exercício da função jurisdicional se materializa por meio de órgãos distintos daqueles incumbidos das funções de investigar e acusar.

Essa singularidade estampada e delimitada em normas regimentais se amolda ao princípio acusatório, a partir de aspectos estruturais que guardam direta relação com o devido processo legal substancial, a exemplo da necessária independência entre as unidades de auditoria e instrução processual e o colegiado julgador, concretizando a devida segregação entre quem instrui e acusa e quem julga, como premissa essencial à imparcialidade de investigações e de julgamentos no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

O advento da Lei nº 14.133 reforça que a tomada de decisão que der ensejo à suspensão de processos licitatórios, no âmbito do controle das contratações pelos Tribunais de Contas, também não pode ser concentra-

da na atuação de um só agente – decisão monocrática sem manifestação dos órgãos de auditoria e instrução processual – como um ato controlador unipessoal, sob pena de comprometer a imparcialidade no controle que o texto da nova lei de licitações visa alcançar.

Com o objetivo de facilitar a compreensão do leitor, dada as peculiaridades da linguagem do controle, reputa-se necessário precisar o conceito de órgãos de auditoria e instrução processual: unidades técnicas finalísticas, no âmbito dos Tribunais de Contas, onde se desenvolve a instrução processual.

É bem verdade que há situações em que a iminência do risco de ocorrência do evento danoso exige providências imediatas e que não podem se sujeitar ao prazo ordinariamente previsto para análise pelo órgão de auditoria e instrução processual, demandando que essa análise se dê em tempo hábil para não comprometer a eficácia de eventual medida cautelar a ser expedida. Isso, contudo, não pode ser entendido como mera dispensa dessa análise pelo órgão de auditoria e instrução processual, que constitui condição de legalidade e, por via de consequência, garantia processual de quem sofrerá os efeitos de provimentos acautelatórios. Sob correta ponderação axiológica, nessas situações excepcionalíssimas, o sistema de Controle Externo deve corretamente processualizar a medida de forma mais célere possível na tutela de urgência, sem prejuízo de manifestações técnicas.

É que, a despeito da presunção de veracidade dos documentos públicos que, em regra, constituem parte integrante das peças denunciativas, o juízo de admissibilidade das denúncias e das representações não deve prescindir da necessária valoração deles, por parte dos órgãos instrutórios, cuja produção jurídica constitui parte integrante das decisões dos Tribunais de Contas, como revela o art. 1º, §3º, I da LOTCU.

Não por outra razão, esse caminho se encontra contemplado no §6º do art. 250 do RITCU, que, ao versar sobre a apreciação de processos relativos à fiscalização de atos e contratos, impõe à unidade técnica responsável pela fiscalização que priorize a instrução processual, quando as

matérias objetos da oitiva possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo e demandarem urgente decisão de mérito.

Parece evidente que tanto a atuação proativa quanto a reativa dos Tribunais de Contas não podem prescindir do dever de observância da segregação de funções entre a atividade instrutória (a cargo dos órgãos de auditoria e instrução processual), e a atividade judicante (a cargo do colegiado julgador), mesmo quando a situação exigir urgência na atuação institucional. A não observância desse dever, aliás, pode aguçar as críticas sobre supostas interferências indevidas na função administrativa, deslegitimando a atuação controladora, que também se encontra sujeita às diretrizes de governança.

2.2.1 A não observância do art. 171, inc. I da Lei nº 14.133, de 2021, e nulidade processual no âmbito dos processos de controle externo

A Lei, em seu artigo 171, inciso I, prescreve que deverá ser viabilizada, na fiscalização, a oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que eles possam disponibilizar subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício dessas possíveis proposições.

Observe que o dever de oportunizar é restrito às hipóteses que possam trazer impacto significativo. Em outras situações, todavia, nada impedirá que similar providência seja adotada.

Esse dever se alinha aos princípios da cooperação, razoável duração do processo, efetividade e racionalidade administrativa, num formato de controle externo dialógico e responsivo, em desdobramento do princípio do devido processo legal.

Referido dispositivo legal deve suscitar alguns questionamentos, sobre: qual a fase do controle dos atos em que deve ser oportunizada a

manifestação pelos Tribunais de Contas; se todas as propostas devem ser submetidas à manifestação prévia das unidades jurisdicionadas; qual forma se dará a avaliação da relação entre custo e benefício; se a não submissão prévia deve ser discutida no plano da validade – mera irregularidade, nulidade absoluta e relativa – ou no plano da existência.

Trata-se, aqui, explique-se, de sistema de nulidades processuais, dado que todo ato processual é, também, um ato jurídico, daí porque se faz necessário lançar luz sobre o exame dos vícios de forma e as consequentes nulidades processuais.

O *caput* do artigo induz que a oportunidade de manifestação se materializa já na fase de fiscalização e instrução processual, ou seja, antes do opinamento do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas, o que parece incorporar o rito já contemplado no âmbito do TCU, na Resolução nº 315, de 2020, do TCU.

A interpretação que se propõe do inciso I do art. 171 da Lei nº 14.133 deve ocorrer em conjunto com o art. 14 da aludida Resolução, cujo texto prescreve que a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação.

Assim, apenas as propostas que tenham o potencial de produzir impactos significativos na rotina da unidade jurisdicionada devem, a título de requisito procedimental de validade, ser submetidas à oitiva prévia do gestor, que deverá apresentar dados e informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, o que deve ser concretizado por meio do envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação, procedimento que não se confunde com o contraditório processual, que se desenvolve em fase posterior, na fase de instrução, logo após a atuação.

Conforme o art. 14 da Resolução TCU 315, será dispensada a manifestação prévia da unidade jurisdicionada se as circunstâncias do processo

permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade se manifestar na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos. Isto se amolda ao inciso I do art. 171 da Lei nº 14.133, que condicionou a oitiva prévia, em fase instrutória, apenas às hipóteses que possam produzir impacto significativo nas “rotinas de trabalho” da unidade fiscalizada.

Esclareça-se que o conceito “rotinas de trabalho”, utilizado pela Lei nº 14.133, deve ser entendido de forma abrangente, não se resumindo a efeitos na organização e em procedimentos na unidade jurisdicionada. Como conceito jurídico indeterminado, deverá abranger toda a atividade administrativa (atividade-meio e atividade-fim) da unidade jurisdicionada.

Quanto à relação custo e benefício de que trata o inc. I do art. 171 da Lei nº 14.133, nota-se que a disponibilização de subsídios para a avaliação prévia dessa relação cabe primariamente ao gestor público.

Em termos de informações indispensáveis para esta avaliação pelo controle externo, registre-se que o §2º do art. 11 da Resolução TCU nº 315, condiciona a formulação de propostas de recomendação ao dever de observância de alguns pressupostos, dentre os quais, o de apresentar boa relação custo-benefício e considerar as eventuais alternativas propostas pela unidade jurisdicionada, cravando, em seu art. 12, que não devem ser formuladas recomendações genéricas e distantes da realidade prática da unidade jurisdicionada.

Uma leitura do artigo 15 da Resolução TCU nº 315, que se encontra topograficamente inserido na seção que trata da construção participativa das deliberações, em conjunto com o parágrafo único do seu art. 1º, conduz o intérprete à conclusão de que a valoração das manifestações das unidades jurisdicionadas constitui dever jurídico tanto das unidades técnicas instrutivas quanto do colegiado julgador, nas deliberações, devendo ser justificada a manutenção das propostas preliminares, caso apresentadas consequências negativas ou soluções de melhor custo-benefício.

Intercambiando a discussão com o art. 20 da LINDB, note-se que o conteúdo normativo deste não se confunde com o do art. 171, inc. I

da Lei nº 14.133, embora possuam a mesma essência dialógica quanto às medidas propostas/impostas pelos Tribunais de Contas à administração pública. Enquanto o art. 171, inc. I impõe a oitiva prévia obrigatória apenas para as propostas de encaminhamento com impacto significativo nas rotinas de trabalho das unidades jurisdicionadas, o art. 20 da LINDB remete a quaisquer proposições alicerçadas em valores jurídicos abstratos.

Ainda nessa linha, importante registrar que o art. 14 da Resolução TCU, nº 315, excetuadas as hipóteses do §2º, estabelece que o gestor deve ser ouvido, antes da formulação da proposta de encaminhamento, pelas unidades de fiscalização e instrução processual, viabilizando a apresentação de informações quanto às consequências práticas da implementação de medidas aventadas e eventuais alternativas.

A exigência da Lei nº 14.133 levanta a discussão em torno do plano processual da validade, com vistas a aferir a necessidade ou não de demonstração de prejuízo e a quem caberia essa demonstração, especificamente quando não houver a oportunidade da oitiva prévia do fiscalizado – ato processual que tem por finalidade a construção participativa das deliberações – especialmente porque a ausência de impacto significativo torna prescindível a oitiva prévia.

Do dispositivo se extrai que a providência normativa objetiva, sob uma perspectiva abrangente de controle externo, tutelar a continuidade dos serviços públicos. Essa tipicidade do ato processual busca evitar a interrupção injustificada do exercício da atividade sob fiscalização, do que resulta possível concluir que a violação do dever de submissão à manifestação prévia pode ser reconhecida de ofício ou mediante invocação do gestor/responsável, especificamente nos casos em que a manifestação técnica e a deliberação colegiada não motivarem a desnecessidade dessa oitiva prévia, por meio de simples justificativa de ausência de impacto significativo nas rotinas de trabalho da unidade fiscalizada, a exemplo do que dispõe o §2º do art. 14 da Resolução TCU nº 315, ou caso a análise tenha sido feita por agente sem competência legal para tanto.

Assim, a não observância injustificada da submissão à manifestação prévia, sem que a finalidade deste ato tenha sido atingida por outro meio (configurando falta do ato, portanto), enquadra-se como nulidade absoluta, presumindo-se o prejuízo pela inobservância da medida processual.

Por outro lado, se houver justificativa para a não submissão, nos termos contemplados na referida Resolução, por exemplo, caberá ao destinatário da medida evidenciar o impacto significativo de que trata o art. 171, inc. I da Lei nº 14.133 e demonstrar o prejuízo para o funcionamento da unidade fiscalizada (configurando defeito do ato, portanto), devendo a arguição de nulidade – enquadrável, nessa hipótese, como nulidade relativa – ocorrer no momento processual em que a unidade jurisdicionada tiver conhecimento da recomendação ou for instada a cumprir a determinação.

Em outros termos, a medida é requisito procedimental de validade, mas o seu descumprimento poderá resultar ou não em invalidação (nulidade absoluta), exigindo refazimento de atos processuais.

3 PARÂMETROS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE PREVENTIVO E REATIVO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ASPECTOS PROCESSUAIS E A DISTINÇÃO ENTRE IMPROPRIEDADES FORMAIS E IRREGULARIDADES QUE CAUSAM DANO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os parâmetros para o exercício do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas passam pelo necessário conhecimento dos bens jurídicos protegidos pela Lei nº 14.133, de 2021. Neste contexto, além da matriz principiológica da lei (art. 5º), os objetivos do processo licitatório, preconizados no art. 11, devem constituir o ponto de partida, que deve mover o exercício de competências estatais controladoras a agir, no exercício do controle seja preventivo, seja reativo. Certamente, que as disposições sobre “controle das contratações” avultam como disposições instrumentais essenciais e parâmetros objetivos do revisitado modelo, contido na Lei nº 14.133.

Assim, não é possível assegurar a seleção de proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública sem que tenhamos agentes de contratação íntegros e dotados de qualificação necessária à execução da Lei (art. 11, inc. I c/c art. 7º).

De igual forma, não se vislumbra possível evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, dentro de um ambiente institucional em que os fiscais de contratos não sejam íntegros e qualificadamente aptos ao exercício da fiscalização contratual no modelo de gestão adotado (art. 11, inc. III).

Da mesma forma, o processo de escolha de pessoal, nos termos contemplados nos artigos 7º e 8º da Lei, constitui condição indispensável ao incentivo à inovação e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, IV), na atividade administrativa desempenhada sob o império da Lei nº 14.133. A gestão por competências é essencial para conferir consistência ao exercício da governança.

É bem verdade que a amplitude do escopo de fiscalizações pode direcionar a atuação dos Tribunais de Contas para múltiplos caminhos. Contudo, especificamente no que tange à fiscalização dos atos em licitações e contratações públicas, há um *standard* mínimo que deve ser observado como condição de legitimidade do exercício do controle.

O artigo 170 da Lei nº 14.133 impõe que os órgãos de controle adotem, na fiscalização, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e riscos, aspectos relacionados à fiscalização em si (art. 170), bem como considerem as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. Pode-se afirmar que estes dispositivos constituem as matrizes jurídico-principiológicas específicas do controle, do ponto de vista formal e material.

Há questionamentos relevantes a examinar: se a adoção desses critérios é restrita às auditorias ordinárias ou abrange extraordinárias, especiais e as representações; o que objetivou o legislador, ao registrar que as

razões apresentadas pelos órgãos e os resultados obtidos com a contratação devem ser considerados pelos órgãos de controle.

Quanto ao primeiro questionamento, necessário se faz esclarecer que, no âmbito dos Tribunais de Contas, a expressão “fiscalização” é gênero do qual são espécies “auditorias” e “inspeções”. Assim, tanto as fiscalizações ordinariamente programadas, que integram os Planos Anuais de Fiscalização (PAF), quanto às extraordinárias e especiais, sujeitar-se-ão à observância desses critérios.

Quanto ao segundo questionamento, buscou o legislador fortalecer o dever, por parte dos controladores, de analisar detidamente as razões apresentadas pelas unidades fiscalizadas, buscando com isso evitar eventuais conclusões dos auditores de controle externo que se limitem a consignar, nos respectivos relatórios, que “a parte não trouxe elementos novos ou suficientes para alterar ou afastar as conclusões anteriores”, como alerta Marcia Pelegrini (PELEGRINI, 2014, p. 142).

Revigora e aprofunda o dever de fundamentação de manifestações técnicas dos órgãos de auditoria e instrução processual, bem como das decisões no controle externo.

Na obra “Fundamentos do Processo de Controle Externo”, um dos autores deste artigo já destacou:

Em processos de fiscalização, em especial, cujos efeitos estão mais diretamente ligados ao direito processual punitivo, o uso desses jargões aparta-se do dever de congruência entre a decisão sancionadora e as alegações das partes. É preciso que sejam explicitadas as razões pelas quais estão sendo afastadas as alegações, os motivos pelos quais os argumentos não serão aceitos. O uso indiscriminado desses jargões decorre, por vezes, da inconsciente parcialidade do agente público, que, em parecer anterior, já enfrentou a análise da situação fática posta. Embora seja uma tarefa difícil, deve o auditor de controle externo, quando estiver diante da análise dos fatos trazidos pelo interessado, procurar se afastar ao máximo da análise anterior,

sob pena de incorrer, inevitável e inconscientemente, em erro que comprometerá sobremaneira a ampla defesa. Nessa toada, o dever de motivação decorre da premissa básica de que dois fatos, apesar de parecidos, não são necessariamente iguais. Ao julgador, ao parecerista, incumbe analisar detidamente o caso concreto, individualizando as condutas, procurando identificar a relevância ou a insignificância delas, levando-se em conta, sobretudo, os aspectos objetivos e subjetivos que circundam o caso concreto (VIANA, 2019, p. 119).

A preocupação com deliberações efetivamente dialógicas já havia sido externada no âmbito federal, no art. 14 da Resolução TCU nº 315. Necessário se faz registrar que o dever de valoração dos argumentos trazidos pelo fiscalizado alcança as fases de fiscalização, instrução e julgamento dos processos de controle externo.

O *caput* do art. 170 prescreve que, no exercício dessa fiscalização, os agentes controladores devem levar em conta os resultados obtidos com a contratação, o que poderia conduzir o intérprete, apressadamente, à conclusão equivocada de que valerá a máxima de que os fins podem a vir justificar os meios.

A Lei, na verdade, alinhada aos objetivos traçados no art. 11, persegue a efetividade da contratação, na realização do interesse público atendido, sem, contudo, incentivar à impunidade, deixando-se de responsabilizar quem tenha dado causa à irregularidade.

Essa conclusão se extrai de uma interpretação sistemática do §1º do art. 71 c/c os artigos 147 e 148, todos da Lei nº 14.133, cujo conteúdo indica a necessidade de se levar em conta o interesse público envolvido, priorização da solução de irregularidade por meio de indenização de perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Questão que merece detida atenção é que o dispositivo também condicionou o exercício das fiscalizações à necessária distinção entre simples impropriedade formal e irregularidade, que configure dano à adminis-

tração, notadamente no que tange às representações de que trata o §4º do art. 170, cabendo aos órgãos de controle conferir tratamento próprio para as distintas situações fáticas que se amoldem ao inciso I ou ao inciso II do §3º do art. 169.

Sobre esse ponto, parece que a Lei ampliou os requisitos de admissibilidade de representações contra irregularidades, havendo, portanto, um diferenciado juízo de admissibilidade, ou seja, doravante, para além dos requisitos tradicionais contemplados nas leis orgânicas e regimentos internos de Tribunais de Contas, a autuação dessas representações deverá se sujeitar à análise dos requisitos aludidos no *caput* do art. 170, o que pode ser visto como fator contributivo para a efetividade dos Planos Anuais de Fiscalização (PAF).

4 CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, reforça aspectos de governança no ambiente de contratações públicas, bem assim na própria atuação controladora, condicionando a apuração de irregularidades ao dever de observância da segregação de funções, da imparcialidade, da individualização de condutas e da elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados em evidências obtidas e organizadas de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle (art. 169, §3º, inc. II e 171, inc. II).

Ao robustecer as balizas do regular controle das contratações, a lei é minudente ao disciplinar o exercício do controle dos atos, condicionando a deflagração de fiscalizações – termo genérico que significa, na esfera do controle externo, as auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização a cargo das unidades técnicas de auditoria dos Tribunais de Contas – à necessária observância de regras de natureza processual.

Em consonância com o art. 20 da LINDB (norma de sobredireito), e Resolução TCU nº 315, de 2020, a Lei nº 14.133 condiciona a formalização de propostas de encaminhamento pelas unidades de auditoria dos

Tribunais de Contas, materializadas em relatórios elaborados na fase de instrução, à valoração do custo-benefício dessas proposições, a partir dos subsídios disponibilizados pelos fiscalizados (art. 171, inc. I).

Assim, ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, na perspectiva preventiva governamental, caberá o controle focado em aspectos estruturantes, por meio das auditorias ordinárias (art. 170, *caput*), e, na perspectiva reativa, a partir das representações e denúncias (art. 170, §4º), caberá às Cortes de Contas o enorme desafio de concretizar os novos parâmetros de controle preconizados na Lei nº 14.133.

Com esta fisionomia, notadamente quando houver omissão do controle interno, evitar-se-á transformar os Tribunais de Contas em meros e restritos sucedâneos recursais da função administrativa, avançando no controle de legalidade, legitimidade e economicidade, estabelecido no sistema constitucional.

A lógica do controle institucionalizado pela Lei nº 14.133, com o cuidadoso destaque para o papel de cada Instituição de Estado envolvida na sua estruturação, está moldada em evitar duplos sancionamentos injustificados pelo mesmo fato, num ineficiente formato de sobreposição de instâncias controladoras.

O controle das contratações dar-se-á, outrossim, com a Lei nº 14.133, a partir de uma leitura do sistema constitucional de controle da administração pública, destacadamente o Sistema Brasileiro Anticorrupção, tendo como ponto de largada o sentido e alcance transformador de governança, integridade e confiança, fins a serem alcançados por meio da implementação de programas efetivos de gestão de riscos e da estruturação adequada de controles internos, direcionando o escopo da atuação dos Tribunais de Contas para aspectos estruturantes, relacionados a ambientes institucionais.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios. 19. ed. rev e atua. – São Paulo: Malheiros, 2019. p. 50.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

CAMARÃO, T. **A gestão por competência na nova Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em: www.novaleidelicitacao.com.br. Acesso em: 14 dez. 2022.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa no sector público. **RAC**, v. 11, n. 2, abr./jun., 2007.

PELEGRINI, M. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas**: contornos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OLIVEIRA, J. R. P.; CHAGAS, G. P. Controle do Ministério Público e Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. *In*: **Contratos, Controle e Procedimentos**. 1. ed., v. 1, p. 119-164, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

OLIVEIRA, J. R. P.; GROTTI, D. A. M. Controle das Contratações à luz da Lei nº 14.133/2021. *In: Lei de Licitações e Contratos Comentada*. Lei nº 14.133/2021 – Artigo 124º ao 194º. 1. ed., v. 3, p. 1-24, São Paulo: Quartier Latin, 2022.

OLIVEIRA, J. R. P.; GROTTI, D. A. M. Direito Administrativo Sancionador. Breve evolução Identidade. Abrangência e Funcionalidades. *In: Interesse Público*, Belo Horizonte, Fórum, v. 22, p. 83-126, 2020.

VIANA, I. **Fundamentos do Processo de Controle Externo**. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2019.

Ações dos tribunais de contas brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19: estudo no âmbito da União

Brazilian Audit Courts actions to confront the Covid-19 pandemic: a study in the Union sphere

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.822>

Raizza Cristina de Oliveira Baptista¹
Abimael de Jesus Barros Costa²

RESUMO

Este artigo teve como objetivo verificar as ações dos Tribunais de Contas da União e da região Centro-Oeste no enfrentamento à pandemia de Covid-19. Foi realizada uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, por meio de análise das orientações e normas emitidas pelos TCs, para avaliação das ações tomadas por eles do início da pandemia até o final do mês de setembro de 2021. Entre as ações internas e pedagógicas, a inclusão ou reforço do teletrabalho foi fundamental para o andamento dos TCs, as medidas de segurança foram intensificadas com o passar da pandemia, ajudando na flexibilização do *home office*. As ações processuais, a suspensão dos prazos, adoção de sessão virtual ou por videoconferência de apreciação e julgamento de processos administrativos em ambiente eletrônico foram as mais evidenciadas. Ressalta-se as ações de orientação e monitoramento, considerando o aumento das contratações emergenciais de enfrentamento à pandemia de Covid-19, bem como a necessidade de os Tribunais trabalharem com ações de transparência e a fiscalização dos volumes de recursos empregados no combate ao Covid-19. Assim, as medidas implementadas contribuíram para o destaque dos TCs ao implemen-

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UNB), Especialista em Gestão Pública – Governança e Políticas Públicas pelo Instituto Federal de Brasília (IFB) e Mestranda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UNB). E-mail: raizzabaptistaunb@gmail.com

2 Graduado em Ciências Contábeis pelo Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e Tecnologia (UniEuro), Mestre em Ciências Contábeis e Doutorado em Transportes pela Universidade de Brasília (UNB) e Pós-doutor em Contabilidade Pública na Universidade de Valência/Espanha. Atualmente, é professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (PPGCont) da Universidade de Brasília (UnB) e Auditor-Chefe da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: acosta@unb.br

tarem ações de controle preventivo e concomitante dos gastos públicos com as ações de enfrentamento à Covid-19.

Palavras-chave: tribunal de contas; covid-19; controle institucional; ações institucionais.

ABSTRACT

This paper aimed to verify the actions of the Federal Audit Courts and the Central-West region in the face of the Covid-19 pandemic. A descriptive research was carried out, with a qualitative approach, through the analysis of the guidelines and standards issued by the TCs, to evaluate the actions taken by them from the beginning of the pandemic until the end of September 2021. Among the internal and pedagogical actions, the inclusion or reinforcement of teleworking was fundamental for the progress of TCs, security measures were intensified as the pandemic progressed, helping to make the home office more flexible. In procedural actions, the suspension of procedural deadlines, adoption of a virtual session or by videoconference of appreciation and judgment of administrative proceedings in an electronic environment were the most evident. Guidance and monitoring actions are highlighted, considering the increase in emergency hiring to face the Covid-19 pandemic, as well as the need for the Courts to work with transparency actions and the inspection of the volumes of resources used in the fight against Covid-19. Thus, the measures implemented contributed to the prominence of the TCs by implementing preventive and concomitant control actions of public spending with actions to combat Covid-19.

Keywords: audit court; covid-19; institutional control; institutional actions.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 22-08-2022

Data de versão final: 11-09-2022

Data de aprovação: 11-09-2022

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

A Covid-19 apareceu pela primeira vez na China em dezembro de 2019, e com o tempo se alastrou pelo mundo tornando-se uma pandemia. No Brasil, o primeiro caso surgiu no final de fevereiro de 2020, e em março do mesmo ano o Governo Federal começou a tomar medidas de segurança como isolamento e quarentena (FIOCRUZ, 2020). Esses fatos também foram abordados nos estudos internacionais dos pesquisadores Levy (2020), Bannon e Keith (2020) e Sain e Smyth (2021).

O governo brasileiro criou instrumentos legais para combater o coronavírus e assim, enfrentar este período pandêmico da melhor maneira possível para a população e para a economia. Uma das medidas foi a criação da Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020) que dispõe sobre “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. E também, a Lei nº 173/2020 (BRASIL, 2020) que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal e da publicidade na repartição dos recursos disponibilizados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios.

O Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (TCs), possui a função de acompanhar a prestação de contas dentro das esferas municipais, estaduais e federais (BRASIL, 1988). Dessa forma, os Tribunais de Contas passaram a não exercer apenas o controle contábil, financeiro e orçamentário exclusivamente sob a ótica da legalidade, mas também adquiriu a competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais em relação a legitimidade e a economicidade das despesas realizadas (CAMARGO, 2020). Conforme a Lei nº 8.443/1992 (BRASIL, 1992), o Tribunal de Contas da União efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticada pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Segundo o Instituto Rui Barbosa do Brasil (IRB), os Tribunais de Contas e entidades representativas de controle externo vêm atuando em

conjunto na articulação de maneiras para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus. Assim, diversos Tribunais de Contas pelo país têm criado *hotsites* para divulgar de forma clara e acessível informações de interesse de jurisdicionados, servidores públicos e demais cidadãos quanto às decisões e orientações relativas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 (IRB, 2020).

Em março de 2020 o Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão Normativa nº 182/2020 (TCU, 2020), alterou os prazos para encaminhamento das peças integrantes das prestações de contas do exercício de 2019. Na sessão plenária realizada em 18/03/2020, ATA 8/2020 – Plenário (TCU, 2020), o TCU identificou a necessidade de adotar medidas para preservação da vida de servidores e colaboradores. Na data citada, o Brasil estava se prevenindo para evitar a contaminação e proliferação do vírus, ainda identificando os sintomas e as causas das mortes.

À medida que a Covid-19 avançou, os TCs devem se adaptar às circunstâncias vividas e seu papel na defesa do erário, determinando responsabilidades e impondo sanções correspondentes, analisando as contas dos administradores públicos e examinando a conduta dos serviços públicos. Por seu papel técnico na avaliação das contas públicas, no tratamento da regularidade e na correção de distorções, os tribunais de contas são descritos como indutores de políticas públicas, pois são órgãos autônomos com capacidade multidisciplinar de análise da criação e aplicação de políticas públicas. Dessa maneira, podem direcionar o uso de recursos entre as entidades nacionais para o combate à Covid-19 e tomar ações efetivas sem diminuir o poder de decisão legítima dos gestores públicos (AGUIAR e SANTOS, 2020; CAMARGO, 2020; NOBRE e AGUIAR, 2020; RIBEIRO *et al.*, 2020).

Assim, com base no exposto, este estudo pretende verificar e responder à seguinte questão: quais as ações do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas da região Centro-Oeste no enfrentamento à pandemia de Covid-19?

Esta pesquisa justifica-se a partir da necessidade de estudar o papel dos Tribunais de Contas no enfrentamento da Covid-19. A crise atingiu toda a Administração Pública, gerando um grande problema e demandando um extenso volume de recursos, o que amplia os riscos de mau uso e requer um controle efetivo para mitigá-los. A região Centro-Oeste como capital do Brasil possui uma forte presença política, assim como a sede do Tribunal de Contas da União, que se encontra em Brasília.

O presente artigo está dividido em cinco seções. A primeira apresenta esta introdução, na seção 2 encontra-se a revisão de literatura, com quadro teórico e empírico sobre o papel dos TCs, a crise da Covid-19 e isomorfismo. Na seção 3 serão abordadas as questões metodológicas e na seção 4 situa e discute-se os dados coletados nos TCs. Por fim, a seção 5, é destinada para as considerações finais e possíveis investigações futuras.

2 PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

2.1 Controle externo e Tribunais de Contas

O controle externo é o responsável por avaliar as informações dos gestores, analisando sua gestão a fim de assegurar a precisão das demonstrações financeiras e cumprimento das leis, regulamentos e acordos e, posteriormente, tirar suas conclusões (AMORIM, DINIZ e LIMA, 2017).

O Senado Federal (BRASIL, 2022) define controle externo como:

Fiscalização exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da administração pública, para que tais atos e atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Esse controle abarca a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Trata-se de controle político por excelência das atividades do Estado, exercido pelo Poder Legislativo, destinando-se a

comprovar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução da lei orçamentária. No Brasil, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo conta com o auxílio pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2022).

Desse modo, o controle externo caracteriza-se pela atuação, de forma desvinculada, por parte de um poder ou órgão a outro poder que se está verificando. A dinâmica de controle de um poder ou órgão sobre outro remete à noção de tripartição dos poderes e ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). O controle externo da Administração Pública é considerado um instrumento da democracia, realização da cidadania e dos direitos humanos, indisponível e indelegável, fundado no princípio do interesse público (CAMARGO, 2020).

Na Administração Pública brasileira o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, veio regulamentado no artigo 70 e 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) com a finalidade de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que concerne à legalidade, legitimidade, economicidade. As competências do Tribunal de Contas da União estão elencadas na CF/88 no artigo 71, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Competências do TCU

Inciso	Competências
I	Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.
II	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Quadro 1 – Competências do TCU (continuação)

Inciso	Competências
III	Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.
IV	Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.
V	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.
VI	Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município.
VII	Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.
VIII	Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.
IX	Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.
X	Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
XI	Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Fonte: BRASIL (1988).

Embora a Constituição Federal de 1988 utilize a expressão de auxílio, não se trata de uma relação de subordinação, uma vez que os Tribunais de Contas não estão em posição hierarquicamente inferior ou dependente de qualquer outro órgão. Ademais, os tribunais exercem a supervisão financeira com competências judiciais ou quase judiciais, examinando e julgando diretamente as contas dos gestores públicos (CAMARGO, 2020).

Ao longo da história, verifica-se que os Tribunais de Contas passaram de um controle a posteriori para um controle preventivo e concomi-

tante na verificação da aplicação dos recursos públicos, assim, tem-se uma nova configuração desse órgão de controle que inclui, além da análise das contas, o acompanhamento dos recursos mediante uma postura ativa, capaz de evitar a tempo o desperdício ou a má aplicação do dinheiro público, coadunando um caráter qualitativo e não só punitivo (CAMARGO, 2020).

Os Tribunais de Contas analisam as contas de múltiplos gestores e apresentam um grande desafio, visto que se relacionam com diversos prefeitos, câmaras e órgãos de administração indireta, além da dispersão geográfica. Cada Tribunal de Contas tem as próprias resoluções e entendimentos específicos sobre a forma de operacionalizar a interpretação das contas de seus jurisdicionados, o que pode causar incertezas (LINO e AQUINO, 2018; NUNES, MARCELINO e SILVA, 2019).

Nos últimos anos, a cooperação entre os órgãos de controle provou ser eficaz na investigação e julgamento. Eles desenvolveram plataformas de controle, trocas de informações, acessos ilimitados a sistemas cooperados, além de treinamento de funcionários e auditores, financiamento de programas de controle social e apoio a investimentos em tecnologia. Nas ações de combate à Covid-19, a atuação dos Tribunais de Contas se fez ainda mais presente. A urgência e o ineditismo que marcaram muitos atos administrativos desta época exigem mais do que nunca a atuação pedagógica e preventiva dos Tribunais de Contas, para que se preserve a autonomia dos gestores sem ignorar eventuais irregularidades nos gastos, seja por má-fé ou descuido (MENDONÇA *et al.*, 2020; RAMALHO, 2020).

As entidades associativas como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), no âmbito do controle de contas, emitiram a Resolução Conjunta nº 1 (2020), com diretrizes e recomendações de medidas aos TCs, a fim de colaborar para o enfrentamento dos efeitos do coronavírus.

Embora essas associações não tenham competência de regular os TCs, tratam-se de instituições compostas por membros que, de certa forma, expressam uma vontade coletiva desses órgãos. Isto posto, as recomendações visam uma atuação colaborativa e com esforço conjunto para desempenho de fiscalização e controle, preferencialmente de forma pedagógica, para evitar interpretações equivocadas de uma atuação que prejudique ou obstaculize ações dos gestores neste momento de crise emergencial (RIBEIRO *et al.*, 2020).

2.2 Governo em tempos de Covid-19

O início de 2020 trouxe um grande desafio para a humanidade. Todos os continentes regularmente habitados estão sofrendo por causa da crescente perda de vidas e são milhões de pessoas acometidas pela Covid-19. O crescimento desordenado do número de mortos desencadeou uma brusca paralisação das atividades econômicas e financeiras em todo o planeta.

A Portaria nº 188 de 2020, emitida pelo Ministério da Saúde, declara “emergência em Saúde Pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”. No Brasil, em 20 de março de 2020, foi reconhecido o estado de calamidade pública por meio do Decreto legislativo nº 6 de 2020, para fins exclusivamente de cumprimento do art. 65 da Lei complementar nº 101 de 2020, Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2020, 2020a; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Quando a pandemia do Covid-19 começou, o governo brasileiro elaborou leis, decretos, medidas provisórias e instruções normativas para o combate do vírus. No Quadro 2 serão apresentados os principais normativos legais para o enfrentamento da Covid-19.

Quadro 2 – Normativos Legais para enfrentamento da Covid-19

Norma	Assunto
Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.	Declara Emergência em Saúde Pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Portaria nº 61, de 19 de março de 2020.	Dispõe sobre a suspensão dos prazos processuais no âmbito do Tribunal de Contas da União.
Portaria nº 454, de 20 de março de 2020.	Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19).
Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública.
Portaria nº 121, de 27 de março de 2020.	Execução remota das atividades laborais pelos servidores e empregados públicos.
Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.	Regulamentação e instauração do Auxílio Emergencial.
Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.	Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020, e dá outras providências.

Fonte: BRASIL (2021).

A Lei nº 13.979/2020 tem por objetivo principal dispor sobre medidas de segurança que poderão ser adotadas para o enfrentamento da Covid-19. Como medida é recomendado isolamento e quarentena, além do uso obrigatório de máscaras de proteção individual. Essa lei estabeleceu padrões sanitários e medidas que flexibilizam a forma de aquisição de bens e serviços por meio de requisição, mediante pagamento posterior de indenização, além de autorização para a importação de produtos sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (BRASIL, 2020b).

Além das medidas de segurança e controle do coronavírus, a lei versa sobre a dispensa de licitação para aquisição ou contratação de bens e serviços destinados ao enfrentamento emergencial, trazendo os requisitos

básicos que os governantes devem seguir para a contratação de bens ou serviços.

A Lei Complementar nº 173/2020 possui por propósito estabelecer regras sobre garantias do refinanciamento das dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios, além de dar publicidade dos recursos que foram repassados da União aos estados, Distrito Federal e municípios para o enfrentamento da Covid-19 (BRASIL, 2020c).

Como medida de acompanhamento das legislações estaduais e as medidas realizadas, os Tribunais de Contas, estaduais, municipais e distrital, implementaram Portais de Transparências específicos relacionados a tais feitos. O TCU realizou acompanhamento dos dados relacionados às ações de combate à Covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária.

2.3 Isomorfismo institucional e os Tribunais de Contas: implicações da Covid-19

A Nova Sociologia Institucional (NIS), uma das três correntes da Teoria Institucional, trata as instituições como uma extensa cadeia de relacionamentos e complexos culturais. O contexto institucional influencia crenças, tradições e normas das empresas, como, também, o relacionamento entre elas. Para receber legitimidade e apoio, indivíduos e organizações precisam se conformar com as regras, práticas e crenças criadas pelo ambiente institucional (SCAPENS, 2006). As premissas instauradas pela abordagem NIS consideram que os conformismos das organizações perante as normas sociais são necessários para garantir a sobrevivência e o nível elevado de eficiência produtiva.

A maioria dos estudiosos do NSI argumenta que as instituições racionalizam ao invés de tornar racional, e como resultado, alguns pesquisadores da contabilidade estudaram como as empresas se separam intencionalmente de aparências (ou seja, as técnicas), estruturas e proce-

dimentos reais de contabilidade (institucional) (CARRUTHERS, 1995). Em conformidade com os arranjos organizacionais e a interferência (nível da sociedade), instituição é explicado por meio de um processo pelo qual instituições externas permeiam estruturas e procedimentos internos, chamados de isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 1983).

Quadro 3 – Isomorfismo

Isomorfismo	Características
Isomorfismo coercitivo	Pelo qual os fatores externos de impacto (por exemplo, governo política, regulamentação, relacionamento com fornecedores) exercem uma força sobre as organizações para adotar estruturas e procedimentos internos específicos.
Isomorfismo mimético	Pelo qual as organizações emulam as estruturas internas e procedimentos adotados por outras organizações.
Isomorfismo normativo	Pelo qual as organizações adotam as estruturas e procedimentos defendidos por profissões dominantes particulares, corpos profissionais e/ou consultores.

Fonte: HOQUE (2018) adaptado de DIMAGGIO e POWELL (1983).

DiMaggio e Powell (1983) indicam que, como resultado do isomorfismo coercitivo, as organizações tornam-se cada vez mais homogêneas e organizadas em torno de rituais similares as organizações superiores, em decorrência de procedimentos operacionais impostos direta e explicitamente de forma coercitiva e regras legitimadas pelo ambiente organizacional. Os TCs possuem a característica coercitiva em sua essência, o TCDF realizou um plano de ação para orientar a fiscalização das despesas realizadas pelo Governo do DF. A promoção da transparência, criação de normas para cumprimento das legislações em todas as esferas públicas.

No isomorfismo mimético ocorre considerável economia de ações humanas, visto que ocorre a imitação de modelos de terceiros como consequência das incertezas que pairam no ambiente. Ademais, constata-se que existe um aspecto ritualístico no procedimento de imitação, pois o intuito em tal prática corresponde ao aumento de legitimidade, sendo que as organizações imitadas são aquelas consideradas bem-sucedidas e legi-

timadas pelo ambiente organizacional (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Sendo assim, Mendonça *et al.* (2020) perceberam que no cenário de incertezas, em que são necessárias respostas rápidas com economia de recursos, as organizações estudadas promoveram ações inéditas e semelhantes nas questões de operacionalização das atividades (fiscalização e julgamento) assemelhando com o fenômeno do isomorfismo mimético.

No que tange ao isomorfismo normativo, DiMaggio e Powell (1983) apontam a socialização precedente que atua como força isomórfica, sendo que a seleção de pessoal geralmente efetiva indivíduos a determinados cargos com características e comportamentos similares, ou seja, o fluxo de pessoal em determinado campo organizacional atende à homogeneização estrutural em que a similaridade de critérios de ingresso, por exemplo, é de conhecimento compartilhado. Os TCs em seus atos administrativos para o enfrentamento da Covid-19 apresentaram uma similaridade, expondo o compartilhamento de conhecimento e ligação de normas e legislações.

3 METODOLOGIA

A pesquisa enquadra-se quanto aos objetivos como descritiva, que segundo Cervo, Bervian e Silva (2007) busca observar, registrar, analisar e correlacionar os fatos ou fenômenos sem manipulá-los. Quanto à natureza é qualitativa, pois de acordo com Gil (2022), depende muito da capacidade e do tipo de estilo do pesquisador, tendo sido escolhida pela necessidade de interpretação de dados pré-existentes e não da mensuração destes em métodos estatísticos. Quanto aos procedimentos, pode ser considerada como documental, pois é o que ocorre na coleta de dados primários que não receberam ainda nenhum tratamento, como os arquivos públicos, sendo bastante utilizada em estudos teóricos Marconi e Lukatos (2021).

Para a coleta de dados, utilizaram-se documentos como instruções normativas, resoluções e portarias emitidas pelos Tribunais de Contas (TCs) da região Centro-Oeste e união. Sendo o Tribunal de Contas do Dis-

trito Federal, Tribunal de Contas do estado de Goiás, Tribunal de Contas do estado de Mato Grosso do Sul e Tribunal de Contas do estado de Mato Grosso, além do Tribunal de Contas da União. Ressalta-se que a escolha dos tribunais da região Centro-Oeste justifica-se para ampliar a amostra das ações para além das competências dos TCU.

A amostra teve por período o início da calamidade pública, em março de 2020, até o final do mês de setembro de 2021 junto ao Diário Eletrônico Oficial dos TCs. De forma detalhada, foram acessados o Diário Eletrônico Oficial de cada TC, e, naqueles que dispunham de pesquisa por palavra-chave, a busca foi realizada pela palavra: Covid-19 e CORONA-VÍRUS. Nos que não possuíam dessa ferramenta, foram analisados individualmente os Diários Eletrônicos. Com base na busca pela palavra-chave, identificaram-se as ações de âmbito interno e pedagógicas, processuais e de orientação, assim como de monitoramento das medidas tomadas pelos TCs na documentação constante do Quadro 4.

Quadro 4 – Documentos de análise

Tribunal de Contas	Documentos
TCU	Decisão Normativa 182/2020, 185/2020, 192/2021, 194,2021. Portaria – TCU 46/2020 (Revogada), 59/2020 (Revogada), 61/2020, 71/2020, 80/2020, 86/2021, 89/2020, 98/2020, 130/2020, 158/2020, 169/2020. ACÓRDÃO 1346/2020 – PLENÁRIO, 1888/2020 – PLENÁRIO, 2092/2020 – PLENÁRIO, 2193/2020 – PLENÁRIO, 2282/2020 – PLENÁRIO, 2468/2020 – PLENÁRIO, 2708/2020 – PLENÁRIO, 2817/2020 – PLENÁRIO, 2908/2020 – PLENÁRIO, 2971/2020 – PLENÁRIO, 3019/2020 – PLENÁRIO, 3070/2020 – PLENÁRIO, 13410/2020 – PRIMEIRA CÂMARA, 4075/2020 – PLENÁRIO, 4049/2020 – PLENÁRIO, 4535/2020 – PLENÁRIO, 229/2021 – PLENÁRIO, 633/2021 – PLENÁRIO, 842/2021 – PLENÁRIO, 908/2021 – PLENÁRIO, 897/2021 – PLENÁRIO, 1045/2021 – PLENÁRIO, 1119/2021 – PLENÁRIO, 1222/2021 – PLENÁRIO, 1217/2021 – PLENÁRIO, 1215/2021 – PLENÁRIO, 1380/2021 – PLENÁRIO, 1512/2021 – PLENÁRIO, 1531/2021 – PLENÁRIO, 1520/2021 – PLENÁRIO, 2177/2021 – PLENÁRIO, 1873/2021 – PLENÁRIO, 1943/2021 – PLENÁRIO, 1940/2021 – PLENÁRIO, 1931/2021 – PLENÁRIO, 1995/2021 – PLENÁRIO, 2089/2021 – PLENÁRIO, 2072/2021 – PLENÁRIO, 2177/2021 – PLENÁRIO, 2157/2021 – PLENÁRIO, 2283/2021 – PLENÁRIO, 2306/2021 – PLENÁRIO, 2333/2021 – PLENÁRIO, 1369/2021 – PLENÁRIO.

Quadro 4 – Documentos de análise (continuação)

Tribunal de Contas	Documentos
TCDF	Decisão Normativa 03/2022. Portaria 82/2021 (Revogada), 92/2020 (Revogada), 98/2020 (Revogada), 102/2020 (Revogada), 114/2021, 178/2020 (Revogada), 253/2020. Resolução 331/2020, 332/2020, 333/2020, 334/2020, 338/2020, 344/2020.
TCE-GO	Portaria SEC-CEXTERNO 06/2020, 11/2020, 13/2021, 15/2021, 19/2021. Portaria GPRES 113/2020, 114/2020, 124/2020, 129/2020, 132/2020, 149/2020, 158/2020, 186/2020, 225/2020, 248/2020, 282/2020, 003/2021, 046/2021, 090/2021, 104/2021, 108/2021, 114/2021, 121/2021, 136/2021, 148/2021, 166/2021, 180/2021, 198/2021. Portaria GCG 001/2020. Acórdão nº 2454/2020, 939/2021.
TCE-MS	Instrução Normativa PRES/TCE/MS 16/2020. Portaria TCE/MS 46/2020, 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 54/2020, 55/2020, 58/2020, 59/2020, 61/2020, 62/2020, 64/2020, 65/2020, 68/2020, 70/2020, 73/2020, 78/2021, 79/2021, 81/2021, 82/2021, 83/2021, 89/2021, 91/2021, 92/2021, 93/2021, 94/2021. Resolução TCE/MS 121/2020, 128/2020. Recomendação Conjunta TCEMS/MPMS 1/2021. Acórdão AC00-250/2021, AC00-666/2021, AC01-147/2021, AC01-154/2021, AC01-159/2021, AC01-200/2021, AC01-295/2021, AC01-306/2021, AC01-400/2020, AC01-423/2021, AC01-47/2021, AC01-622/2020, AC02-12/2021, AC02-168/2021, AC02-292/2021, AC02-293/2021, AC02-317/2021, AC02-351/2021, AC02-433/2020, AC02-537/2021.
TCE-MT	Portaria 042/2020, 044/2020, 046/2020, 053/2020, 070/2020, 114/2020, 122/2020, 083/2021. Portaria Conjunta 047/2020, 067/2020, 094/2020, 099/2020, 113/2020, 001/2021, 027/2021. Resolução Normativa 4/2020 – TP, 8/2020-TP. ACÓRDÃO Nº 334/2020 – TP, 300/2020 – TP, 197/2020 – TP, 162/2020 – TP, 179/2020 – TP, 129/2020 – TP, 113/2020 – TP, 40/2020 – TP.

Fonte: pesquisa própria (2020).

As ações pedagógicas aos jurisdicionados, aos servidores e à sociedade em geral, considerando a implementação de atividades on-line, foram elaboradas por Ribeiro et al. (2020). No estudo os autores caracterizaram as ações em quinze itens, conforme o Quadro 5 abaixo:

Quadro 5 – Categoria das ações

Ações	Item	Fonte	Medidas
Internas e pedagógicas	1	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Atendimento ao público externo, preferencialmente por meio eletrônico ou telefônico.
	2	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Suspensão de eventos coletivos e de reuniões (adoção de videoconferência).
	3	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Trabalho por escala (com revezamento ou rodízio) ou home office.
	4	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Restrição ou suspensão/vedação de viagens de membros e servidores.
	5	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Contenção de despesas.
	6	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Intensificação dos serviços de limpeza.
	7	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Isolamento domiciliar de servidores com sintomas do coronavírus, grupo de risco, contato ou retorno de locais com contágio comunitário.
	8	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Criação de comitês de emergência para adoção de medidas de combate à Covid-19.
	9	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Cursos à distância (EAD).
Processuais	10	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Suspensão de sessões plenárias ou das câmaras.
	11	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Sessões plenárias virtuais, videoconferência ou telepresenciais.
	12	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Suspensão dos prazos processuais.
	13	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Suspensão ou prorrogação de prazo das prestações de contas.
De orientação e monitoramento	14	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Grupo de trabalho/monitoramento de ações de enfrentamento ao coronavírus.
	15	Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	Orientações aos jurisdicionados quanto às ações destinadas ao enfrentamento emergencial da grave crise provocada pela Covid-19.
Internas e pedagógicas	16	RITCs	Plano de retomada.
	17	RITCs	Suspensão das atividades.
	18	RITCs	Medidas de Segurança/higiene.
	19	RITCs	Restrição ou suspensão/vedação de férias e licença para capacitação.

Quadro 5 – Categoria das ações (continuação)

Ações	Item	Fonte	Medidas
Processuais	20	RITCs	Suspensão de eleições.
De orientação e monitoramento	21	RITCs	Fiscalização e prestação de contas

Fonte: adaptado de RIBEIRO et al. (2020).

Nota: os novos itens estão baseados nos Regimentos Internos dos Tribunais de Contas (RITC) analisados.

O trabalho de Ribeiro *et al.* (2020) foi realizado com as medidas tomadas no período de 10 de março de 2020 a 17 de abril de 2020, após esse período os TCs realizaram medidas para o retorno gradual das atividades presenciais, além da transparência e prestação de contas dos agentes públicos em relação às legislações implementadas para combate ao Covid-19. Assim, foram incluídas novas medidas realizadas pelos TCs para o enfrentamento do Coronavírus além das quinze apresentadas por Ribeiro *et al.* (2020).

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os Tribunais de Contas possuem um papel fundamental no controle da economicidade da gestão dos recursos públicos, relacionado com a capacidade de aferir a relação entre o custo e o benefício das atividades e os resultados obtidos pelos administradores, segundo os aspectos da conformidade legal dessas ações e da eficiência na utilização dos recursos no atendimento às necessidades da população.

Os TCs tomaram medidas decorrentes do enfrentamento do coronavírus desde a gestão institucional ao relacionamento jurisdicional, entre as quais a priorização das ações na área de saúde e economia, orientação de gestores, criação de comitês e câmaras técnicas, avaliação das contratações e, no âmbito institucional do teletrabalho, redução de horário de funcionamento e suspensão de prazos processuais (CALDAS, 2020).

Mesmo que as entidades representativas de controle externo não tenham competência de regular os TCs, tratam-se de instituições compostas

por membros que, de certa forma, expressam uma vontade coletiva desses órgãos. Dessa maneira, as recomendações visam uma atuação colaborativa e esforço conjunto para desempenho da fiscalização e controle, preferencialmente de forma pedagógica, para evitar interpretações equivocadas de uma atuação que prejudique ou dificulte as ações dos gestores neste momento de crise emergencial.

Seguindo a estratégia de pesquisa, a análise dos autores sobre a legislação apresentada no Quadro 2, permitiu identificar ações que configuram as medidas categorizadas de forma exemplificada para cada TC.

4.1 Ações internas e pedagógicas

Desde que o Brasil confirmou o primeiro caso de coronavírus, os TCs têm adotado estratégias internas e pedagógicas para responder à situação pandêmica de acordo com a situação. Essas ações são tomadas para manter as atividades dos TCs e ajudar as agências municipais, estaduais e federais a responder às emergências e cumprir suas obrigações legais (RIBEIRO *et al.*, 2020). No Quadro 6 é possível identificar as ações utilizadas pelos TCs da região Centro-Oeste e União.

Quadro 6 – Ações internas e pedagógicas

Medidas /Tribunais	TCU	TCDF	TCE-GO	TCE-MS	TCE-MT
Atendimento ao público externo, preferencialmente por meio eletrônico ou telefônico.	2	-	-	-	-
Suspensão de eventos coletivos e de reuniões (adoção de videoconferência).	-	-	-	-	-
Trabalho por escala (com revezamento ou rodízio) ou home office.	2	3	15	10	4
Restrição ou suspensão/vedação de viagens de membros e servidores.	-	-	-	-	-
Contenção de despesas.	1		1	2	
Intensificação dos serviços de limpeza.	-	-	-	-	-

Quadro 6 – Ações internas e pedagógicas (continuação)

Medidas /Tribunais	TCU	TCDF	TCE-GO	TCE-MS	TCE-MT
Isolamento domiciliar de servidores com sintomas do coronavírus, grupo de risco, contato ou retorno de locais com contágio comunitário.	-	-	1	1	1
Criação de comitês de emergência para adoção de medidas de combate à Covid-19.	1	-	-	-	-
Cursos à distância (EAD).	-	-	-	-	-
Plano de retomada.	-	-	2	8	2
Suspensão das atividades.	-	-	2	6	2
Medidas de segurança/higiene.	3	-	8	1	2
Restrição ou suspensão/vedação de férias e licença para capacitação.	1	-	-	-	-

Fonte: pesquisa própria (2020).

Os Tribunais de Contas no início da pandemia adotaram, como medidas de segurança, a suspensão das atividades presenciais e a inserção do *home office* para não haver parada das atividades. O TCE-GO, por não saber o tempo que a pandemia iria ocorrer, emitiu diversas resoluções com prazo de duração, assim precisou emitir quinze documentos com retificação do prazo, além das tentativas de retorno para as atividades presenciais.

O TCE-MS emitiu oito documentos para retomada das atividades presenciais, no entanto, com o agravamento da pandemia foram emitidas seis para suspensão das atividades presenciais e dez para a inserção do *home office*. Além de emitir dois documentos para contenção de despesas, tendo em vista a redução dos custos com o teletrabalho.

As intensificações dos serviços de limpeza e medidas de segurança são diferentes no sentido da primeira estar relacionada à higienização do prédio e salas. Já a segunda, é relacionada a volta das atividades presenciais e protocolos de higienização e segurança para o enfrentamento da pandemia. As medidas são aprimoradas e ampliadas conforme as regras do ministério da saúde e com o conhecimento do vírus.

4.2 Ações processuais

Um dos destaques dos TCs foram as portarias editadas para suspensão dos prazos processuais na corte, a adoção do teletrabalho e a utilização de meios eletrônicos para ações fiscalizatórias, além da flexibilização das cláusulas dos contratos de serviços terceirizados dos TCs (CALDAS, 2020). No Quadro 7, pode-se observar as medidas efetuadas pelos TCs:

Quadro 7 – Ações Processuais

Medidas /Tribunais	TCU	TCDF	TCE-GO	TCE-MS	TCE-MT
Suspensão de sessões plenárias ou das câmaras.	-	-	-	-	-
Sessões plenária virtuais, videoconferência ou telepresenciais.	-	3	2	1	1
Suspensão dos prazos processuais.	4	1	3	1	3
Suspensão ou prorrogação de prazo das prestações de contas.	3	-	-	1	-
Suspensão de eleições.	-	-	-	1	-

Fonte: pesquisa própria (2020).

Todos os Tribunais de Contas, da região Centro-Oeste e União, suspenderam o prazo processual, tanto para documentos, como também para dados e demonstrativos. Sua suspensão foi necessária para preservar a ampla publicidade e a transparência das deliberações proferidas pelos TCs, sem afastar a possibilidade de apreciações e julgamentos presenciais. Da mesma forma, adotou sessões plenárias virtuais, com o intuito de dar continuidade à análise de processos e celeridade aos julgamentos, gerando a possibilidade de sustentação oral por meio de videoconferência.

O TCE-MS, como medida para o enfrentamento, suspendeu a eleição para os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral. Além disso, alterou o prazo da prestação de contas do governador e gestores públicos. De igual modo, o TCU prorrogou o prazo para a publicação dos relatórios de gestão, das demonstrações contábeis e, se aplicável, dos

certificados de auditoria, que integram as prestações de contas relativas ao exercício de 2020. Essa medida corrobora com o estudo de Mendonça *et al.* (2020), no qual todos os TCs analisados realizaram prorrogação de prazos para remessa de prestação de contas anuais.

4.3 Ações de orientação e monitoramento

A necessidade dos TCs de adotarem medidas urgentes para viabilização de formas ágeis, eficazes e cooperativas de aquisição de bens, serviços e insumos no período de pandemia do coronavírus, é fruto do seu dever como órgão de controle externo. Em face das competências previstas na Constituição Federal, referente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, os TCs ensejaram ações orientadoras e de monitoramento, conforme o quadro 8.

Quadro 8 – Ações de orientação e monitoramento

Medidas /Tribunais	TCU	TCDF	TCE-GO	TCE-MS	TCE-MT
Grupo de trabalho/monitoramento de ações de enfrentamento ao coronavírus.	-	-	6	-	3
Orientações aos jurisdicionados quanto às ações destinadas ao enfrentamento emergencial da grave crise provocada pela Covid-19.	-	-	-	-	-
Fiscalização e prestação de contas.	43	2	2	23	10

Fonte: pesquisa própria (2020).

Essas medidas possuem por objetivo minimizar o impacto do coronavírus e orientar as pessoas, sob jurisdição dos TCs, quanto ao cumprimento dos parâmetros legais, tais como contratação de pessoal e licitações, decorrentes da declaração do estado de calamidade pública. Para tanto, foi formulada uma série de diretrizes e recomendações sobre as medidas adotadas por órgãos de controle externo em cooperação com outros órgãos para reduzir o risco de violações administrativas (RIBEIRO *et al.*, 2020).

A inclusão da medida de fiscalização e prestação de contas foi necessária para as ações que os TCs tomaram para fiscalizar os órgãos públicos na aplicação das legislações elaboradas para o combate ao Coronavírus. Entre elas, destaca-se a fiscalização de irregularidades nas compras de testes rápidos para Covid-19 (AG e IGM/IGG), além da contratação de influenciadores digitais para divulgação dos remédios recomendados para o tratamento precoce. Essas medidas são apresentadas nos Acórdãos emitidos pelo TCU.

A Lei nº 13.979/2020 estabeleceu normas de contratação sem a necessidade de licitações, assim os Tribunais de Contas necessitam fiscalizar essas contratações para que não haja irregularidades. O TCE-MT emitiu diversos Acórdãos sobre fiscalização das dispensas de licitações, além da necessidade de transparência na aquisição de bens e serviços. Essas medidas adotadas condizem com o estudo de Mendonça *et al.*(2020), no qual, considerando o momento como de fragilidade e possível desvios de recursos, os TCs dos estados do Rio de Janeiro e Pará abriram inspeções extraordinárias para acompanhar de forma concomitante os gastos relacionados com a pandemia.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo verificar as ações dos Tribunais de Contas da União e da região Centro-Oeste no enfrentamento à pandemia de covid-19. A pesquisa analisou os documentos legais, como Portarias, Resoluções, Acórdãos e Decretos dos cinco Tribunais de Contas estudados. Assim sendo, observou-se oportuno replicar o estudo de Ribeiro *et al.* (2020) para documentar a contínua contribuição dos tribunais de contas analisados, bem como para ressaltar as ações de fiscalização implementadas.

Entre os resultados das ações internas e pedagógicas empreendidas pelos TCs, verificou-se que eles adotaram o regime de teletrabalho, de forma a garantir maior segurança aos colaboradores; suspensão das

atividades presenciais; medidas de contenção de despesas. Com o passar da pandemia, o Brasil atingiu picos da Covid-19, assim houve ações para o retorno das atividades, entretanto, rapidamente, houve suspensão das atividades presenciais.

No que tange às ações processuais empreendidas, evidenciaram-se suspensão de prazos processuais; adoção de sessão virtual ou por videoconferência de apreciação e julgamento de processos administrativos em ambiente eletrônico. Destaca-se o TCE-MS que suspendeu as eleições para os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral no ano de 2020.

Em relação às ações de orientação e monitoramento, foram adotadas medidas, de modo a orientar gastos públicos sobre aquisição e contratação de serviços com dispensa de licitação, entre outros riscos, informando a necessidade de prestação de contas e fiscalização, atingindo um dos objetivos do controle externo. Pelo grande crescimento das contratações emergenciais, houve a necessidade de os Tribunais de Contas trabalharem com ações de transparência e divulgação dos volumes de recursos usados no combate ao Covid-19.

Destarte, os TCs assumiram um controle preventivo e concomitante, deixando o controle a posteriori para outro momento. Passaram para uma nova configuração que inclui, além da análise das contas, o acompanhamento dos recursos mediante uma postura ativa, capaz de evitar a tempo o desperdício ou a má aplicação do dinheiro público.

Como limitação de pesquisa, encontram-se as quantidades de TCs analisados, apenas 5 do total de 33 Tribunais de Contas presentes no Brasil. Recomenda-se analisar todos os TCs do Brasil, além de comparar as ações impostas com o pós-pandemia, para identificar as mudanças ocorridas nos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. J. C. de; SANTOS, J. E. S. O coronavírus e a necessidade dos tribunais de contas incentivarem o aprimoramento do federalismo cooperativo brasileiro. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, v. 18, n. 2, p. 42-76, 2020.

AMORIM, K. A. F. de; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56, 2017.

BANNON, A. L.; KEITH, D. **Remote court**: principles for virtual proceedings during the Covid-19 pandemic and beyond. *Northwestern University Law Review*, v. 115, p. 1875, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2020. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6**, de 2020. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173**, de 27 de maio de 2020. 2020c, p. 1-29. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL, S. F. **Controle externo**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/control-e-externo>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CALDAS, L. C. **Unidos, Tribunais de Contas brasileiros adotam ações para combate ao coronavírus**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/unidos-tribunais-de-contas-brasileiros-adotam-acoes-para-combate-ao-coronavirus/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

CAMARGO, B. H. F. Abordagem constitucional dos tribunais de contas: uma análise acerca da evolução de suas competências para alcance da avaliação qualitativa. **Revista Controle: doutrina e artigos**, v. 18, n. 1, p. 342-376, 2020.

CARRUTHERS, B. G. Accounting, ambiguity, and the new institutionalism. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 4, p. 313-328, 1995.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Universidades, 2007.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Association Stable. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FUNDAÇÃO Oswaldo Cruz. **Monitora Covid-19**. Disponível em: https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/nota_tecnica_1.pdf. Acesso em: 8 set. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

HOQUE, Z. **Methodological Issues in Accounting Research: theories and methods**. 2. ed. London: Spiramus Press, 2018.

LEVY, H. B. Financial reporting and auditing implications of the Covid-19 pandemic. **The CPA Journal**, v. 90, n. 5, p. 26-33, 2020.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.

MARCONI, M. de A.; LUKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MENDONÇA, R. L. *et al.* Atuação dos Tribunais de Contas nas Ações de Enfrentamento à Pandemia da Anais do USP International Conference in Accounting. **Anais**. São Paulo: USP International Conference in Accounting, 2020. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20USPInternational/ArtigosDownload/2935.pdf>. Acesso em: 8 set. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **PORTARIA Nº 188, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2020**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 8 set. 2022.

NOBRE, E. S. M.; AGUIAR, S. C. Lei no 13.979/2020 e o regime emergencial da dispensa de licitação do coronavírus. **Revista Controle: doutrina e artigos**, v. 18, n. 2, p. 77-108, 2020.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, n. 61, p. 145-151, 2019.

RAMALHO, D. **O Controle dos Gastos Públicos em Tempos de Pandemia**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-controle-gastos-publicos-tempos-pandemia#:~:text=Por fim%2C é imprescindível que,e respectivas fontes de custeio..> Acesso em: 23 jul. 2022. Acesso em: 23 jul. 2022.

RIBEIRO, F. de O. *et al.* Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1402-1416, 2020.

SCAPENS, R. W. Understanding management accounting practices: A personal journey. **British Accounting Review**, v. 38, n. 1, p. 1-30, 2006.

SIAN, S.; SMYTH, S. Supreme emergencies and public accountability: the case of procurement in the UK during the Covid-19 pandemic. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 2021.

Análise das despesas com pessoal dos municípios da Serra da Ibiapaba

Analysis of personnel expenses of the municipalities of Serra da Ibiapaba

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.846>

Maria Elenice de Aguiar Santos¹

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior²

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma das principais fontes de normatização das finanças públicas no Brasil, direcionada à responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo limites para os gastos públicos, em especial os dispêndios com pessoal. Tendo em vista que a despesa com pessoal compromete boa parte da Receita Corrente Líquida (RCL), é relevante para o governo ter conhecimento do comportamento dos gastos com pessoal ao longo dos anos, pois auxilia no planejamento de ações que melhor atendam aos interesses da sociedade. Além disso, este estudo possibilitará aos cidadãos maior entendimento sobre a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e do cumprimento dos limites nela estipulados, visto que sua observância contribui para uma gestão mais eficaz, responsável e transparente. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar o comportamento das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos municípios da Serra da Ibiapaba no período de 2013 a 2021. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva, analisando as despesas com pessoal e verificando o cumprimento ou não dos limites dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os resultados indicaram que todos os municípios superaram algum dos limites definidos na referida lei, porém os municípios de Ipu, São Benedito e Viçosa do Ceará não

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: mariaelenice-contadora2018@gmail.com

2 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE), analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: manuel.salgueiro@uece.br

atingiram o limite máximo, em nenhum dos exercícios analisados. Ademais, também se observou maiores gastos com pessoal em períodos eleitorais, corroborando com a teoria dos ciclos políticos.

Palavras-chave: Lei Responsabilidade Fiscal; despesa com pessoal; gastos públicos; ciclos políticos.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law is one of the main sources of regulation of public finances in Brazil, directed to liability in fiscal management, establishing limits for the public spending, especially expenditures on personnel, that compromises much of the Net Current Revenue, and it is relevant for the government to be aware of the behavior of personnel expenses over the years, as it assists in the planning of actions that best meet the interests of society. In addition, this study will enable citizens to better understand the importance of the Fiscal Responsibility Law and compliance with compliance contributes to a more effective, responsible and transparent management. Thus, the objective of this work is to analyze the behavior of personnel expenses of the Executive Powers of the municipalities of Serra da Ibiapaba in the period from 2013 to 2021. For this, a descriptive research was carried out, analyzing the expenses with personnel and verifying compliance or not with the limits set out in the Fiscal Responsibility Law. The results indicated that all municipalities exceeded any of the limits defined in this law, but the municipalities of Ipu, São Benedito and Viçosa do Ceará did not reach the maximum limit, in any of the exercises analyzed. Moreover, higher personnel spending was also observed during electoral periods, corroborating the theory of political cycles.

Keywords: Tax Responsibility Law; personnel expenses; public spending; political cycles.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 09-01-2023

Data de versão final: 20-03-2023

Data de aprovação: 21-03-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

As finanças públicas do Brasil foram marcadas por fatos que expuseram uma grave situação fiscal, como o endividamento público descontrolado, a inflação elevada nas décadas de 1980 e 1990 e o desequilíbrio das contas públicas. Durante esse período, os estados brasileiros apresentaram déficits bem superiores aos municípios, originados principalmente pelo aumento dos gastos com o funcionalismo (ALÉM; GIAMBIAGI, 2011).

No cenário internacional, a Nova Zelândia também passara por uma crise na década de 1990, sendo necessária a implementação de fortes ajustes fiscais e a adoção de critérios de transparência e responsabilidade na gestão das finanças públicas, conseguindo obter excelentes resultados e tornando-se referência para os demais países (ALÉM; GIAMBIAGI, 2011). Visto isso, o governo brasileiro elaborou um projeto de lei que veio a normatizar as finanças públicas nas três esferas do governo, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, tornou-se um instrumento necessário para restringir os desvios e o mau uso de recursos públicos, apresentando sanções penais e cíveis aos gestores que não estiverem utilizando tais recursos de forma idônea (ALMEIDA JÚNIOR, 2018).

Por isso, os artigos 19 e 20 da LRF estabeleceram limites para as despesas com pessoal que devem ser observados pelos Entes da Federação.

Para auxiliar a gestão na redução de despesas nos orçamentos e para um melhor controle dos gastos públicos, é importante que a administração faça um estudo detalhado sobre os gastos com pessoal, através da análise do

gerenciamento dos recursos quanto à conformidade com a lei. (LIMA, 2018).

Dada a relevância do tema, diversos estudos já foram realizados sobre as despesas com pessoal, tais como a pesquisa de Rodrigues e Rabelo (2018) que fizeram uma análise das despesas com pessoal dos estados do Nordeste. Ferro (2017); Almeida Júnior (2018) e Avelino, Machado e Corrêa (2021) trataram dos gastos com pessoal nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza; Morais, Queiroz e Sousa (2019) analisaram a influência de fatores relacionados aos ciclos políticos sobre o índice de gastos com pessoal nos municípios brasileiros, considerando o ano eleitoral, a mudança de gestor e o mandato eleitoral.

Embora essa temática tenha sido tratada sob algumas perspectivas por diversos autores, verificou-se que ainda não existem pesquisas voltadas para a região da Serra da Ibiapaba, por isso esta foi a região escolhida para a pesquisa. Os municípios localizados na Serra da Ibiapaba, que é uma das regiões de planejamento do governo do estado do Ceará, são: Carnaubal, Croatá, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara e Viçosa do Ceará.

Dessa forma, este trabalho objetiva responder a seguinte questão de pesquisa: como se comportaram os gastos com pessoal dos poderes executivos dos municípios da Serra da Ibiapaba no período de 2013 a 2021?

Sendo assim, o objetivo geral deste estudo é analisar o comportamento dos gastos com pessoal nos referidos municípios, de acordo com a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal, durante o período de 2013 a 2021. Especificamente, a pesquisa tem como objetivos: verificar quais municípios da Serra da Ibiapaba observaram os limites dos gastos impostos na LRF com pessoal e analisar a composição e evolução dos elementos que integram as despesas com pessoal. É importante frisar que esta pesquisa limita-se à análise das despesas com pessoal referentes aos Poderes Executivos dos municípios, permitindo visualizar o comportamento dos gastos em anos eleitorais, inclusive naqueles onde ocorreram eleições suplementares.

Esta pesquisa justifica-se pelo fato de as despesas com pessoal comprometerem uma considerável parcela da receita corrente líquida dos municípios, sendo relevante para o governo ter conhecimento do comportamento dos gastos com pessoal ao longo dos anos, pois isso auxilia no planejamento de ações que melhor atendam aos interesses da sociedade. Além disso, este estudo ajudará os cidadãos a entender melhor a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e do cumprimento dos limites nela estipulados, visto que sua observância contribui para uma gestão mais eficaz, responsável e transparente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O governo possui três funções básicas: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora, que são executadas por meio de políticas fiscais. Tais funções estão associadas ao fornecimento de bens públicos, a justa distribuição de renda, a estabilidade dos preços, ao crescimento econômico e ao baixo índice de desemprego (ALÉM; GIAMBIAGI, 2011). Sendo necessário, portanto, que o Estado tenha recursos suficientes para cumprir com suas funções, atender as necessidades da população e manter a máquina pública ativa.

Musgrave (1959), precursor da Teoria das Finanças Públicas, parte do pressuposto que o orçamento público deve ser equilibrado. Contudo, como os recursos são limitados, torna-se relevante o planejamento e o controle dos gastos públicos, a fim de conseguir manter o equilíbrio das contas públicas, ou seja, o governo não deve ter mais despesas do que receitas.

Dessa forma, com a regulamentação das finanças públicas através da LRF, os gestores passaram a ter uma ferramenta essencial para auxiliar na gestão responsável dos recursos públicos.

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Gestão Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) foi criada para regulamentar os artigos 163 e 169 da Constituição Federal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 1988). Seus dispositivos estabelecem regras de planejamento, transparência, controle e fiscalização da gestão pública. Seguindo as normas já aprovadas, sobretudo pela Lei Camata II, definiu-se também os limites para as despesas com pessoal, desta vez incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive o Tribunal de Contas e o Ministério Público (HATTO, 2018).

Segundo Giuberti (2005), a LRF foi promulgada após a ocorrência da crise de endividamento dos estados brasileiros, que em 1997 ocasionou o refinanciamento das dívidas de quase todos os estados brasileiros pelo Governo Federal, excetuando-se apenas os estados do Tocantins e Amapá. Além e Giambiagi (2011) afirmam que o agravamento da situação fiscal nos estados ocorreu devido ao aumento inicial do gasto com o funcionalismo, juntamente com vultosos reajustes salariais, mais o aumento dos inativos na composição da folha de pagamento.

Para Luque e Silva (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada a fim de minimizar condutas indesejáveis dos gestores públicos, além de tentar ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado.

Gerick, Clemente e Taffarel (2011) afirmam que os objetivos dos Entes Públicos (federal, estaduais e municipais) são atender às diversas, e crescentes, necessidades da população, através da administração dos recursos públicos. Logo, a LRF veio para facilitar o alcance desse objetivo, visto que a gestão fiscal afeta diretamente diversas áreas relevantes como a economia, os investimentos e a prestação de serviços públicos, impactando também na qualidade de vida das pessoas.

Como uma parte considerável das receitas governamentais são utilizadas para o pagamento das despesas com o funcionalismo públicos, o que conseqüentemente, acaba por reduzir os recursos que poderiam ser destinados a outros fins (MARCINIUK; BUGARIN, 2019), abordar-se-á na próxima seção o cerne deste estudo, as despesas com pessoal.

2.2 Despesa com pessoal

O art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 define a despesa total com pessoal (DTP) como sendo o montante dos gastos do Ente da Federação (União, estado, Distrito Federal e município) com ativos, inativos e pensionistas. Vale ressaltar que são considerados nesse quantitativo de despesa total com pessoal apenas os gastos de caráter remuneratório, isto significa que não incluem no cômputo as despesas de caráter indenizatório.

Como exemplo de espécies remuneratórias, a LRF traz os vencimentos e vantagens, tanto fixas quanto variáveis; os subsídios; benefícios da aposentadoria, reformas e pensões; adicionais de horas extras; gratificações; horas extras, entre outros. A lista de prováveis parcelas apresentada na LRF é apenas exemplificativa, nunca exaustiva (AVELINO; MACHADO; CORREA, 2021).

A Lei Complementar nº 101/2000 determina limites para as despesas totais com pessoal levando em consideração a Receita Corrente Líquida (RCL)³ de cada ente federativo. Para a União, os gastos com pessoal não devem ultrapassar 50% da sua RCL, no que concerne aos estados e municípios, esse percentual não deve ser superior a 60% da RCL. A imposição de tais limites mostra para o gestor a necessidade de preservar a esfera pública com os recursos fundamentais ao seu funcionamento, além de atender as necessidades de investimentos sociais atuais e futuros (CRUZ *et al.*, 2018).

3 Segundo o art. 2º, IV da LRF, a RCL corresponde às Receitas Correntes (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes) deduzida de transferências constitucionais e legais, contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social, contribuições do servidor para o plano de previdência, compensação financeira entre regimes de previdência, contribuições dos militares para o custeio das pensões, rendimentos de aplicações de recursos previdenciários e contribuições para PIS/Pasep.

Para um melhor destaque dos percentuais de repartição dos limites globais das DTPs, previstos no art. 19 da LRF, elaborou-se a Tabela 1 abaixo apresentando as limitações que devem ser respeitadas pelos Entes da Federação, em cada esfera de governo.

Tabela 1 – Limites máximos para despesa com pessoal

Poder	União	Estados	Municípios
Executivo	40,90%	49,00%	54,00%
Legislativo	2,50%	3,00%	6,00%
Judiciário	6,00%	6,00%	-
Ministério Público	0,60%	2,00%	-
Total	50,00%	60,00%	60,00%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Vale destacar que para uma melhor gestão e acompanhamento dos gastos com pessoal, eles são acompanhados em três níveis de limites, sendo competência dos Tribunais de Contas, verificar os cálculos dos limites das DTP. Quando as despesas com pessoal ultrapassou 90% do limite máximo, é acionado o limite de alerta, previsto no art. 59, § 1º, II da LRF.

No momento em que esses gastos excedem 95% do limite máximo, é atingido o limite prudencial, previsto no art. 22, parágrafo único. Quando um poder ou órgão público exceder este limite, ele poderá sofrer penalidades como a vedação de criação de cargo, emprego ou função, além de não poder conceder vantagem, aumento, reajuste ou contratar hora extra.

Conforme apresentado na Tabela 1, o limite máximo das despesas com pessoal que devem ser observados pelos Poderes Executivos municipais é de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL). Já os limites de alerta e prudencial para essas localidades são 48,6% e 51,3%, respectivamente.

No caso de exceder os limites máximos globais, o gestor terá o prazo de dois quadrimestres para eliminar o percentual excedente. Se a redução não for alcançada, o Poder ou órgão poderá sofrer vedações e penalidades.

Em vista disso, é imprescindível que os governantes se atentem ao cumprimento dos limites dos gastos com pessoal, a fim de que os entes da federação não venham sofrer sanções que possam afetar os investimentos e o desenvolvimento da região.

2.3 Ciclos políticos

A teoria dos ciclos políticos apresentada por Downs (1957) e Nordhaus (1975) afirma que os períodos eleitorais podem influenciar no comportamento dos gastos públicos. Isto é, os gestores tendem a compor os gastos públicos em áreas que sejam consideradas relevantes, buscando apresentar para os eleitores uma situação econômica ideal em período anterior às eleições. Esses autores também afirmam que os partidos políticos não visam de forma prioritária o bem-estar da sociedade, mas os seus interesses particulares, como a reeleição.

É importante destacar que a postura dos gestores públicos que estão exercendo o primeiro mandato, é distinta dos que já estão no segundo mandato. Como forma de manipulação política, os gestores que pretendem se reeleger, possuem uma maior probabilidade de tomar decisões que sejam bem-vistas pelos eleitores com a finalidade de ampliar o número de votos em pleitos posteriores, como a utilização de mecanismos de política fiscal (ROGOFF, 1990). De acordo com Anjos e Bartoluzzio (2020), os políticos podem se aproveitar do fato de os eleitores só terem conhecimento das implicações das medidas fiscais tomadas pelo governo em momento posterior ao período eleitoral, o que pode ocultar temporariamente ações que sejam desfavoráveis à situação fiscal da região.

As despesas com pessoal fazem parte de um grupo de despesa que sofre influência durante o período eleitoral, conforme mostrou a pesquisa realizada por Vergne (2009), em diversos países, sobre os ciclos políticos, em que percebeu que a elevação das despesas correntes, como as despesas com pessoal, estava relacionada ao ano eleitoral. Esta manipulação dos gas-

tos com funcionalismo público foi objeto de pesquisa utilizando variáveis como o ano eleitoral, a mudança de gestor público e o mandato eleitoral.

Apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentar limites que atenuam o poder discricionário do gestor público oportunista, Morais, Queiroz e Sousa (2019), ao pesquisarem sobre os fatores políticos que influenciam nos gastos com pessoal nos municípios brasileiros, concluíram que apesar das regras fiscais apresentadas na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal, os ciclos político-orçamentários exercem influência nesses gastos.

2.4 Estudos anteriores

Os gastos com pessoal já foram objeto de estudo em diversas pesquisas desde a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000. Abaixo seguem alguns estudos relacionados aos gastos com pessoal e ciclos políticos.

Avelino, Machado e Corrêa (2021) propuseram um estudo das despesas com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza no período de 2008 a 2017. Os resultados evidenciaram que, de modo geral, os gastos com pessoal aumentaram nos municípios pesquisados, ultrapassando o limite permitido de gastos com pessoal. Esse ciclo de aumento começou a ser percebido no ano de 2009, no ano seguinte às eleições. O pressuposto que os gastos com pessoal se elevam em anos que ocorrem eleições foi parcialmente confirmado.

Morais, Queiroz e Sousa (2019), analisaram a influência de fatores políticos sobre as despesas com pessoal nos municípios de seis estados, os resultados mostraram que o ano eleitoral, a mudança de prefeito e o primeiro mandato apresentaram atuação considerável sobre o índice de gastos com pessoal.

Silva (2021) analisou as despesas com pessoal dos municípios do Maciço de Baturité, Ceará, dos anos de 2010 a 2019, quanto aos limites definidos pela LRF e o comportamento dos gastos que tiveram durante o

período eleitoral. Os resultados demonstraram que, em algum momento, todos os municípios analisados ultrapassaram os limites dos gastos com pessoal. Constatou ainda que dez dos treze municípios tiveram seus maiores percentuais de gastos durante os períodos eleitorais, principalmente no período pós-eleitoral.

Dado os fundamentos apresentados nos estudos supracitados, a primeira hipótese a ser analisada, traz a seguinte assertiva:

Hipótese 1: as despesas com pessoal, nos municípios da Serra da Ibiapaba, aumentaram nos anos em que sucederam eleições municipais.

Diversas pesquisas também trataram sobre a observância das regiões quanto aos limites das despesas com pessoal, como:

O autor Ferro (2017) também analisou os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, porém, com um intervalo de tempo menor, 2015 e 2016. Seus resultados concluíram que boa parte das prefeituras da RMF não cumpriu com o limite de despesa total com pessoal.

Almeida Júnior (2018) analisou a despesa total com pessoal da Região Metropolitana de Fortaleza, os dados expuseram que o que mais contribuiu para a formação da despesa total com pessoal, no período analisado, foi com o pessoal ativo, apesar das despesas com inativos terem crescido bastante. Dos três municípios estudados, constatou-se que, os municípios de Caucaia e Maracanaú ultrapassaram o limite legal, sendo reduzido em períodos seguintes.

Rodrigues Júnior e Rabelo (2018) realizaram uma pesquisa dos gastos com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste, onde constataram variações de receitas e despesas entre os anos, mas sem conseguir identificar as causas. O estudo também mostrou que os estados do Rio Grande do Norte, seguido da Paraíba, foram os que apresentaram piores resultados, com percentuais que excederam, em alguns anos, o limite máximo determinado pela LRF. Enquanto os estados do Maranhão, Ceará, Bahia e Piauí tiveram resultados mais favoráveis.

Quanto à observância dos limites dos gastos com pessoal, percebeu-se que, na maioria dos estudos examinados, os Entes Federativos extrapolaram pelo menos um dos limites previstos na lei (alerta, prudencial ou máximo). Posto isso, a segunda hipótese a ser considerada é:

Hipótese 2: os municípios da Serra da Ibiapaba não cumpriram os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

3 METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de uma pesquisa descritiva, limitada aos dados dos gastos dos Poderes Executivos dos municípios dos quais foram coletados, em agosto de 2022, no *site* do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), e quando ausente nessa base, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) disponíveis nos sites de cada um dos municípios. Portanto, caracteriza-se, quanto aos procedimentos, como uma pesquisa documental e *ex-post-facto*. Quanto aos procedimentos, o estudo traz elementos de pesquisa quantitativa, tendo em vista que foram realizadas descrições estatísticas e hipóteses foram testadas, e qualitativa, por aprofundar a complexidade dos dados obtidos para atingir seus objetivos.

Foram selecionados nove municípios: Carnaubal, Croatá, Guaraçaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara e Viçosa do Ceará. Todos eles estão localizados na Serra da Ibiapaba, região de planejamento do Governo do estado do Ceará. O período de análise é do ano 2013 até o ano de 2021. Os dados foram inseridos no programa *Microsoft Excel*, gráficos e tabelas elaborados e os valores utilizados foram atualizados monetariamente até agosto de 2022, utilizando-se do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

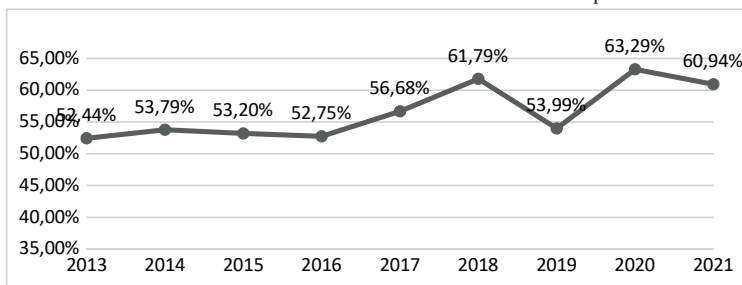
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa destinam-se a atender ao objetivo geral, que consiste em analisar o comportamento das despesas com pessoal nos municípios da Serra da Ibiapaba no período de 2013 a 2021, sob o ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1 Município de Carnaubal

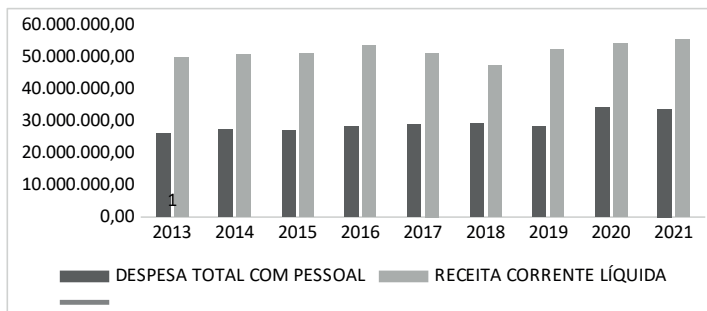
Os Gráficos 1 e 2 a seguir apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município durante o período analisado.

Gráfico 1 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Carnaubal



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 2 – Despesa com pessoal e RCL Poder Executivo do município de Carnaubal



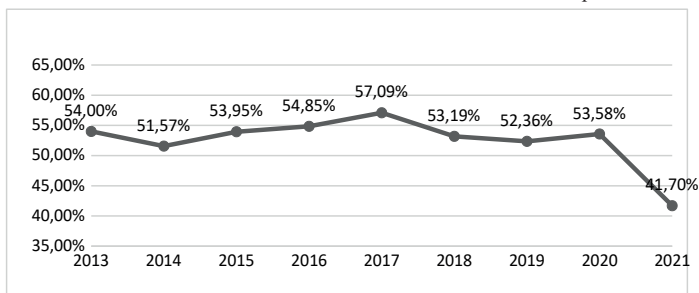
Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Conforme ilustram os Gráficos 1 e 2, o município de Carnaubal excedeu os limites percentuais de gastos com pessoal em todos os anos analisados, sendo 2017, 2018, 2020 e 2021 os períodos mais críticos, pois ultrapassaram o limite máximo previsto na LRF, chegando a 63,29% da RCL. De 2013 a 2016, o governo municipal ultrapassou o limite prudencial, porém permaneceu abaixo do limite global. Vale ressaltar também que, em 2016, ocorreram eleições municipais, porém não houve aumento nos gastos com pessoal ao contrário dos resultados obtidos por Avelino, Machado e Corrêa (2021), já no ano de 2020, os gastos com pessoal apresentaram o maior aumento das DTP/RCL do período corroborando com as pesquisas de Avelino, Machado e Corrêa (2021). Em suma, com a análise dos resultados a hipótese 1 foi confirmada parcialmente, e a hipótese 2 também foi confirmada, pois o município não obedeceu aos limites estabelecidos na LRF durante o período analisado.

4.2 Município de Croatá

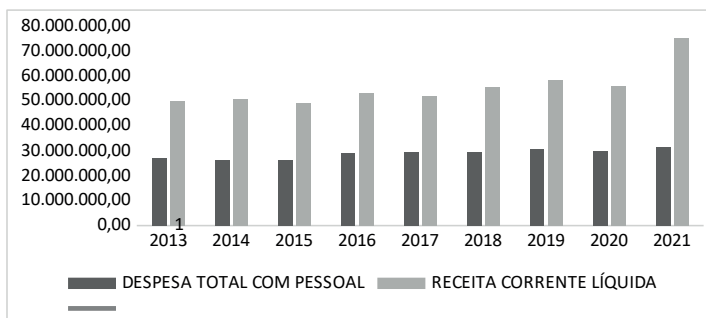
Os Gráficos 3 e 4 a seguir, apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município de Croatá durante o período de 2013 a 2021.

Gráfico 3 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Croatá



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 4 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Croatá



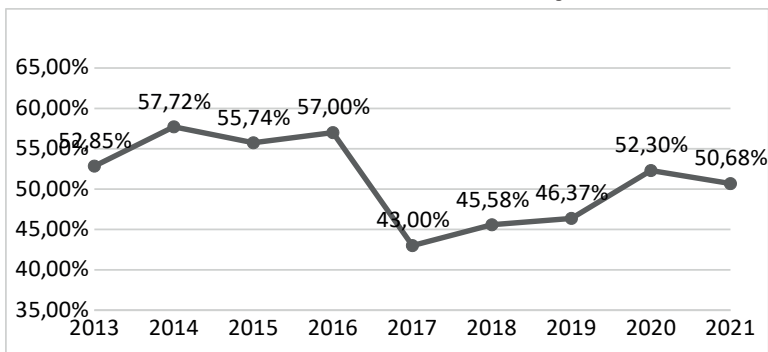
Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Como se pode notar nos Gráficos 3 e 4, o município de Croatá atingiu o percentual máximo de gastos com pessoal estipulado pela LRF nos anos de 2013, 2016 e 2017. Seu melhor resultado foi em 2021, com 41,70% da DTP/RCL. Em 2016, ano eleitoral, os gastos com pessoal se elevaram corroborando com os estudos de Silva (2021) e Avelino, Machado e Corrêa (2021). Este município teve eleições suplementares em 2018, não apresentando variações, em termos reais da DTP, mas uma elevação da RCL, o que resultou em uma redução do limite de gastos. No pleito seguinte, em 2020, a DTP do município de Croatá recolheu 1,5% contrapondo a hipótese confirmada em 2016. Assim, observou-se que os resultados do município de Croatá confirmaram parcialmente a hipótese 1, pois os gastos com pessoal se elevaram apenas em 2016 e houve decréscimo em 2020. Já a segunda hipótese levantada foi confirmada, visto que a localidade atingiu os limites em diversos exercícios do período.

4.3 Município de Guaraciaba do Norte

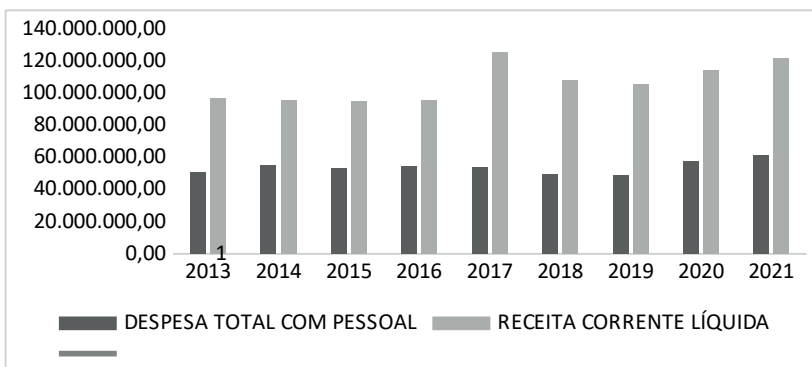
Os Gráficos 5 e 6 a seguir, apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município.

Gráfico 5 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Guaraciaba do Norte



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 6 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Guaraciaba do Norte



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

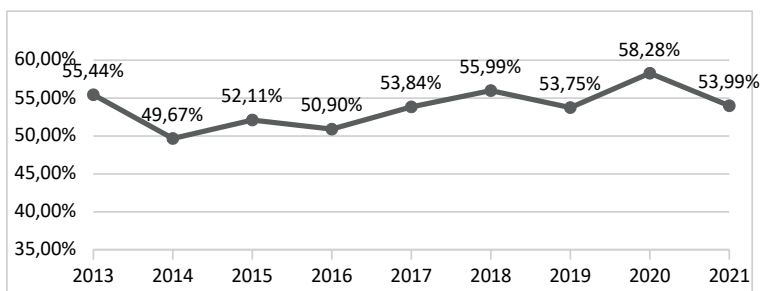
Pode-se perceber nos Gráficos 5 e 6 que o município de Guaraciaba do Norte manteve-se acima do limite máximo durante três anos consecutivos. No ano em que ocorreram eleições municipais (2016), o índice de percentual aumentou para 57%, causado pelo aumento efetivo das despesas com pessoal em 2,5%, mas sem apresentar crescimento da receita corrente líquida comprovando o pressuposto citado por Avelino, Machado e Corrêa (2021). Em 2020, ano eleitoral, os gastos com pessoal tiveram um aumento, saindo de 46,37%, em 2019, para 52,30%. Assim, os gastos com

pessoal neste município tiveram um comportamento semelhante à pesquisa de Almeida Júnior (2018), Ferro (2021), Rodrigues Júnior e Rabelo (2018) por excederem os limites dos gastos em algum dos períodos analisados, ratificando a segunda hipótese apresentada neste trabalho. Em anos eleitorais (2016 e 2020), confirmou-se a primeira hipótese, corroborando com a pesquisa de Avelino, Machado e Corrêa (2021) e Silva (2021).

4.4 Município de Ibiapina

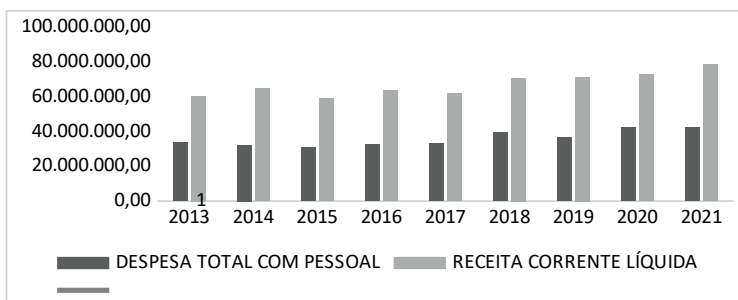
Os Gráficos 7 e 8 a seguir, apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município de Ibiapina durante o período de 2013 a 2021.

Gráfico 7 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Ibiapina



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 8 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Ibiapina

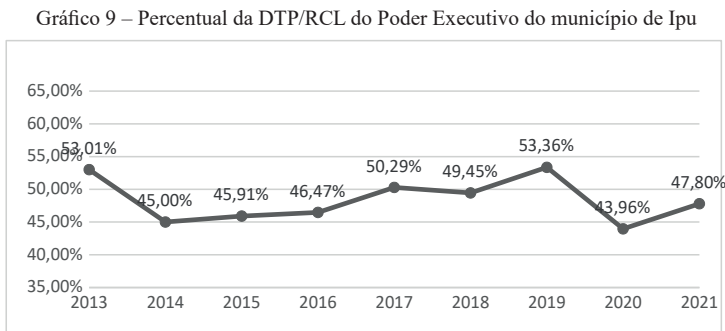


Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Pode-se notar nos Gráficos 7 e 8 que o município de Ibiapina extrapolou os limites legais (alerta, prudencial ou máximo) em todos os anos do período analisado, sendo os resultados mais críticos em 2013, 2018 e 2020. Em 2016 (ano eleitoral), apesar do percentual do limite ter reduzido, em comparação a 2015, a DTP teve um aumento efetivo de 5,77%, o que confirma a hipótese 1, que os gastos aumentam nos anos eleitorais. O maior aumento das despesas com pessoal e receita corrente líquida ocorreu em 2018, em que a DTP cresceu 19% em relação ao ano anterior, e a receita aumentou em torno de 14%. Em 2020, ano eleitoral, foi o segundo maior aumento das DTP em relação ao período anterior (16%) contra apenas 2% da RCL, confirmando a hipótese supracitada e corroborando com as pesquisas de Avelino, Machado e Corrêa (2021) e Silva (2021). Dessa forma, os resultados do município de Ibiapina corroboraram com as duas hipóteses levantadas nesta pesquisa, visto que o município não cumpriu os limites estipulados na LRF e aumentou seus gastos nos anos eleitorais.

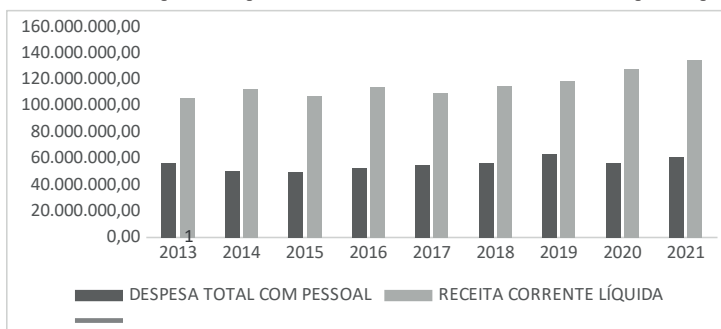
4.5 Município de Ipu

Os Gráficos 9 e 10 a seguir, apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município de Ipu durante o período analisado.



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 10 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Ipu



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

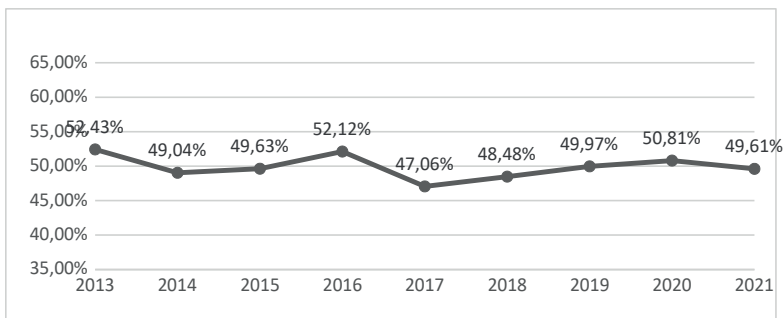
Os Gráficos 9 e 10 mostram que o município de Ipu foi o município da Serra da Ibiapaba que esteve abaixo do limite alerta na maior parte dos anos analisados, sendo que não ultrapassou o limite máximo de DTP/RCL em nenhum período. O maior percentual registrado foi de 53,36%, em 2019. No ano eleitoral de 2016, as despesas com pessoal apresentaram um aumento de 7,43%, mas permaneceu abaixo do limite alerta, visto que a receita corrente também aumentou de 6,12%. Resultado semelhante foi observado por Avelino, Machado e Corrêa (2021). O maior aumento efetivo de despesa com pessoal foi registrado em 2019, com 11,95%, em relação ao ano anterior. Em 2020, houve eleições municipais, e o resultado foi diferente do estudo supracitado de Avelino, Machado e Corrêa (2021), pois nesse ano houve queda de 11,5% em comparação a 2019. Por fim, os resultados mostraram que a hipótese 1 foi confirmada parcialmente, visto que apenas em 2016 houve aumento dos gastos no período eleitoral. Quanto à hipótese 2 pode-se dizer que ela foi refutada parcialmente, visto que na maioria dos exercícios, o município de Ipu obedeceu aos limites da LRF.

4.6 Município de São Benedito

Os Gráficos 11 e 12 a seguir apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente lí-

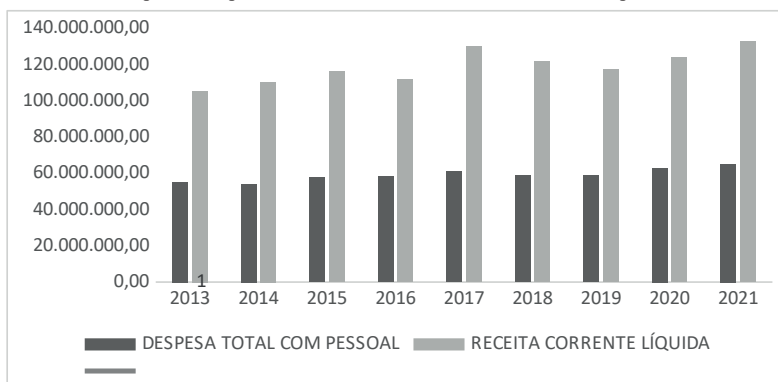
queda do município de São Benedito durante o período analisado.

Gráfico 11 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de São Benedito



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 12 - Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do Município de São Benedito



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

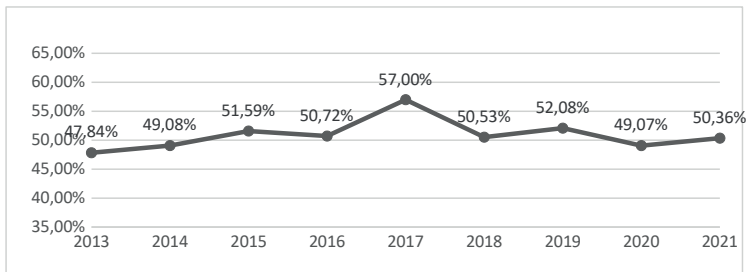
Pode-se notar nos Gráficos 11 e 12 que o município de São Benedito não atingiu o limite máximo dos gastos com pessoal em nenhum dos períodos analisados, apresentando resultados abaixo do limite alerta em 2017 e 2018. Em 2016, ano eleitoral, a DTP ficou praticamente sem alterações, enquanto a RCL apresentou queda de aproximadamente 4%, contribuindo para a elevação do percentual dos gastos para o limite prudencial. Em 2020, ano em que ocorreram as eleições municipais, a despesa com

pessoal teve um aumento efetivo de 7,3%. Tais resultados mostraram que a despesa com pessoal não se elevou por conta das eleições de 2016, porém cresceu no ano pós-eleitoral, conforme Silva (2021) constatou em suas pesquisas. Já em 2020, o aumento dos gastos neste ano eleitoral foi observado no município, ratificando as pesquisas de Avelino, Machado e Corrêa (2021) e Silva (2021). Assim, os resultados apresentados corroboraram com a hipótese 2 pelo fato de o município extrapolar algum dos limites, enquanto a primeira hipótese foi parcialmente confirmada, visto que houve aumento apenas no ano eleitoral de 2020.

4.7 Município de Tianguá

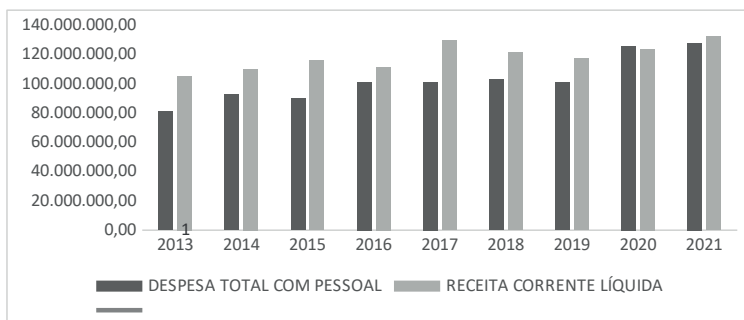
Os Gráficos 13 e 14 a seguir apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município de Tianguá durante os anos de 2013 a 2021.

Gráfico 13 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Tianguá



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 14 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Tianguá



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Os Gráficos 13 e 14 mostram que o município de Tianguá apresentou uma situação favorável, visto que as DTP superaram o limite máximo estipulado na LRF apenas em 2017. Em 2013, o município ficou abaixo do limite de alerta, e nos demais períodos apresentou variações de percentuais da DTP/RCL atingindo o limite de alerta e o limite prudencial. Em 2016, ano em que ocorreram eleições suplementares, a despesa total com pessoal voltou a se elevar. Esse comportamento dos gastos foi semelhante ao observado por Avelino, Machado e Corrêa (2021), em que se percebeu que houve maiores gastos com pessoal no ano eleitoral. Em 2017, a despesa permaneceu constante, porém a RCL se contraiu 10%, contribuindo para o alcance do limite máximo.

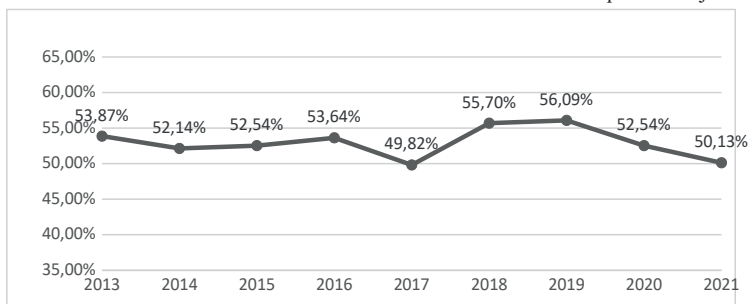
Nos anos de 2018 e 2019, o município passou por eleições suplementares, os resultados demonstraram que em 2018 o aumento dos gastos foi de 1,5%, e no ano seguinte teve uma redução de 1,8%, permanecendo praticamente o mesmo montante de 2017. A RCL de 2018 teve um acréscimo de 13,75%, contribuindo para a redução do percentual do limite legal. Já no exercício de 2020, ano de eleições municipais regulares, o aumento da DTP foi de 23,6%, o maior registrado no período, a RCL também teve recorde de arrecadação chegando a uma elevação de 32,2%. Assim, a análise dos dados demonstrou que a primeira hipótese foi parcialmente

confirmada, visto que em alguns anos eleitorais, o acréscimo de despesa com pessoal não foi observado. Já a segunda hipótese foi confirmada, pois o município extrapolou os limites da LRF.

4.8 Município de Ubajara

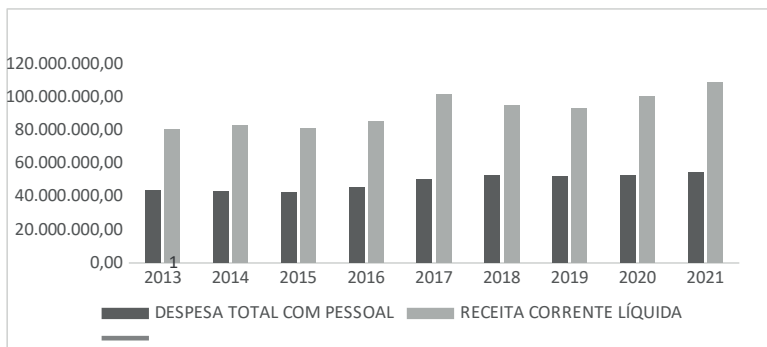
Os Gráficos 15 e 16 a seguir apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município de Ubajara durante o período de 2013 a 2021.

Gráfico 15 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Ubajara



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 16 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Ubajara



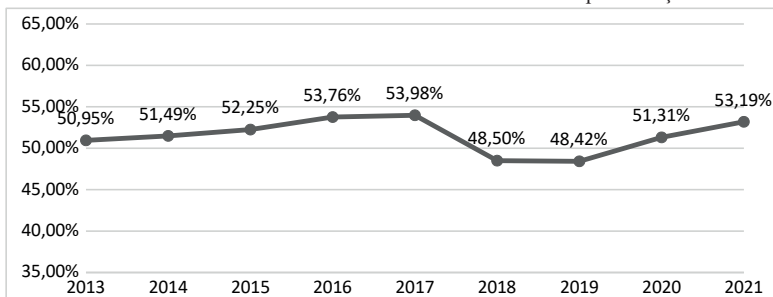
Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Conforme mostram os Gráficos 15 e 16, o município de Ubajara extrapolou o limite máximo das despesas com pessoal por dois anos consecutivos, permanecendo na maior parte do período acima do limite prudencial. Em 2016, ano eleitoral, o município apresentou elevação de gastos com pessoal de 6,95%, já no pleito seguinte, em 2020, o aumento dos gastos foi mínimo. Esse comportamento foi semelhante aos estudos de Avelino, Machado e Corrêa (2021). Em 2017, a RCL se elevou em 19,23%, em relação ao período anterior, enquanto a despesa total com pessoal aumentou apenas 10%, contribuindo assim para a redução do percentual que atingiu apenas o limite alerta. Vale observar que Silva (2021) constatou em sua pesquisa que há maiores gastos com pessoal em períodos eleitorais, sobretudo no período pós-eleitoral, o que foi observado tanto em 2017 quanto em 2021. Assim, os resultados corroboraram com as duas hipóteses levantadas neste trabalho, visto que houve aumento de gastos nos anos que ocorreram eleições e o município não cumpriu os limites da LRF durante o período analisado.

4.9 Município de Viçosa do Ceará

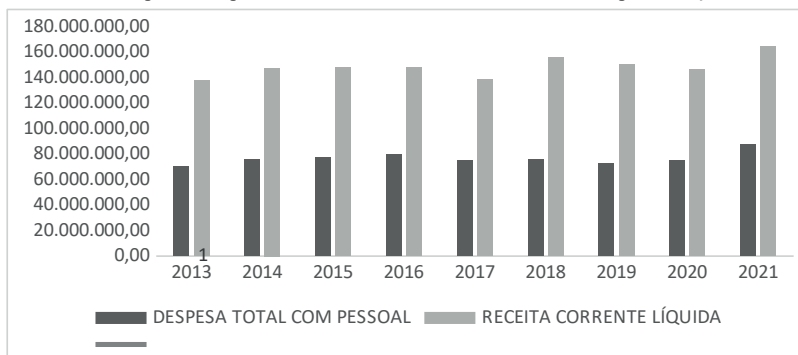
Os Gráficos 17 e 18 a seguir apresentam os percentuais de DTP/RCL, indicando também as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do município de Viçosa do Ceará durante o período analisado.

Gráfico 17 – Percentual da DTP/RCL do Poder Executivo do município de Viçosa do Ceará



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Gráfico 18 – Despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo do município de Viçosa do Ceará



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Conforme mostram os Gráficos 17 e 18, o município de Viçosa do Ceará conseguiu atender ao limite máximo dos gastos com pessoal estipulados pela LRF, porém na maioria dos exercícios atingiu o limite prudencial, em valores bem próximos dos limites globais, indicando que o governo municipal deve acompanhar os gastos para não atingir o limite máximo e sofrer penalidades previstas na LRF. Em 2018 e 2019, os resultados foram favoráveis, pois ficou abaixo do limite alerta. Isso foi causado devido ao aumento da receita corrente líquida de 12,44% contra a elevação de apenas 1,02% da despesa com pessoal. No exercício de 2016, ano eleitoral, houve um aumento da DTP de quase 3%, seguido de um decréscimo de 6% em 2017, tanto no gasto com pessoal quanto na RCL. Essa diminuição efetiva dos gastos, em 2017, ocorreu por conta que 5% das DTP passaram a ser com “Pessoal Inativo e Pensionista”, sendo classificado em inativos e pensionistas com recursos vinculados, ou seja, não entram no computo dos gastos com pessoal. Em 2020, ano que ocorreram as eleições, apresentou uma elevação dos gastos em 3%. Já em 2021, ocorreram eleições suplementares, e a despesa com pessoal aumentou significativamente, em 16,4%, a receita corrente líquida também se elevou, em 12,3%. Assim, os resultados demonstraram que estão de acordo com os obtidos por Avelino, Machado e Corrêa (2021).

Assim, a análise dos dados do município de Viçosa do Ceará corroboraram com as duas hipóteses apresentadas, visto que o município apresentou aumento das DTP no ano eleitoral e não cumpriu os limites estabelecidos pela LRF durante o período.

4.10 Análise geral dos municípios

Os resultados demonstraram que os dispêndios com pessoal realizados pelos Poderes Executivos, de todos os municípios da região da Serra da Ibiapaba, superaram os limites fixados na LRF em diversos anos do período analisado. Resultados semelhantes apresentaram os estudos de Silva (2021) sobre os municípios que compõem o Maciço de Baturité nos anos 2010 até 2019.

Na Tabela 2, nota-se que, o limite mais ultrapassado pelos municípios foi o limite prudencial, com 41%. Já o limite máximo foi atingido em 20% dos casos. Em 17% dos relatórios nenhum dos limites foram atingidos.

Tabela 2 - Percentual da DTP/RCL dos municípios

DESPESA TOTAL COM PESSOAL/RCL - %									
ANO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CARNAUBAL	52,44%	53,79%	53,20%	52,75%	56,68%	61,79%	53,99%	63,29%	60,94%
CROATÁ	54,00%	51,57%	53,95%	54,85%	57,09%	53,19%	52,36%	53,58%	41,70%
GUARACIABA DO NORTE	52,85%	57,72%	55,74%	57,00%	43,00%	45,58%	46,37%	52,30%	50,68%
IBIAPINA	55,44%	49,67%	52,11%	50,90%	53,84%	55,99%	53,75%	58,28%	53,99%
IPU	53,01%	45,00%	45,91%	46,47%	50,29%	49,45%	53,36%	43,96%	47,80%
SÃO BENEDITO	52,43%	49,04%	49,63%	52,12%	47,06%	48,48%	49,97%	50,81%	49,61%
TIANGUÁ	47,84%	49,08%	51,59%	50,72%	57,00%	50,53%	52,08%	49,07%	50,36%
UBAJARA	53,87%	52,14%	52,54%	53,64%	49,82%	55,70%	56,09%	52,54%	50,13%
VIÇOSA DO CEARÁ	50,95%	51,49%	52,25%	53,76%	53,98%	48,50%	48,42%	51,31%	53,19%

Fonte: elaborada pelos autores (2022)

Os municípios de Carnaubal, Ibiapina e Ubajara se mantiveram durante todos os anos excedendo algum dos percentuais legais, e apenas três localidades não atingiram o limite máximo (54%), Ipu, São Benedito e Viçosa do Ceará. O município de Ipu foi o que apresentou percentuais da despesa total com pessoal sobre a receita corrente líquida abaixo do limite alerta (48,60%) durante 5 entre os 9 anos analisados.

Em 2013, Tianguá foi o único município que apresentou percentual abaixo do limite de alerta, com 47,84% da RCL/DTP, enquanto Croatá e Ibiapina chegaram ao limite máximo dos gastos. O município de Ipu apresentou despesas abaixo do limite de alerta, nos anos de 2014, 2015 e 2016, enquanto Guaraciaba do Norte ultrapassou o limite total.

No ano eleitoral, de 2016, observou-se aumento nos gastos com pessoal em relação à RCL. Tianguá foi o que apresentou um maior aumento de despesa com pessoal, porém a RCL também sofreu variação positiva. Nota-se que, em diversos municípios, os limites foram ultrapassados não por conta do aumento efetivo dos gastos, mas pela redução da receita corrente líquida. Em 2017, isso ocorreu com os municípios de Carnaubal, Croatá e Tianguá.

Vale observar que nos municípios de Croatá e Tianguá ocorreram eleições suplementares e os percentuais das despesas sobre a RCL diminuíram em relação a 2017, devido ao aumento da RCL nesses municípios. No ano de 2020 ocorreram eleições regulares, e Carnaubal destacou-se pelo fato de apresentar o maior aumento dos gastos sobre a RCL de um ano para o outro, chegando ao percentual de 63,29%.

Em 2021, o último período analisado, Carnaubal manteve-se acima do limite máximo (60,94%), pois sua RCL não aumentou na mesma proporção da DTP. Ipu e Croatá ficaram abaixo do limite de alerta, ambos reduziram seus gastos, porém Ipu teve uma maior receita arrecadada. Viçosa do Ceará teve eleição suplementar neste ano e apresentou uma DTP/RCL maior que no ano anterior, justificada pela redução da receita corrente líquida.

Portanto, com a análise dos dados, pode-se comprovar parcialmente a hipótese 1, pois nem todos os municípios obtiveram aumento nos gastos com pessoal em anos eleitorais. Já a hipótese 2 teve sua confirmação, visto que todos os municípios da Serra da Ibiapaba atingiram algum dos limites das DTP/RCL.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados demonstraram que todos os municípios da região da Serra da Ibiapaba superaram os limites fixados na LRF (alerta, prudencial ou máximo) em diversos anos do período analisado. Dessa forma, confirmou-se a hipótese 2, ou seja, que os municípios da Serra da Ibiapaba não cumpriram os limites da LRF. Resultados semelhantes apresentaram os estudos de Silva (2021) sobre os municípios que compõem o Maciço de Baturité nos anos 2010 até 2019.

É importante ressaltar que, os municípios que ficaram com os percentuais acima do limite máximo, podem ter sofrido penalidades e restrições previstas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como: restrições para obtenção de garantia, recebimento de transferência voluntária e contratação de operação de crédito, causando impactos negativos em outras áreas importantes, visto que haverá menos recursos disponíveis para os outros gastos. No Art. 22 da referida lei, também prevê vedações para os entes que atingiram o limite prudencial, como a impossibilidade de criar cargos, empregos, conceder aumentos ou reajustes de remuneração. Por isso, é importante haver fiscalização e sanção aos gestores que agirem em desconformidade com a lei, para que mantenham o uso dos recursos públicos com responsabilidade e observância da legislação, priorizando sempre os benéficos à sociedade.

Foi possível identificar, também, o aumento das despesas totais com pessoal nos períodos eleitorais em alguns municípios, mas nem sempre foi no ano em que sucederam as eleições. Assim, é possível afirmar que a

hipótese 1, relacionada ao aumento de despesas com pessoal nos anos que sucedem as eleições foi parcialmente confirmada, e pode-se perceber a ocorrência de ciclos políticos.

Esta pesquisa foi relevante por se tratar de uma despesa que corresponde a maior parte do comprometimento da receita corrente líquida dos municípios, além de colaborar para que a sociedade compreenda a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e o seu cumprimento para a gestão pública eficiente, contribuindo para o controle social dos gastos públicos. Além disso, é importante que os governos conheçam o comportamento dos gastos com pessoal no decorrer dos anos, possibilitando um melhor planejamento e ajuste das políticas públicas às necessidades da população.

Dessa forma, sugere-se que, em pesquisas futuras, este estudo seja aprofundado utilizando outras variáveis, buscando inclusive identificar os fatores que influenciam esses gastos.

REFERÊNCIAS

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ALMEIDA JÚNIOR, C. F. de. **A despesa total com pessoal à luz da Lei complementar nº 101/00: Estudo de caso aplicado à Região Metropolitana de Fortaleza**. 2018. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em 2018) – Universidade Estadual do Ceará, 2018. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=89021>. Acesso em: 4 set. 2022.

AVELINO, V. dos S.; MACHADO, M. V. V.; CORRÊA, D. M. M. C. Responsabilidade fiscal: análise dos gastos com pessoal do Poder Executivo

nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. **Revista Controle: doutrina e artigos**, v. 19, n. 1, p. 125-159, 2021.

BARTOLUZZIO, A. I. S. de S.; ANJOS, L. C. M. dos. Ciclos políticos e gestão fiscal nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, p. 167-180, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.; s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [S. l.], 4 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, **Secretaria do Tesouro Nacional**. 12. ed., Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021.

Disponível em: <https://tesouro.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2022.

CRUZ, A. F. da *et al.* A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 764-775, 2018.

DE MORAIS, L. M. F.; DE QUEIROZ, D. B.; DE SOUSA, R. G. Ciclo político no índice de gasto com pessoal: uma análise no contexto brasileiro. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 1, p. 76-90, 2019.

FERRO, S. L. M. **O cumprimento do limite de despesa total com pessoal nas prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza**. 2017. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em 2017) – Universidade Estadual do Ceará, , 2017. Disponível em:<http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=85885>. Acesso em: 5 set. 2022.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira municipal: um estudo com os municípios do Paraná. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 10, n. 1, p. 64-83, 2011.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/en.php>. Acesso em: 4 ago. 2022.

HATTO, B. Impacto dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios. **Gestão de Finanças Públicas-Unisul Virtual**, 2018. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/11732>. Acesso: 5 mai. 2022.

LIMA, C. S. G. de. **A gestão pública em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos gastos com pessoal no município de Itaitinga/CE**. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50265/1/2018_tcc_csglima.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, p. 413-432, 2019.

MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S. A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais. **Revista Brasileira de Economia**, v. 73, p. 181-210, 2019.

MEDEIROS, J. P. de. **Análise das variáveis determinantes do crescimento das despesas de pessoal do GDF no período de 2011 a 2018**. 2021. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41962/1/2021_Joz%c3%a9liaPra%c3%a7adeMedeiros.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. Nova York: McGraw- Hill, 1959.

RABELO, N. C.; JÚNIOR, M. S. R. Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 16, n. 1, p. 243, 2018.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990.

SILVA, E. M. A. da. **Limites das despesas com pessoal definidos pela lei de responsabilidade fiscal: uma análise nos municípios do Maciço de Baturité (CE)**. 2021. Disponível em: TCC EDNARA MARIA ABREU DA SILVA.pdf (unilab.edu.br) Acesso em: 10 set. 2022.

TORRES, F. R.; VALLE, B. S. do. Impactos sobre a despesa com pessoal dos estados brasileiros em decorrência da LRF. **XXXII Encontro da ANPAD**, 2008. Disponível em: Microsoft Word - APS-A154.doc (anpad.org.br). Acesso em: 5 ago. 2022.

VERGNE, C. Democracia, eleições e afectação das despesas públicas nos países em desenvolvimento. **Revista Europeia de Economia Política**, v. 25, n. 1, p. 63-77, 2009.

Análise da autoavaliação do controle interno das instituições do sistema de justiça estadual do Ceará

Analysis of the self-assessment of the internal control of the institutions of the state justice system of Ceará

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.827>

Leonel Gois Lima Oliveira¹

Victor Mateus da Silva Viana²

Maiara Rodrigues Bezerra Campêlo³

RESUMO

O modelo do COSO Enterprise Risk Management (COSO-ERM) é tido como ferramenta de fortalecimento e promoção do sistema de controle interno, sendo relevante para a evolução da gestão de risco nas organizações. O objetivo foi analisar as informações de autoavaliação dos controles internos das instituições que compõem o sistema de justiça estadual do Ceará. Baseou-se no questionário encaminhado pelos jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), abordando as dimensões do COSO-ERM. Realizou-se uma análise comparativa das notas atribuídas apenas para os anos de 2016 até 2020. Foram buscadas similaridades e distinções nas respostas em relação às variáveis investigadas com a estrutura do sistema de controle interno a partir de uma abordagem descritiva. A coleta de dados foi realizada pelo TCE-CE durante a prestação de contas anual. Utilizou-se de estatística descritiva, análise horizontal e vertical dos dados coletados. Deste modo, os jurisdicionados do TCE-CE, que compõem o sistema de justiça do estado: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPGE) e Procuradoria Geral do Estado

1 Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Atualmente é professor do Centro Universitário Christus (Unichristus) e da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (Esmec). Coordenador Geral de Controle e Auditoria Interna do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). E-mail: leonel.oliveira@mpce.mp.br

2 Mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), graduado em Processos Gerenciais pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). E-mail: victormateus97@gmail.com

3 Graduada em Processos Gerenciais e Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). E-mail: maiararodriguesbc@gmail.com

(PGE) demonstraram uma uniformidade ao analisar a média de avaliação das dimensões. Observou-se que todas as organizações tiveram avaliação satisfatória em todos os anos de análise, exceto a PGE que no ano de 2017 apresentou uma avaliação de nível razoável. A contribuição gerencial possibilita monitorar uma evolução dos sistemas de controle interno de forma temporal e detectar quais elementos ou dimensões do COSO-ERM necessitam de maior atenção.

Palavras-chave: controle interno; gestão de riscos; justiça; COSO; Ceará.

ABSTRACT

The COSO Enterprise Risk Management (COSO-ERM) model is seen as a tool for strengthening and promoting the Internal Control System, being relevant for the evolution of risk management in organizations. The objective was to analyze the self-assessment information of the internal controls of the institutions that make up the state justice system of Ceará. It was based on the questionnaire sent by the jurisdictions to the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE-CE), addressing the dimensions of the COSO-ERM. A comparative analysis of the scores awarded only for the years 2016 to 2020 was carried out similarities and distinctions were sought in the responses in relation to the investigated variables with the structure of the internal control system from a descriptive approach. Data collection was performed by the TCE-CE during the annual rendering of accounts. Descriptive statistics, horizontal and vertical analysis of the collected data were used. In this way, the jurisdictions of the TCE-CE, which make up the State Justice system: Court of Justice of the State of Ceará (TJCE), Public Ministry of the State of Ceará (MPCE), Public Defender's Office of the State of Ceará (DPGE) and State Attorney General's Office (PGE) demonstrated a uniformity when analyzing the average evaluation of the dimensions. It was observed that all organizations had a satisfactory assessment in all years of analysis, except for the PGE in 2017, which presented a reasonable level assessment. The managerial contribution makes it possible to monitor the evolution of internal control systems over time

and to detect which elements or dimensions of COSO-ERM need greater attention.

Keywords: internal control; risk management; justice; COSO; Ceará.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 04-11-2022

Data de versão final: 15-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Ao abordar sobre bens e serviços promovidos pelo setor público, os produtos ou resultados tendem a ser mais difíceis de distinguir, indicando a necessidade de uso de indicadores intermediários. Um exemplo recorrente é o Judiciário, dado que parte da produção é imaterial e de complexa medição (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

Nesse contexto, tem sido recorrente a realização de estudos referentes à implementação de gestão de riscos nos diferentes tipos de organizações (SOUZA *et al.*, 2020). Contudo, verifica-se a ausência de estudos das realidades regionais ligadas à gestão de riscos de instituições públicas do sistema de justiça (NOGUEIRA; OLIVEIRA; CANIL, 2014), justificando o presente estudo para suprir essa lacuna.

Assim, como forma de estabelecer padrões mínimos de gestão de risco dentro das diversas organizações, especialmente para o setor público, foi desenvolvido o modelo *Enterprise Risk Management: integrated framework* (COSO-ERM ou COSO II) por uma entidade que integra instituições norte-americanas atuantes na gestão, contabilidade e governança (VASCONCELOS, 2020). Vários estudos em instituições públicas têm utilizado a metodologia COSO-ERM para avaliar seus controles internos, sendo que em grande maioria tem verificado uma aderência apenas parcial ao referido modelo (POLTRONIERI, 2012; BARRETO; CALLADO;

CALLADO, 2018; WANDERLEY; FONSECA; PAULA, 2015; WASSALLY, 2008; CANNAVINA; PARISI, 2015; SILVA, 2016; VASCONCELOS, 2020; OLIVEIRA; VASCONCELOS; VIANA, 2022). Desses estudos, apenas Silva (2016) e Vasconcelos (2020) retratam a avaliação dos sistemas de controles internos do Poder Judiciário em nível estadual, faltando um olhar que envolva todo o ente federativo, dada a condição de complementaridade da atuação dos poderes e das instituições públicas. Portanto, detecta-se uma lacuna, em termos teóricos e práticos, que consiste na adoção de um mesmo instrumento avaliativo que possibilite a avaliação e a comparação das dimensões do sistema de controle interno. Ademais, o olhar, em nível estadual, possibilita visualizar o esforço realizado para que um ente federativo procure se diferenciar dos demais sob os aspectos de governança e de gestão de riscos.

Portanto, o COSO-ERM é tido como ferramenta de fortalecimento e promoção do sistema de controle interno pelo Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE) desde o ano de 2016, ao regulamentar a Instrução Normativa nº 01/2015. A referida norma trata do preenchimento de um formulário de autoavaliação de controle interno durante o envio dos documentos da Prestação de Contas Anual (PCA) para apreciação dos conselheiros do TCE-CE. O formulário do TCE-CE, baseado no COSO-ERM, apresenta cinco dimensões: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimento de controle; informação e comunicação; e monitoramento (CEARÁ, 2015b). A atribuição das notas e as comprovações servem como forma de identificar as áreas que possuem maiores fragilidades e servem como um direcionamento para o planejamento das auditorias e inspeções (CEARÁ, 2015c). O caráter obrigatório de preenchimento e envio das informações possibilitou o acúmulo de uma base de dados que, inclusive, já foi objeto de pesquisa em outros estudos (ALMEIDA; PINHO; MACHADO, 2019; FERREIRA; SANTOS; VASCONCELOS, 2021; OLIVEIRA; VASCONCELOS; VIANA, 2022). Deste modo, o presente estudo se distingue com

a ampliação dos anos de análise e como escopo composto por instituições do sistema de justiça estadual do Ceará. Nesse contexto, foram selecionados os seguintes órgãos que compõem o sistema de justiça do Ceará: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPGE) e Procuradoria Geral do Estado (PGE).

A pergunta de pesquisa consiste em: como se descreve a estrutura de controle interno dos órgãos que fazem parte do sistema de justiça estadual do Ceará, na perspectiva de autoavaliação para os anos de 2016 a 2020? Portanto, o objetivo geral foi: analisar a estrutura de controle interno das instituições do sistema de justiça estadual do Ceará para os anos de 2016 a 2020. O estudo segue a seguinte estrutura: a presente introdução, na seção posterior trata das ferramentas de acompanhamento do controle interno: *Enterprise Risk Management: Integrated Framework* (COSO-ERM ou COSO II), em seguida têm os procedimentos metodológicos, as discussões e resultados, encerrando com as considerações finais.

2 FERRAMENTAS DE ACOMPANHAMENTO DO CONTROLE INTERNO: *ENTERPRISE RISK MANAGEMENT – INTEGRATED FRAMEWORK* (COSO-ERM OU COSO II)

Os controles internos são compreendidos como todas as ferramentas da organização destinadas à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que possibilitam dirigir, observar, prever ou governar fatos que acontecem dentro da organização e refletem em seu patrimônio, com a finalidade de mitigação de riscos (FRANCO; MARRA, 2001), com a finalidade de mitigação de riscos. Igualmente, considera-se que é impossível eliminar todos os riscos relacionados com as dinâmicas organizacionais na busca de seus objetivos, contudo, não se pode deixar de considerar que situações incômodas devem ser minimizadas, mediante a utilização de instrumentos efetivos de gestão de riscos (TCU, 2009).

O COSO apresentou o modelo de controles internos conhecido como COSO-ERM, o qual pode ser utilizado tanto para gerenciar os riscos empresariais, como para preservação de valor e criação de oportunidades para as organizações. O modelo do COSO-ERM tem o objetivo de alcançar quatro categorias de objetivos (estratégico, operacional, comunicação e conformidade), através de oito componentes (ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta ao risco, atividade controle, informações e comunicação e monitoramento), inter-relacionados em uma matriz, por meio do qual se promove a gestão das organizações em quatro níveis (organização, divisão, unidade de negócios e subsidiária), como demonstrado na Figura 1 (VASCONCELOS, 2020).

Figura 1 – Matriz COSO-ERM



Fonte: COSO (2017) apud Vasconcelos (2020).

A inter-relação desses componentes tem como finalidade alinhar o grau de apetite a risco de toda organização, fortalecer as decisões a serem tomadas por todos os seus agentes em resposta aos riscos, otimizar capital com implementação prévia de rotinas em caso de ocorrência de uma situação de risco previamente idealizada, reduzir os prejuízos operacionais e as surpresas, além de tentar identificar e antever cenários (COSO, 2017), conforme previsto em cada um dos seus elementos, a seguir:

- a) ambiente interno: moldado pela história e cultura da organização, é formado pelos valores adotados internamente pelos colaboradores da empresa, tais como integridade, valores éticos e meritocracia, serve como base para todos os demais elementos da matriz COSO. Organizações com sistemas de controle efetivo formalizam e comunicam os elementos de controle de forma clara e agem de maneira íntegra e consciente, a partir do compartilhamento de valores éticos e do trabalho em equipe (TCU, 2009);
- b) fixação de objetivos: realizada conforme orientação da missão e visão prevista no planejamento estratégico da empresa, é estabelecida para que haja um direcionamento nos controles internos da organização e no seu apetite ao risco, antes da identificação das oportunidades e ameaças relacionadas aos riscos (PÉRTILE *et al.*, 2013);
- c) identificação de eventos: momento em que administração busca conhecer e relacionar as situações que podem afetar os objetivos da organização, seja de maneira positiva como negativa, a partir de fontes externas ou internas, com a utilização de diversas técnicas (inventário de eventos, indicadores preventivos, análise de fluxo de processos) a depender das nuances de cada organização (COSO, 2017);
- d) avaliação dos riscos: após a identificação dos riscos e cenários associados, os controles internos analisam cada situação levantada, conforme sua probabilidade de ocorrência e impacto nos objetivos da organização, com utilização de técnicas de análise quantitativa ou qualitativa, inclusive, a partir da comparação com pares concorrentes no mercado, para quantificar seus efeitos inerentes e residuais (COSO, 2017);
- e) resposta ao risco: a partir da análise dos riscos, a organização prescreve qual será a resposta dada para cada um deles, com objetivo de reduzir, evitar, compartilhar ou mesmo aceitá-la, com estudo

do custo-benefício de cada medida a ser adotada, sob um viés de portfólio ao nível de toda organização (SOUZA, 2011);

f) atividade de controle: tem relação com as ações efetivamente tomadas pela empresa para garantir que as respostas selecionadas para os riscos identificados serão efetivadas, a partir de considerações de exequibilidade e eficácia de cada uma delas (COSO, 2017);

g) informações e comunicações: relacionam-se com a necessidade de a organização emitir de forma clara e rápida todas as informações relevantes para seus funcionários, no tocante às suas responsabilidades e funções, em todos os níveis hierárquicos, em função de cada necessidade (PÉRTILE *et al.*, 2013);

h) monitoramento: último elemento da matriz, serve para avaliação periódica da qualidade dos controles internos adotados, sempre em confronto com as estratégias escolhidas pela organização, mediante um processo contínuo, com indicação de melhorias e correções nos processos monitorados (BOYNTON; JOHNSON; KELL, 2002).

Nesse sentido, pode-se verificar a existência de uma grande sinergia entre todos os elementos da matriz, que reage de forma dinâmica para cada mudança ocorrida no cenário externo ou interno da organização (POLTRONIERI, 2012), motivo pelo qual se verifica que o sistema está sempre em contínuo aperfeiçoamento. Mesmo diante da premência de adoção dos controles internos para uma efetiva gestão de riscos, constata-se que, no Brasil, ainda há necessidade de adotar a metodologia COSO-ERM, sobretudo no setor público, para melhorar os processos relacionados aos controles internos. Dessa forma, em um estudo realizado na Universidade da Paraíba, os sistemas de controles internos atendiam apenas parcialmente aos ditames do COSO-ERM (BARRETO CALLADO; CALLADO, 2018), assim como na Marinha do Brasil, apenas os componentes de ambiente e atividades de controle estavam de acordo com a base metodológica do COSO, mesmo assim de forma bastante superficial (WANDERLEY; FONSECA; PAULA, 2015).

No Poder Judiciário, a realidade não é diferente, como demonstrado no Poder Judiciário da Paraíba e do Ceará, em que, por meio de estudos, constatou-se o baixo atendimento dos controles internos à metodologia COSO-ERM (SILVA, 2016; VASCONCELOS, 2020). Da mesma forma, a partir do levantamento de 382 relatórios de gestão de órgãos da Administração Pública federal, apenas 36,6% deles consideravam que os controles internos eram responsáveis por melhorar a realização dos objetivos das organizações (CANNAVINA; PARISI, 2015), enquanto na Controladoria Geral da União, órgão competente para efetuar o controle interno da Administração Pública Federal, apurou que boa parte dos seus integrantes desconhecia a metodologia COSO-ERM.

No mesmo sentido, em mais de 60 relatórios de controle interno, com cerca de 38 municípios brasileiros, a maioria das contratações era voltada para avaliação de riscos e atividades de controle, em prejuízo de questões ligadas aos elementos monitoramento, resposta ao risco, informação e comunicação. Com fundamento na literatura encontrada e nos estudos sobre o tema, é possível estabelecer que os órgãos públicos buscam focar mais em elementos referentes aos processos e procedimentos em vez de também buscar enfatizar os outros elementos da matriz COSO ou mesmo os resultados decorrentes dos controles internos (WASSALLY, 2008; CANNAVIVA; PARISI, 2015). Em todos os estudos encontrados, realizados em território nacional, não restou demonstrada a existência de um nível de controle interno que atendesse, de forma satisfatória, aos ditames da metodologia COSO-ERM.

2.1 O sistema de controle interno no estado do Ceará e a busca por maior integração

A previsão de um sistema de controle interno integrado é respaldada na Constituição Federal e foi enfatizada com a Emenda Constitucional nº 75/2012 da Constituição do Estado do Ceará de 1989, ao ampliar o es-

copo de atuação nos seguintes aspectos: a descentralização das atividades, mas sob a coordenação de um órgão central de cada poder; o estímulo ao controle social; e o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional; dentre outros pontos que envolve o monitoramento da gestão fiscal (CEARÁ, 2018a). Adicionalmente, outros marcos regulatórios foram instituídos visando o fortalecimento do referido sistema no estado, por exemplo: o protocolo de intenções nº 01/2017, celebrado entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o TCE-CE, que instituiu a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública (RECIGP); e a Emenda Constitucional nº 94/2018 que criou o Conselho de Governança Fiscal do estado, remetendo ao controle interno o papel de assessoramento ao referido Conselho (CEARÁ, 2018a; 2018b; RECIGP, 2019). A referida Rede tem sido importante para a realização de estudos que promovam aumentar o conhecimento do perfil dos órgãos centrais de controle interno do estado do Ceará. Desta forma, busca promover uma maior integração entre os órgãos e as instituições públicas por meio da sua adesão, da troca de experiências e do compartilhamento de boas práticas (OLIVEIRA; MONTEIRO; OLIVEIRA, 2021; VIDAL, 2023).

Porém, as organizações do sistema de justiça não ficam restritas à busca por integração apenas em nível estadual. Os órgãos de controle interno do TJCE e do MPCE atuam de forma integrada sob o direcionamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No Judiciário, são realizados fóruns de boas práticas de auditoria e controle interno do Poder Judiciário que promovem a capacitação e apresentação de casos de sucesso em auditoria interna e controle nos órgãos do Poder Judiciário nacional (REGO *et al.*, 2020). Esses fóruns servem como espaço de discussão prévia de regulamentações promovidas pelo próprio CNJ para o fortalecimento das práticas de auditoria e controle interno como, por exemplo, a Resolução CNJ nº 308/2020 (RIBEIRO, 2020). Vale destacar o formato semelhante adotado por meio

de grupos de trabalho de controle interno dentro do Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público (FNG-MP). Inclusive, encontra-se em tramitação no CNMP uma proposta de diretrizes para o controle interno no Ministério Público que apresenta semelhanças com a resolução CNJ mencionada anteriormente (CNMP, 2022a; 2022b).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa apresenta uma abordagem descritiva, haja vista seu objetivo primordial de descrever as características de um fenômeno, a partir da utilização de técnicas de dados padronizadas como característica mais significativa deste tipo de estudo (GIL, 2022).

Os dados foram disponibilizados pelo TCE-CE, a partir de um pedido formulado à Ouvidoria, com base na Lei nº 12.527 de 2011, que garante o acesso à informação. O preenchimento do formulário é realizado durante o envio das documentações da Prestação de Contas Anual (PCA) no primeiro semestre do ano posterior. Por exemplo, os dados de 2016 que foram objetos de estudos de Almeida, Pinho e Machado (2019) e Ferreira, Santos e Vasconcelos (2021) foram fornecidos até o primeiro semestre do ano de 2017. As respostas foram fornecidas pelos dirigentes responsáveis pelos órgãos centrais de controle interno e validadas pelo dirigente máximo de cada poder ou instituição. Portanto, o preenchimento possui um caráter formal e institucional para a compreensão de um sistema de controle interno do estado do Ceará.

Após o recebimento dos formulários de autoavaliação dos jurisdicionados do TCE-CE, definiu-se como amostra apenas as respostas fornecidas pelos órgãos que compõem o sistema de justiça do estado, a saber: Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPGE), Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), Procuradoria Geral do Estado (PGE) e Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

Desse modo, analisou-se os anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 com relação aos componentes da matriz COSO-ERM, a partir da resposta de 24 perguntas sobre o tema, divididas em cinco dimensões, conforme exposto no Quadro 1. Destaca-se que, à época do questionário, as dimensões identificação de riscos e resposta ao risco ainda não haviam sido adotadas na matriz COSO-ERM proposta pelo TCE-CE, razão pela qual não fizeram parte deste estudo. Ademais, os dados do ano de 2016 foram coletados a partir de planilhas enviadas pelo TCE-CE para as organizações. A partir de 2017, as notas passaram a ser preenchidas dentro do sistema informatizado de Prestação de Contas Anuais do TCE-CE.

Quadro 1 – Dimensões de avaliação da estrutura do sistema de controle interno

1. Ambiente de controle
1.1. O planejamento estratégico está formalizado por meio de objetivos e metas.
1.2. Existe(m) código(s) formal(is) de conduta e outras políticas que explicitam os referenciais éticos da instituição a todos.
1.3. A estrutura organizacional atualizada está formalmente estabelecida.
1.4. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.
1.5. Os deveres e responsabilidades essenciais são divididos ou segregados entre diferentes pessoas para reduzir o risco de ocorrerem erros, desperdícios ou fraudes.
1.6. A alta direção monitora a implementação das recomendações e determinações da auditoria interna, dos controles interno e externo.
1.7. Existe programa de educação continuada efetivamente executado com ações de capacitação orientadas para melhorar o desempenho dos servidores.
1.8. Durante o processo de contratação de colaboradores e preenchimento de cargos comissionados, existem regras e controles para evitar privilégios.
1.9. Os resultados das avaliações de desempenho são considerados para tomada de decisão por parte das chefias e são comunicados ao servidor mediante <i>feedback</i> .
2. Avaliação de risco
2.1. É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência e impacto desses riscos, sua classificação e a consequente resposta ao risco.
2.2. Durante o processo de tomada de decisão gerencial, é considerado o diagnóstico de riscos, já comentado no item 2.1 desse questionário.
2.3. Existe histórico, nos últimos 5 anos, de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.

Quadro 1 – Dimensões de avaliação da estrutura do sistema de controle interno (continuação)

2.4. Na ocorrência de indícios de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.
3. Procedimentos de controle
3.1. As políticas e ações de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da unidade, estão formalizadas (normas e manuais) e são amplamente disseminadas nos diversos níveis da organização.
3.2. Há política de segurança da informação formalmente definida.
3.3. Os ativos, recursos e registros vulneráveis, são protegidos e salvaguardados por acesso restrito e controles físicos.
3.4. É realizado periodicamente inventário de bens e valores de responsabilidade da entidade, observando inclusive a sua adequada mensuração nos registros contábeis.
3.5. Existe plano de atividades de auditorias internas periódico, aprovado pela alta direção e efetivamente executado.
4. Informação e comunicação
4.1. As informações consideradas relevantes para o órgão são devidamente identificadas, documentadas e armazenadas.
4.2. O fluxo de informações e das comunicações está devidamente documentado, atende aos objetivos do órgão de forma tempestiva, e perpassa todos os níveis hierárquicos.
5. Monitoramento
5.1. A estrutura de controle interno do órgão/entidade é periodicamente monitorada, para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.
5.2. Quando necessário, os gestores determinam ações corretivas com vistas ao aperfeiçoamento da estrutura de controle interno do órgão.
5.3. Existem padrões para medir periodicamente o desempenho da organização em relação a todos os seus objetivos e metas.
5.4. Quando necessário, os gestores determinam ações corretivas com vistas ao alcance de metas.

Fonte: Ceará (2015b).

O formulário conta com uma escala de frequência que para cada uma das variáveis, os gestores dos órgãos de controle interno respondiam o número de “1” a “4”, sendo que o numeral “1” representava “nunca”, o numeral “2” indicava “raramente”, o número “3” indicava “com frequência” e o “4” retratava “sempre”. No Quadro 2 é mostrado o método utilizado na Instrução Normativa TCE/CE nº 01/2015, que trata de critérios de classificação e seleção de órgãos jurisdicionados, para fins de instrução

inicial presencial, aos quais envolvem os elementos de materialidade, relevância, avaliação do controle interno e vulnerabilidade (CEARÁ, 2015).

Quadro 2 – Atribuição de pontos pelo nível de controle interno (CI)

Média das respostas de autoavaliação	Nível de controle interno
$3 \leq CI \leq 4$	Satisfatório
$2 \leq CI < 3$	Razoável
$1 \leq CI < 2$	Insatisfatório

Fonte: Ceará (2015b).

De tal maneira, a análise baseou-se em métodos de estatística descritiva para organizar, resumir e descrever aspectos importantes dos dados coletados, assim como comparar características entre dois ou mais conjuntos de dados (REIS; REIS, 2002).

Esse tipo de análise permite comparar e visualizar o desempenho global do controle interno em relação às dimensões ou aos componentes avaliados: (1) ambiente de controle; (2) avaliação de risco; (3) procedimentos de controle; (4) informação e comunicação; e (5) monitoramento, em conformidade com a metodologia COSO-ERM. Para estudo dos dados, foi utilizada a média ponderada simples entre as dimensões do COSO-ERM, utilizou-se do software Excel e *Statistical Package for Social Science* (SPSS), versão 22.

Para apresentação dos resultados, as notas dadas pelos dirigentes de cada órgão, em relação a cada variável, foram consolidadas em uma única nota a partir das médias simples das respostas, para cada elemento da COSO-ERM. Ao final, as notas de todas as variáveis foram consolidadas em uma única nota, para fins de verificar o grau de adequação da gestão de risco ao modelo COSO-ERM, considerando o critério utilizado na Instrução Normativa TCE/CE nº 01/2015 (CEARÁ, 2015).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados desta pesquisa serão apresentados tendo como base as notas de autoavaliação dos órgãos que compõem o sistema judiciário do Ceará em relação às cinco dimensões da Instrução Normativa TCE/CE nº 03/2015. Utilizou-se da média ponderada entre os construtos do COSO-ERM, no período entre 2016 até 2020, para comparar os resultados entre os anos, se aumentou ou diminuiu, bem como o nível de controle interno dos jurisdicionados.

As médias de autoavaliação dos jurisdicionados em relação às dimensões de controle interno foram disponibilizadas em tabelas para facilitar as análises comparativas. Portanto, vale destacar que a PGE não se autoavaliou no ano de 2016. A ausência das informações é justificada pelo não envio da planilha com as notas de autoavaliação. A partir do ano de 2017, as notas foram atribuídas dentro do sistema de Prestação de Contas do TCE-CE. Na Tabela 1 pode-se verificar a avaliação de CI na dimensão ambiente de controle.

Tabela 1 – Avaliação de (CI) – Ambiente de controle

Órgão	2016	2017	2018	2019	2020
DPGE	4	4	4	4	4
MPCE	3,88	4	4	4	3,77
PGE	-	3,33	4	4	4
TJCE	3,22	3,88	3,88	3,88	3,88

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Salienta-se que na dimensão ambiente de controle todos os órgãos durante os cinco anos de análise apresentaram um nível de controle satisfatório, também vale salientar que a PGE e o TJCE foram aumentando sua avaliação em comparação com o primeiro ano de avaliação. Desta forma, o resultado da Tabela 1 demonstra como os órgãos possuem maior atenção com os componentes avaliados do item ambiente de controle, seguindo um

padrão semelhante aos órgãos públicos apontados nos estudos de Wanderley, Fonseca e Paula (2015) e Barreto, Callado e Callado (2018). Os itens estão mais relacionados ao caráter de estruturação de uma instituição pública e, portanto, foram autoavaliados como uma condição mais satisfatória.

No ano de 2016, devido à necessidade de correção técnica do instrumento de coleta a fim de evitar erros, houve uma alteração pontual na orientação das respostas do item 2.3 do formulário. As novas orientações dadas pelo TCE-CE para esse item, antes do recebimento das respostas pelos órgãos jurisdicionados, foram as seguintes: (1) “Nunca” passou para “Foram identificados mais de 4 casos de fraudes e perdas”; (2) “Raramente” passou para “Foram identificados mais de 2 e até 4 casos de fraudes e perdas”; (3) “Com frequência” passou para “Foram identificados até 2 casos de fraudes e perdas”; e (4) “Sempre” passou para “Não existe histórico de fraudes e perdas”. A alteração de entendimento ocorreu apenas no ano de 2016 e, nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020 as respostas dadas para esse item foram (4) Sempre, agora representa “Foram identificados mais de 4 casos de fraudes e perdas” (FERREIRA, 2018).

Tabela 2 – Avaliação de (CI) – Avaliação de risco

Órgão	2016	2017	2018	2019	2020
DPGE	3,5	3,25	2,75	3,25	3,25
MPCE	4	3,25	2,75	2,75	2,75
PGE	-	1,75	3,25	1,75	3,25
TJCE	2,5	2,75	2,75	2,75	2,25

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Na dimensão avaliação de risco conforme a Tabela 2, nota-se uma diminuição da média de avaliação em comparação com as demais dimensões o que se deve, principalmente, ao item 2.3, que teve como resposta mais recorrente nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020 o numeral 1 “Nunca”. No ano de 2016, o TJCE foi o único órgão que respondeu “Nunca” para o item 2.3.

Tratando-se da dimensão avaliação de risco, a PGE demonstrou avaliação insatisfatória nos anos de 2017 e 2019. Já a DPGE tem avaliação satisfatória nos anos de 2016, 2017, 2019 e 2020, com exceção de 2018 que se identifica uma avaliação razoável. Por outro lado, verifica-se que o MPCE teve avaliação satisfatória nos anos de 2016 e 2017, e os demais anos se autoavaliou de forma razoável. Da mesma forma, o TJCE apresentou avaliação razoável $2 \leq CI < 3$ nos cinco anos de análise.

Tabela 3 – Avaliação de (CI) – Procedimentos de controle

Órgão	2016	2017	2018	2019	2020
DPGE	3,8	4	4	4	4
MPCE	3,6	3,8	3,6	3,8	3,8
PGE	-	2,8	4	4	4
TJCE	3,4	3,6	3,6	3,6	3,6

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Na dimensão procedimentos de controle, a DPGE foi a que obteve melhor média de avaliação. De forma geral, todos os órgãos tiveram avaliação satisfatória durante todos os anos, a única exceção foi a PGE que em 2017 obteve avaliação razoável. Assim, o TJCE demonstra obter a menor média nessa dimensão. Os resultados da Tabela 3 reforçam o entendimento dos órgãos públicos em buscar focar mais em elementos relacionados a processos e procedimentos (WASSALLY, 2008; CANNAVIVA; PARISI, 2015).

Tabela 4 – Avaliação de (CI) – Informação e comunicação

Órgão	2016	2017	2018	2019	2020
DPGE	4	4	4	4	4
MPCE	3	4	4	3,5	3,5
PGE	-	4	4	4	4
TJCE	3,5	4	3	3	3

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Quanto à dimensão informação e comunicação visualiza-se na Tabela 4 que todos os órgãos obtiveram avaliação satisfatória durante os cinco anos analisados. A DPGE e PGE tiveram as melhores médias, ambas (4), enquanto o MPCE e o TJCE tiveram oscilações durante os anos. O TJCE também foi o mais mal avaliado nessa dimensão.

Tabela 5 – Avaliação de (CI) – Monitoramento

Órgão	2016	2017	2018	2019	2020
DPGE	3,5	4	4	4	4
MPCE	3,75	4	4	4	3,75
PGE	-	1	4	4	4
TJCE	3,5	4	4	4	4

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Na Tabela 5, ao tratar do monitoramento, observa-se que todos os órgãos apresentaram avaliação satisfatória durante os anos de análise, exceto a PGE no ano de 2017 ao apresentar uma avaliação insatisfatória.

A Tabela 6 contém a avaliação geral da estrutura de controle interno dos órgãos do sistema judiciário estadual cearense em todas as suas dimensões do COSO-ERM.

Tabela 6 – Avaliação da estrutura de controle interno

Órgão	2016	2017	2018	2019	2020
DPGE	3,76	3,85	3,75	3,85	3,85
MPCE	3,64	3,81	3,67	3,61	3,51
PGE	-	2,57	3,85	3,55	3,85
TJCE	3,22	3,64	3,44	3,44	3,34

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Por fim, ao analisar de forma geral a média de avaliação das dimensões, constata-se que com exceção da PGE que apresentou avaliação razoável durante o ano de 2017, todos os órgãos tiveram avaliação satisfatória, podendo assim verificar que a DPGE foi quem obteve as melhores

médias de avaliação em todos os anos em comparação com os demais órgãos, seguido pelo MPCE e PGE, sendo que o TJCE foi quem apresentou as menores notas de avaliação de acordo com a atribuição de pontos pelo nível de controle interno da Instrução Normativa TCE/CE nº 01/2015 (CEARÁ, 2015b).

Observa-se que o MPCE apresentou oscilações dentre os anos. No ano de 2017 apresentou o maior valor de autoavaliação na série histórica, sendo visualizado quedas em cada um dos anos seguintes. Já o TJCE apesar de ter tido uma avaliação satisfatória em todos os anos de análise, demonstra que alguns itens em seus componentes de controle interno precisam ser ajustados, principalmente na dimensão informação e comunicação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação aos objetivos da pesquisa, verifica-se que os resultados do presente estudo servem para fornecer um panorama do sistema de controle interno das instituições que formam o sistema judiciário estadual do Ceará, na perspectiva de autoavaliação, à luz da metodologia COSO-ERM, para os anos de 2016 a 2020. A partir das notas dadas pelos gestores, pode-se analisar como se encontra o sistema de controle interno desses órgãos, fornecendo parâmetros para dimensionar os desafios dos gestores que atuam com os controles internos das instituições públicas do estado do Ceará.

Como contribuição científica, existe a possibilidade de avançar na visualização dos sistemas de controle interno, sob um recorte temporal, haja vista a ausência de estudos nesse sentido. Os resultados ora apresentados poderão ser utilizados no futuro, em outras pesquisas, para verificar quais os impactos e as melhorias dos indicadores aqui analisados.

A contribuição gerencial possibilita monitorar uma evolução dos sistemas de controle interno de forma temporal e detectar quais elementos ou dimensões do COSO-ERM necessitam de maior atenção. Além disso, no âmbito dessas instituições os gestores poderão trocar informações para me-

lhorar suas notas, razão pela qual uma plena caracterização é necessária. Vale destacar que as notas atribuídas não são compartilhadas entre os órgãos auditados pelo TCE-CE, razão pela qual a presente consolidação serve para fins de comparação entre as administrações envolvidas no estudo.

O estudo contribui para demonstrar como os cidadãos e os próprios integrantes da universidade podem ter acesso a um conjunto de dados, a partir da utilização da Lei de Acesso à Informação (LAI), que antes não era disponível ao público em geral. Inclusive, o estudo fornece um panorama da estrutura de controle interno do sistema de justiça estadual ao público em geral, a partir da visualização das respostas fornecidas pelos poderes e instituições do Ceará que a compõem.

Recomenda-se a realização de pesquisas futuras com a ampliação de outras instituições que integram o sistema de justiça, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), bem como das instituições policiais, a saber: Polícia Militar, Polícia Civil, Perícia Forense, Corpo de Bombeiros e a própria Secretaria de Segurança Pública, a fim de comparar o controle interno dessas organizações. Deste modo, justifica-se a ausência de detalhamento do ano posterior (2021), pois não foi disponibilizado para análise preliminar dentro do próprio TCE-CE. Além disso, as notas foram atribuídas pelos próprios jurisdicionados, razão pela qual podem existir vieses ou sobrevalorização das pontuações em determinadas questões

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. M. P.; PINHO, R. C. S.; MACHADO, M. V. V. Controles internos e gestão de riscos: instrumento de eficiência dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 74-113, jul./dez., 2019.

BARRETO, K. A.; CALLADO, A. A. C.; CALLADO, A. L. C. Controle interno sob enfoque dos componentes do framework COSO ERM: um

estudo em uma instituição de ensino superior. *In*: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 18, 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2018.

BOYNTON, W. C.; JOHNSON, R. N.; KELL, W. G. **Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

CANNAVINA, V. C.; PARISI, C. Gestão pública em entidades brasileiras: adequação dos procedimentos de controles internos às normas COSO/INTOSAI. **Revista Universo Contábil**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 6-26, 2015.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 01/2015. Estabelece procedimentos para a elaboração e implementação do plano anual de instrução inicial das prestações de contas. **Diário Oficial / TCE-CE**, ano 2, n. 107, p. 1-9, 25 de junho de 2015. 2015a.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 03/2015. Dispõe sobre a autoavaliação de controle interno dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado. **Diário Oficial / TCE-CE**, ano 2, n. 214, p. 8-12, 2015b.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Instituído formulário de autoavaliação de controle interno dos jurisdicionados do TCE**. 2015c. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/corregedoria/corregedoria-noticias/2150-instituido-formulario-de-autoavaliacao-de-controle-interno-dos-jurisdicionados-do-tce-ceara>. Acesso em: 26 maio 2021.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará, 1989**: atualizado até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: Inesp, 2018a.

CEARÁ. Protocolo de Intenções nº 01/2017, de 14 de dezembro de 2017. Protocolo de Intenções que entre si celebram os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Ceará; o Ministério Público do Estado do Ceará; a Defensoria Pública do Estado do Ceará; o Tribunal de Contas do Estado do Ceará; para a criação da Rede de Controle Interno da Gestão Pública. **Diário Oficial do estado do Ceará**, n. 10, v. 59, p. 7-9. Fortaleza, 28 de março de 2018b.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Começa a 1ª Reunião Ordinária de 2022 do Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público**. 2020a. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15309-comeca-a-1-reuniao-ordinaria-de-2022-do-forum-nacional-de-gestao-do-ministerio-publico>. Acesso em: 6 jun. 2022.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Começa a tramitar no CNMP proposta sobre diretrizes para controle interno no Ministério Público**. 2020b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15496-comeca-a-tramitar-no-cnmp-proposta-sobre-diretrizes-para-controle-interno-no-ministerio-publico>. Acesso em: 9 ago. 2022.

COSO. Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission. **Enterprise risk management: integrating with strategy and performance**. Estados Unidos: COSO, 2017.

FERREIRA, G. J. B. C. **Órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e seus controles internos: efeito tamanho - desempenho**. 2018. 90 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

FERREIRA, G. J. B. C.; SANTOS, J. G. C.; VASCONCELOS, A. C. Avaliação do controle interno e tamanho dos órgãos sob jurisdição do Tribunal

de Contas do Ceará. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 1-21, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GOMES, A. de O.; GUIMARÃES, T. de A. Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 379-401, 2013.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NOGUEIRA, F. R.; OLIVEIRA, V. E. de; CANIL, K. Políticas públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC, SP. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 17, p. 177-194, dez., 2014.

OLIVEIRA, E. H. P.; MONTEIRO, H. J. B.; OLIVEIRA, L. G. L. (Orgs.). **Diagnóstico do sistema de controle interno dos municípios do estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Inesp, 2021.

OLIVEIRA, L.G. L.; VASCONCELOS, F. F.; VIANA, V. M. S. Avaliação da estrutura do sistema de controle interno dos poderes e instituições públicas do Ceará para os anos de 2016 a 2018. **Revista Controle**, v. 20, n. 1, p. 163-189, jan./jun., 2022.

PÉRTILE, R. T. N.; DEDONATTO, O.; MAZZIONI, S.; KUGER, S. D.; ZANIN, A. Aplicação do modelo COSO ERM no gerenciamento dos controles internos em uma universidade comunitária. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista – UNIOESTE/MCR**, v. 13, n. 24, p. 53-71, 2013.

POLTRONIERI, C. C. **Um estudo sobre controles internos em pequenas e médias empresas de TI.** 2012. 88 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

RECIGP. Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública. **Planejamento estratégico 2019-2023.** Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Inesp, 2019.

REIS, E.; REIS, I. **Análise descritiva de dados.** Relatório técnico do Departamento de Estatística da UFMG, Belo Horizonte, v. 1, 2002.

REGO, H. P.; ROSA, A. C. S.; SANTOS, F. R.; OLIVEIRA, L. G. L.; CARVALHO, P. S. B. (Org.). **Compilação de anotações dos fóruns de boas práticas de auditoria e controle interno do Poder Judiciário:** capacitação e apresentação de cases de sucesso em auditoria interna e controle nos órgãos do Poder Judiciário Brasileiro. Belo Horizonte: JML, 2020.

RIBEIRO, L. C. P. **Comentários à Resolução CNJ nº 308/2020.** Brasília: Editora do Autor, 2020.

SILVA, C. A. **Controles internos do Tribunal Eleitoral da Paraíba:** uma verificação de sua adequabilidade ao modelo COSO ERM. 2016. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SOUZA, F. S. R. N.; BRAGA, M. V. A.; CUNHA, A. S. M.; SALES, P. D. B. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 54, p. 59-78, 9 mar. 2020.

SOUZA, J. S. **Modelo para identificação e gerenciamento do grau de risco de empresas** – MIGGRI. 2011. 194 f. Tese (Doutorado) – Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Critérios gerais de controle interno na administração pública**: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: TCU, 2009.

VASCONCELOS, F. F. **Gestão de Riscos no Poder Judiciário**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

VIDAL, S. H. C. A integração dos sistemas de controle interno no âmbito da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública no estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 21, n. 1, p. 346-371, 2023.

WANDERLEY, C. A. N.; FONSECA, A. C. P. D. da; PAULA, H. A. de. Controles internos no setor público à luz da estrutura do COSO: o caso de um órgão de compra da Marinha do Brasil. **Contexto**, Porto Alegre, v. 15, n. 30, p. 77-93, maio/ago., 2015.

WASSALLY, L. P. M. P. **Controles internos no setor público**: um estudo de caso na Secretaria Federal de Controle Interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. 2008. 95 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

Análise da implantação do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB no município de Horizonte - CE

Analysis of the implantation of the Electronic Prontuary of the Citizen (PEC) of the e-SUS AB in the Horizonte - CE municiple

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.834>

Ravena Moura Rodrigues¹
Alexandre Oliveira Lima²
Ruan Carlos dos Santos³
Iarlla Silva Ferreira⁴
Antônia Márcia Rodrigues Sousa⁵

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de implementação e as contribuições do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB para a melhoria nos serviços de saúde de Horizonte–CE. Metodologicamente é uma pesquisa com abordagem qualitativa de natureza descritiva e documental. Os dados foram obtidos por meio de questionário respondido por 98 profissionais de saúde que atuam com o PEC. Em complemento,

1 Graduada em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: ravenamourarodrigues@gmail.com

2 Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialista em Gestão de Organizações de Saúde (UFC), além de graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Ministra as disciplinas Empreendedorismo no Setor Público, Contabilidade Pública, Orçamento Público e Auditoria e Controladoria no Setor Público. E-mail: alexandrelima@unilab.edu.br

3 Mestre em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e doutorando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Atualmente, é professor nos cursos de bacharel em Administração, Ciências Contábeis e Tecnologia em Gestão Financeira/Recursos Humanos/Processos Gerenciais/Logística no Centro Universitário Uniavan (Avantis), avaliador de artigo de revistas nacionais/internacionais e integrante do comitê científico da Revista RGC e Connection Scientific Journal. E-mail: ruan_santos1984@hotmail.com

4 Mestre e doutoranda em Enfermagem pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com experiência em saúde pública, da mulher, materna e mamária. Especialista em Saúde Pública pela Escola de Saúde Pública do Ceará (ESPC). Graduação em Enfermagem pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: iarlla@live.com

5 Doutora em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Atualmente é Professora Adjunta da Universidade Federal do Ceará (UFC - Campus Sobral) no Programa de Graduação em Ciências Econômicas e Finanças e Professora Convidada pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Pertence ao Grupo de Pesquisa em Finanças, Inovação, Controle, Empreendedorismo e Sustentabilidade (GFICES). E-mail: pesquisadoramarcia Rodrigues@gmail.com

realizou-se pesquisa com a coordenadora da AB do município. Os dados apontaram que o sistema necessita de atualizações e que a capacitação ofertada aos servidores da saúde foi insuficiente e não abordou todas as funcionalidades do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC). No entanto, ao longo do tempo e de sua utilização, os profissionais afirmaram que o PEC demonstrou ser uma ferramenta de alta relevância para gestão do cuidado ao paciente e que, por meio dele, é possível promover uma saúde pública de qualidade no município.

Palavras-chave: Tecnologias da Informação e Comunicação; sistemas de informação em saúde; e-SUS AB; Prontuário Eletrônico do Cidadão.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the implementation process and the contributions of the Electronic Citizen Record (PEC) of e-SUS AB for the improvement of health services in Horizonte - CE. Methodologically, it is research with a qualitative approach of a descriptive and documentary nature. The data were obtained through a questionnaire answered by 98 health professionals who work with the system. In addition, a survey was carried out with the AB coordinator of the municipality. The data indicated that the system needs some expressive changes in relation to the training they had at the beginning of the implementation of the PEC. However, over time and its use, professionals stated that the PEC proved to be a highly relevant tool for patient care management and through that, it is possible to promote quality public health in the municipality.

Keywords: Information and Communication Technologies; health information systems; e-SUS AB; Electronic Citizen Record.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS — versão 3)



Data de submissão: 29-11-2022

Data de versão final: 26-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

O avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) vem possibilitando mudanças em distintas áreas, como: educação, saúde, cultura, entretenimento, desenvolvimento econômico, dentre outros segmentos que estão adaptando seus processos para acompanhar esse cenário inovativo, estejam nos setores públicos ou privados, bem como nos contextos social, político e econômico (PEREIRA; SILVA, 2010).

O uso das TICs proporciona às organizações uma readequação de práticas, antes realizadas sem a sua utilização. Em um mundo onde todos estão conectados, se fazem necessárias mudanças de comportamento tanto no setor público quanto no privado.

Destarte, no setor público, as TICs foram responsáveis por aproximar o governo dos cidadãos, oportunizando sua participação nas tomadas de decisões, no acesso às informações públicas, através dos portais oficiais dos municípios, estados e do Governo Federal, estabelecendo, portanto, uma nova forma de exercitar a democracia (GELATTI; SOUZA; SILVA, 2015).

No setor público, o avanço das TICs possibilitou a evolução de um novo modelo de gestão chamado de Governo Eletrônico (e-GOV), caracterizado por um conjunto de ações que modernizam a administração pública. O e-GOV garante eficiência nos processos operacionais e administrativos dos gestores públicos. Com uso das TICs, tendo o e-GOV como ferramenta de gestão pública, é possível que o cidadão tenha acesso aos serviços públicos eletrônicos, elaboração e monitoramento de políticas públicas que resultam no aumento da transparência das informações e na participação democrática social (GELATTI; SOUZA; SILVA, 2015).

Mais do que uma ferramenta de modernização do Estado, o e-GOV é também uma forma de realizar a prestação de serviço público por meio das tecnologias, possibilitando que o Estado adquira novas maneiras para alcançar seus objetivos e cumprir seu papel frente à sociedade.

Cita-se a saúde como uma das áreas contempladas com alto nível de eficiência por meio do uso das TICs que auxilia nas mais diversas atividades, seja de prevenção, seja no tratamento de doenças. Para Medeiros *et al.* (2017), a qualidade da informação obtida pelo uso das TICs subsidia no apoio aos processos de planejamento, decisão e gestão em saúde no Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesta ótica, com as informações coletadas, é possível que os gestores tomem rápidas e assertivas decisões no que concerne a criação, implantação e controle das políticas públicas em saúde.

Na busca por oferecer um serviço público de saúde com qualidade, o Ministério da Saúde (MS), vem elaborando novas estratégias, a fim de qualificar os serviços de saúde prestados à população. Essas estratégias, consistem na implementação dos mais variados sistemas de informação em saúde, a fim de criar mecanismos que deem aos profissionais da saúde ferramentas que os auxiliem no seu trabalho e na melhor prestação de serviço para a população, bem como facilitar o acesso de dados que passaram a ser informatizados e não mais cadastrados em papéis (BRASIL, 2015).

Diante de uma saúde pública limitada, em que poucas pessoas tinham acesso aos serviços de saúde, tornou-se necessário a criação de um sistema único de saúde direcionado a atender toda a população do país. A Constituição Magna em seu art. 196 atesta que saúde é um direito de todos e dever do Estado. A fim de regulamentar aquele sistema de saúde, foram criadas as Leis: nº 8.080 de 1990 e nº 8.142 de 1990 que fazem existir legalmente o Sistema Único de Saúde (SUS) e juntas formam a Lei Orgânica da Saúde (BRASIL, 1988).

Orientado sob os princípios da universalidade, equidade e integralidade, o SUS “[...] é formado por todas as ações e serviços de saúde prestados por órgãos e fundações públicas federais, estaduais e municipais, da administração pública direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público” (BRASIL, 1990). Se estendendo do simples ao mais complexo atendimento de saúde, proporcionando o acesso gratuito e universal a toda a população.

Desse modo, foi criado o Sistema de Informação em Saúde (SIS), o qual surgiu para apoiar a missão do Sistema Único de Saúde (SUS), melhorar a sua gestão, avaliar a saúde local e como seus recursos estão sendo utilizados nas três esferas do governo. O SIS é composto por subsistemas, dos quais estão o Sistema de Informação em Saúde para Atenção Básica (Sisab) e a estratégia de implementação do e-SUS AB (BRASIL, 2015). Juntos, esses sistemas se conectam, coletam e repassam as informações necessárias para melhorar o planejamento do serviço público de saúde.

O Sistema de Informação em Saúde (SIS) é caracterizado como um “[...] conjunto de componentes inter-relacionados que coletam, processam, armazenam e distribuem a informação para apoiar o processo de tomada de decisão e auxiliar no controle das organizações de saúde” (MARIN, 2010, p. 21). Tal sistema contribui para o melhor desempenho das atividades realizadas pelos profissionais da saúde e na oferta de um serviço público de saúde de qualidade com maior eficiência e eficácia.

O e-SUS Atenção Básica (e-SUS AB) é um subsistema do SIS, criado pela Portaria GM/MS nº 1.412, de 10 de julho de 2013, e que faz parte da estratégia do Departamento Atenção Básica (DAB) para reestruturar o registro das atividades realizadas pela AB a nível nacional, do processo de informatização do trabalho e da qualificação da informação (BRASIL, 2015). É aqui onde os profissionais da saúde da AB passaram a coletar dados e informações individualizadas que ficam armazenados no sistema.

Essa plataforma tecnológica é composta por dois softwares: a Coleta de Dados Simplificada (CDS) e o Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC). No entanto, esta pesquisa utilizará apenas as informações concernentes ao PEC, cuja finalidade é reestruturar e promover uma maior integração entre os sistemas de informação, a qualidade dos serviços de saúde e de gestão.

Em vista disso, a pesquisa tem como objetivo analisar o processo de implementação e as contribuições do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB para a melhoria nos serviços de saúde de Horizonte - CE.

2 REVISÃO DA LITERATURA

No tópico abaixo iremos abordar as temáticas teóricas que contribuem para o avanço e aprimoramento da tecnologia da informação sobre o controle dos serviços de saúde no aprimoramento do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS.

2.1 Tecnologia da Informação e da Comunicação (TICs) no Setor Público

O uso inicial da tecnologia da informação pelas empresas foi pautado por limitações de uso de *hardwares e softwares*, mas esses recursos não eram incorporados às aplicações objetivas com geração de valor agregado. Na visão de Matias, (2018) as TICs são tidas como responsáveis pela integração das empresas, tanto interna quanto externamente, gerando valor aos negócios e passando a ser um instrumento de competitividade.

As TICs servem como estratégia de sobrevivência no mercado e de melhoria nos negócios,

[...] quando possibilita mapear seus processos de negócio com eficiência e eficácia; aplicar as melhores práticas e metodologias de gestão de suas informações; dimensionar e estruturar corretamente as necessidades específicas de suas atividades operacionais, gerenciais e de mercado (MAIA, 2018, p. 42).

Molina (2010, p. 145) afirma, corroborando com a ideia apresentada, que as empresas devem ser dinâmicas, flexíveis e mais competitivas, pois devem se adequar às mudanças constantes. Assim “[...] constroem uma identidade própria; estabelecem relacionamentos além das estruturas;

apresentam independência e capacidade no direcionamento do seu crescimento e da sua evolução [...]” (MOLINA, 2010, p. 145).

Desse modo, as TICs auxiliam as organizações a saberem lidar com as diversas mudanças ocasionadas pela globalização, além de ser uma ferramenta que proporciona o desenvolvimento organizacional por meio dos recursos tecnológicos gerando bons resultados e qualidade no processo produtivo.

Segundo Dias *et al.* (2019), as TICs começaram a se propagar na esfera pública de 1950 a 1960, no entanto, essa ferramenta começou a criar forma e se espalhar no Brasil a partir do ano de 1990. Com base na TICs estabelece proporção de melhorias na prestação dos serviços públicos, gerenciamento do tempo, qualidade do atendimento ao cidadão e redução de gastos na máquina pública, promovendo assim, uma maior eficiência e eficácia nas atividades realizadas.

O setor público precisa se adequar às constantes mudanças que ocorrem no mundo, no quesito tecnologia não é diferente e não poderia ser. O Governo não pode ficar aquém das transformações em seu entorno. Na administração pública, o uso das TICs possui vários objetivos dentre eles:

[...] o alcance e a melhoria contínua da qualidade, o aumento da eficácia e da eficiência, a transparência dos atos administrativos, a fiscalização das ações governamentais e a participação popular no exercício da cidadania, por meio da facilidade de acesso aos serviços públicos ofertados na internet (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 153).

Os autores apresentam, ainda que no Setor Público, “[...] o emprego das TICs inicia-se com o e-mail e a pesquisa eletrônica e continua com a chamada ‘governança eletrônica’ ou ‘e-governança’” (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 153). O Governo Eletrônico surge como uma adequação a uma sociedade informatizada, em que os serviços podem ser acompanhados pelas TICs (BARBOSA GONDIM; LIMA; CALLADO; SANTOS, 2022).

O e-GOV, governo digital, governo virtual ou ainda governança eletrônica dá prioridade ao uso das TICs para “[...] democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas” (BRASIL, 2019).

Gelatti, Souza e Silva (2015, p. 9) apresentam que a expressão “Governo Eletrônico” pode ser entendida como um conjunto de ações que modernizam o serviço público. Ademais, por meio do uso das TICs e do Governo Eletrônico, foi possível ampliar a interação entre o setor público e a sociedade, e possibilitar ao cidadão maior acesso à informação pública, gerando maior transparência na prestação de contas do governo (FERREIRA; CALLADO; SANTOS; SOUSA, 2022).

Com o avanço das TICs, a administração pública sentiu a necessidade de se adequar a velocidade, a qual as TICs têm se propagado no mundo, decidindo assim, criar e implementar sistemas de informação para dar maior assistência ao cidadão, assim como ter-se maior controle das atividades realizadas pelos profissionais.

Um dos setores da administração pública que vem demonstrando interesse e utilização das TICs é a área da saúde, na qual precisa dessas tecnologias para promover maior e melhor gestão do cuidado ao cidadão, bem como garantir qualidade de serviço para todos os usuários da rede pública. Com isso, começaram a surgir os sistemas de informação em saúde para melhorar a qualidade do atendimento e os serviços realizados na área da saúde.

2.2 Serviços de Saúde

Antes de adentrarmos na explicação sobre os Sistemas de Informação em Saúde (SIS) é de suma importância entender o que são os serviços de saúde, principalmente no que tange ao serviço público.

Os serviços de saúde são ações cuja finalidade é satisfazer uma necessidade imaterial, ou seja, promover o bem-estar de uma pessoa. Tais serviços de saúde podem ser realizados em hospitais, postos de saúde, consultórios, clínicas, óticas, laboratórios, asilo de idosos etc.

Esses serviços de saúde podem ser realizados tanto no setor privado quanto no público. No público, os serviços de saúde estão estruturados dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), que vão desde o atendimento prestado na atenção básica, nos serviços de atenção hospitalar, vigilância sanitária, assistência farmacêutica etc. (BRASIL, 2019).

Após a implementação do SUS e de sua descentralização, que engloba todas as esferas do governo, se fez necessário que novas estratégias fossem elaboradas para melhorar os serviços de saúde prestados aos cidadãos, ou seja, para a realização de um atendimento de qualidade, alocando os recursos existentes e capacitando os profissionais para exercerem suas atividades de forma eficiente e eficaz, bem como elaborar ferramentas que auxiliem a saúde pública.

2.3 Sistemas de Informação em Saúde (SIS)

O Ministério da Saúde (MS) define os Sistemas de Informação em Saúde (SIS) como: “Sistemas que instrumentalizam e apoiam a gestão do SUS, em todas as esferas, nos processos de planejamento, programação, regulação, controle, avaliação e auditoria” (BRASIL, 2019). Esses sistemas foram ao longo do tempo se adequando de acordo com as necessidades de cada setor da saúde e tornando alguns procedimentos informatizados.

Brasil (2007) informa que o SIS surgiu para auxiliar os processos decisórios e gestão na área da saúde, pois esses sistemas são capazes de processar e guardar informações, além de auxiliar os profissionais da saúde para prestar um melhor atendimento ao paciente.

Segundo Ministério da Saúde (BRASIL, 2015), o SIS tem como principais objetivos:

- a) organizar a produção de informações compatíveis com as necessidades dos diferentes níveis, garantindo uma avaliação permanente das ações executadas e do impacto destas sobre a situação da saúde;
- b) assessorar o desenvolvimento de sistemas voltados para as especificidades das diferentes unidades operacionais do sistema de saúde;
- c) contribuir para o desenvolvimento dos profissionais de saúde, para a construção de uma consciência sanitária coletiva, como base para ampliar o exercício do controle social e da cidadania (BRASIL, 2015).

Atualmente, há muitos Sistemas de Informação em Saúde (SIS), os quais foram estabelecidos em cada ente federativo de acordo com a necessidade. Esses sistemas atuam de forma integrada, armazenando e compartilhando informações entre si, e é por meio deles que o Ministério da Saúde adquire as informações básicas para a tomada de decisão eficiente e desenvolve novas estratégias para melhorar a saúde pública.

Na Atenção Básica (AB), o processo de informatização das Unidades Básicas de Saúde (UBS), tem se tornado uma medida de suma importância a ser realizada, tendo em vista que tal recurso pode ser utilizado para elaborar estratégias, gerenciar informações e ampliar a qualidade dos serviços de saúde.

Desse modo, o Departamento de Atenção Básica (DAB) do Ministério da Saúde teve que reformular o Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab), pois ele não suportaria todas as modificações e atualizações que eram necessárias a serem feitas. Com isso, optou-se por criar novos sistemas, o Sistema de Informação em Saúde para Atenção Básica (Sisab) e o e-SUS AB, para que em atuação conjunta eles pudessem atender as atividades e ações realizadas na atenção primária (ANDRADE, 2014).

3 SISTEMA DE INFORMAÇÃO EM SAÚDE PARA ATENÇÃO BÁSICA (SISAB)

A fim de promover a descentralização e propagação regional do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como a consolidação da atenção básica, foram criados sistemas de informação que pudessem atender às necessidades da área da saúde de modo a garantir que as informações produzidas no âmbito federal, municipal e estadual fossem compartilhadas e estivessem seguras (SOARES, 2016, p. 21).

No ano de 1998 foi criado o Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab), com a finalidade de ampliar as informações coletadas e melhorar a gestão na atenção básica. Esse sistema segundo Soares (2016, p. 21) funcionava da seguinte forma:

A base de dados do Siab era alimentada por meio de fichas de cadastro e acompanhamento preenchidas pelos agentes comunitários de saúde em suas visitas aos domicílios de uma determinada área ou no atendimento prestado por profissionais da estratégia saúde da família, nas fichas era possível cadastrar as famílias, sua escolaridade, condições de saúde, saneamento básico e moradia, e ainda fazer o acompanhamento de grupos de risco e fazer a notificação de agravos (SOARES, 2016, p. 21).

O Siab proporcionou melhorias no processamento dos dados e das informações coletadas na Atenção Básica, além de facilitar o acesso e utilização das informações produzidas a nível federal e municipal (SOARES, 2016, p. 22). Com o passar dos anos, o MS percebeu que havia a necessidade de expandir o sistema e melhorar sua tecnologia agregando novas funcionalidades, no entanto, isso não foi possível, o que levou o MS a criar um novo sistema, o Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica. O Quadro 1 apresentado a seguir, representa de forma detalhada as diferenças do Siab para o Sisab:

Quadro 1 – Diferenças entre o Siab e o Sisab

SIAB		SISAB
Tipo de registro	Consolidados	Individualizados
Tipos de relatórios	Agregados e consolidados por equipe.	Agregados por indivíduo, equipe, regiões de saúde, município, estado e nacional.
Alimentação dos dados	Profissionais da ESF e EAB (participantes do PMAQ).	Profissionais da ESF, EAB, Consultório na Rua, Atenção Domiciliar, NASF (e Academia da Saúde).
Acompanhamento no território	Por famílias.	Por domicílio, núcleos familiares e indivíduos.
Atividades coletivas e reuniões	Registro restrito aos campos: Atendimento em Grupo – Educação em Saúde, Procedimentos Coletivos e Reuniões (Relatório PMA2).	Registro por tipo de atividade, tema para reunião, público alvo e tipos de práticas/temas para saúde. Consolidado ou individualizado.
Relatórios gerenciais	Limitados aos dados consolidados.	Relatórios gerenciais dinâmicos.
Indicadores	Fornecidos com base na situação de saúde do território.	Fornecidos a partir da situação de saúde do território, atendimentos e acompanhamento dos indivíduos do território.

Fonte: MS; SAS; DAB; CONASS (2013).

Esse novo sistema

[...] foi instituído pela Portaria GM/MS nº 1.412, de 10 de julho de 2013, passando a ser o sistema de informação da Atenção Básica vigente para fins de financiamento e de adesão aos programas e estratégias da Política Nacional de Atenção Básica, substituindo o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) (BRASIL, 2018).

O Sisab faz parte da estratégia SUS eletrônico, mais conhecido como e-SUS, um sistema composto por softwares que auxiliam na coleta de dados e no melhor desempenho das atividades realizadas pelos profissionais da saúde. Vale ressaltar, que o Sisab e o e-SUS Atenção Básica (AB) foram criados pela mesma portaria, em que o e-SUS AB é o responsável por coletar as informações que serão inseridas no Sisab.

3.1 O e-SUS / e-SUS AB

O e-SUS é uma estratégia desenvolvida pelo MS, tendo como objetivo “[...] desenvolver, reestruturar e garantir a integração desses sistemas, de modo a permitir um registro da situação de saúde individualizado por meio do Cartão Nacional de Saúde” (BRASIL, 2019).

Como citado anteriormente, a administração pública precisou se adequar às mudanças tecnológicas, e criou o Governo Eletrônico, também chamado de e-GOV. Na área da saúde, o e-SUS, se refere a um SUS eletrônico, e objetiva, sobretudo, “[...] facilitar e contribuir com a organização do trabalho dos profissionais de saúde, elemento decisivo para a qualidade da atenção à saúde prestada à população” (BRASIL, 2019).

Dentro do e-SUS, está o e-SUS Atenção Básica (e-SUS AB), caracterizado como uma estratégia desenvolvida pelo o Departamento da Atenção Básica (DAB) junto ao Ministério da Saúde, com a finalidade de reestruturar as informações da saúde no nível da atenção básica em todo o território nacional. Portanto, surge a necessidade de qualificar a gestão da informação para ampliar e melhorar a qualidade do atendimento à população, além de servir como uma estratégia de controle das atividades da atenção básica (BRASIL, 2018).

Esse sistema de informação é implantado nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) para manter o melhor acesso das informações entre os usuários. No entanto, para que isso ocorra se faz necessário que as UBSs tenham equipamentos tecnológicos e de suporte técnico para fazer a instalação e capacitar os profissionais da atenção básica para a operacionalização do sistema.

Segundo o DAB, para a implementação do e-SUS AB nas UBSs deve ser seguido os cinco passos expostos no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Cinco passos para implementar o e-SUS AB nas UBS

1) Identificar as características tecnológicas disponíveis: conectividade à internet; quantidade de computadores; quantidade de impressoras; suporte à informatização das unidades (recursos humanos para apoio local e remoto); entre outros.
2) A partir das características, o gestor deve definir o tipo de sistema a ser implantado: e-SUS AB com PEC ou e-SUS AB com CDS.
3) Planejar a capacitação das equipes de saúde e dos profissionais de suporte para tecnologia da informação.
4) Definir responsáveis no município pela implantação/implementação do: Cartão Nacional de Saúde; e-SUS AB; demais sistemas de gestão do SUS.
5) Articular junto às regionais e ao estado (SES, COSEMS, CIR...) para compor estratégia de implantação, a partir do diagnóstico local.

Fonte: MS; SAS; DAB; CONASS (2013).

O sistema e-SUS AB, é composto por dois *softwares* que são utilizados para a coleta de dados:

- a) Sistema com Coleta de Dados Simplificada (CDS), sistema de transição/contingência, que apoia o processo de coleta de dados por meio de fichas e sistema de digitação;
- b) Sistema com Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC), sistema com prontuário eletrônico, que tem como principal objetivo apoiar o processo de informatização das UBS (BRASIL, 2018).

ACDS é um *software* que sua utilização pode ser feita pelas UBSs que ainda não são informatizadas, ou quando o acesso à informatização está impedido por falta de energia elétrica, de internet, ou problemas semelhantes. Os dados são coletados por meio de questionários estruturados, cuja maioria das perguntas são fechadas.

Esses questionários são aplicados pelos profissionais da saúde por meio das Fichas de Coleta de Dados Simplificada, onde esses dados devem ser digitados no CDS e enviados para o Sisab. O CDS é composto por dez fichas de coleta de dados: cadastro individual; cadastro domiciliar; ficha de atendimento individual; ficha de procedimentos; ficha de atendimento odontológico individual; ficha de atividade coletiva; ficha de vacinação; ficha de visita domiciliar; marcadores de consumo alimentar e

ficha complementar. Também existem mais duas fichas de uso exclusivo das equipes do Serviço de Atenção Domiciliar (SAD), a ficha de avaliação de elegibilidade e a ficha de atenção domiciliar (BRASIL, 2018).

No que tange ao Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC), trata-se de um software que armazena as informações dos pacientes, visando manter informatizado o fluxo do atendimento realizado pelos profissionais da saúde da atenção básica, bem como facilitar o acesso às informações da saúde dos cidadãos, reduzir os custos, tornar mais prático a coleta dos resultados e informações da Atenção Básica (AB) que deverão ser repassados ao Ministério da Saúde (MS). Vale ressaltar que esses dois softwares: CDS e PEC, são ferramentas que se complementam, estão presentes no processo de informatização das UBSs dos municípios.

3.2 Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC)

Por muito tempo, o atendimento prestado às pessoas na área da saúde era realizado por meio de papéis, entretanto, o avanço da tecnologia da informação possibilitou que tais procedimentos pudessem ser realizados por meio eletrônico, o que levou o MS a reestruturar o Sistema de Informação em Saúde e criar novos sistemas como é o caso do e-SUS AB onde está inserido o software Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC).

Esse software é uma ferramenta gratuita desenvolvida pelo MS junto com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde ficam armazenados os dados clínicos e administrativos do paciente que realizou atendimento na UBS (BRASIL, 2017). Nele também é possível “[...] organizar a agenda dos profissionais da AB, organizando e orientando o fluxo de atendimento às demandas agendadas e espontâneas do cidadão, bem como fazer o registro do seu atendimento ou orientando a resolução da necessidade do cidadão da melhor forma possível” (BRASIL, 2017). Ele mesmo é capaz de organizar e enviar as informações inseridas nele para o Sisab.

É importante deixar claro para o leitor, que, internacionalmente,

o PEC é nomeado como Registro Eletrônico de Saúde (RES), pois cada país possui sua própria nomenclatura e especificidade. No Brasil, os estudos sobre o PEC começaram a ser desenvolvidos com mais afinco no ano 2000 e implementado na Atenção Primária à Saúde (APS) de forma mais acentuada através da estratégia e-SUS AB, o que tornou essencial a informatização das UBSs (VIOLA, 2019, p. 36).

O PEC foi desenvolvido para atender as UBSs que estão parcialmente ou totalmente informatizadas, além de armazenar as fichas do CDS dos atendimentos realizados pelos profissionais da atenção básica. Segundo Silveira (2016, p. 15) o PEC, nada mais é que:

[...] um banco de dados que contém informações sobre a história clínica do usuário, cujo objetivo é permitir o acesso aos profissionais de saúde, viabilizando uma assistência qualificada, evitando a perda ou adulteração de informações, a duplicação de exames e prescrições terapêuticas (SILVEIRA, 2016, p. 15).

Desse modo, a utilização do PEC nas UBSs tem como objetivo “[...] informatizar o processo de armazenamento, recuperação e análise da informação clínica e administrativa do paciente” (LIMA *et al.*, 2018, p. 101). A fim de melhorar o fluxo dos atendimentos, a gestão e o cuidado realizado pelos profissionais da atenção básica aos usuários nos serviços de saúde.

Esse processo de informatização das UBSs, tornou-se uma medida obrigatória, onde o Ministério da Saúde estabeleceu por meio da Portaria nº 2.920, de 31 de outubro de 2017, um prazo de que até dezembro de 2018 todas as unidades do Brasil estivessem informatizadas, caso contrário, isso acarretaria na diminuição de 50% do Piso da Atenção Básica (PAB) dos profissionais (LIMA *et al.*, 2018, p. 103).

No entanto, muitos municípios ainda têm enfrentado dificuldades na informatização de suas UBSs, bem como na implementação do PEC, pois isso requer que disponha de recursos financeiros para a compra de equipamentos tecnológicos, instalar os sistemas, contratar serviço técnico e capacitar as pessoas para o manuseio do sistema.

4 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo do estudo, adotou-se uma pesquisa com abordagem qualitativa com natureza descritiva e documental, seguindo os direcionamentos Yin (2016). Para Sampieri, Collado e Lucio (2013) o enfoque qualitativo, ao contrário dos estudos quantitativos, é utilizado quando se busca compreender a perspectiva dos indivíduos sobre os fenômenos que os rodeiam, sob suas experiências, pontos de vista, opiniões, ou seja, como os participantes percebem subjetivamente sua realidade.

O estudo foi realizado no município de Horizonte - CE, localizado na microrregião de Pacajus e região metropolitana de Fortaleza, contendo aproximadamente 67.377 mil habitantes, segundo o censo do IBGE de 2010. Para a realização deste estudo delimitou-se como sujeitos da amostra a Coordenadora da Atenção Básica e os profissionais da saúde que atuam em suas atividades com o Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC), perfazendo um total de 99 participantes, advindos de um cálculo amostral com o uso da Calculadora Amostral – Comento, como mostra a Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Cálculo Amostral



Calculadora Amostral

População
300

Erro amostral (%)
7

Nível de confiança
95%

Distribuição da população
Mais homogênea (80/20)

CALCULAR

Resultado **89**

Fonte: Comento (2020).

O cálculo resultou em uma amostra de 89 pessoas e, a partir dessa informação, foi dado início à elaboração das perguntas feitas aos sujeitos. Com isso, foram elaborados dois questionários, um com perguntas abertas (apenas para a coordenadora) e o outro com questões abertas e fechadas (para os profissionais da saúde) por meio dos Formulários Google, que posteriormente foram enviados no formato de *link* através da rede social *WhatsApp*®. No período de 27 de agosto a 4 de setembro foram obtidas 100 respostas, das quais 2 foram excluídas, pois estes respondentes não aceitaram participar da pesquisa, restando 98 respostas válidas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este trabalho tem como objetivo analisar o processo de implementação e a (s) contribuição (ões) do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB para a melhoria nos serviços de saúde de Horizonte - CE. Desse modo, nessa seção serão discutidas e interpretadas as informações obtidas acerca desse assunto.

De modo a proporcionar melhor compreensão desse trabalho, o estudo dos resultados obtidos será dividido em duas partes. A primeira consiste em analisar o processo de implementação do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB por meio dos documentos disponibilizados e das respostas obtidas no questionário aberto aplicado juntamente à Coordenadora da Atenção Básica. A segunda parte tem como objetivo analisar qual (is) a (s) contribuição (ões) do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB para a melhoria nos serviços de saúde de Horizonte - CE.

As informações sobre o gênero dos respondentes nos mostram que a maioria dos sujeitos que responderam ao questionário é do gênero feminino 86,8 % e os demais são do gênero masculino 18,4%. Essas informações, também corroboram com o estudo realizado por Oliveira (2019) no

município de Juiz de Fora - MG, que teve como objetivo conhecer o cenário de implantação do PEC no município, e como este sistema é utilizado na gerência do cuidado pelos enfermeiros das unidades. Em sua pesquisa consta que 94,1% dos participantes eram do gênero feminino e 5,9% do gênero masculino.

Outro aspecto importante refere-se à idade dos profissionais entrevistados, 58,2% dos profissionais têm idade entre 26 e 40 anos; 34,7% têm entre 41 e 55 anos; 4,1% de 18 a 25 anos, e 3,1% tem idade acima de 55 anos. Esse resultado demonstra que a maioria do público que respondeu ao questionário é jovem. Resultado semelhante foi encontrado em pesquisa realizada por Gomes *et al.* (2019, p. 1229) a qual teve como objetivo analisar a percepção dos enfermeiros sobre a implantação e o uso do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) no cuidado de enfermagem, onde se constatou que “[...] a idade variou de 28 a 59 anos, sendo a média 41 anos”. O que pode influenciar em maior aceitação do sistema, tendo em vista estarem familiarizados com a tecnologia e sistemas eletrônicos.

5.1 Análises do processo de implementação do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC)

Nessa primeira parte serão apresentadas as informações coletadas por meio de um questionário aplicado à Coordenadora da Atenção Básica do município de Horizonte - CE e alguns documentos disponibilizados. As perguntas realizadas buscam analisar como ocorreu o processo de implementação do PEC no referido município.

O Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) do e-SUS AB começou a ser implementado na Atenção Básica (AB) de Horizonte - CE em 2018 por iniciativa da coordenação da AB junto a Secretaria Municipal de Saúde (SMS). No entanto, antes de ser discutido como ocorreu o processo de implementação desse sistema é de suma importância entender como funcionava os serviços de saúde antes do PEC.

Diante disso, a primeira pergunta aplicada à coordenadora foi: “como o município realizava os serviços de informações em saúde antes da implantação do PEC?”. Segundo ela, antes do PEC o que ocorria era uma “[...] Alimentação dos sistemas de informação em saúde através de formulários impressos”.

Essa resposta já era esperada, pois antes da implementação do PEC, os profissionais da saúde prestavam atendimento aos cidadãos por meio de fichas do CDS: cadastro individual; cadastro domiciliar; ficha de atendimento individual; ficha de procedimentos; ficha de atendimento odontológico individual; ficha de atividade coletiva; ficha de vacinação; ficha de visita domiciliar; marcadores de consumo alimentar e ficha complementar. Nelas eram registrados os dados do paciente, motivo da consulta e tipo de atendimento realizado. Essas fichas eram encaminhadas para a secretaria de saúde para que os agentes administrativos, também chamados de digitadores, pudessem inserir no sistema de saúde todas as informações do paciente e os atendimentos realizados. Todos os profissionais da AB eram obrigados a levar suas produções (fichas) para serem inseridas no sistema, pois essas informações eram cruciais para que o Governo Federal realizasse os repasses de recursos para a saúde municipal.

Acatando a Portaria nº 2.920, de 31 de outubro de 2017 do Ministério da Saúde (MS), que previa o prazo até dezembro de 2018 para implantação do PEC nas UBSs, muitos municípios começaram a contratar empresas que oferecessem um suporte técnico para informatizar as unidades e ensinar sua funcionalidade para todos os profissionais da AB.

Dentre estes, o município de Horizonte também buscou atender a Portaria nº 2.920, de 31 de outubro de 2017. Diante dessa decisão de informatização das UBSs, foi realizada a seguinte pergunta à coordenadora: “como ocorreu o processo de implantação do Prontuário Eletrônico do Cidadão?”.

Segundo a entrevistada, “[...] foi realizado um projeto de informatização que contemplava desde a instalação rede de internet, aquisição de equipamentos de informática para todas as unidades, capacitação, acompanhamento e monitoramento dos profissionais e manutenção da rede”. A princípio, foi realizado estudo para dar início ao processo de informatização das unidades, tendo em vista que isso requer que o município possua recursos financeiros para a aquisição de equipamentos, serviços de suporte técnico e capacitação dos profissionais que irão utilizar o Prontuário Eletrônico do Cidadão.

O município de Horizonte não apresentou dificuldade quanto à aquisição e instalação de equipamentos. No entanto, outros estudos apontam isso como um dos desafios da implantação do sistema, como é o caso de uma pesquisa realizada por Lima *et al.* (2018, p. 107) no município de Nova Russas - CE, a qual tinha como objetivo identificar como ocorreu o processo de implantação do PEC. Sobre o processo de implantação, os autores ressaltaram que “[...] esta primeira fase de implantação apresentou dificuldades que abrangeram: aquisição das máquinas, instalação, configuração e finalmente do monitoramento e atualização dos programas PEC”.

Logo após a instalação dos equipamentos, a Prefeitura de Horizonte - CE iniciou a instalação do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC). De início, o PEC foi implantado em apenas seis UBSs, das vinte existentes no município. Isso se explica por ser um processo gradual, que envolve tempo, pessoas e recursos financeiros. É o que também mostra o estudo de Araújo *et al.* (2019, p. 783) “[...] como em todo momento de mudança, há um período inicial mais crítico até que os novos processos e instrumentos utilizados sejam incorporados na rotina dos profissionais das equipes de saúde [...]”.

Atualmente, o PEC está instalado e funcionando em todas as unidades de saúde de Horizonte, é utilizado por mais de trezentos profissionais que atuam na AB. Quando a coordenadora é questionada se “houve treinamento dos profissionais para o manuseio do sistema?” e “quais foram os

recursos tecnológicos utilizados pelos profissionais para atender e cadastrar os pacientes?”, ela responde que “[...] Sim, houve treinamento e que os equipamentos tecnológicos utilizados eram [...] *tablets*, inicialmente, agora *smartphones* utilizados pelos ACS, e *notebook* e PC de mesa pelos demais profissionais”. Os treinamentos são de suma importância, como será demonstrado no resultado do Gráfico 2, pois as informações, que antes eram enviadas em papel para serem digitadas, foram substituídas pelo sistema informatizado, o que obriga os profissionais a desenvolver novas habilidades tecnológicas.

Quanto às dificuldades enfrentadas durante e após a implementação do PEC em Horizonte, a coordenadora respondeu que as principais dificuldades foram: “[...] a resistência por parte de alguns profissionais, manutenção dos equipamentos e o funcionamento da internet”. Essas afirmações estão presentes em muitas pesquisas acerca desse assunto, onde os autores relatam que as maiores dificuldades enfrentadas é realmente a aceitação do uso do sistema por parte dos profissionais, pois muitos deles não detêm o conhecimento suficiente para o manuseio de alguns equipamentos tecnológicos. Isso é uma reação normal, pois muitas das vezes quando uma nova ferramenta tecnológica é inserida no ambiente de trabalho, ela traz consigo muitos desafios, dentre eles estão o processo de aceitação dos profissionais que ali atuam e que devem aprender a utilizar algo novo que nunca foi manuseado por eles (ARAÚJO *et al.*, 2018, p. 784).

Para encerrar essa primeira parte, a última pergunta feita à gestora foi: “quais as contribuições que o Prontuário Eletrônico do Cidadão trouxe para a melhoria dos serviços de saúde do município?”. A gestora informou que houveram mudanças significativas e que o PEC tornou a gestão do cuidado ao paciente mais eficiente e eficaz. Em suas palavras ela diz que após a utilização do sistema, as unidades passaram a ter “[...] Agendamento por hora marcada, organização das agendas dos profissionais com possibilidade maior de compartilhar com a equipe, monitoramento e aná-

lise dos dados para tomada de decisão”.

Um relato de experiência, no formato de Power Point, também foi disponibilizado pela Coordenadora da Atenção Básica para complementar as informações sobre o processo de implementação do PEC em Horizonte. Neste relato é demonstrado, de forma objetiva, as contribuições desse sistema. De acordo com o estudo e experiência da coordenadora e de outros profissionais, a implementação do PEC contribuiu para “[...] Organização e compartilhamento de agendas da equipe e ampliação do acesso ao serviço de atenção básica evidenciando o fim da histórica fila das madrugadas nas unidades para conseguir fichas para atendimento”.

Segundo Gonçalves *et al.* (2013), esse novo sistema mantém armazenados os dados e o histórico dos atendimentos realizados ao paciente, o que também possibilita o compartilhamento das informações dos usuários quanto ao seu estado de saúde para que seja dada continuidade aos cuidados do paciente.

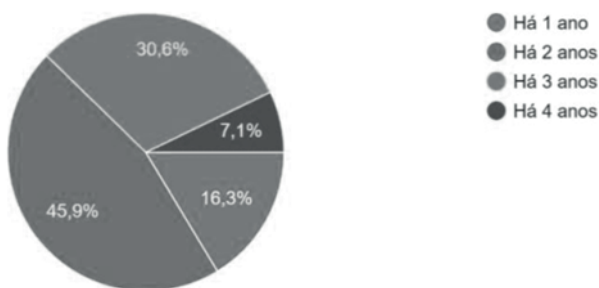
5.2 As contribuições da implementação do PEC na Unidade Básica de Saúde

Conforme descrito anteriormente, as respostas obtidas junto aos profissionais da saúde do município de Horizonte, dentre os quais foram obtidas 98 respostas. A maioria dos respondentes é do sexo feminino (81,6%) e os demais do sexo masculino (16,4%). Dentre os profissionais, a maioria é formada por agentes comunitários de saúde (44,9%), seguidos por enfermeiros (22,4%), médicos (10,2%), técnicos de enfermagem (9,2%), agentes administrativos (5,1%), gerentes das Unidades Básicas de Saúde (4,1%), dentistas (3,1%) e auxiliar de saúde bucal (1%).

Dentre os profissionais de saúde que responderam a pesquisa 58,2% dos profissionais têm idade entre 26 e 40 anos; 34,7% têm entre 41 e 55 anos; 4,1% de 18 a 25 anos e 3,1 % têm idade acima de 55 anos.

Inicialmente, buscou-se identificar há quanto tempo o PEC foi implementado na UBS em que cada respondente trabalha, tendo em vista que a implantação do sistema foi realizada por etapas em todas as unidades de atenção básica. Para isso foi realizada a seguinte pergunta: “Questão 1 - você lembra quando foi implementado o Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) na sua Unidade de Saúde?”

Gráfico 1 – Ano em que foi implementado o PEC, de acordo com cada profissional pesquisado



Fonte: elaborado pelos autores (2020).

De acordo com o Gráfico 1, a maioria (45,9%) dos profissionais respondeu que o sistema foi implementado há 2 anos na unidade na qual eles trabalham. Outra parte significativa de 30,6% disse que há 3 anos; 16,3% disseram que há 1 ano, e 7,1% marcaram que essa ferramenta foi inserida na sua UBS de atuação há 4 anos. Em relação à minoria das quais marcaram que o sistema está na UBS que trabalha há 4 anos, essa afirmação se torna contraditória se comparada com a informação obtida por meio da coordenadora na qual afirma que o PEC foi implantado no município a partir de 2018.

A segunda pergunta tinha como objetivo identificar se o público-alvo havia passado por alguma capacitação para aprender a operar o PEC, tendo em vista que é um sistema novo, não presente no cotidiano daqueles profissionais. Por isso, surgiu a necessidade de ser feita a seguinte pergun-

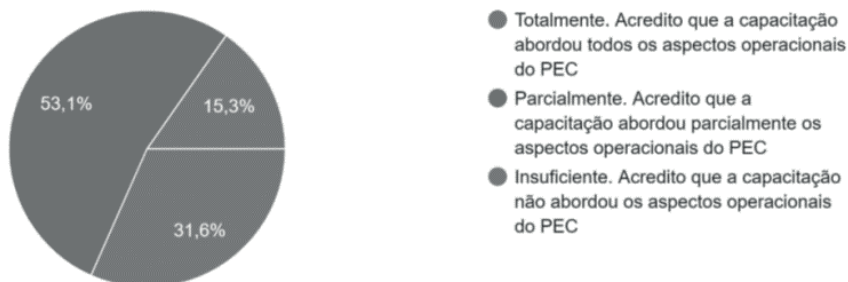
ta: “Questão 2 - você participou de alguma capacitação para aprender a operar o PEC?”

De acordo com as respostas do questionário, a Participação dos Profissionais em alguma capacitação do PEC, 76,5% dos sujeitos responderam que “sim”, houve capacitação para que eles aprendessem a operar o PEC, e 23,5% disseram que “não” participou de nenhuma capacitação. A maioria dos sujeitos respondeu que participaram de alguma capacitação, o que era o esperado, pois esse sistema é algo novo e diferente dos métodos de prestação de serviços públicos antes realizados por eles, o que requer, portanto, um ensinamento prévio de como manusear essa ferramenta. Quanto aos que afirmaram não ter participado de nenhuma capacitação, isso pode ter sido por conta do período de atuação deles no município, ou seja, esses profissionais podem ter começado a trabalhar depois da consolidação do PEC nas UBSs, ou até mesmo por algum motivo pessoal (licença, atestado médico, férias e etc.), é o que relata um respondente que não pode participar da capacitação por estar de licença: “[...] Estava de licença e não tive treinamento. Voltei ao campo de trabalho e recebi a equipe de TI em um turno, mastigando o PEC todo. Em caso de dúvida, eu entrava em contato com eles. A prática diária foi quem me ensinou a operar o PEC”.

Apesar de um número pequeno de profissionais não terem passado pela capacitação, segundo eles, isso não interferiu na realização do atendimento ao cidadão, pois o município dispõe de técnicos para ensinar e instruir os profissionais de saúde. Além disso, eles relatam que recebiam ajuda da equipe de trabalho que já haviam passado por algum treinamento, pois eles foram solícitos em ajudar uns aos outros em caso de dúvidas, e que as dificuldades, quanto à utilização do PEC, ocorreram no início de sua utilização e afirmaram ainda que o atendimento ao público não foi prejudicado.

A terceira pergunta diz respeito à percepção dos sujeitos sobre a capacitação que tiveram, ou seja, se foi parcialmente suficiente, totalmente suficiente ou se ela foi insuficiente. As respostas estão no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percepção dos profissionais quanto à eficiência da capacitação



Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Com isso, 53,1% afirmaram que a capacitação abordou parcialmente os aspectos operacionais do PEC, enquanto 31,6% acreditam que a capacitação abordou totalmente os aspectos operacionais, e uma pequena parcela (15,3%) acredita que a capacitação foi insuficiente. Estudos, como o de Araújo *et al.* (2019, p. 783), diz que “[...] boa parte delas narrou que foi apenas um encontro breve, que não contemplou todas as informações necessárias para utilização dessa nova ferramenta e que elas foram aprendendo, de fato, no cotidiano de trabalho”. Oliveira (2019, p. 103) também demonstra em sua pesquisa, o descontentamento dos sujeitos em relação à capacitação que tiveram, em que “[...] Os profissionais relataram que a capacitação recebida não foi suficiente para suprir toda demanda de conhecimento para uso da plataforma do PEC”. Já a quarta pergunta decorre da terceira, pois, caso o respondente tenha respondido na Questão 3 que a capacitação foi parcialmente suficiente ou insuficiente, eles deveriam comentar de que forma adquiriu os conhecimentos necessários para operacionalizar o PEC.

Um total de 66 profissionais respondeu o seguinte, sobre onde os conhecimentos foram adquiridos, conforme o Quadro 3:

Quadro 3 – Onde os conhecimentos para operacionalizar o PEC foram adquiridos?

Entrevistados	Respostas sobre as questões
Respondente 1	“Através do TI do município e pesquisas.”
Respondente 16	“Com ajuda da equipe, amigos.”
Respondente 19	“Por conta própria e através de troca de conhecimento com outros colegas. A partir de informações do responsável pela tecnologia da informação do município.”
Respondente 28	“Os conhecimentos foram sendo adquiridos no decorrer do nosso trabalho.”
Respondente 30	“Sozinha, tentando fazer.”

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

A pergunta 5 (cinco) consiste em saber, na opinião dos profissionais de saúde, se o período de tempo entre a implementação do sistema nas unidades de saúde e sua plena utilização foi suficiente para que eles começassem a operar o sistema com desenvoltura. Para isso, foi feita uma pergunta aberta, onde os profissionais de saúde poderiam dar respostas mais completas. Desse modo, a seguinte pergunta foi realizada: “Questão 5 - o período de tempo entre a implantação do PEC e sua utilização foi suficiente para que a equipe do PSF adquirisse os conhecimentos necessários para a plena utilização?”. Logo abaixo, serão apresentadas algumas das respostas que os 98 respondentes deram a esta pergunta, conforme o Quadro 4:

Quadro 4 – O período de tempo entre a implantação do PEC e sua utilização foi suficiente para adquirir os conhecimentos necessários?

Entrevistados	Respostas sobre as questões
Respondente 6	“Para algumas pessoas que não dominavam a tecnologia foi pouco.”
Respondente 7	“Parcialmente.”
Respondente 9	“Não, foi pouco tempo.”
Respondente 10	“Acredito que foi pouco tempo.”
Respondente 25	“Foi suficiente.”
Respondente 27	“Sim, e com o decorrer do tempo fomos cada vez mais nos capacitando ao sistema, de tal modo que ele, hoje, é indispensável no trabalho.”

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Apesar de terem respostas positivas, a maioria dos profissionais informou que o período de tempo entre a implementação do sistema e sua utilização não foi suficiente para que os profissionais pudessem adquirir o conhecimento necessário para operacionalizá-lo. Essas afirmações eram esperadas, pois como mostra o Gráfico 2, a maioria dos sujeitos responderam que a capacitação foi parcialmente suficiente, ou seja, muitos profissionais ainda continuam com dúvidas e não conseguiram adquirir todo o conhecimento necessário para a utilização do PEC após o treinamento.

Mesmo tendo que utilizar o sistema sem o total conhecimento adquirido nos encontros de capacitação, os profissionais buscaram sanar suas dúvidas no cotidiano, na prática e com os colegas como já foi demonstrado aqui, no entanto, isso não tira a necessidade de ter sido realizada uma capacitação completa e suficiente para que eles aprendessem as funcionalidades do PEC. Gonçalves *et al.* (2013, p. 48) ressalta que “[...] A capacitação dos profissionais inseridos diretamente na utilização das novas ferramentas de comunicação em saúde é necessária para tornar o seu uso eficiente”. A pesquisa de Araújo *et al.* (2019, p. 784) também reforça essa afirmação de que “[...] os profissionais de saúde devem estar alinhados e precisam ser qualificados por capacitadores que estejam envolvidos no processo de implantação, preparando-os e sensibilizando-os sobre a importância de ter um sistema on-line, para que este seja alimentado adequadamente”.

Como este é um sistema novo no município de Horizonte - CE e, para a maioria dos profissionais que atua com a AB, muitas dúvidas e problemas podem surgir no manuseio do prontuário eletrônico. Desse modo, identificar onde os profissionais buscam soluções quando o sistema apresenta algum problema é algo importante a ser apresentado nesse estudo, e para isso, foi realizada a seguinte pergunta: “Questão 6 - quando há algum problema ou dúvida sobre o programa do Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC), como você busca a solução?”

Essa também é uma pergunta aberta, em que os sujeitos da pesquisa poderiam escrever como e onde eles buscavam ajuda para sanar as dúvidas e os problemas que o software apresenta. Portanto, a seguir serão apresentadas algumas das respostas que foram obtidas nessa questão, conforme o Quadro 5:

Quadro 5 – Quando há problemas ou dúvidas sobre o PEC, como você busca solução?

Entrevistados	Respostas sobre as questões
Respondente 1	“Na secretaria de saúde.”
Respondente 4	“Com as colegas.”
Respondente 5	“Por meio de comunicação com a equipe de tecnologia da informação da Secretaria de Saúde Municipal.”
Respondente 7	“Ligando para os técnicos.”
Respondente 8	“Através da secretaria, TI.”
Respondente 14	“Solicito ajuda à secretaria de saúde ou ao técnico de informática responsável pelo treinamento ou até mesmo aos colegas de trabalho.”

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

A maioria das pessoas que respondeu ao questionário disse procurar orientação para resolver os problemas que o sistema apresenta na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), ou entram em contato diretamente com os profissionais de Tecnologia da Informação (TI) do município. Já um número menor de pessoas respondeu que busca solucionar os problemas do sistema com os próprios colegas que detém certo domínio sobre o assunto, com a equipe de trabalho ou até mesmo na internet.

Conforme informado anteriormente, os profissionais atendiam aos pacientes e anotavam as informações em fichas impressas que deveriam ser inseridas no software de Coleta de Dados Simplificada (CDS) off-line, que também faz parte da estratégia e-SUS. No entanto, os profissionais que realizavam atendimento ao paciente não eram os mesmos responsáveis por inserirem suas produções nesse sistema, isso era responsabilidade de Agentes Administrativos da SMS e das unidades de saúde.

Dito isto, a sétima pergunta busca saber a opinião dos entrevistados com a seguinte pergunta: “Questão 7 - você acredita que o Prontuário

Eletrônico do Cidadão (PEC) substituiu o (s) programa (s) utilizado (s) anteriormente e trouxe melhorias para o usuário do sistema de saúde?”. Com isso, logo a abaixo serão expostas algumas das respostas dos entrevistados, conforme o Quadro 6:

Quadro 6 – Você acredita que o PEC trouxe melhorias para o usuário do sistema de saúde?

Entrevistados	Respostas sobre as questões
Respondente 1	“Sim.”
Respondente 3	“Com certeza.”
Respondente 12	“Sim, as informações estão mais rápidas, o atendimento é feito por prontuário eletrônico onde contêm as informações e o paciente só precisa levar o cartão do SUS.”
Respondente 13	“Com certeza sim, melhorou bastante para nós, é para os pacientes”.
Respondente 16	“Sim, porque agora toda história do paciente está bem guardada e de fácil acesso ao profissional de saúde responsável pelas informações.”
Respondente 18	“Melhorou no quesito praticidade.”

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Percebe-se que as respostas demonstraram que foi positiva a substituição do antigo sistema pelo PEC e, ainda, que o novo sistema trouxe melhorias para os usuários da saúde. Os profissionais afirmam que esse sistema melhorou a prestação de serviços de saúde da AB do município, o que responde a um dos resultados esperados dessa pesquisa.

Entretanto, embora poucos, também foram identificados aspectos negativos, por exemplo: “[...] Em parte, pois quando estamos sem internet o sistema fica lento e em alguns casos não conseguimos cadastrar ou atualizar novos usuários. Médicos e enfermeiros da unidade não conseguem entrar no prontuário do paciente”. Esses resultados também foram identificados na pesquisa de Lima *et al.* (2018, p. 108), ele diz que “[...] foi identificado retorno positivo dos profissionais, com uso da agenda e do melhor controle das informações, bem como de críticas e elogios da própria população que também está em processo de adaptação”. Vale ressaltar, que as fichas de papéis acabavam se perdendo com o tempo, o que prejudicava tanto os profissionais, pois teriam que coletar novamente as

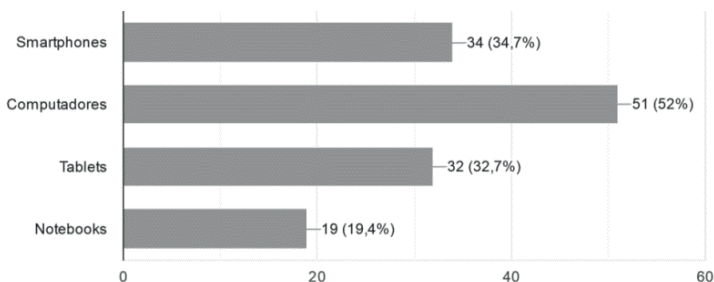
informações do paciente, como o próprio paciente que tinha seu histórico clínico e pessoal perdido.

Aqui serão apresentadas e discutidas as Questões 8 e 9 da pesquisa, a primeira é sobre a contribuição do prontuário eletrônico para a otimização dos serviços de saúde de Horizonte, e a segunda é sobre as ferramentas tecnológicas que são utilizadas para operar o PEC. Para alcançar tais respostas, foram feitas as seguintes perguntas, “Questão 8 - você concorda que o Prontuário Eletrônico do Cidadão contribui para a otimização dos serviços de saúde de Horizonte - CE?” e “Questão 9 - quais ferramentas você utiliza para operar o PEC?”:

Com relação à Questão 8, 92,9% dos sujeitos responderam “sim”, ou seja, eles concordam que o prontuário eletrônico contribuiu para a otimização dos serviços de saúde no município. Essa resposta era esperada se comparada às respostas positivas da questão anterior, o que também demonstra certa satisfação dos usuários quanto ao uso do PEC como ferramenta de trabalho.

As informações mostram que uma minoria de sujeitos marcou as opções “não” e “talvez” como resposta. Entende-se que, ao longo dos resultados apresentados aqui, alguns profissionais de saúde demonstraram-se insatisfeitos com o sistema, apesar da maioria demonstrar satisfação.

Gráfico 3 – Equipamentos utilizados pelos profissionais de saúde para operar o PEC



Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Ao se verificar o Gráfico 3, percebe-se que 52% dos entrevistados responderam que utilizam computadores do tipo *desktop* como ferramenta de trabalho, e 19,4% utilizam *notebooks*. Esses equipamentos, em sua maioria, são utilizados pelos profissionais que trabalham nos atendimentos realizados nas unidades de saúde. Já os demais disseram que utilizam *smartphones* 34,7% e *tablets* 32,7%, como é o caso dos ACSs, que são os profissionais que fazem visita domiciliar e realizam atividades externas.

O prontuário eletrônico, como todo sistema, passa por atualizações que são imprescindíveis para o seu pleno funcionamento, o que também pode ocasionar instabilidades, dificultando o seu uso. Com isso, buscou-se identificar por parte dos profissionais quais funcionalidades do PEC precisam ser melhoradas para que ele funcione com mais eficiência e eficácia. Desse modo, foi realizada a seguinte pergunta: “Questão 10 - você poderia citar uma ou mais funcionalidades do PEC que poderiam ser melhoradas?”. Logo a seguir serão expostas as respostas e propostas pelo questionário com pessoas que trabalham no setor de saúde pública sobre as mudanças que poderiam ser feitas para melhorar as funcionalidades do sistema, conforme o Quadro 7:

Quadro 7 – Quais funcionalidades do PEC poderiam ser melhoradas?

Entrevistados	Respostas sobre as questões
Respondente 2	“Sistema operacional, ter uma rede de internet que dê condições de trabalho sem prejudicar o PEC e as consultas, ser mais objetivo.”
Respondente 4	“Não usar mais o cartão do SUS como obrigatoriedade e começar a usar a face da pessoa, porque quando um paciente esquecer ou perder o cartão e chegar a uma unidade sem o cartão, tem como reconhecer pela face.”
Respondente 14	“Exclusão de dados, o sistema não deleta dados após inseridos.”
Respondente 18	“Menos informações desnecessárias.”
Respondente 20	“Sistema lento.”
Respondente 30	“Que a internet tenha mais mega, pois cai muito.”
Respondente 35	“As informações das vacinas e gestantes poderiam ser aprimoradas.”

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

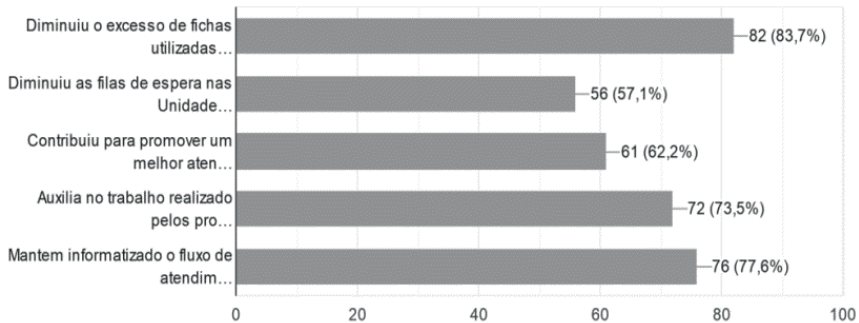
Das 98 respostas obtidas, apresentou-se aqui 10 que expressam a maioria das opiniões acerca do assunto. Como é possível perceber, os entrevistados deram algumas sugestões e apontaram quais funcionalidades do PEC poderiam ser melhoradas. Desse modo, muitos dos sujeitos disseram que a internet é um ponto a ser ajustado, no que tange ao aumento dos dados do provedor para que não haja problemas ao entrar no sistema.

Outros autores também apontaram que o sistema é um pouco lento, o que pode prejudicar o atendimento. Outros profissionais disseram que o prontuário eletrônico apresenta algumas informações desnecessárias que deveriam ser excluídas e serem inseridas outras no lugar daquelas. Esses resultados, principalmente no que tange aos problemas de internet, foram apresentados no estudo de Oliveira (2019, p. 114), o qual diz que há uma “[...] eventual indisponibilidade do sistema informatizado por falha na rede de internet”.

A última questão do questionário consistiu em identificar se o prontuário eletrônico contribuiu para a melhoria dos serviços de saúde na AB. Para atingir esse objetivo, foi feita a seguinte pergunta aos profissionais da saúde: “Questão 11 - de que forma o PEC contribui para a melhoria dos serviços de saúde na Atenção Básica de Horizonte - CE?”.

Nessa pergunta foram elaborados alguns itens, dos quais os profissionais poderiam marcar mais de uma resposta. Os dados apresentam a porcentagem obtida em cada item, cuja maioria de 83,7% informou que o PEC diminuiu o excesso de fichas utilizadas para a coleta de dados dos indivíduos, cadastro das famílias e atendimento do paciente; 77,6% informaram que o PEC mantém informatizado o fluxo de atendimento do cidadão, realizado pelos profissionais de saúde; 73,5% responderam que o sistema auxilia no trabalho realizado pelos profissionais da saúde; 62,2% responderam que o PEC contribuiu para promover um melhor atendimento ao paciente e 57,1% dos sujeitos disseram que houve diminuição nas filas de espera nas Unidades Básicas de Saúde.

Gráfico 4 – Equipamentos utilizados pelos profissionais de saúde para operar o PEC



Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Diante do Gráfico 4, verifica-se, portanto, que o PEC proporcionou melhorias para os serviços de saúde do referido município. Um dos entrevistados afirma que “[...] O Prontuário possibilitou a organização da demanda espontânea que não se encaixava em nenhum dos programas; atendimentos com horários agendados; atendimentos de acordo com a classificação de risco e não somente por ordem de chegada e distribuição de fichas. Possibilitou o acesso de pessoas que não conseguiam chegar cedo e pegar uma ficha para ser atendida. Após o prontuário eletrônico, a pessoa que não foi atendida no mesmo dia, sai com a data e horário da consulta agendada”.

Desse modo, ao compararmos as informações coletadas da coordenadora e dos profissionais, é possível observar que a maioria das respostas, principalmente em relação às possíveis contribuições do sistema para a melhoria dos serviços de saúde, avaliaram que há, sobretudo, resultados positivos e que a instalação do PEC foi primordial para uma melhoria na qualidade do atendimento dos usuários dos serviços de saúde.

Estudos realizados acerca do assunto, corroboram com os dados obtidos nessa pesquisa, por exemplo, o de Lima *et al.* (2018, p. 108), em que o autor afirma: “[...] com o uso do PEC é possível, com o tempo, não apenas registrar as consultas diárias, como também auxiliar no planejamento das ações e no gerenciamento”.

Para Gonçalves *et al.* (2013, p. 49), o PEC, pode proporcionar um avanço na qualidade dos serviços público de saúde, pois se fosse implementado em todo território nacional “[...] seria um grande passo em direção à melhoria na qualidade da assistência prestada aos pacientes, por gerar facilidade, agilidade e segurança para os profissionais de saúde”.

Gomes *et al.* (2019, p. 1232) também aponta em seus resultados que “[...] o PEC sendo parte de um sistema informatizado em saúde, contribui para o cuidado de enfermagem na dimensão administrar, uma vez que minimiza a perda ou extravio do prontuário do usuário, facilita o entendimento do registro dos profissionais e otimiza o tempo do atendimento, permitindo ao enfermeiro o acesso às informações de saúde do usuário” (HOLANDA *et al.*, 2022).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) possibilitaram mudanças importantes para a administração pública, principalmente no tocante à área da saúde. Com esse advento, começaram a surgir os mais variados sistemas de informação na área da saúde. Os Sistemas de Informação em Saúde (SIS) surgiram para auxiliar na gestão e tomada de decisão do Sistema Único de Saúde (SUS), tornando a integração e o compartilhamento de informações entre os sistemas mais seguros.

Nesse sentido, o objetivo geral desse trabalho foi alcançado, pois está identificado como ocorreu o processo de implementação do PEC no município, além disso, também foi constatado que o sistema contribuiu para as melhorias dos serviços de saúde de Horizonte - CE. Para isso, foram elaborados, dois questionários, um com perguntas abertas, que foi respondido pela coordenadora da Atenção Básica do referido ente federativo e tinha o intuito de saber como ocorreu o processo de implementação do sistema na cidade estudada. O segundo questionário, foi realizado com perguntas abertas e fechadas e aplicado aos profissionais de saúde, e bus-

cou identificar quais foram as contribuições do PEC nos serviços de saúde de Horizonte - CE.

Logo após, procurou-se identificar como o município realizava os serviços de informações em saúde antes da implantação do PEC e o que mudou após sua implementação. As respostas para esse primeiro objetivo específico foram obtidas por meio do material colhido tanto por parte da coordenadora como por meio dos profissionais. Desse modo, foi identificado que, antes da implementação do *software*, o município realizava seus atendimentos por meio de fichas manuais, impressas em papéis, as quais eram preenchidas pelos profissionais durante o atendimento ao paciente e que eram entregues na Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ou deixadas na própria unidade de atuação, para serem inseridas pelos digitadores no sistema Coleta de Dados Simplificada (CDS), como parte da estratégia e-SUS AB sendo utilizadas nas unidades não informatizadas.

As mudanças que ocorreram após a implementação foram muitas, dentre elas estão: a substituição das fichas de papéis por equipamentos tecnológicos (*tablets, notebooks, smartphones* e computadores); os pacientes não precisam mais madrugar nas filas dos postos de saúde para conseguir atendimento; otimização do trabalho dos profissionais; e agora as informações dos usuários estão mais seguras, pois estão inseridas no sistema.

A referida pesquisa constatou que, de início, alguns profissionais não gostaram da ideia de implementação do PEC no município, isso porque muitos não detinham conhecimento sobre alguns equipamentos tecnológicos e por medo de não saberem operar o sistema. No entanto, com o passar do tempo, eles começaram a ter um comportamento positivo quanto à implementação do sistema, perceberam que não é uma ferramenta de difícil utilização e que contribui para a melhoria dos atendimentos realizados aos pacientes. É importante destacar, que neste trabalho não foi possível realizar entrevistas com os pacientes, devido à pandemia, entretanto, com as informações obtidas, infere-se que se o prontuário eletrônico trouxe melhorias no cuidado ao paciente, logo, estes devem estar

satisfeitos, pois um bom atendimento gera bons resultados. Desse modo, tem-se como respondido o terceiro e último objetivo específico, no qual investigou a percepção dos usuários de saúde da atenção básica quanto à implantação do PEC.

Nos resultados desta pesquisa foram identificados que a maioria dos profissionais passou por capacitação para operacionalizar o PEC, no entanto, eles demonstraram pouco satisfeitos, pois ocorreu de forma superficial e não foi suficiente para que eles adquirissem o conhecimento necessário para a utilização do sistema. Contudo, mesmo com as dúvidas que ainda pairavam sobre os profissionais em relação à utilização do *software*, isso não foi motivo para impedir que começasse a ser utilizado no município, fazendo com que os profissionais operacionalizassem o sistema mesmo não detendo o conhecimento necessário para isso. Um ponto importante a ser frisado, é que, em nenhum momento, os profissionais responderam ou deram a entender que esse problema de capacitação trouxe problema para os pacientes, pois o município dispõe de técnicos que estão à disposição para ajudar e sanar as dúvidas existentes, bem como uma equipe de saúde solícita em ajudar uns aos outros e disposta a aprender por outros meios.

A pesquisa também revelou que o sistema precisa de melhorias, principalmente em relação ao excesso de informações desnecessárias que deveriam ser excluídas e a inclusão de outras que são primordiais para uso no dia a dia. Outro ponto também importante citado, foi quanto à instabilidade que a internet apresenta e que isso prejudica o trabalho dos profissionais, pois algumas informações acabam se perdendo ou não sendo registradas no sistema quando a internet sai do ar.

Mesmo com os problemas relatados, foi possível constatar que os profissionais possuem opinião positiva sobre a utilização do PEC no município e que, segundo eles, o sistema contribuiu para a otimização dos serviços de saúde, ao passo que antes eles usavam mecanismos não informatizados e pouco eficientes na realização do cuidado ao paciente e que interferia na qualidade do atendimento do cidadão, tais como: diminuição de filas; armazenar os dados do paciente e o fluxo de atendimento realiza-

do; agendamento de consultas; melhor atendimento; melhor desempenho do trabalho dos profissionais e na gestão de saúde do município.

Contudo, sugere-se que o município de Horizonte - CE possa focar nas capacitações dos profissionais que atuam ou que atuarão com o PEC. Destaca-se ainda que o serviço de internet apresenta instabilidade, ocasionando a perda de alguns dados e informações importantes.

Diante do que já foi apresentado nesse estudo, é de suma importância que sua continuidade e aprofundamento sejam realizados, principalmente para ser analisada a percepção dos cidadãos-usuários dos serviços de saúde de Horizonte - CE, em relação às melhorias que esse sistema proporcionou a eles, e se do ponto de vista deles, houveram mudanças positivas, pois neste trabalho não foi possível realizar entrevistas com esses cidadãos-usuários por causa da pandemia. Outras questões também podem surgir a partir desse tema, bem como novas mudanças e atualizações do sistema que podem ocorrer com o passar dos anos.

Por fim, espera-se que o presente estudo possa contribuir para tornar conhecido ao leitor a importância dos sistemas de informação para reestruturação dos serviços de saúde pública e como a utilização do PEC contribuiu para as melhorias dos serviços de saúde de Horizonte - CE.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. C. C. de. **Equipamentos de informatização nas unidades de atenção básica no Brasil**: análise baseada no programa nacional de melhoria do acesso e da qualidade- PMAQ. 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/>.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

ARAÚJO, J. R. de; ARAÚJO FILHO, D. C. de; MACHADO, L. D. S.; MARTINS, R. M. G; CRUZ, R. de S. B. L. C. **Sistema e-SUS AB**: percepções dos enfermeiros da Estratégia Saúde da Família. 2019. Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/sdeb/2019>. Acesso em: 16 set. 2020.

BARBOSA GONDIM, F. W.; LIMA, A. O.; CALLADO, S. M. G.; SANTOS, R. C. DOS. Transparência na gestão pública municipal: as contribuições dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité no Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 20, n. 2, p. 222-263, 2022. <https://doi.org/10.32586/rcda.v20i2.756>

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

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. Conass. **Estratégia E-Sus Atenção Básica e Sistema de Informação em Saúde da Atenção Básica - Sisab**. 7. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Sistemas de Informação da Atenção à Saúde: Contextos Históricos, Avanços e Perspectivas no SUS**. Brasília: Cidade Gráfica e Editora Ltda., 2015.

BRASIL. **Manual de uso do sistema com prontuário eletrônico do cidadão – PEC**. 2018. Disponível em: http://portaldab/documentos/esus/Manual_PEc_3_1.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. **Sisab**. 2015. Disponível em: <https://sisab.saude.gov.br/index.xhtml>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **Sistema Nacional de Informação em Saúde (SNIS)**. 2015. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt0589_20_05_2015.html. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **E-SUS AB**. 2019. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/projetos/50-e-sus>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **Governo Eletrônico**. 2019. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/historico>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. **Secretaria da Saúde**. 2019. Disponível em: <https://www.esp.ce.gov.br/curso-de-sistema-de-informacao-em-saude-comeca-em-julho/>. Acesso em: 27 set. 2020.

COMENTO. **Calculadora Amostral**. 2020. Disponível: <https://comentto.com/calculadora-amostal/>.

DIAS, T. F. *et al.* Governo eletrônico: caminhos e descaminhos. *In*: DIAS, T. F. *et al.* **Inovação e tecnologias da comunicação e informação na administração pública**. Brasília: Enap, 2019. Cap. 2. p. 36-48.

FERREIRA, V. E. L.; CALLADO, S. M. G.; SANTOS, R. C. dos; SOUSA, A. M. R. Governança nas Políticas Públicas no Desenvolvimento Socioeconômico nos Municípios do Ceará. **Revista Latino-americana de Governança**, Brasília (DF), v. 2, n. 1, p. e042, 2022. DOI: 10.37497/ReGOV.v2i1.42.

GELATTI, A. R.; SOUZA, R. L. de; SILVA, R. L. da. Poder público, TIC e e-gov: uma análise acerca do uso das novas tecnologias na administração pública. *In: Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade*, 3, 2015, Santa Maria. **Anais**. Santa Maria: UFSM, 2015. p. 1-15.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. *In: GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, P de A. R.; FARAH, B. F.; ROCHA, R. S.; FRIEDRICH, D. B de C.; DUTRA, H. S. **Prontuário Eletrônico do Cidadão**: instrumento para o cuidado de enfermagem. 2019. Disponível em: <https://www.google.com/Instrumento+Para+o+Cuidado+de+Enfermagem>. Acesso em: 27 set. 2020.

GONÇALVES, J. P. P.; BATISTA, L. R.; CARVALHO, L. M.; OLIVEIRA, M. P.; MOREIRA, K. S.; LEITE, M. T. de S. **Prontuário Eletrônico**: uma ferramenta que pode contribuir para a integração das Redes de Atenção à Saúde. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sdeb/v37n96/06.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

HOLANDA, M. M. B. de; LIMA, A. O.; SANTOS, R. C. dos; SOUSA, A. M. R. O Índice de efetividade da gestão municipal e o monitoramento das políticas públicas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista do CEJUR/TJSC**: prestação jurisdicional, Florianópolis-SC, v. 10, n. 1, p. e03934, 2022. DOI: 10.37497/revistacejur.v10i1.393.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal 2017**. 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/Horizonte_2017.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

LIMA, V. S. *et al.* Prontuário eletrônico do cidadão: desafios e superações no processo de informatização. **Revista de Saúde Digital e Tecnologia da Educação**, Fortaleza, v. 1, n. 2, p. 100-113, jan., 2018.

MAIA, M. P. da F. A Tecnologia da informação como fator de sobrevivência e vantagem competitiva. **Revista Eletrônica Machado Sobrinho**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 1-10, 10 jun. 2018.

MARCONI, C.; LAKATOS M. **Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARIN, H. F. Sistemas de informação em saúde: considerações gerais. **Journal of Health Informatics**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 20-24, jan./mar., 2010.

MEDEIROS, J. B. *et al.* O e-SUS atenção básica e a coleta de dados simplificada: relatos da implementação em uma estratégia saúde da família. **Revista de Aps**, v. 20, n. 1, p. 145-149, 31 jul. 2017.

MOLINA, L. G. Tecnologias de informação e comunicação para gestão da informação e do conhecimento: proposta de uma estrutura tecnológica aplicada aos portais corporativos. *In*: VALENTIM, M. **Gestão, Mediação e Uso da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Cap. 7. p. 143-168.

MS. Ministério da Saúde, SAS, Departamento de Atenção Básica. (2014). **Sistema e-SUS Atenção Básica: Manual de Exportação – API Thrift**. Disponível em: http://docs/portaldab/ManualExportacao_e-SUS-AB-v2.0.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

OLIVEIRA, M. F. de. **Universidade Federal de Goiás campus Catalão curso de administração metodologia científica: um manual para a realiza-**

ção de pesquisas em administração. 2011. Disponível em: https://adm.catalao.ufg.br/Manual_de_metodologia_cientifica.pdf. Acesso em: 7 jan. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, E. L. de. **Pesquisa científica na graduação**: um estudo das vertentes temáticas e metodológicas dos trabalhos de conclusão de curso. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/Pesquisacientifica.pdf>. Acesso em: 1 set. 2020.

OLIVEIRA, P. S. A. de. **Prontuário eletrônico do cidadão e gerência do cuidado de enfermagem na atenção básica**: um estudo de caso. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufjf.br/jspui/priscilasanchesaquino.pdf>. Acesso em: 6 out. 2020.

PEREIRA D. M.; SILVA, G. S. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, Itapetinga, v. 7, n. 8, p. 1, jul., 2009.

IPECE. **Perfil Municipal 2017 Horizonte**. 2017. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/Horizonte.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do Trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Cap. 2. p. 42-118.

SILVEIRA, R. R. **Aplicação do processo de enfermagem no cuidado ao usuário com lesão de pele na atenção básica em saúde**: a utilização do prontuário eletrônico do cidadão. 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/.pdf?1y>. Acesso em: 2 abr. 2020.

SOARES, E. V. B. **Atenção Básica e Informação**: análise do Sistema de Informação em Saúde para Atenção Básica (Sisab) e estratégia e-SUS AB e suas repercussões para uma gestão da saúde com transparência. 2016. Disponível em: <http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/SISAB>. Acesso em: 26 nov. 2019.

VIOLA, C. G. **Consolidação e validação de um instrumento para análise do Prontuário Eletrônico do Cidadão da Estratégia e-SUS Atenção Básica**. 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22133/tde-23102019/publico/.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2020.

Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, e sua ressignificação

Amendments to the Administrative Improbability Law, Law nº 8.429/92, and its reinterpretation

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.851>

Francisco Arlem de Queiroz Sousa¹

RESUMO

A Lei nº. 14.230/2021 promoveu mudanças significativas na Lei nº 8.429/92, a ponto de alguns defenderem que não houve meras alterações, mas a própria reconfiguração acerca de quase tudo que se conhecia sobre improbidade administrativa. Uma questão central que logo chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) envolvendo a Lei nº 14.230/2021 foi a possível colisão entre a segurança jurídica e a retroatividade das leis no tempo. Esse estudo tem por finalidade analisar criticamente a decisão proferida pelo STF no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 843.989/PR, no qual esse Tribunal julgou se as alterações promovidas na Lei nº 8.429/1992, pela Lei nº 14.230/21, aplicar-se-iam ou não, retroativamente, tendo em vista o que dispõe o inciso XXXVI da Constituição Federal/88. Com amparo em pesquisa bibliográfica realizada na doutrina brasileira e estrangeira, bem como em pesquisa documental promovida na legislação pátria e jurisprudências nacional e internacional, em especial nos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), analisou-se se essa decisão do STF está em consonância com o entendimento que a Corte IDH adota na interpretação do art. 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Finalmente, conclui-se que a tese fixada pelo STF acerca da irretroatividade da norma mais favorável em matéria de Direito Administrativo sancionador não afronta a jurisprudência da Corte IDH. A

¹ Advogado da União. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atualmente, é Procurador-Chefe do Departamento Nacional de Obras contra as Secas. E-mail: franciscoa.sousa@agu.gov.br

contribuição desse estudo para o debate jurídico reside na constatação de que a Lei nº 14.230/21 não fere o controle de convencionalidade.

Palavras-chave: improbidade administrativa; segurança jurídica; princípio da (ir)retroatividade; Corte IDH; STF.

ABSTRACT

Law nº 14.230/2021 promoted significant changes in Law nº 8.429/92, to the point that some defend that there weren't mere changes, but the reconfiguration itself about almost everything that was known about administrative impropriety. A central issue that soon reached the Federal Supreme Court (STF) involving Law nº 14.230/2021 was the possible collision between legal certainty and the retroactivity of laws in time. This study aims to critically analyze the decision handed down by the STF in the Extraordinary Appeal (ARE) nº 843.989/PR, in which this Court judged whether the changes promoted in Law nº 8.429/1992, by Law nº 14.230/21, would or would not apply retroactively, in view of the provisions of item XXXVI of the Federal Constitution/88. Based on bibliographical research carried out in Brazilian and foreign doctrine, as well as in documentary research promoted in the national legislation and national and international jurisprudence, especially in the judgments of the Inter-American Court of Human Rights (Court IDH), it was analyzed whether this decision of the STF is in line with the understanding that the Inter-American Court adopts in the interpretation of art. 9 of the American Convention on Human Rights (ACHR). Finally, it is concluded that the thesis established by the STF about the non-retroactivity of the most favorable norm in terms of sanctioning Administrative Law doesn't affront the jurisprudence of the Inter-American Court. The contribution of this study to the legal debate lies in the finding that Law nº 14.230/21 doesn't affect conventionality control.

Keywords: administrative improbity; legal security; principle of (ir)retroactivity; IDH Court; STF.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 09-02-2023

Data de versão final: 11-04-2023

Data de aprovação: 17-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo tem por finalidade analisar criticamente a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 843.989/PR, no qual o Tribunal julgou se as alterações promovidas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, aplicar-se-iam ou não, retroativamente, tendo em vista o que dispõe o inciso XXXVI da Constituição Federal.²

A origem desse julgamento remonta a 21 de março de 1994, quando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) celebrou contrato de prestação de serviços advocatícios com Rosmery Terezinha Cordova para a defesa dos interesses da Autarquia, incluindo a propositura, o acompanhamento de ações e a interposição dos recursos cabíveis. Por entender que a contratada adotou conduta negligente em várias atuações processuais, perdendo prazos para contestar, embargar, apelar e promover andamento de execuções fiscais, causando prejuízos no valor de R\$ 391.458,69 (valores atualizados até maio de 1999), o INSS ajuizou ação civil pública com o objetivo de condená-la ao ressarcimento dos prejuízos e por improbidade administrativa.

A sentença em 1º grau julgou integralmente improcedente o pedido, mas em grau de apelação o INSS conseguiu anular essa decisão, retornando o processo para a Justiça Federal de 1º grau julgar novamente o caso. A Sra. Rosmery Terezinha Cordova, então, interpôs recurso especial (que

² “XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 1988).

foi negado seguimento) e recursos extraordinários (três vezes), os quais foram indeferidos pela Corte Suprema em duas oportunidades, a primeira por força da tese contida no Tema 666³ e a segunda em razão da aplicação da tese contida no Tema 897,⁴ ambas do STF.

Na terceira tentativa, alegando que o INSS pleiteava reparação por suposto ato de improbidade e que, como a conduta apontada a ela não se referia a ato doloso, a ação estava prescrita, Rosmery Terezinha Cordova interpôs o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 843.989/PR, o qual se tornou o *leading case* do Tema 1.119 do STF, para discutir, em linhas gerais, se os condenados por improbidade administrativa antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021 poderiam ser beneficiados pelo novo regime legal, especialmente pelas disposições sobre: (i) a necessidade do elemento subjetivo – dolo – para configuração de todas as espécies de improbidade administrativa, inclusive aquela descrita no artigo 10 da Lei e sua possível retroação; e (ii) sobre a (ir)retroatividade dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Com amparo em pesquisa bibliográfica realizada na doutrina brasileira e estrangeira, bem como em pesquisa documental promovida na legislação pátria e jurisprudências nacional e internacional, em especial nos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), busca-se aferir se a decisão proferida pelo STF no ARE nº 843.989/PR está em consonância com o entendimento que a Corte IDH adota na interpretação do art. 9º da Convenção Americana de Direito Humanos (CADH), no que concerne à aplicação retroativa da lei mais benéfica também no âmbito do Direito Administrativo sancionatório ou se há conflito de entendimentos entre o Supremo e a Corte IDH.

3 Tese STF 666: é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

4 Tese: são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

2 AS ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A palavra improbidade advém do grego *improbitate*, que significa desonesto, e não obstante a aparente dificuldade em conceituá-la, “a improbidade acontece quando os comportamentos deontológicos estabelecidos pela moral e agasalhados em instrumentos normativos são descumpridos” (AGRA, 2019, p. 56). Hodiernamente o termo se relaciona com o dever imposto a todo aquele que gere assuntos e negócios públicos. Garcia e Alves (2013, p. 118) ensinam que:

Ainda merece breve consideração a postura daqueles que, no afã de inovar, baralham conceitos e, de forma algo arbitrária, buscam construir um conceito ‘seletivo’ de improbidade, sempre circundado por um número tal de exceções que dificulta a individualização da própria regra geral proposta. Essas concepções, longe de associar a improbidade à imoralidade, o que, ao menos, encontraria alguma justificativa na tradição e no léxico, não visualizam, na violação dos princípios constitucionais, um elemento estrutural da improbidade, isto apesar de reconhecerem o seu caráter normativo, postura que consubstancia uma curiosa contradição lógica (GARCIA; ALVES, 2013, p. 118).

A doutrina diverge acerca da definição de improbidade administrativa, variando entre aqueles que sustentam que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa, enquanto outros argumentam que a improbidade resulta da violação deste princípio, valendo ainda mencionar uma terceira corrente que se posiciona no sentido da equivalência principiológica entre os termos. Di Pietro reconhece que (2020, p. 1825) não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa, podendo-se dizer que significam a mesma coisa, pois ambas se relacionam com a ideia de honestidade na administração pública.

Em linhas gerais pode-se compreendê-la como um ato ilícito e doloso praticado contra quem administra recursos públicos, gerando enriquecimento ilícito, lesão ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários, ou violação aos princípios que regem a administração pública. As definições colhidas na doutrina são, com pequenas alterações, reproduções do conceito lapidado acima. Moraes (2017, p. 278), contudo, apresenta uma definição divergente:

Atos de Improbidade Administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e definidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público (MORAES, 2017, p. 278).

Importante frisar que improbidade e ilegalidade não são expressões sinônimas, daí segue que nem todo ato ilegal configura um ato improprio, pois esse necessita de um plus, depende da demonstração da desonestidade, não se conformando com a simples violação da ordem jurídica, conforme entendimento consagrado na jurisprudência.

Apesar de não mencionar expressamente o termo, a improbidade já vinha sendo delineada na Constituição de 1934.⁵ Contudo, é somente com a Carta Federal de 1946 que o tema é tratado com contornos semelhantes ao que se tem hoje.⁶ A Constituição de 1988, ao mencionar a lesão à moralidade administrativa, tratou-a como improbidade no § 4º do art. 37: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o res-

5 Dispunha o inc. 38 do art. 113 da Constituição de 1934: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios” (BRASIL, 1934).

6 Dispunha o art. 141, § 31, da Constituição Federal de 1946: “Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (BRASIL, 1946).

sarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

Infraconstitucionalmente, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (LIA), é a lei básica sobre a matéria, definindo os sujeitos e os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões relacionadas à ação civil pública por ato de improbidade administrativa, se bem que, como apontam Salama e Palma (2016, p. 458), não existe legalmente uma “ação civil pública de improbidade administrativa”. Cuida-se de uma simbiose feita pelo Ministério Público que conjugou a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e a Lei da Ação de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), criando um superprocesso judicial pela junção de duas leis em uma mesma medida, a qual, no final das contas, serviu para ampliar seus poderes.

A alteração da Lei nº 8.429, de 1992, foi fruto da necessidade de frear os abusos em sua utilização, haja vista que algumas ações de improbidade eram elas próprias o ato de improbidade, posto que lastreadas em remissões genéricas a violações de princípios da administração pública, estando patente a ausência de dolo ou desonestidade por parte do agente estatal, resultando em abusos acusatórios. Campana (2018, p. 155) alerta que:

Não obstante haja uma sedimentação jurisprudencial a respeito dos conceitos vagos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, não se pode deixar ao alvedrio do julgador a interpretação dos conceitos jurídicos estabelecidos na norma sancionadora. Não se mostra consentâneo com o direito administrativo moderno a previsão abstrata de condutas hábeis a violar a probidade administrativa. A ampliação da tipificação não é a melhor solução, tampouco a discricionariedade do intérprete é o expediente adequado para que efetivamente coíba a prática de atos de improbidade (CAMPANA, 2018, p. 155).

Muitos processos eram instaurados de forma banal, empregados como ferramentas para que agentes do aparato punitivo estatal conseguissem impor sua vontade ou interpretação jurídica, como bem apontam Salama e Palma (2016, p. 457):

É o caso da celebração de termo de ajustamento de conduta, porque o arranjo de determinado contrato é complexo. Não raro, o conteúdo do acordo é unilateralmente definido pelo Ministério Público que apresenta apenas duas opções ao gestor público: ou celebra o TAC tal qual lhe é apresentado, ou se resigna a responder ação civil pública ou ação de improbidade administrativa. Na mesma toada, a instauração de processos administrativos disciplinares contra gestores que concedem licenças com rapidez sob a suspeita de conluio com o requerente (SALAMA; PALMA, 2016, p. 457).

As ações de improbidade administrativa passaram a ser orientadas a fins diversos daqueles constitucionalmente previstos, servindo como meio de coação instrumental. A esse respeito esclarecem Salama e Palma (2016, p. 458):

Outro exemplo bastante recorrente corresponde ao ajuizamento de ações civis públicas de improbidade administrativa contra agentes públicos que tenham uma interpretação diferente da dos controladores, ainda que jurídica e logicamente válida. Nessa linha vai o controle prévio dos editais de licitação pelo Tribunal de Contas pelo simples fato de serem concorrências de alta monta. Igual efeito tem a oitiva e a prestação de esclarecimentos sem a prévia instauração de processo, pois alguém, não importa quem, ‘denunciou’ o agente público. Enfim, ‘onde há fumaça há fogo’ e ‘quem não deve não teme’ (SALAMA; PALMA, 2016, p. 458).

O viés punitivista e o uso político da LIA impuseram as mudanças. Havia um ambiente de medo e insegurança, tanto eram os excessos e distorções hermenêuticas. Tome-se como exemplo, o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública. Em sua redação original ele continha um rol exemplificativo de curingas hermenêuticos que permitiam um enquadramento extremamente amplo de condutas, ensejando que se utilizasse da vagueza linguística para que os órgãos de controle ampliassem seu poder intimidatório.

Sundfeld (2017, p. 205-215) utiliza a expressão “geleia geral” para explicar que no direito público brasileiro princípios vagos justificam qualquer decisão e se tornaram uma arma para espertos que procuram iludir os outros com sua simples invocação; e preguiçosos que não querem ter o trabalho de analisar os fatos. O fetichismo pelos princípios é visto como algo bom e respeitar a lei se tornou ultrapassado. Nesse cenário de grande fluidez é que punições por improbidade administrativa estavam ocorrendo, pela desatenção a normas sancionadoras em branco, cujo complemento axiológico dependia em alto grau da subjetividade do membro do órgão de controle administrativo.

Para corroborar essas afirmações, pesquisa coordenada pelo Instituto de Direito Público analisou 800 acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), publicados entre 2005 e 2018, contra prefeitos e constatou que metade dos casos de improbidade administrativa (50%) envolviam ofensa aos princípios da administração pública e menos de 10% (dez por cento) das ações que chegaram ao STJ tinham relação com enriquecimento ilícito.⁷

Por essas razões, em 22 de fevereiro de 2018, a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão⁸ destinada a formular proposta de alteração da Lei de Improbidade, culminando na Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe as seguintes inovações principais: 1) a exigência do dolo, devidamente comprovado, para a punição por improbidade; 2) as condutas tipificadas no art. 11 deixam de ser exemplificativas e passam a ser taxativas, exigindo-se lesividade relevante ao bem jurídico tutelado e eliminando-se a sanção de perda do cargo ou mandato nesse caso; 3) a restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para a prática da improbidade; 4) a ampliação do rigor no tocante aos requisitos de ajuizamento da ação de improbida-

7 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-20/pesquisa-mostra-sancoes-improbidade-sao-amplas>. Acesso em: 8 out. 2022.

8 A Comissão Especial para reforma da Lei de Improbidade Administrativa realizou 14 (catorze) audiências públicas e ouviu mais de 60 (sessenta) autoridades, realizou 3 (três) Seminários em São Paulo, Porto Alegre e em Recife, colhendo contribuições do setor público (áreas de gestão, controle, advocacia pública, Ministério Público, Judiciário), da sociedade civil, das organizações de transparência pública e de especialistas na matéria.

de, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92; 5) a fixação de prazo prescricional de oito anos, computado a partir da ocorrência do fato, e a previsão de prescrição intercorrente.

As mudanças foram profundas, podendo-se advogar que não ocorreram meras alterações, mas a própria reconfiguração acerca de quase tudo que se conhecia, se entendia e se processava acerca de improbidade administrativa nos tribunais brasileiros. Uma questão central, que logo chegou ao STF envolvendo a Lei nº 14.230/2021, foi a possível colisão entre o princípio da segurança jurídica e a retroatividade das leis no tempo.

3 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A RETROATIVIDADE DAS LEIS NO TEMPO

Por se configurar um possível conflito entre a segurança jurídica e a necessidade de mudanças em um mundo que está em constante transformação é que a aplicação das leis no tempo continua a ser um dos temas mais controvertidos do Direito, pois a retroatividade das leis constituiria um perigo à estabilidade e previsibilidade necessárias, devendo o legislador respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.⁹ Acerca da tradição constitucional brasileira de proteção objetiva da segurança jurídica, comenta Silva (2004, p. 272):

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve as questões dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Diferentemente do que acontece em outros países

⁹ “Art. 5º [...] XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) afirma em seu artigo 6º que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

cujos ordenamentos jurídicos frequentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, XXXVI (SILVA, 2004, p. 272).

Por ser inata ao ser humano a busca por segurança é que “o Direito é, em si mesmo, um projeto de implantação da segurança” (MELLO, 2013 p. 41), garantindo previsibilidade e estabilidade nas relações humanas, podendo-se definir segurança jurídica como fez Moreno (2013, p. 117): “la cualidad del ordenamiento que permite a cada cual orientar su vida en el mundo jurídico en base al conocimiento de la calificación jurídica que cada supuesto de hecho, real o imaginado, va a recibir, previsiblemente, del mismo”.

A segurança jurídica, ao lado da justiça, é um valor congênito à razão de ser do Direito e elemento conceitual do Estado de Direito. A segurança jurídica minimiza a conatural insegurança humana, agasalhando as noções de previsibilidade (das ações estatais) e estabilidade,¹⁰ por meio das quais os indivíduos são levados a acreditar que as expectativas presentes se concretizarão no futuro, podendo, desse modo, idealizar planos e programar suas vidas.

Na modernidade líquida (BAUMAN, 2001), sujeita a mudanças de todos os tipos, especialmente com a globalização e revolução da ciência e da tecnologia, a segurança jurídica continua a ser uma meta e um desafio, pois há uma proliferação anárquica de regras, com explosão de leis,¹¹ regulamentos, portarias, instruções normativas,¹² hierarquias entrelaçadas e

10 Há dois sentidos estreitamente associados ao princípio da segurança jurídica. Em um sentido objetivo, a segurança se traduz na estabilidade das relações jurídicas e em um sentido subjetivo a segurança deriva da previsibilidade das decisões que serão adotadas pelos órgãos, protegendo a confiança legítima dos cidadãos.

11 “Até certo ponto, essa multiplicação das leis é um fenômeno fisiológico: as leis se multiplicam como os utensílios de que nos servimos em nossas casas ou no exercício das profissões. Não se pode negar, todavia, que, além desse ponto, as leis apresentam algo que se assemelha à obstrução das ruas de nossas cidades pelo excesso de veículos que nestas trafegam. [...] Infelizmente, assim como ocorre com nossa lira, hoje nossas leis valem menos que a de outros tempos” (CARNELUTTI, 2015, p. 618-620).

12 Juridificação é o nome dado à expansão do direito escrito para todos os ramos da vida por meio da produção de normas legais oriundas de inúmeras fontes normativas, dispersas e desconexas, gerando uma babel normativa.

competências concorrentes, objetos jurídicos não identificados, princípios gerais e conceitos jurídicos indeterminados, produzindo incerteza jurídica.¹³ Por essa razão, Camargo (2003, p. 61) enfatiza que a necessidade de segurança no mundo moderno se sobrepôs à ideia mais elevada de justiça, em que pese o pensamento filosófico acerca do direito no século XIX tenha se enraizado em torno de ambas.

Na Alemanha a segurança jurídica, com seus corolários, foi consagrada como um princípio fundamental autônomo no direito desde os anos 50 e como um princípio necessariamente inerente ao direito da Convenção Europeia e ao direito comunitário, muito embora para o Conselho Constitucional francês, anota Calmes-Brunet (2013, p. 97), nem a segurança jurídica nem a proteção da confiança constituam princípios de valor constitucional

Il apporte cependant de nombreuses garanties qui obéissent, plus ou moins explicitement, à toutes les facettes de la sécurité juridique, de sa décision 96-373 DC du 09 avril 1996 — il fait de la sécurité juridique un “soutien” — à sa décision n° 2010-45 QPC du 06 octobre 2010. En fin de compte, il se fonde souvent sur la sécurité juridique, même s’il n’en consacre pas le principe. Mais le Conseil est plus catégorique dans son refus de tout principe de protection de la confiance légitime, en énonçant qu’aucune norme de valeur constitutionnelle “ne garantit un principe dit de ‘confiance légitime’. La formule donne le sentiment qu’il ne veut même pas en entendre parler. La question se pose dès lors de savoir s’il est souhaitable et possible de découpler le principe objectif de sécurité juridique et le principe de confiance légitime qui en découle, pour tenter de consacrer au moins le premier (CALMES-BRUNET, 2013, p. 97-98).

A nossa Constituição atual em nenhum momento tem se referido expressamente a um direito fundamental à segurança jurídica. O caput do art. 5º da CF/88 se refere à segurança, sem adjetivá-la: Todos são iguais

¹³ Se antes era difícil obter informação em razão da inacessibilidade e escassez das fontes de consulta existentes, hoje em dia o desafio é não se desorientar com tantas fontes à disposição, propagando informações em excesso que se perdem no manancial de páginas de internet, arquivos de computador, correios eletrônicos, revistas virtuais, blogs e afins. Em 2013 eram 4,4 trilhões de gigabytes de dados no planeta e acredita-se que esse número tenha chegado a 44 trilhões de gigabytes em 2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/tecnologia/conteudo-digital-dobra-a-cada-dois-anos-no-mundo>. Acesso em: 22 set. 2022.

perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (BRASIL, 1988).

A ausência de menção expressa à garantia da segurança jurídica é uma constante em muitos diplomas internacionais, como por exemplo a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que se refere à “segurança de todos” em seu artigo 32.2: “Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática” (BRASIL, 1992). Isso não chega a ser um problema, segundo Côrtes (2008, p. 30):

Mas a despeito dessas conceituações, em geral, no plano internacional, os principais documentos em matéria de reconhecimento e proteção dos direitos humanos não contêm referência expressa a um direito à segurança jurídica, mas a corolários de segurança, como a segurança pessoal do indivíduo, garantias contra a irretroatividade de determinados atos estatais etc. Isso não significa, todavia, ausência de proteção do valor segurança jurídica (CÔRTEZ, 2008, p. 30).

No entanto, é possível contemplar a segurança jurídica de maneira genérica como subprincípio do próprio Estado de Direito,¹⁴ bem como se pode reconduzi-lo a diversos outros princípios como é o caso “do princípio democrático, do princípio do Estado Social, do princípio da separação de poderes, do princípio da igualdade, do princípio da liberdade e da própria dignidade da pessoa humana” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 301). No caso do Direito Penal a segurança jurídica é expressamente afastada, porquanto a Constituição prevê que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (art. 5º, XL), consagrando, duplamente, a irretroatividade da lei penal *in pejus* e a retroatividade da lei penal mais benéfica.

14 O STF decidiu que é obrigatória a “observância do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito” (BRASIL, 2004).

Com efeito, a irretroatividade das leis, em respeito a segurança jurídica, com exceção da lei penal que cominar sanção mais branda, tem sido a regra geral adotada nos instrumentos internacionais que tratam dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), à época composta por 58 Estados-membros, entre eles o Brasil, pontua em seu artigo 11.2 que ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional e que também não será imposta pena mais forte de que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.¹⁵

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, junto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, possui 53 artigos, estabelecendo, no art. 15, garantias de ordem penal, como o direito de não ser condenado por atos ou omissões que não constituam delito de acordo com o direito nacional ou internacional, no momento em que foram cometidos (princípio da legalidade), a irretroatividade da lei penal mais gravosa e a retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu.¹⁶ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) alberga a segurança jurídica no artigo 9º ao consagrar o princípio da legalidade e da retroatividade (da pena mais branda e irretroatividade da pena mais severa).¹⁷

15 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 1 out. 2022.

16 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 1 out. 2022.

17 “Artigo 9º – Princípio da Legalidade e da Retroatividade: Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delincente será por isso beneficiado” (CADH, 1969).

Acerca da aplicação desse artigo da CADH, cumpre trazer alguns julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como no caso Baena Ricardo e Outros vs. Panamá, julgado em 2001, no qual a Corte IDH proferiu decisão afirmando que “en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias [...]”, destacando que sanções de natureza administrativa também são expressão do poder punitivo do Estado e que para fins de segurança jurídica devem ser conhecidas antes que ocorra a ação ou a omissão que a viole e que se pretende sancionar:

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva” (CIDH, 2001, p. 84-85).

No caso *Ricardo Canese vs. Paraguai*, a Corte IDH julgou a condenação de Ricardo Canese à privação de liberdade pelo prazo de dois meses e o pagamento de multa pelos delitos de difamação e injúria em virtude de acusações que este dirigiu a seu adversário durante a disputa das eleições presidenciais do ano de 1992 no Paraguai. Em comentários a essa decisão, Piovesan, Fachin e Mazzuoli (2019, p. 170) relatam que a Corte IDH considerou inerte o Estado paraguaio porque não atentou para a vigência do novo Código Penal que continha normas mais favoráveis que as aplicadas nas decisões que condenaram Ricardo Canese, violando o art. 9º da Convenção Americana em virtude do princípio da retroatividade da norma penal mais favorável, pois competia aos tribunais determinar se era cabível reduzir as penas impostas ou se deveria ser mantida somente a pena de multa, que deixou de ser acessória para se tornar penalidade autônoma do crime de difamação.

186. Como ha quedado probado, durante un período de aproximadamente cuatro años en el cual estuvo en vigencia un nuevo Código Penal que contenía normas más favorables que las aplicadas en las sentencias condenatorias al señor Canese, dicha normativa más favorable no fue tomada en cuenta por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, a pesar de los recursos planteados por el señor Canese solicitando, inter alia, la revisión de su condena, así como tampoco fue considerada de oficio por el juez competente. La Corte considera que de conformidad con el principio de retroactividad de la norma penal más favorable dichos tribunales debían comparar los aspectos más favorables de la misma aplicables al caso concreto y determinar si se debía reducir las penas impuestas al señor Canese o si se debía aplicar solamente la pena de multa, ya que esta última había dejado de ser accesoria a la pena de privación de libertad para el delito de difamación y se había convertido en alternativa autónoma” (Corte IDH, 2004, p. 91).

A Corte IDH destacou que a irretroatividade das leis é uma faceta do princípio da legalidade e deve ser aplicada em todos os ramos do Direito, mas reconhece uma exceção a esses princípios no que concerne a norma

penal favorável, orientando que se deve entender como favorável tanto a que estabelece uma pena menor para os delitos, como as que descriminam condutas anteriores¹⁸ ou “crean una nueva causa de justificaci3n, de inculpabilidad, y de impedimento a la operatividad de una penalidad, entre otras” (Corte IDH, 2004, p. 89).

Em linha de resumo ao que interessa para esse trabalho, observa-se que a Corte IDH tem jurisprudência mansa e pacífica no sentido de que o princípio da legalidade (primeira parte do art. 9º da CADH) se aplica também na seara das sanções administrativas, mas em se tratando de retroatividade benéfica (segunda parte do art. 9º da CADH) a Corte IDH nunca ampliou para além do âmbito estritamente penal.

Pelo contrário, mesmo quando tratou unicamente do princípio da legalidade, a Corte IDH ressaltou a diferença entre o campo administrativo e o campo penal, advertindo no caso *L3pez Lone y Otros vs. Honduras* que é necess3rio prestar atença3n nesse emprego, pois “La precisi3n de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una est3 destinada a resolver” (Corte IDH, par3grafo 257, 2015).

À guisa de conclus3o, em todos os casos julgados pela Corte IDH se observa que essa Corte internacional entende que o art. 9º da Convença3o Americana sobre Direitos Humanos, que consagra o princípio da legalidade e da irretroatividade, se aplica a todos os ramos do Direito, mas no que concerne especificamente à retroatividade, essa fica circunscrita às normas penais mais benéficas, não abarcando outros tipos de normas *post factum*, ainda que mais favoráveis, tudo em nome do princípio da segurança jurídica.

18 O art. 2º do C3digo Penal brasileiro diz que “ningu3m pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execuça3o e os efeitos penais da sentença condenat3ria” (BRASIL, 1940). A ocorr3ncia da abolitio criminis que conduz à descriminalizaça3o, ou seja, torna indiferente penal o fato que anteriormente era considerado crime, 3 uma das formas de *novatio legis in melius*, quando lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, se aplica a fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenat3ria transitada em julgado.

4 O AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO N° 843.989/PR E O DIREITO FUNDAMENTAL À APLICAÇÃO DA LEI MAIS BENÉFICA

O Agravo em Recurso Extraordinário n° 843.989/PR foi escolhido como paradigma do Tema n° 1.199 do repertório de repercussão geral para definir se as disposições da Lei n° 14.230/2021, relativas à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA, e a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, deveriam ou não retroagir.

O debate se centrou entre aqueles que advogam que a retroatividade da lei mais benéfica se aplica ao Direito Administrativo sancionador e os que defendem ser a retroação legal hipótese excepcional, somente admissível para as leis penais posteriores mais favoráveis aos réus, por expressa disposição constitucional.¹⁹ Na primeira corrente, Vitta (2003, p. 678) propugna que os princípios do Direito Penal, em especial o art. 5º, XL, da CF/88, se legitima na dignidade da pessoa humana e decorrem do Regime Democrático de Direito, aplicando-se na seara das sanções administrativas. Osório (2006, p. 334) aponta que se no Direito Penal vige o princípio da retroatividade da norma benéfica, outra orientação não há de existir para o Direito Administrativo Sancionador, em face dos efeitos da isonomia, “preservando-se o princípio constitucional da igualdade e os valores relacionados à justiça e à atualização das normas jurídicas que resguardam direitos fundamentais.”

No polo oposto estão os que advogam a exclusividade da retroação para a lei penal benéfica, em virtude das peculiaridades desse ramo do Direito.²⁰ Nesse sentido, leciona o professor Leonel (2021):

¹⁹ Art. 5º, XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (BRASIL, 1988).

²⁰ Nesse sentido, leciona o professor Leonel (2021): “Disso se extrai que a disciplina específica do Direito Sancionador na tutela da probidade administrativa não se identifica completamente com a disciplina do Direito Penal. Existe uma área em que as garantias são comuns, mas existe uma outra em que há distinção. O regime do Direito Penal não se aplica automaticamente e sem reservas à tutela da probidade”.

Disso se extrai que a disciplina específica do Direito Sancionador na tutela da probidade administrativa não se identifica completamente com a disciplina do Direito Penal. Existe uma área em que as garantias são comuns, mas existe uma outra em que há distinção. O regime do Direito Penal não se aplica automaticamente e sem reservas à tutela da probidade (LEONEL, 2021).

Mello (2007, p. 154-155) afirma que não existe no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica, bem como Oliveira e Grotti (2020, p. 108) salientam que como o Direito Administrativo sancionador não está submetido ao Direito Penal, esse não pode contribuir na elaboração de um ferramental próprio para aquele, sendo a integração a diretriz a ser seguida.

Em suma, a retroatividade das leis é hipótese excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, incidindo na Lei nº 14.230/2021 o princípio do *tempus regit actum*, com fundamento no art. 5º, XXXVI, da CF/88, cuja disposição estabelece que as alterações promovidas por diploma normativo superveniente devem respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Essa foi a diretriz adotada no julgamento do ARE nº 843.989/PR, finalizado em 18 de agosto desse ano, onde foi fixada a seguinte tese:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (BRASIL, 2022a).

Prevaleceu o entendimento do relator da matéria, Ministro Alexandre de Moraes, por maioria, vencidos parcialmente e nos termos de seus respectivos votos os ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Inicialmente,²¹ o Min. Alexandre de Moraes salientou a essencialidade de definir a natureza civil dos atos de improbidade administrativa, tendo em vista o comando insculpido no art. 37, § 4º, da CF/88,²² ainda que a Lei nº 14.230/21 tenha negado o caráter cível da ação de improbidade administrativa.²³ Com relação a isso é inexplicável a tentativa legislativa, pois a maioria esmagadora da doutrina e da jurisprudência afirmam que a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa é civil.

Nesse sentido, Santos (2002, p. 1); Figueiredo (2003, p. 336); Neves e Oliveira (2020, p. 190); Aurelli (2013, p. 6-7) e Carvalho Filho (2019, p. 137): “Como registra a maioria dos autores, a ação de improbidade ostenta natureza cível, ou seja, caracteriza-se como ação civil, muito embora tenha uma sequência de condutas que se assemelham aos tipos existentes na legislação penal” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 137). Em sentido contrário, Wald e Mendes (1998, p. 214).

Na sequência, o Relator explicou que a alteração legislativa revogou a modalidade culposa de improbidade, originariamente prevista no art. 10

21 A síntese dos votos exarados pelos Ministros do STF, aqui resumidamente transcritos, foram extraídos de vídeos do YouTube e podem ser acessados mediante consulta às referências localizadas no final deste trabalho (BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; e, BRASIL, 2022d).

22 Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

23 “Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” (BRASIL, 2021). A grande questão é, então, que tipo de ação seria, pois, se com certeza não é penal, tampouco trabalhista, o ordenamento jurídico brasileiro desconhece outro enquadramento.

da LIA desde seu nascedouro, por entenderem os parlamentares que condutas negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não podem ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento da desonestidade. Contudo, a Lei nº 14.230/21 não promoveu uma anistia geral, tampouco trouxe regras de transição que pudessem auxiliar o intérprete na aplicação da norma em diversas situações como ações em andamento ou condenações transitadas em julgado.

À míngua dessa lacuna, é incabível, segundo o Min. Alexandre Moraes, promover uma triangulação entre os ramos jurídicos para se utilizar do regramento específico do Direito Penal aos atos de improbidade administrativa de natureza cível, em função da interface daquele ramo do Direito com o Direito Administrativo sancionador, como se houvesse uma automaticidade na aplicação das regras do Direito Penal ao Direito Civil, sendo necessário analisar, conjuntamente, 5 (cinco) vetores interpretativos para definir a retroatividade ou irretroatividade da revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, trazido pela Lei nº 14.230/21, quais sejam: 1) a natureza civil do ato de improbidade administrativa, definida diretamente pela Constituição; 2) os novos contornos do Direito Administrativo sancionador, conferido pela CF/88; 3) a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador ao sistema de improbidade; 4) ausência, conforme dito, de menção expressa à retroatividade ou anistia geral na nova lei; e, 5) inexistência de regras de transição.

Tudo isso levado em consideração conduziu o Ministro Alexandre de Moraes à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, consagrado no inc. XL do art. 5º da CF/88, não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos cíveis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal, sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da administração pública e de responsabilização dos agentes públicos corruptos.

O inciso XL deve ser conjugado com o inc. XXXVI, ambos do artigo art. 5º da CF/88, pois a regra é que a lei não retroaja para prejudicar o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, sob pena de ferimento à segurança jurídica, inclusive no campo penal, salvo excepcionalmente nesse último, por força das peculiaridades únicas desse ramo do direito, quando mais benéfica ao réu.²⁴ Portanto, os condenados, com decisão definitiva transitada em julgado por ato de improbidade administrativa culposo, não se beneficiam da nova redação do art. 10 da Lei nº 8.429/92, dado pela Lei nº 14.230/21.²⁵

No tocante à prescrição,²⁶ o Relator argumentou que o instituto da prescrição surge do pressuposto básico da inércia do titular,²⁷ logo não é possível que o Estado seja surpreendido com a perda de uma faculdade jurídica, sob o argumento de que ele foi inerte, quando nem existia a norma que lhe impunha o dever de agir dentro de um prazo previamente estabelecido. Portanto, a conclusão, sob um prisma lógico-jurídico, é que uma lei nova que fixa prazos prescricionais nunca poderá ser aplicada retroativamente, pois suprime de forma inesperada o direito daquele que foi alcançado pela expiração de um prazo que não existia e, por isso, não se tinha como cumprir tempestivamente.

Passada a palavra aos demais magistrados, o Ministro André Mendonça (BRASIL, 2022c) trilhou entendimento diverso no tocante à prescrição geral. Para ele, o novo prazo geral trazido pela Lei nº 14.230/21

24 O Relator cita precedente da Segunda Turma do STF, no qual restou expressamente consignado pelo Ministro Ricardo Lewandowski: “Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo” (BRASIL, 2017, p. 9)

25 Ressalte-se que para os processos em andamento o juiz deve, se não houver indício de dolo direto ou eventual, extinguir a ação, pois não mais existe ato de improbidade administrativa culposo no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Lei nº 14.230/21 (*tempus regit atum*).

26 Estabeleceu a Lei nº 14.230/21: “Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. [...] § 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo” (BRASIL, 2021).

27 Explica Carvalho Filho (2019, p. 139): “A regra geral para a inércia do titular, incluindo o Estado, é a prescritibilidade das pretensões. Não deduzidas nos prazos legais, fica o titular despedido do direito de fazê-lo ulteriormente. Só assim se pode assegurar a estabilidade das relações jurídicas e evitar que perdurem *ad infinitum* em benefício daquele que se mostrou desinteressado na defesa de seus direitos”.

tem aplicação imediata, inclusive para fatos pretéritos. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado com o advento da novel legislação, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, prevalecendo o prazo prescricional de 5 (cinco) anos que já estava em curso e vigia antes da alteração da Lei nº 8.429/92. Observa-se que essa ressalva do Ministro André Mendonça seria mais benéfica para agentes políticos eleitos para cargos majoritários, especialmente aqueles que estivessem no primeiro mandato.

O Ministro Kassio Nunes Marques (BRASIL, 2022c) divergiu por entender que o legislador expressou taxativamente sua vontade de que a Lei nº 14.230/21 retroagisse ao introduzir o § 4º no art. 1º da Lei nº 8.429/92, estabelecendo que se aplicam ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador, dentre os quais se destacam o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a legalidade, a pessoalidade penal, a razoabilidade, a proporcionalidade e a retroação da lei penal mais benéfica (encontrando óbice apenas na coisa julgada), entendendo lei penal com um sentido mais abrangente, para incorporar aquelas que prevejam penalidades contra o cidadão, além do círculo criminal, como faz o Direito português, que praticamente equipara os ilícitos administrativos e penais em termos de garantias.

Para corroborar seu entendimento, o Ministro Kassio Nunes Marques citou o caso do Tribunal Constitucional x Peru, decidido pela Corte IDH na sentença de 31 de janeiro de 2001, no qual a Corte julgou a responsabilidade internacional do Estado peruano pela destituição de Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry e Delia Revoredo Marsano, membros do Tribunal Constitucional.

Ocorre que entre os artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos alegados em defesa dos peticionantes não está o art. 9º, ou seja,

a Corte IDH não tratou nesse caso de retroatividade legal. Os artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos declarados violados pela Corte IDH foram:

110. La Corte observa que, de acuerdo con lo establecido en la presente Sentencia, el Estado violó los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en perjuicio de los señores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, por lo que puede concluirse que no ha cumplido con su deber general de respetar los derechos y libertades reconocidos en aquélla y de garantizar su libre y pleno ejercicio, como lo dispone el artículo 1.1 de la Convención (Corte IDH, 2001, p. 50-51).

O outro julgamento citado pelo Ministro Kassio Nunes Marques em defesa de seu entendimento refere-se ao caso Maldonado Ordóñez x Guatemala, no qual a Corte IDH condenou o Estado da Guatemala por infringência ao art. 8º e 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos. Todavia, com relação ao artigo 9º, novamente e nos mesmos moldes das decisões dos casos Baena Ricardo e outros vs. Panamá e Ricardo Canese vs. Paraguai (citados acima), a Corte IDH destacou que o princípio da legalidade vigora também em matéria disciplinar e seu alcance se aplica a todos “el derecho disciplinario es una especie de derecho punitivo que se acerca a las previsiones del derecho penal” (Corte IDH, parágrafo 77, 2016), não tecendo considerações acerca da retroatividade benéfica em matéria sancionatória administrativa, pois, conforme dito alhures, reafirma-se que não se encontra em nenhum julgado da Corte IDH até hoje que ela tenha ampliado a retroatividade benéfica para além do âmbito penal.

Confira-se que nesse caso (Maldonado Ordóñez x Guatemala), assim como em todos os outros citados pelos Ministros do STF, a Corte IDH se refere somente ao princípio da legalidade quando diz que o art. 9º da Convenção Americana é aplicável em matéria sancionatória administrativa e ainda que somente com relação a ele faz ressalva de que o alcance desse princípio em matéria disciplinar depende consideravelmente da ma-

téria regulada, pois a natureza dos conflitos que o Direito Penal e o Direito Administrativo regulam são diferentes (Corte IDH, parágrafo 89, 2016).

O Ministro Edson Fachin acompanhou quase que integralmente o Relator, mas divergiu quanto à abrangência da irretroatividade, dando-lhe efeitos mais amplos para afirmar que a Lei nº 14.230/21 não poderia ser aplicada nem para os casos ainda pendentes de julgamento (BRASIL, 2022c), sendo seguido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, pela Ministra Cármen Lúcia (BRASIL, 2022d) e pela Ministra Rosa Weber (BRASIL, 2022d), a qual argumentou que mesmo sendo o Direito Penal e o Direito Administrativo sancionador espécies do gênero direito punitivo estatal, não se justifica a transposição automática e linear de princípios entre eles, haja vista a singularidade de tais ramos do direito. A regra é a irretroatividade das leis, dando resguardo a segurança jurídica, à exceção da retroatividade benéfica da lei penal, amparada no bem maior que é a liberdade humana, não tendo paralelo no âmbito do Direito Administrativo sancionador.

O Ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2022d) acompanhou o voto do Ministro Kassio Nunes Marques, citando os mesmos julgados da Corte IDH, os quais, conforme já se comentou, não corroboram a tese defendida por eles, pois deixam patente que a Corte IDH aplica a legalidade e retroatividade, insculpido no art. 9º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em qualquer ramo do direito, em prol da segurança jurídica, pois afirmam que não se pode prejudicar a situação jurídica de ninguém com base em lei que veio a existir depois do fato (princípio da legalidade) ou que já existia mais foi alterada (princípio da retroatividade à *contrario sensu*), com exceção em matéria penal, quando as leis devem retroagir, se forem para melhorar a situação do acusado-condenado.

Na mesma linha seguiu o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2022d), não salvando nem a coisa julgada da retroação benéfica, com o acréscimo de que para a prescrição geral se observe qual lei será mais favorável ao réu, a depender do caso concreto, reconhecendo apenas a irretroatividade da prescrição inter-

corrente, tendo em mente sua natureza processual, passando ela a ser contada no primeiro dia de vigência da Lei nº 14.230/21. A proximidade entre a persecução criminal e o sistema de combate a atos de improbidade administrativa vem sendo reconhecida pelo Ministro Gilmar Mendes de longa data, conforme se observa nesse julgado: “A Constituição Federal anuncia, no art. 37, § 4º, uma noção de independência entre as diferentes esferas sancionadoras: ‘Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.’ Tal independência, contudo, é complexa e deve ser interpretada como uma independência mitigada, sem ignorar a máxima do *ne bis in idem*. Explica-se: o subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o direito administrativo sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador – premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito administrativo sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito administrativo sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do direito penal – este é ponto da independência mitigada” (BRASIL, 2020, p. 14)

Para finalizar, o Ministro Dias Toffoli entendeu aplicáveis os dispositivos previstos na Lei nº 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas, assim como aos demais incidentes dos atos de improbidade culposos, adotando as mesmas premissas e a mesma lógica com relação aos prazos de prescrição geral e intercorrente mais benéficos ao réu. Por fim, o presidente da Corte, Min. Luiz Fux, acompanhou o Relator integralmente.

5 CONCLUSÃO

A probidade administrativa é um direito difuso fundamental que encontra guarida na atual Constituição, sendo a improbidade o ato doloso e desonesto praticado em detrimento dos princípios que regem a administração pública, lhe causem prejuízo ou acarretem enriquecimento ilícito.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) tutela a probidade administrativa, possuindo natureza cível, muito embora veicule sanções de natureza político-administrativa como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, sendo amplamente majoritária a corrente doutrinária que afasta o caráter penal da sistemática introduzida pela Lei nº 8.429/92.

Não obstante e tendo em vista, conforme dito, que dentre as diversas espécies de sanções impostas pela LIA estão aquelas de natureza administrativa, aplica-se ao sistema de improbidade disciplinado por ela os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador, conforme expressamente estatuído no § 4º do art. 1º da Lei nº 14.230/21, que modificou substancialmente a Lei nº 8.429/92.

Dentre as várias alterações promovidas, o STF teve a oportunidade de se debruçar acerca da polêmica retroatividade benéfica em matéria administrativa sancionatória, tendo fixado a tese de que as normas mais favoráveis trazidas pela Lei 14.230/2021 são irretroativas, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Conclui-se que a decisão do STF foi acertada, pois admitir a retroatividade de normas mais favoráveis em qualquer caso, em comparação com o ordenamento que vigorava anteriormente, conduziria a um eterno retorno ao passado, eternizando as demandas, perenizando os conflitos e consagrando o fracasso do Direito como instrumento de pacificação social.

Imagine-se o caos se a cada alteração legislativa fosse pleiteada a retroatividade normativa por ser considerada mais benfazeja. Acabar-se-ia caminhando para uma espiral de leis mais prejudiciais, sob pena de se

revolver todo o passado e isso é válido, especialmente, para o Direito Administrativo sancionador, pois entendimento contrário leva a admitir que a exclusão de qualquer infração funcional no estatuto dos servidores públicos possibilita o restabelecimento do estado de coisas anterior a mudança.

Desse modo, ter-se-ia que aceitar, à título de exemplo que pode ser ampliado a diversas outras hipóteses, que se uma nova lei excluísse a pena de demissão para quem acumula cargos públicos, fora das hipóteses permitida constitucionalmente, todos as pessoas que foram demitidas do serviço público por acumulação ilícita²⁸ teriam o direito de pedir a reintegração a seus cargos, em razão da retroatividade da lei (penal) mais benéfica, aplicável também para o Direito Administrativo sancionador.

Ademais, a decisão do STF não está em desacordo com o entendimento da Corte IDH. Nos julgados desse Tribunal, citados pelos eminentes Ministros Kassio Nunes Marques e Ricardo Lewandowski, não se constata em nenhum momento que a Corte Internacional acolha a retroatividade de leis não penais, mas, ao contrário, a linha adotada é pela impossibilidade de retroação das leis em qualquer ramo jurídico, especialmente naqueles que cuidam da matéria relacionada a sanção. A única exceção a esse dogma é feita em matéria criminal, quando norma mais favorável entra em vigor.

REFERÊNCIAS

AGRA, W. de M. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AURELLI, A. I. Condições para o exercício da ação de improbidade administrativa. In: LUCON, P. H. dos S.; COSTA, E. J. F.; COSTA, G. R. (Coord.). **Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92**. São Paulo: Atlas, 2013.

²⁸ Lei nº 8112/90. Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos. Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas (BRASIL, 1990).

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Augusto de Souza Dentzien. 1. ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Capítulo II - Dos Direitos e das Garantias Individuais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Capítulo II - Dos Direitos e das Garantias Individuais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.357 – Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Impetrante: Ivete do Socorro Abreu de Sousa e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. DJ nº 213 do dia 05/11/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.019.161** – São Paulo, Segunda Turma. Recorrente: Partido Verde – Comissão Provisória Estadual São Paulo. Recorrido: Ministério Público Federal. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília. DJE n. 40, divulgado em 02/03/2017.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 41.557** – São Paulo, Segunda Turma. Reclamante: Fernando Capez. Reclamado: Juiz Federal da 12ª Vara Federal de São Paulo. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. DJE nº 294, divulgado em 17/12/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com agravo nº 843.989 – Paraná**, Tribunal Pleno. Reclamante: Rosmery Terezinha Cordova. Reclamado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. Ata nº 23, de 18/08/2022. DJe nº 177, divulgado em 02/09/2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Lei de Improbidade. (1/2) - 4/8/22**. YouTube. 4 de agosto de 2022b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OiMHDbMBBF0&t=1s>. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno - **Lei de Improbidade (1/2) - 17/8/22**. YouTube. 17 de agosto de 2022c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jv7LaNyulyQ&t=1s>. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Lei de Improbidade. (1/2) - 18/8/22**. YouTube. 18 de agosto de 2022d. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2FXVkuJfHmQ&t=1s>. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1416313 – Mato Grosso**, Primeira Turma. Recorrente: João Carlos Santini. Recorrido: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília. j. em 26.11.2013, DJe de 12.12.2013.

CALMES-BRUNET, S. Quelle consécration du principe de sécurité juridique en droit administratif français? *In*: VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R. P.; DAL POZZO, A. N. (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CAMARGO, M. M. L. **Hermenêutica e argumentação**. Uma contribuição ao estudo do direito. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CAMPANA, P. de S. P. **O controle pelo medo**: fragilidades e desafios do sistema de controle da administração pública, 2018. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CARNELUTTI, F. **Como nasce o direito**. Tradução: Roger Vinícius da Silva Costa. São Paulo: Editora Pillares, 2015. E-book.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2019.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001. Série C, n. 72, 2001. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 31 de enero de 2001. Série C, n. 71. 2001. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C, n. 111, 2004. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso López Lone y otros Vs. Honduras**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Série C No. 302, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf. Acesso em: 22 out. 2022.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: **Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 3 de maio de 2016. Série C, n. 311, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

CÔRTEZ, O. M. P. **Súmula vinculante e Segurança Jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIGUEIREDO, L. V. Alguns aspectos tópicos da improbidade administrativa. *In*: BUENO, C. S.; PORTO FILHO, P. P. de R. (Coord.). **Improbidade administrativa**: questões polêmicas e atuais. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIREDO, M. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. *In*: BUENO, C. S.; PORTO FILHO, P. P. de R. (Coord.). **Improbidade administrativa**: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**, 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

LEAL, R. G. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar., 2014.

LEONEL, R. de B. **Nova Lei de Improbidade**: atipicidade, prescrição e direito superveniente. **CONJUR**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-29/leonel-lia-atipicidade-prescricao-direito-superveniente>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MELLO, R. M. de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. de. Estado de direito e segurança jurídica. *In*: VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R. P.; POZZO, A. N. D. (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

MORENO, F. S.. Seguridad Jurídica. *In*: VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R. P.; POZZO, A. N. D. (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 8. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, J. R. P.; GROTTI, D. A. M. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 108-116, mar./abr., 2020.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Pacto de San José da Costa Rica, 1969.

OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIOVESAN, F.; FACHIN, M. G.; MAZZUOLI, V. de O. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SALAMA, B. M.; PALMA, J. B. de. Ensaio sobre a Coação Instrumental dos Controladores e a Ação Burocrática Defensiva. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, v. 241, p. 455-464, 2016.

SANTOS, C. F. B. dos. **Improbidade administrativa: reflexões sobre a Lei no 8.429/92**. Com as alterações mantidas pela Medida Provisória no 2.225-45, de 04.09.2001. Rio de Janeiro: Forense.

SANTOS, R. V. dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, A. do C. e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do artigo 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/1999). *In: Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-315, jul./set., 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>. Acesso em: 1 out. 2022.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

VITTA, H. G. A atividade administrativa sancionadora e o princípio da segurança jurídica. *In: VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R. P.; POZZO, A. N. D. (Org.). Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo*, Belo Horizonte, Fórum, 2013.

WALD, A.; MENDES, G. F. Competência para julgar a improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, p. 213-216, abr./jun., 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/378>. Acesso em: 25 set. 2022.

O novo marco jurídico para a aplicação de sanções pelo TCU a partir da Lei nº 13.655/2018

The new legal framework for the application of sanctions by the TCU from Law nº 13.655/2018

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.830>

Francisco Sérgio Maia Alves¹

RESUMO

A Lei nº 13.655/2018 acrescentou uma série de disposições na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) visando disciplinar a aplicação de sanções administrativas aos agentes públicos por violação de normas sobre gestão pública. Os novos dispositivos instituíram parâmetros para o exame da antijuridicidade e da culpabilidade da conduta e estabeleceram um novo *standard* para a aplicação da sanção: a existência de dolo ou erro grosseiro. O objetivo do artigo é interpretar esse novo conjunto de regras a partir do conceito analítico de infração administrativa e verificar em que medida as disposições afetam o marco jurídico aplicável ao exercício do poder sancionatório pelo Tribunal de Contas da União. Para a consecução do trabalho foi utilizado o método de abordagem dedutivo e a pesquisa documental e bibliográfica. Ao final da pesquisa, constatou-se que as recentes mudanças na LINDB impuseram critérios mais rígidos de responsabilização e um maior ônus argumentativo ao julgador de contas.

Palavras-chave: infração administrativa; sanção administrativa; LINDB; erro grosseiro; motivação.

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Unificado de Brasília (Ceub). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e em Engenharia Civil-Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União. Advogado. E-mail: francisosergio@angra.adv.com.br

ABSTRACT

The Law nº 13.655/2018 included a series of provisions in the Introduction to the Brazilian Law Act (LINDB) aimed at disciplining the application of administrative sanctions to public agents for violation of rules on public management. The new provisions established parameters for the examination of the illicitness and culpability of the conduct and established a new standard for the application of the sanction: the existence of malice or gross error. The purpose of the paper is to interpret this new set of rules based on the analytical concept of administrative infraction and to verify how the provisions affect the legal framework applicable to the exercise of the sanctioning power by the Federal Court of Accounts (TCU – Brazil). To carry out the work, the deductive method of approach and documentary and bibliographical research were used. At the end of the research, it was found that the recent changes in the LINDB imposed stricter criteria of liability and a greater burden of argumentation on the judge of accounts.

Keywords: administrative infraction; administrative sanction; LINDB; gross error; motivation.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 23-11-2022

Data de versão final: 03-04-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, acrescentou uma série de disposições no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O propósito da norma, enunciado em seu preâmbulo, foi aumentar a segurança jurídica e prestigiar a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Dentre as diversas modificações ocorridas na LINDB, destaca-se o novo *standard* para a aplicação de sanções pelas esferas administrativa, controladora e judicial, em função do descumprimento de normas sobre a gestão pública. Esse novo regime é formado pelos arts. 22 e 28 da LINDB.

O objetivo deste artigo é interpretar esse conjunto de regras a partir do conceito analítico de infração administrativa e verificar em que medida as disposições afetam o marco jurídico aplicável ao exercício do poder sancionatório pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Para tanto, será buscado um conceito analítico de infração administrativa, tomando como norte as noções de tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade, extraídas da Teoria do Direito Penal, levando em conta as peculiaridades do Direito Administrativo Sancionador. Essa base teórica será confrontada com as disposições da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCU que tratam de infrações e sanções, a fim de extrair os traços característicos dessas regras.

Na sequência, será promovida a interpretação dos dispositivos da LINDB que interessam ao estudo do tema, a partir das ideias gerais expostas no passo anterior. Por fim, serão analisados os reflexos da legislação supramencionada sobre o dever de motivação das decisões do TCU que imputam pena aos agentes públicos.

Para cumprir o propósito deste trabalho, será adotado o método de abordagem dedutivo, partindo-se da análise geral do objeto de estudo, ou seja, da legislação e da doutrina pertinentes, até se chegar às conclusões particulares. Trata-se, portanto, de uma abordagem qualitativa, que será efetivada mediante a compreensão e a interpretação de um determinado conjunto de normas e textos jurídicos, visando extrair a essência do arcabouço normativo aplicável ao poder sancionatório do TCU.

Quanto às técnicas de pesquisa, será utilizada a documentação indireta, por intermédio da pesquisa documental e bibliográfica.

2 REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O presente tópico tem como propósito apresentar os principais conceitos relacionados ao Direito Administrativo Sancionador, bem como os princípios estruturantes do exercício do poder sancionatório pelo Estado.

2.1 Infração e Sanção Administrativas

Diferentemente do Direito Penal, em que a infração criminal foi objeto de amplo estudo, a ponto de se construir o que se chama de teoria do crime, a infração administrativa não mereceu o mesmo tratamento doutrinário pelos estudiosos do Direito Administrativo.

A despeito disso, alguns autores se debruçaram sobre o tema. Segundo Vitta (2003), infração administrativa é:

[...] o descumprimento de um dever (conduta contrária ao comando da norma), pelo destinatário da norma jurídica, cuja sanção possa ser imposta por autoridade administrativa (no exercício da função administrativa), em virtude do ordenamento jurídico conferir-lhe tal competência (VITTA, 2003, p. 35).

O conceito de infração administrativa ora anunciado difere, de pronto, do que se entende como infração criminal. Enquanto esta envolve a realização de uma ação ou omissão especificada na norma tipificadora, aquela implica a realização de uma conduta contrária ao comando da norma.

Essa estrutura conceitual decorre do fato de que a atuação administrativa estar jungida ao princípio da legalidade estrita. Segundo a concepção clássica desse princípio, o agente público e aqueles em relação de sujeição especial com a administração pública somente poderão proceder de acordo com aquilo que a lei expressamente dita.

Como consequência, toda e qualquer atuação em desconformidade com o modelo rígido da norma implica, em tese, a prática de uma infração administrativa, passível de ensejar a aplicação de uma sanção administrativa, desde que prevista em uma norma expressa.

Todavia, nem sempre a infração administrativa tem a mesma estrutura normativa sugerida por Vitta (2003). No caso de violações relacionadas ao poder de polícia, é possível vislumbrar uma maior proximidade da norma com a que prescreve um tipo criminal, uma vez que há, também nesse caso, a descrição da conduta proibida, seguida da sanção correspondente. Essa característica pode ser verificada, por exemplo, nas normas de trânsito.

Não é por outra razão que Oliveira (2005, p. 19) descreve a infração administrativa como “[...] o comportamento contrário ao previsto na norma, seja obrigatório, seja proibido”. O autor conceitua o instituto como “[...] o comportamento típico, antijurídico, cuja sanção é aplicada por órgão administrativo, ou pelo órgão judicial ou legislativo, no exercício de função atípica” (OLIVEIRA, 2005, p. 19).

A natureza da atividade exercida pela autoridade que aplica a sanção também é enfatizada pela doutrina de Mello (2008). Segundo ele, a infração administrativa é o “descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa – ainda que não necessariamente aplicada nesta esfera” (MELLO, 2008, p. 834).

No mesmo sentido, Mello (2005) assinala que a principal peculiaridade da sanção administrativa é o sujeito competente para sua imposição. Em suas palavras: “Trata-se de elemento decisivo para identificá-la. Se a medida punitiva não é imposta pela Administração Pública de sanção administrativa, então não se trata. Logo, é o elemento subjetivo que permite diferenciar a sanção administrativa da sanção penal” (MELLO, 2005, p. 27).

Osório (2019) discorda do uso do critério subjetivo para a abordagem do tema. Em aprofundada obra sobre o denominado Direito Administrativo Sancionador, o autor dá ênfase à natureza estatutária da norma violada, ao anunciar que as sanções administrativas são “(...) uma possível manifestação ou projeção do Direito Administrativo, do regime jurídico de Direito Público a que se submetem determinadas relações jurídicas, na esfera do poder punitivo do Estado” (OSÓRIO, 2019, p. 83).

Assim, ele conceitua a sanção administrativa como:

[...] um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não às especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo (OSÓRIO, 2019, p. 105).

Inspirado no conceito analítico de Oliveira (2005) e na ideia de sistema punitivo, a partir da construção de uma teoria do poder administrativo sancionador do Estado, segundo os ensinamentos de Osório (2019), busca-se construir um conceito de infração administrativa que se aproxime do que se entende como crime, conforme a doutrina do Direito Penal.

Segundo Nucci (2020, p. 2020), o crime, segundo uma perspectiva analítica, é:

[...] uma conduta típica, antijurídica e culpável, vale dizer, uma ação ou omissão ajustada a um modelo legal de conduta proibida (tipicidade), contrária ao direito (antijuridicidade) e sujeita a um juízo de reprovação social incidente sobre o fato e seu autor, desde que existam imputabilidade, consciência potencial de ilicitude e exigibilidade e possibilidade de agir conforme o direito (NUCCI, 2020, p. 2020).

Sob essa perspectiva, a infração administrativa seria uma conduta típica e antijurídica, proscrita por uma norma de Direito Administrativo, sujeita à incidência de uma sanção. Trata-se de uma ação ou omissão em desacordo com um modelo legal de conduta proibida ou obrigatória (tipicidade) e contrária ao direito (antijuridicidade).

No que se refere à sanção administrativa, adota-se o conceito de Osório (2019) mencionado acima. Entende-se que o traço distintivo entre as sanções administrativas e as penais é o caráter estatutário das normas que as definem, como já exposto.

Sendo assim, a sanção administrativa é um castigo imposto a um administrado, jurisdicionado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em uma norma proibitiva pertencente ao Direito Administrativo, segundo os critérios estabelecidos na lei.

Embora as sanções administrativas estejam abrangidas em um mesmo conceito geral, por evidente, há elementos característicos de cada uma delas, segundo o bem jurídico tutelado e a própria norma administrativa que a disciplina.

Os elementos subjetivos da conduta (culpa ou dolo) não fazem parte da definição de infração administrativa, como conceito jurídico geral, até porque existem infrações de natureza objetiva, que prescindem do exame de tais aspectos para a sua configuração. Por esse motivo, exclui-se a culpabilidade da definição do referido instituto.

Analisa-se a seguir as ideias de tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade, sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador.

2.2 Tipicidade

A tipicidade é apontada pela doutrina como um dos principais elementos de fundamentação do Direito Administrativo Sancionador.

Segundo Oliveira (2011, p. 25), “não há como se falar em infração administrativa – e aqui se pode incluir a infração penal – sem que haja o

tipo previamente estabelecido”. Essa ideia decorre do princípio da legalidade e da necessidade de conferir maior segurança jurídica à atuação dos agentes públicos no exercício da função administrativa.

Oliveira (2005, p. 21) define tipo como o conjunto de elementos de comportamento punível previsto na lei administrativa. O autor divide esses elementos em objetivos, subjetivos e normativos:

[...] os primeiros dizem respeito ao lugar, tempo, condições do sujeito e objeto da ação punível; os segundos dizem respeito ao fim visado pelo agente, o intuito que o animou à prática do ato; os últimos conduzem a um juízo de valor em relação aos pressupostos do injusto típico (“sem licença de autoridade competente”, “funcionário público”, “sem as formalidades legais”, “decoro”, “injusta” e outras expressões jurídicas ou extrajurídicas que exigem uma compreensão geral do direito ou da realidade social). Faltando algum destes elementos, desde que expressos no tipo, não haverá infração (OLIVEIRA, 2005, p. 21).

Para Nobre (2020, p. 136), o princípio da tipicidade:

[...] timbra em exigir que a Administração, ao manejar a sua competência punitiva, ajuste-se, com precisão, à descrição típica da norma que prevê a infração. Torna necessária a exata subsunção do fato ao modelo infracional. A tipicidade enuncia uma das consequências da adoção da reserva legal: a taxatividade (NOBRE, 2020, p. 136).

No mesmo sentido, Mello (2008) pondera que o princípio da tipicidade exige que o poder sancionatório do Estado esteja sujeito a balizas rígidas, a fim de permitir que os administrados tenham condição de ajustar sua conduta ao direito. Em suas palavras:

A configuração das infrações administrativas, para ser válida, há de ser feita de maneira suficientemente clara, para não deixar dúvida alguma sobre a identidade do comportamento reprovável, a fim de que, de um lado, o administrador possa estar perfeitamente ciente da conduta que terá de evitar ou que terá de

praticar para livrar-se da incursão em penalizações e, de outro, para que dita incursão, quando ocorrente, seja objetivamente reconhecível (MELLO, 2008, p. 839).

Todavia, ao prever o tipo administrativo, nem sempre a lei apresenta o grau de precisão exigido pela doutrina mencionada. A título de exemplo, cita-se o art. 9º, incisos V e VI, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que atribuiu à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a competência de apurar “atos ilegais e práticas não equitativas de administradores” e aplicar as penalidades previstas em seu art. 11.

Como se vê, não há nenhuma menção sobre os aspectos subjetivos e normativos da infração, conforme a teoria mencionada de Oliveira (2005), tampouco uma descrição suficientemente clara sobre o que vem a ser uma prática não equitativa, ou seja, o comportamento reprovável, como preconizado na obra de Mello (2008) – ambas referenciadas anteriormente.

As mesmas considerações se aplicam às disposições da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que disciplinam o poder sancionatório do TCU. Segundo os incisos II e III de seu art. 58, o TCU pode aplicar multa por “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” e por “ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário”.

Dessa forma, qualquer ato praticado com grave infração às normas especificadas e qualquer ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que cause dano ao erário podem atrair o poder sancionatório do TCU, a depender do juízo que se faça sobre os conceitos indeterminados manejados na aludida norma. Como se vê, trata-se de dispositivos com sentido extremamente aberto, que dão uma grande amplitude ao Tribunal no exercício de seu poder sancionatório.

Dito isso, é necessário fazer uma releitura do princípio da tipicidade para que ele seja aplicável ao exercício da atividade punitiva estatal, numa perspectiva mais abrangente.

As leis administrativas, entendidas como aquelas que se dirigem ao administrador público e às pessoas com relação de sujeição especial perante a Administração Pública, impõem um dever de fazer. Como consequência, toda ação contrária a esse dever corresponde a uma infração administrativa, desde que haja previsão de uma sanção em virtude desse comportamento.

A aplicação da pena administrativa decorre, muitas vezes, da incidência de tipos administrativos demasiadamente abertos, tanto na caracterização da conduta como na previsão da sanção – os dois exemplos trazidos acima ilustram esse atributo. Isso enseja uma avaliação extremamente subjetiva da autoridade julgadora, que age a partir de balizas bastante elásticas.

Tal aspecto não passou despercebido por Nobre (2020, p. 136), segundo o qual “a técnica genérica de qualificação da infração volatiliza o princípio da tipicidade, a exigir figuras demarcadas com precisão, não se comprazendo com remissões em branco a delimitarem o espaço do lícito ou proibido”.

O autor apontou como consequência dessa postura o que se poderia chamar de excesso de poder sancionatório do Estado. Esse atributo seria marcado pela predisposição de punir qualquer comportamento do administrador que viole uma norma jurídica, sem que haja, na prática, uma verdadeira lesão a um bem jurídico de interesse coletivo. Em suas palavras:

O problema da cláusula punitiva aberta poder redundar na punição de conduta que, na prática, seja inidônea para lesar bem jurídico de interesse coletivo, também não deverá induzir a sua desvalia. A exemplo do Direito Penal, é de bom alvitre a aplicação do princípio da insignificância. Assim, o aplicador da norma punitiva haverá de relevar as situações de não ocorrência de lesão a bens jurídicos da coletividade, escoimando de pena o infrator (NOBRE, 2008, p. 138).

Dessa forma, entende-se que o princípio da tipicidade não está bem assentado nas normas administrativas, não apenas porque se usam conceitos indeterminados na definição do tipo, mas principalmente porque se costuma definir como infração o descumprimento do estatuto que rege a conduta administrativa, sem nenhuma gradação quanto à reprovabilidade, à lesividade e ao bem jurídico violado.

Com isso, não cabe falar em tipicidade administrativa como a entendida no campo penal. Sob essa perspectiva, cabe acentuar a diferença entre os dois tipos de norma, segundo a doutrina de Nieto (2008), em tradução livre:

[...] No Direito Penal, a estrutura da norma punitiva é muito simples, pois tanto a tipificação do delito quanto a aplicação da sanção se dão, salvo raras exceções, de forma direta e individualizada; enquanto no Direito Administrativo Sancionador o mecanismo é muito mais complexo, pois a tipificação muitas vezes não é direta, mas por referência e a aplicação da sanção não é individualizada, mas genérica (NIETO, 2008, p. 303-304, tradução nossa).

Esse traço de generalidade na caracterização da infração e na definição da dosimetria das sanções pode ser observado na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU, que não definiram critérios objetivos para o exercício do poder sancionatório pelo Tribunal. O assunto será retomado adiante.

2.3 Antijuridicidade

Segundo Nucci (2020, p. 330), a antijuridicidade ou ilicitude “é a contrariedade de uma conduta com o direito, causando efetiva lesão a um bem jurídico protegido”.

A avaliação da antijuridicidade constitui a segunda etapa da verificação do cometimento da infração administrativa, pois, da mesma forma que na órbita penal, o agente pode praticar um fato típico administrativo amparado em outra norma jurídica do sistema ou com o propósito de pro-

teger algum outro bem albergado pela ordem jurídica.

A tipicidade aberta das normas que descrevem as infrações administrativas, conforme descrito no tópico anterior, impõe uma maior atenção à verificação, por parte da autoridade julgadora, da antijuridicidade ou ilicitude da conduta.

Essa etapa tem como objetivo evitar a aplicação de sanção por irregularidades que não causem uma efetiva lesão à ordem jurídica, ao patrimônio e interesse públicos. Além disso, o exame da antijuridicidade busca analisar se o agente atuou em situação de inexigibilidade de conduta diversa.

A pesquisa defende que o Direito Administrativo Sancionador pode incorporar a ideia de lesividade a um bem jurídico protegido, a fim de perquirir a tipicidade material do comportamento do agente. Nesse sentido, cabe transcrever a seguinte passagem da obra de Pacelli e Callegari (2016, p. 93):

[...] a literalidade dos tipos penais não pode servir de referência absoluta para a determinação de seu alcance. [...] a tipicidade formal, isto é, a subsunção do fato à norma, constitui apenas o ponto de partida; o ponto de chegada, porém, será o juízo de tipicidade material, com a efetiva violação ao bem jurídico protegido (PACELLI; CALLEGARI, 2016, p. 93).

Em sentido próximo, Oliveira (2013) entende que a definição do que seja irregularidade no serviço público deve ajustar-se aos parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade. Para a configuração da irregularidade, não basta o ajuste semântico-gramatical ao texto da norma proibitiva ou deontológica, sendo “[...] forçoso, outrossim, que a conduta seja materialmente violadora dos preceptivos deontológicos previstos na legislação, é dizer-se, ela deve ser repugnada mesmo após o teste de razoabilidade e proporcionalidade” (OLIVEIRA, 2013).

Tais ideias encontram eco na teoria de Guardia (2014), que sugere a realização de um juízo interpretativo valorativo a respeito das circunstâncias do cometimento do fato, como forma de superar a tipicidade aberta da infração administrativa. Em suas palavras:

[...] não há impedir conceituação genérica no caso de infrações disciplinares, de modo a abarcar os ilícitos contrapostos à hierarquia, à ordem, ao funcionamento dos serviços públicos, ao patrimônio estatal, à moralidade e à credibilidade do serviço público. Constatação que demanda juízo interpretativo valorativo, exemplificativamente, quanto às circunstâncias concretas, reiteração das faltas, prejuízo (efetivo ou potencial), dolo e negligência (GUARDIA, 2014, p. 784).

Sendo assim, é preciso que o julgador atente na ocorrência de lesão efetiva à ordem jurídica como um todo, após verificar o enquadramento de um fato em uma conduta tipificada na norma administrativa. Tal procedimento tem como norte o cumprimento dos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade no exercício do poder sancionador.

Tal característica da tipicidade administrativa impõe um esforço adicional da autoridade julgadora quando da imposição da sanção administrativa, especialmente na verificação da ocorrência do fato típico, com a abertura aqui designada, da ilicitude e da culpabilidade do agente.

É preciso que o julgador atente aos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade devendo, ao final, fundamentar a decisão pela ocorrência da infração administrativa e do quantum da sanção administrativa a ser aplicada, a fim de atender aos princípios da proporcionalidade e da individualização da sanção.

No mesmo sentido, Guardia (2014, p. 784) prescreve:

Efetivamente, na esteira doutrinária, não há impedir conceituação genérica no caso de infrações disciplinares, de modo a abarcar os ilícitos contrapostos à hierarquia, à ordem, ao funcionamento dos serviços públicos, ao patrimônio estatal, à moralidade e à credibilidade do serviço público. Constatação que demanda juízo interpretativo valorativo, exemplificativamente, quanto às circunstâncias concretas, reiteração das faltas, prejuízo (efetivo ou potencial), dolo e negligência (GUARDIA, 2014, p. 784).

Com base nessas premissas, é possível afirmar que as disposições da LINDB introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 constituem uma resposta à tipicidade aberta do Direito Administrativo Sancionador. Isso porque ela impõe a avaliação de aspectos, tais como: os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, a natureza e a gravidade da infração cometida, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. Tais elementos normativos serão minudenciados adiante.

2.4 Culpabilidade

O termo culpabilidade pertence, por origem, ao Direito Penal, que impõe a sua verificação ao juiz da causa no momento de fixação da pena².

O sentido da expressão depende da teoria do crime – finalista ou causalista – ao qual se vincula aquele que a utiliza. Segundo Nucci (2020, p. 255), “[...] o dolo e a culpa, para o finalismo, são elementos subjetivos do crime inseridos no fato típico. [...] Para os causalistas, no entanto, o dolo e a culpa concentram-se na culpabilidade, não se relacionando com o tipo e não constituindo seu elemento”.

O autor, que se diz adepto da teoria normativa pura (finalista), define a culpabilidade como:

[...] um juízo de reprovação social, incidente sobre o fato e seu autor, devendo o agente ser imputável, atuar com consciência potencial de ilicitude, bem como ter a possibilidade e a exigibilidade de atuar de outro modo, seguindo as regras impostas pelo Direito (teoria normativa pura, proveniente do finalismo) (NUCCI, 2020, p. 391).

2 Os critérios para a dosimetria das sanções criminais constam do art. 59 do Código Penal, lavrado nos seguintes termos: “Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: I - as penas aplicáveis dentre as cominadas; II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos; [...]”

Analisando o tema sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador, Mello (2005) parece adotar a ideia de culpabilidade manejada pela teoria causalista. Segundo o autor, o princípio da culpabilidade integra o regime jurídico que se aplica a todo o poder punitivo estatal, de forma que a imputação de sanção administrativa somente é possível se configurada a presença de dolo ou culpa (MELLO, 2005, p. 38).

Com isso, a ideia de culpabilidade se confunde ora com a perquirição da presença de dolo ou culpa na conduta do agente infrator, constituindo um critério para o exame da tipicidade da conduta, ora com o juízo a respeito da reprovação social do fato e do autor da infração, inserindo-se no espaço de avaliação da dosimetria da sanção.

Independentemente da noção que se dê ao termo culpabilidade, o fato é que nem toda sanção administrativa exige a verificação da presença de dolo ou culpa. Há, inclusive, infrações que requerem a presença do primeiro elemento.

A título de exemplo, invoca-se a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que estatuiu, já em seu art. 1º, a responsabilidade administrativa e civil objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Da mesma forma, a infração da ordem econômica independente de culpa, sendo, portanto, de natureza objetiva, conforme o art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência). As mesmas considerações se aplicam às multas de trânsito.

Em outra vertente, a jurisprudência do TCU entende que a configuração da infração do art. 46 da LOTCU exige a presença de dolo, ou seja, não se satisfaz com a mera existência de culpa em sentido estrito.

Nesse sentido, colhe-se a seguinte tese do repositório da jurisprudência do TCU:

A conduta dolosa é elemento subjetivo indispensável à configuração de fraude à licitação, sendo requisito essencial para a aplicação da sanção de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei

8.443/1992. (Acórdão nº 1.701/2022-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas; Acórdão nº 3.156/2016-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes).

Do mesmo modo, as infrações e as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passaram a exigir a comprovação de dolo, após as mudanças trazidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Sendo assim, a depender das especificidades do microsistema sancionador, a autoridade julgadora tem que perquirir se o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo, atuando com dolo, ou se ele deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia. Ou, alternativamente, tão somente verificar se ocorreu o fato e houve a participação do agente em sua consumação, nos casos de responsabilidade objetiva.

Nos ilícitos em que é necessário avaliar a culpabilidade, o julgador deve perquirir se o agente infrator tinha consciência potencial de ilicitude, bem como se podia atuar de outro modo, seguindo as regras impostas pelo direito.

A avaliação das circunstâncias subjetivas, da intenção do agente e das condições do cometimento da infração tem como fundamento o princípio da individualização da pena, previsto no art. 52, inciso XLVI, da Constituição Federal e de incidência plena no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

3 AS DISPOSIÇÕES DA LINDB APLICÁVEIS AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O exercício do poder sancionatório pelo Estado possui um regime jurídico próprio no que se refere a condutas que impliquem a violação de normas sobre gestão pública. Esse novo marco legal é formado pelos arts. 22 e 28 da LINDB, recém-incluídos pela Lei nº 13.655/2018. Essas disposições serão objeto de análise e interpretação neste tópico.

O art. 22 parametriza o exame da antijuridicidade e da culpabilidade do fato praticado pelo agente, enquanto o art. 28 traça os contornos da apreciação dos elementos subjetivos e normativos da infração administrativa.

O cumprimento dessas disposições passa a ser obrigatório para as autoridades responsáveis pela aplicação de sanção administrativa, nas esferas administrativa, controladora e judicial. Como adverte Nobre (2020, p. 130), a imposição administrativa de sanções não deverá perder de vista as recomendações das normas jurídicas, de modo que a ação há de ser inteiramente vinculada, não havendo espaço à discricção da autoridade julgadora.

É possível afirmar que os artigos 22 e 28 da LINDB formam um novo *standard* para a fixação de sanções administrativas por violação a normas sobre gestão pública, nas esferas administrativa, controladora e judicial, assim como o art. 59 do Código Penal o é para fins de estabelecimento das penas criminais.

O presente tópico é dividido em três partes: as duas primeiras contemplando a interpretação dos artigos mencionados, especificamente, as regras sobre a aplicação de sanção administrativa, e a terceira examinando a modificação do parâmetro de fundamentação das decisões sobre regularidade de condutas na gestão de recursos públicos.

3.1 Art. 22 da LINDB: avaliação da antijuridicidade e da culpabilidade do fato típico administrativo

Embora a LINDB não tenha textualmente utilizado a expressão “sanção administrativa”, entende-se que o termo “sanção”, adotado nos §§ 2º e 3º do art. 22, diz respeito às penas com essa natureza, uma vez que o dispositivo trata da interpretação de normas sobre gestão pública. Segue a redação dos dispositivos:

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (DECRETO-LEI nº 4.657, 1942).

Ademais, não se pode olvidar que a Lei nº 13.655/2018 buscou justamente disciplinar a criação e a aplicação do direito público, conforme escrito em seu próprio preâmbulo³. Sendo assim, considerando o conceito de sanção administrativa adotado no presente trabalho, compreende-se que o art. 22 da LINDB disciplina a aplicação dessa espécie de pena aos agentes administrativos, especialmente as veiculadas em normas sobre gestão pública.

O aludido comando é dirigido às autoridades responsáveis por proferir decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial a respeito da regularidade de conduta ou validade de ato praticado por agente público, com vistas à aplicação de sanção administrativa. Por via de consequência, o dispositivo tem plena incidência sobre o exercício do poder sancionatório do TCU.

O *caput* do art. 22 prescreve que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. O dispositivo deve ser lido em conjunto com os seus parágrafos para os propósitos do presente artigo.

O § 1º do art. 22 assinala que, “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

A disposição exige que a autoridade julgadora examine, em cada

³ Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

caso concreto, as eventuais limitações e obstáculos que condicionaram ou impediram a conduta do agente de acordo com o direito para fins de aplicação de sanção.

Dentre as circunstâncias práticas referidas no § 1º, incluem-se os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, especificadas no *caput* do art. 22. Tais aspectos limitam e condicionam a atuação do agente público, interferindo no juízo a respeito da antijuridicidade e da culpabilidade de sua conduta.

O primeiro aspecto abrange a situação de um gestor que, de forma intencional ou culposa, descumpra uma regra jurídica, praticando o fato típico, mas assim procede devido a obstáculos reais ou circunstâncias que tornaram impossível ou muito difícil a atuação conforme as regras.

A título de exemplo, cita-se o caso de um engenheiro de obras, designado para fiscalizar a construção de um longo trecho de rodovia, sem o auxílio de outros profissionais e sem o suporte e material técnico necessários (laboratório de solo, asfalto, instrumento de topografia, de controle de qualidade etc.), que eventualmente ateste a execução de quantitativos de movimentação de terra, para fins de medição e pagamento, que posteriormente se verifiquem em excesso.

Nessa hipótese, é possível afirmar que o engenheiro fiscal praticou o fato típico administrativo, ao emitir boletim de medição atestando a execução de serviços não realizados, dando ensejo à liquidação da despesa em desacordo com o art. 63, *caput*, § 1º, inciso II, e § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964⁴. Sua conduta se amolda aos tipos especificados nos incisos II e III do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, sendo, *a priori*, passível de apenação⁵.

4 “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: [...] II - a importância exata a pagar; [...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: [...] III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

5 “Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário”.

Nesse exemplo, a conduta do engenheiro fiscal é ilícita ou antijurídica, porquanto não é albergada em nenhuma outra norma do sistema. É correto falar que sua atuação foi contrária ao direito e causou efetiva lesão a um bem jurídico protegido, a saber as finanças públicas.

Todavia, a reprovabilidade de sua conduta pode ser mitigada ou até mesmo afastada em razão dos obstáculos e dificuldades reais existentes, em concreto. O exame desse aspecto insere-se na etapa de verificação da culpabilidade da conduta, quando se examina se o autor tinha a possibilidade e a exigibilidade de atuar de outro modo, seguindo as regras impostas pelo direito. A conclusão quanto à aplicação ou não da sanção, na situação em tela, vai depender da dialética estabelecida no processo e das circunstâncias do caso concreto.

Quanto à atuação conforme as exigências das políticas públicas a seu cargo, também consignada no *caput* do art. 22, a hipótese legal abrange a situação de um agente público que eventualmente descumpra uma regra jurídica e, por consequência, pratique um fato típico, com a intenção de atender, de modo mais eficiente, uma finalidade de interesse público encartada em outra norma do ordenamento jurídico.

A título de exemplo, cita-se o caso de um agente público que assine um aditivo contratual acima do limite legal estabelecido no art. 125 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021⁶, com o objetivo de viabilizar a conclusão de um hospital e, assim, permitir o atendimento de uma necessidade urgente da comunidade.

Nessa hipótese, o agente praticou o ato típico, porquanto sua conduta se amolda ao tipo especificado no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, mas o seu comportamento pode (em tese) ser considerado como não antijurídico (jurídico), uma vez que está albergado em outro valor tutelado pelo sistema jurídico, a saber, o interesse público⁷.

6 “Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento)”.

7 O TCU tem critérios mais rígidos para afastar a ilicitude dessa conduta, expostos na paradigmática Decisão 215/1999-TCU-Plenário, Relator Ministro José Antônio Barreto de Macedo.

Seguindo essa interpretação, seria adequado falar que não houve o cometimento da infração administrativa, já que a conduta não ultrapassou a etapa de avaliação da antijuridicidade, de modo que não cabe a aplicação da sanção administrativa.

Com isso, conclui-se que o § 1º do art. 22 da LINDB envolve o exame da antijuridicidade e da culpabilidade da conduta praticada pelo agente público, eventualmente enquadrada em um fato típico administrativo.

O § 2º do art. 22 da LINDB prescreve que, na aplicação de sanções, serão considerados:

- a) a natureza e a gravidade da infração cometida;
- b) os danos que dela provierem para a administração pública;
- c) as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

O primeiro aspecto implica um juízo de reprovação social sobre a conduta praticada pelo agente, ou seja, o exame da culpabilidade do fato, conforme exposto na subseção 2.4 *retro*. A partir desse dispositivo, o julgador deve verificar o grau de lesão ao bem jurídico tutelado pela norma, a fim de decidir pela aplicação da pena.

No caso da sanção estabelecida no inciso II da Lei nº 8.443/1992, é possível afirmar que a análise da natureza e da gravidade da infração cometida se dá por ocasião da verificação da própria ocorrência do fato típico, uma vez que a descrição da conduta vedada contempla esses aspectos – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

A verificação dos danos que sobrevieram para a administração pública, exigida no § 2º do art. 22 da LINDB, pode ocorrer por ocasião do exame da ocorrência do fato típico ou da reprovação social da conduta, a depender da norma violada. Por exemplo, os arts. 57 e 58, inciso III⁸, da Lei nº 8.443/1992 incluem esse aspecto no fato típico, o que implica a ne-

8 “Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário”.

cessidade de perquirir a existência e a magnitude do dano, para a própria caracterização do fato típico administrativo.

Nos demais casos, em que o dano não estiver previsto na descrição do fato típico administrativo, o exame de tais aspectos também se insere na avaliação da reprovação social da conduta e do grau de lesividade ao bem jurídico tutelado pela norma, ou seja, na avaliação da culpabilidade.

Já a perquirição das circunstâncias agravantes ou atenuantes e dos antecedentes do agente pertence à etapa de dosimetria da sanção, isto é, não são aspectos relacionados à verificação da ocorrência da infração administrativa e da culpabilidade.

Nesse ponto, ressalta-se que as novas disposições da LINDB inovam na ordem jurídica, ao tornar expresso o exame das condições pessoais do agente e de outros aspectos relacionados à culpabilidade para a aplicação da sanção administrativa. Nesse particular, é possível afirmar que os dispositivos buscam aproximar um pouco a dosimetria da pena administrativa daquela apontada na lei criminal, especificamente, no art. 59 do Código Penal.

Tal conclusão é reforçada com o disposto no § 3º do art. 22 da LINDB, segundo o qual “as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”.

O dispositivo concretiza o princípio do *non bis in idem*, no âmbito da atividade pública sancionadora. Conforme Sundfeld (2022, p. 150), embora o princípio tenha sido acolhido em sua versão menos rígida, pois não se proibiu a dupla sanção pelo mesmo fato, ele impôs a consideração das penas anteriores na dosagem das posteriores, mitigando o chamado excesso sancionatório.

A delimitação do alcance do § 3º demanda a interpretação do sentido do trecho “sanção de mesma natureza”. A dúvida é se ele abrange toda pena de natureza administrativa ou se estaria em jogo apenas o tipo de cominação – multa pecuniária, restrição a direito ou obrigação de fazer.

Ademais, caberia a discussão se a norma contempla penas de mesma natureza aplicadas por órgãos distintos em defesa de bens jurídicos diferentes⁹. A discussão da matéria extrapola os objetivos deste trabalho, o que não impede o seu desenvolvimento em estudo futuro.

De todo modo, o § 3º traz a possibilidade de se considerarem outras sanções na dosimetria de fatos, o que revela um reforço à ideia de proporcionalidade e razoabilidade na busca da individualização da sanção administrativa.

Segundo Jordão (2018, p. 63), o conjunto formado pelo art. 22 e seus três parágrafos impõe uma espécie de dever de contextualização na interpretação do direito, na aplicação de sanções e na responsabilização dos gestores públicos. Para o autor, o cumprimento dessas regras possibilitaria uma melhor consideração dos contextos fáticos que informam a implementação das normas e, por conseguinte, uma aplicação mais realista do direito público brasileiro.

3.2 Art. 28 da LINDB: avaliação dos elementos subjetivos do tipo administrativo

Os elementos subjetivos do tipo administrativo são o dolo e a culpa, no caso de infrações administrativas subjetivas. Tais aspectos devem ser perquiridos pelo julgador na decisão pela aplicação da sanção administrativa, assim como a tipicidade, a antijuridicidade e a culpabilidade.

Segundo o art. 28 da LINDB, “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. O dispositivo exige interpretação, pois o legislador não usou o

⁹ A propósito do segundo questionamento, cita-se o caso de atos de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário, praticados no âmbito de uma sociedade de economia mista, os quais podem ensejar o poder punitivo do TCU e da CVM. Nessa hipótese, os bens jurídicos tutelados pelos órgãos são distintos: o primeiro busca proteger o erário e a probidade das finanças públicas, o segundo, a higidez do mercado de capitais. Nesses termos, caberia perquirir se a sanção aplicada por um dos órgãos poderia ser considerada na dosimetria da imputada pelo outro, à luz do § 3º do art. 22 da LINDB.

binômio dolo/culpa ao abordar o elemento subjetivo do cometimento do ato ilícito.

No que se refere ao dolo, invoca-se a doutrina de Nucci (2020, p. 305), que o conceitua como “a vontade consciente de praticar a conduta típica (visão finalista – é o denominado dolo natural)”.

Considerando a natureza das normas tipificadoras da infração administrativa, que muitas vezes utilizam conceitos indeterminados ou abrangem o descumprimento de um estatuto jurídico que contempla regras também vagas, como visto no capítulo anterior, pode ser difícil demonstrar o dolo em matéria de gestão de recursos públicos.

Quanto ao erro grosseiro, cabe delimitar o sentido do termo no contexto da legislação em análise. Segundo o conceito clássico da doutrina civilista, o erro é a falsa percepção da realidade (de fato ou de direito). Segundo o Código Civil, a ideia de erro (substancial) é utilizada para a invalidação do negócio jurídico, não havendo referência ao termo nos dispositivos que tratam dos requisitos para a responsabilidade civil.

A despeito disso, a noção de erro veiculada no art. 28 da LINDB guarda relação com a ideia de culpa, na medida em que o agir administrativo está entrelaçado a um dever expresso no estatuto administrativo, que representa o cuidado objetivo exigido das pessoas sujeitas ao regime jurídico-administrativo.

Dessa forma, o erro seria o distanciamento do comportamento do agente frente ao preconizado pela ordem jurídico-administrativa, possuindo um sentido próximo à ideia de culpa em quaisquer de suas conhecidas modalidades – negligência, imperícia ou imprudência.

Segundo Nucci (2020, p. 312), a culpa pode ser conceituada como o comportamento voluntário desatencioso, voltado a um determinado objetivo, lícito ou ilícito, que produz um resultado ilícito, não desejado, mas previsível. O autor inclui entre seus elementos a ausência do dever de cuidado objetivo, a qual ocorre quando o agente deixou de seguir as regras básicas e gerais de atenção e cautela, exigíveis de todos que vivem em sociedade.

Transplantando a ideia para o Direito Administrativo, isso ocorre quando o agente público tiver deixado de seguir o padrão de cautela e atenção exigido no trato com a coisa pública, ou seja, quanto não tiver adotado salvaguardas, procedimentos e rotinas visando o cumprimento das normas. Tais aspectos devem ser examinados pela autoridade julgadora ao perquirir a ocorrência e gravidade do erro e da atuação culposa de um agente.

Sob essa perspectiva, o erro grosseiro implica um maior distanciamento do comportamento do agente frente ao exigido, sinalizando, portanto, a ideia de culpa grave, em quaisquer de suas conhecidas modalidades – negligência, imperícia ou imprudência graves.

Em sentido próximo, Binenbojm e Cyrino (2018, p. 213, destaque nosso) assinalaram que “[...] o erro grosseiro, para fins de responsabilização, não afasta a ocorrência de culpa. Na verdade, estão abrangidas as noções de imprudência, negligência e imperícia, *quando efetivamente graves – ou gravíssimas*”.

Da mesma forma, Dionísio (2019, p. 130) acentuou que o art. 28 da LINDB, ao utilizar a expressão “erro grosseiro”, passou a exigir a constatação de uma culpa de natureza grave ou gravíssima para que o equívoco seja considerado juridicamente inescusável. Dito de outra forma, houve uma ampliação no espaço de tolerância ao cometimento de erro pelo gestor.

A posição adotada neste trabalho está alinhada com a aludida doutrina e o entendimento do TCU expresso no Acórdão 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o qual vem sendo seguido pela jurisprudência predominante do Tribunal. Conforme exposto no voto condutor da referida decisão, o erro grosseiro “é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”¹⁰.

A deliberação mencionada invoca a doutrina de Farias e Rosenvald

¹⁰ Há uma divergência atual no TCU a respeito do conceito de erro grosseiro/culpa grave. Basicamente, duas teses vêm sendo adotadas nos julgados do Tribunal: a do Ministro Benjamin Zymler, que conceitua erro grosseiro/culpa grave como a ação que poderia ser percebida por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitada por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário; e a do Ministro Antônio Anastasia, que vincula o erro grosseiro/culpa grave ao comportamento destoante do homem/administrador médio. Para melhor compreensão dessa cizânia, ver NIEBUHR (2023).

(2015, p. 169), os quais conceituam a culpa grave como “[...] uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam”.

A interpretação do TCU acabou sendo reproduzida no Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que, ao regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB, estatuiu, em seu § 1º do art. 12, que o erro grosseiro seria “[...] aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

Com isso, conclui-se que o legislador modificou o padrão exigido para a responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento das normas administrativas, impondo um critério mais rigoroso para a verificação da ocorrência da infração e, por conseguinte, para a aplicação de sanção, ao exigir a comprovação de culpa grave.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que o art. 28 da LINDB somente se aplica ao exercício do poder sancionatório da Corte de Contas, não incidindo sobre a responsabilização financeira por prejuízos causados ao erário¹¹.

O fundamento utilizado pelo Tribunal é o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabeleceu a responsabilidade do agente público perante a Administração Pública por danos causados a terceiros, nos casos de dolo ou culpa, sem estabelecer qualquer graduação.

O TCU também invoca a legislação civil, que não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Conforme exposto no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-Plenário, “tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar”.

11 Nesse sentido, os Acórdãos 2.872/2019-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, 14.130/2019-1ª Câmara, Ministro Walton Alencar, 2.768/2019-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, 13.934/2019-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 10.590/2019-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 5.547/2019-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler, 467/20191 Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler e 173/2019-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, e 2.391/2018-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

Diverge-se do entendimento do Tribunal quanto a esse ponto.

Inicialmente, é preciso registrar que o legislador não fez referência, de modo expresse, à atividade de aplicação de sanções, como procedeu nos §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB, analisados no tópico anterior. Ao revés, ele adotou o verbo “responder”, que é utilizado tanto na esfera civil como na criminal para tratar de penas e indenização.

Sob essa singela perspectiva, não caberia ao intérprete limitar o sentido do termo para abarcar apenas o exercício do poder sancionatório estatal. Invoca-se, aqui, a vetusta regra da hermenêutica, segundo a qual, a lei não restringe, não cabe ao intérprete restringir.

Por outro lado, o entendimento trazido pelo TCU implicaria que o regime jurídico da aplicação de sanções administrativas seria diferente do regime de responsabilização por dano ao erário, o que se mostra desarrazoado, já que a conduta em causa é exatamente a mesma: a violação de normas sobre gestão pública. Diante de um mesmo fato – a infração de uma norma de gestão pública – é razoável que o parâmetro de responsabilização seja o mesmo, tanto para impor o dever de ressarcir como para sancionar.

No que se refere ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal, observa-se que o dispositivo trata da responsabilidade civil do agente público, que decorre da obrigação geral de indenizar por ato ilícito, a qual não se confunde com a responsabilidade por dano ao erário em função da violação a normas sobre gestão pública.

Segundo Gomes (2012):

A responsabilidade financeira reintegratória tem por paradigma a responsabilidade civil subjetiva, sem, entretanto, se confundir com esta espécie tradicional de responsabilidade jurídica. Acrescenta-se aos requisitos da responsabilidade civil, o exercício da gestão de bens, dinheiros e valores públicos e a violação de normas pertinentes (GOMES, 2012, p. 170).

Para o autor, a responsabilidade financeira constitui:

Categoria jurídica autônoma ou um instituto jurídico não englobado pelas demais espécies de responsabilização, apesar de, sob alguns aspectos, apresentar semelhanças importantes com algumas dessas categorias [responsabilidade civil, responsabilidade penal, responsabilidade administrativa e responsabilidade por ato de improbidade administrativa] (GOMES, 2012, p. 302).

Sendo assim, não há óbice constitucional a que os elementos subjetivos para a responsabilização por dano ao erário sejam definidos em lei, que pode estabelecer parâmetros diferentes para a imposição de resarcir, restringindo condenações à ocorrência de dolo ou culpa grave, a fim de dar mais segurança ao gestor público para a tomada de decisões, especialmente em um ambiente de regras jurídicas com elevado grau de indeterminação.

Essa é a posição de Binenbojm e Cyrino (2018) ao se contraporem à objeção de que o art. 28 da LINDB contraria o art. 37, § 6º, da Constituição Federal:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. [...] E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 217).

Da mesma forma, Niebuhr (2018) também não vislumbra qualquer inconstitucionalidade quanto à incidência do art. 28 da LINDB sobre a responsabilidade financeira por dano. Em suas palavras:

[...] a despeito da Constituição referir-se à indenização nos casos de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, nada impede que o legislador infraconstitucional discipline o assunto e estabeleça balizas e condicionantes, definindo graus de culpa para efeito da obrigação de indenização por parte de agentes públicos (NIEBUHR, 2018).

Em pesquisa do direito comparado, observa-se que esse *standard* de responsabilização já é adotado na legislação da Itália e de Portugal.

Conforme o art. 1º da Lei 14 de janeiro de 1997, nº 20, que trata da jurisdição e controle do Tribunal de Contas da Itália (em tradução livre):

A responsabilidade dos sujeitos submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas em questões de contabilidade pública é pessoal e limitada aos fatos e omissões cometidos com dolo ou *culpa grave*, preservada a insindicabilidade das escolhas discricionárias. Em qualquer caso, é excluída a *gravidade da culpa* quando o dano se originou de um ato anteriormente visado e registrado em sede de controle preventivo de legitimidade, limitado aos aspectos levados em consideração no exercício do controle [...] (TRIBUNAL DE CONTAS DA ITÁLIA, 1997, tradução nossa, destaques nossos).

O mesmo parâmetro de responsabilização se verifica nos arts. 60 e 62, item 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal):

Artigo 60.º

Reposição por não arrecadação de receitas

Nos casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas.

Artigo 62.º

Responsabilidade direta e subsidiária

(...)

3 - É subsidiária a responsabilidade financeira reintegratória dos membros do Governo, gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto, quando:

c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno. (TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, 1997, destaques nossos)

Dessa forma, entende-se que a limitação da responsabilidade por dano aos casos de erro grosseiro e dolo não implica violação a nenhuma norma constitucional, em especial ao art. 37, § 6º, que trata de modalidade de responsabilização absolutamente distinta.

Ainda que se possa discutir a inadequação de um eventual afrouxamento das normas de controle, especialmente em face do ambiente de corrupção e desorganização administrativa que parece vigorar no país, essa discussão insere-se no contexto de uma análise prescritiva do comando legal, de sua conveniência e oportunidade, o que não vem a ser o propósito deste estudo.

A tese que se defende é a de que os aspectos subjetivos do tipo administrativo e da responsabilização por dano ao erário podem ser definidos pela lei, não havendo nenhum obstáculo constitucional à disciplina do tema, especialmente se o propósito for dar um espaço maior de segurança ao administrador público para que tome decisões razoáveis e fundamentadas, confluentes com o interesse público.

Sendo assim, considerando que a Lei nº 8.443/1992 é omissa quanto aos elementos subjetivos da infração e da responsabilização financeira por dano ao erário, conclui-se que o art. 28 da LINDB se aplica tanto ao exercício do poder sancionatório como à imposição do dever de ressarcir manejados pelo TCU.

3.3 Novo parâmetro de motivação das decisões sobre a regularidade de conduta

Devido à abertura das normas que tratam de infração e sanção administrativas, como exposto no item 2.2 *supra*, faz-se necessário que a autoridade encarregada de exercer o poder sancionatório proceda a uma rigorosa justificação. Tal dever foi incrementado com as modificações ocorridas na LINDB descritas nos tópicos anteriores.

A partir de então, a instância decisória deve demonstrar que cumpriu as regras estabelecidas nos arts. 22 e 28 da LINDB para a aplicação da sanção administrativa por violação de normas sobre gestão pública. Tais dispositivos exigem a verificação da ilicitude da conduta e da existência de dolo ou erro grosseiro e da culpabilidade do fato praticado pelo agente.

Essa conclusão está alinhada com a doutrina de Palma (2020, p. 229), segundo a qual as mudanças ocorridas na LINDB impuseram um ônus argumentativo ao controlador. Em sua visão, este “[...] pode tomar a decisão que julga ser a mais acertada, mas, para fazê-la validamente, terá que demonstrar os elementos do raciocínio empregado que a lei específica”.

A exteriorização desses aspectos na motivação da decisão viabiliza o controle da atividade punitiva do Estado, na medida em que oferece melhores subsídios à crítica do juízo formulado, possibilitando o amadurecimento da jurisprudência e o aperfeiçoamento da própria atividade sancionatória.

A melhoria na fundamentação, no padrão exigido pela LINDB, também favorece o papel orientativo das decisões sancionatórias por tornar explícitos o comportamento proibido, o grau de lesividade e a consequência da infração.

Como assinala Guardia (2014):

A validade da solução que resultar a aplicação da sanção depende de adequada motivação, de modo que os fundamentos sejam relacionados, com vistas à elaboração de discurso justificativo da decisão tomada. A motivação presta-se a expor as razões que

legitimam o ato decisório; persuadir as partes sobre a correta aplicação da lei; permitir o controle crítico do decidido; aprimorar a aplicação do direito, e consequentemente, promover o aperfeiçoamento das instituições jurídicas e da orientação jurisprudencial (GUARDIA, 2014, p. 785).

A rigorosa fundamentação das decisões, seguindo as balizas expostas, também é importante para conferir impessoalidade e uniformidade ao exercício do poder sancionatório. Com isso, será possível perquirir a pena usualmente aplicada em casos semelhantes, o que viabilizará a construção de uma jurisprudência coerente e coesa, minimizando o risco de tratamento não isonômico.

4 CONCLUSÃO

A Lei nº 13.655/2018 instituiu um novo marco jurídico para a aplicação de sanções administrativas cominadas aos agentes públicos por violação às normas sobre gestão pública. Esse novo *standard* de responsabilização está expresso nos arts. 22 e 28 da LINDB.

Tais disposições se dirigem às autoridades julgadoras, nas esferas administrativa, controladora e judicial, que devem seguir uma série de passos para a verificação da ocorrência da infração e para a aplicação da pena cominada pela norma administrativa. Por conseguinte, as novas regras são impositivas ao exercício do poder sancionatório pelo TCU.

É possível afirmar que as novas disposições da LINDB buscaram aproximar a racionalidade da decisão quanto à aplicação de sanção administrativa e à definição de sua dosimetria da que é adotada para a imputação de sanção criminal.

Diante desse novo quadro normativo, o julgador de contas deve, em um primeiro momento, proceder à análise da tipicidade da conduta, a partir do exame do seu enquadramento na Lei nº 8.443/1992.

Em seguida, deve verificar a gravidade da infração cometida e os danos que dela provierem para a administração pública, com o propósito de aferir o grau de lesividade da conduta, considerada a ordem jurídica como um todo (art. 22, § 2º, primeira parte). Em outras palavras, o julgador deve perscrutar a tipicidade material da conduta.

Na sequência, o julgador deve examinar se o agente público agiu com dolo ou erro grosseiro, que corresponde a uma grave inobservância de um dever de cuidado objetivo, a uma atuação com culpa grave em quaisquer de suas modalidades – negligência, imperícia ou imprudência graves (art. 28).

Ademais, deve perquirir as circunstâncias práticas do cometimento da infração, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas, no intuito de examinar a ocorrência de alguma excludente de antijuridicidade ou culpabilidade da conduta ou, pelo menos, algum fator de redução da sanção (art. 22, § 1º).

Além disso, a instância decisória deve avaliar as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os antecedentes do agente e a existência de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato, a fim de estabelecer o *quantum* da pena (art. 22, § 2º, segunda parte, e § 3º).

Por fim, o julgador de contas deve demonstrar, na parte dispositiva da deliberação, que seguiu as balizas supramencionadas, tanto para a decisão de punir, como para a definição da dosimetria da sanção.

Como se vê, o legislador modificou o padrão exigido para a responsabilização dos agentes públicos, ao impor critérios mais rigorosos para o exercício do poder punitivo pelo TCU e exigir um maior ônus argumentativo por parte da autoridade julgadora.

A efetiva aplicação desse novo marco jurídico tem o potencial de aumentar a racionalidade e a uniformidade no exercício do poder sancionatório do TCU por violação de normas sobre gestão pública.

As novas disposições da LINDB miram uma melhor distribuição da justiça, o melhor cumprimento do princípio da individualização da pena e

um melhor controle da atividade sancionatória do Estado por parte do jurisdicionado. Se aplicadas, na prática, as novas regras possibilitarão uma maior racionalidade e uniformidade na imputação de sanções administrativas por violação de normas sobre gestão pública, o que certamente irá contribuir para o incremento da segurança jurídica na aplicação do Direito Público.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <http://biblioteca-digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 8 mar. 2023.

DIONÍSIO, P. de H. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. 2019. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

FARIAS, C. C. de; ROSENVALD; N. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, E. C. da S. **Responsabilidade Financeira. Uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas**. Porto Alegre. Almedina. 2012.

GUARDIA, G. E. R. S. **Princípios processuais no direito administrativo**

sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 109, p. 773-793, dez., 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>. Acesso em: 9 mar. 2023.

JORDÃO, E. Art. 22 da LINDB: Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 63-92, nov., 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MELLO, R. M. de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez., 2005.

NIEBUHR, J. de M. **O Erro Grosseiro**: análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. 2018. Disponível em: <https://zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>. Acesso em: 8 mar. 2023.

NIEBUHR, J. de M. Erro grosseiro na visão do TCU: a divergência entre Anastasia e Benjamin. **Revista Consultor Jurídico**, 10 de março de 2023, 20h32. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-10/joel-niebuhr-tcu-divergencia-erro-grosseiro>. Acesso em: 8 mar. 2023.

NIETO, A. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid: Tecnos, 2008.

NOBRE JÚNIOR, E. P. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 127-151, jan., 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47499>. Acesso em: 10 mar. 2023.

NUCCI, G. de S. **Manual de direito penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, A. F. C. O tipo e a tipicidade no contexto do direito administrativo sancionador. **Conhecimento Interativo**, São José dos Pinhais, PR, v. 5, n. 1, p. 22-34, jan./jun., 2011. Disponível em: file:///C:/Users/Marlene/Downloads/66-280-1-PB%20(1).pdf. Acesso em: 9 jul. 2020.

OLIVEIRA, C. E. E. de. O juízo de proporcionalidade na fase de instauração de procedimentos disciplinares. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3.555, mar., 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24057>. Acesso em: 9 mar. 2023.

OLIVEIRA, R. F. de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: RT, 2005.

OSÓRIO, F. M. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019.

PACELLI, E.; CALLEGARI, A. **Manual de Direito Penal: parte geral**. São Paulo: Atlas, 2016.

PALMA, J. B. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82012>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VITTA, H. G. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

Controle Externo da Administração Pública: proposta de aplicação de mineração de textos para subsidiar a auditoria de conformidade em contratos

External Control of the Public Administration: proposed application of text mining to subsidize contract compliance audit

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.831>

Paulo Alcântara Saraiva Leão¹

RESUMO

O controle externo da administração pública, uma das etapas do ciclo da política pública, desempenha um papel relevante sendo um instrumento de acompanhamento da legalidade e desempenho da gestão pública. O controle orientado por dados pode contribuir para uma melhor gestão pública, exercida de forma legal e produtiva, e com políticas públicas efetivas e inovadoras, que proporcionem melhor qualidade de vida para a população. Os dados que são produzidos no desempenho de atividades públicas e privadas podem ser utilizados pelo controle da administração pública para aperfeiçoar sua missão e a qualidade das fiscalizações. A ciência de dados pode contribuir para o aperfeiçoamento do controle da administração pública. Os benefícios do seu uso no controle são significativos e permitem melhor identificação de fraudes e outras irregularidades ou riscos no uso dos recursos públicos, por meio da detecção de padrões e da revelação de *insights* nos dados, bem como a previsão de situações futuras indesejáveis. O objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta de aplicação de mineração de textos, para subsidiar a auditoria de conformidade em contratos celebrados pela administração pública. A metodologia utilizada na pesquisa foi bibliográfica com o emprego do método indutivo para estudar

¹ Mestre em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas, especialista em Ciências de Dados pelo Centro Universitário 7 de setembro (UNI7) e em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel em Computação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente é Gerente de Pesquisa, Inovação e Gestão do Instituto Plácido Castelo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: paulo.alcantara65@gmail.com

aplicações e possibilidades de utilização da ciência de dados, em especial da mineração de textos, no escopo do controle.

Palavras-chave: ciência de dados; controle externo da administração pública; controle governamental; mineração de textos.

ABSTRACT

The external control of public administration, one of the stages of the public policy cycle, plays an important role as an instrument for monitoring the legality and performance of public management. Data-driven control can contribute to better public management, exercised in a legal and productive manner, and with effective and innovative public policies that provide a better quality of life for the population. The data that are produced in the performance of public and private activities can be used by public administration control to improve its mission and the quality of inspections. Data science can contribute to the improvement of public administration control. The benefits of its use in control are significant and allow better identification of fraud and other irregularities or risks in the use of public resources, through the detection of patterns and the revelation of insights in the data, as well as the prediction of undesirable future situations. The objective of this work is to present a proposal for the application of text mining, to subsidize the compliance audit in contracts entered into by the public administration. The methodology used in the research was bibliographic with the use of the inductive method to study applications and possibilities of using data science, especially text mining, in the scope of control.

Keywords: data science; external control of public administration; government control; text mining.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 26-11-2022

Data de versão final: 10-04-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Diante da velocidade das mudanças e aumento da complexidade dos problemas sociais contemporâneos, as abordagens tradicionais dos governos não são suficientes para solucioná-los e para atender as demandas existentes (CAVALCANTE, 2019). Vivemos uma era de alta complexidade, em que a realidade se apresenta com alto grau de volatilidade, incerteza e ambiguidade (MARQUESANI, 2020, p. 2). Nesse contexto, experimentamos a transformação digital, que impacta fortemente a forma com que nos relacionamos e produzimos e consumimos bens e serviços. Esse novo mundo traz imensos desafios para a sociedade e consequentemente para o Estado (BRASIL, 2020a).

Na administração pública, a ação de controlar diz respeito a verificar se as atividades realizadas estão em conformidade com sua finalidade pública e com a legislação aplicável ao setor público, bem como se seu desempenho é satisfatório, com resultados efetivos em prol da sociedade. Essa visão amplia a conceituação apresentada por Di Pietro (2020, p. 1659), quando define o controle da administração pública como sendo: “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Nesse sentido, o controle contemporâneo busca garantir não somente a conformidade com a legislação, mas também a efetividade da gestão pública. Por meio de auditorias de desempenho (ou operacionais), os órgãos de controle avaliam os resultados alcançados pelas políticas públicas. É o que comenta Carvalho Júnior (2020): “o controle exercido pelos tribunais de contas não pode se resumir a meros relatórios contábeis e fiscalizações formais, devendo alcançar também a auditoria do desempenho das atividades de gestão”.

O tratamento científico dos dados pode contribuir para o aperfeiçoamento do controle da administração pública, uma vez que pode disponibilizar informações, de forma sistemática e baseada em critérios científicos, que poderão aprimorar o desempenho das ações de fiscalização, de forma mais produtiva, tempestiva, aprofundada e precisa (OLIVEIRA, 2017, p. 26).

O controle orientado por dados, com informações mais precisas, permite aos tribunais de contas trabalharem de forma mais estratégica e planejada, com priorização de auditorias e outras ações de controle em objetos de maior risco e com maior potencial de impacto (OLIVEIRA, 2017, p. 27).

A visão contemporânea do controle externo pode priorizar o controle preventivo, demonstrar proatividade, antecipar problemas, evitar ou mitigar desvios ou uso indevido de recursos públicos, quer por irregularidade ou por falta de efetividade. O uso intensivo de dados nas ações de controle pode contribuir para uma abordagem preventiva do controle, por meio de técnicas de análise preditiva (BALANIUK, 2017, p. 4).

O tratamento científico de dados pode dispor de uma extensa gama de informações e *insights*, que podem produzir o conhecimento sobre uma determinada realidade, referente aos relacionamentos, padrões, mudanças, tendências etc., obtida a partir do tratamento científico dos dados. Este tratamento aprimora as fiscalizações, com achados mais precisos, ações preventivas eficazes e tempestivas, responsabilizações mais objetivas e individualizadas, fiscalizações orientadas a risco, dentre outros benefícios (SOUSA, 2016; OLIVEIRA, 2017, p. 27). Um controle baseado em dados tende a ser mais efetivo, pois pode detectar, com mais precisão, irregularidades ou riscos na utilização dos recursos públicos, contribuindo para uma maior efetividade na definição e execução das políticas públicas e proporcionar melhoria na qualidade de vida das pessoas. A introdução do tratamento científico de dados na área do controle pode ser considerada uma inovação na gestão pública e no ciclo das políticas públicas.

Com base nas pesquisas realizadas, as atividades de controle da administração pública ainda são, em grande medida, realizadas com técnicas tradicionais, sem se beneficiar da totalidade dos dados e de recursos automatizados. A forma tradicional, considerada como “analógica” em relação ao modo digital de fiscalizar, utiliza poucas ferramentas de TI e ciência de dados, e trabalha com amostragem na seleção dos objetos auditados, ao invés de analisar todos os dados disponíveis, podendo limitar a eficácia das auditorias por reduzir a quantidade de objetos efetivamente verificados (OLIVEIRA, 2017, p. 26). A realização de auditorias da forma tradicional pode demandar muito esforço, a depender do escopo e quantidade de objetos a serem verificados. Embora a amostragem tenha embasamento científico para garantir uma boa representatividade do conjunto total de dados, é desejável, caso viável, a verificação de todo o conjunto, o que aumentaria a possibilidade de se obter mais achados nas auditorias.

O controle pode, portanto, beneficiar-se do emprego da ciência de dados para analisar conjuntos totais de objetos, aumentar o escopo das auditorias, automatizar verificações, e otimizar o tempo despendido pelos auditores. Nesse sentido, a utilização da mineração de texto, uma técnica de ciência de dados, pode beneficiar a realização de auditorias a partir de fontes em formato textual (dados não estruturados), por exemplo, os contratos (SOARES, 2020, p. 203). A partir dessa situação, foi construída a seguinte questão de pesquisa: como a ciência de dados, em especial a mineração de textos, pode contribuir para o aperfeiçoamento do controle de conformidade de contratos?

O objetivo geral dessa pesquisa é desenvolver uma proposta de aplicação da mineração de textos, disciplina da área de ciência de dados, para subsidiar auditorias de conformidade de contratos no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, normatizadas por meio do Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal (Resolução Administrativa nº 5/2017) (CEARÁ, 2017). Essa pesquisa visa contribuir para o aperfeiçoamento do controle externo da administração pública.

A pesquisa constou de um levantamento bibliográfico de trabalhos científicos disponíveis na literatura sobre aplicações de ciência de dados, em especial da mineração de textos, no controle externo da administração pública nacional. O método utilizado foi o indutivo que permitiu desenvolver a questão de pesquisa proposta e a partir do estudo de experiências de aplicação da mineração de dados no controle em tribunais de contas. Conforme ensina Gil (2002), com relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa bibliográfica é desenvolvida tendo como base materiais (artigos, livros etc.) já elaborados e publicados. Quanto à abordagem do problema, tratou-se de uma pesquisa qualitativa e de caráter exploratório.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O controle externo da administração pública

O controle da administração pública, previsto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, tem a finalidade de garantir o bom uso dos recursos públicos, observando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na gestão pública. É efetivado por meio da fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta (BRASIL, 1988). Todos os gestores que administram recursos públicos devem prestar contas aos órgãos de controle e serem responsabilizados, em caso de desrespeito às normas vigentes. O controle da administração pública é dividido em externo e interno. Na definição de Guerra (2005, p. 108) o controle externo é “aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes”.

No âmbito do controle externo, a fiscalização é uma atividade que tem como objetivo avaliar a gestão dos recursos públicos e consiste na

coleta de dados e informações, análise e formação de juízo de valor. É por meio dela que o controle é concretizado. Pode ser feita por iniciativa própria, por solicitação do Poder Legislativo ou para apuração de denúncias e representações. No Tribunal de Contas do Estado da União (TCU), e de forma geral nos demais tribunais, as fiscalizações podem ser realizadas por meio dos seguintes instrumentos: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento (BRASIL, 2020b).

A auditoria, no contexto do controle da administração pública é, portanto, um tipo de fiscalização. Conforme as Normas de Auditoria Governamental (NAG), “auditoria é o exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério com o fim de emitir uma opinião ou comentário” (CEARÁ, 2017).

Conforme Brasil (2001), a auditoria:

consiste no conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos por entidade de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal (BRASIL, 2001, p. 34).

Dentro do ambiente público existem três tipos de auditoria: financeira, operacional e de conformidade. A auditoria de conformidade é a “avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios” (Instituto Rui Barbosa, 2017). Seu objetivo é avaliar se o que está sendo auditado, está de acordo com as normas que o regulamentam. Nas seções seguintes do presente trabalho, será explorada a aplicação da ciência de dados especificamente no âmbito da auditoria de conformidade.

O controle da administração pública avalia a qualidade das políticas públicas postas em prática pela administração pública. Segundo conceitua Ribeiro (2017), políticas públicas representam um conjunto de ações e

decisões governamentais, capazes de promover modificações na realidade social e atribuir direitos e responsabilidades em prol de determinado objetivo de interesse público.

As políticas públicas podem ser estruturadas em um ciclo com várias etapas de seu desenvolvimento. Agum (2015) sugere que este ciclo seja composto das seguintes etapas: problema, agenda, alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. De forma geral, o controle externo da administração pública participa e contribui na etapa de avaliação das políticas, juntamente com outros atores (cidadãos e organizações), na realização de auditorias sobre os resultados alcançados mediante a execução pela administração pública. Ressaltando explicitamente o papel dos tribunais de contas no ciclo da política pública, Duarte (2013) introduz mais uma etapa após a de avaliação, a de fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

2.2 Ciência de dados

A ciência de dados (em inglês: *data science*) é um campo de estudo interdisciplinar que objetiva a extração de conhecimento, detecção de padrões e obtenção de *insights* (descobertas de informações não triviais), a partir de dados, para a tomada de decisão. Segundo Provost e Fawcett (2013, p. 5, tradução nossa), “a ciência de dados envolve princípios, processos e técnicas para compreender fenômenos através da análise automatizada de dados”².

O escopo da ciência de dados compreende a identificação, coleta, transformação, processamento de dados e apresentação de informações úteis ao negócio, que visa permitir a análise e compreensão de comportamentos, relacionamentos e características, tomada de decisão e a previsão de cenários futuros (SOARES, 2020, p. 205).

² No original: “*Data science involves principles, processes and techniques for understanding phenomena via the (automated) analysis of data.*”

Técnicas de ciência de dados podem ser aplicadas ao contexto do controle da administração pública, notadamente nas atividades de auditoria de conformidade, na busca por padrões, atipicidades, correlações e tendências, a partir dos dados relativos à utilização de recursos pela administração pública. O uso dessas técnicas pode contribuir com a prevenção e detecção de fraudes, detecção da acumulação ilegal de cargos públicos e pagamento de benefícios indevidos, detecção de cartéis e conluíus, análise da eficiência de programas, avaliação de políticas públicas, combate à corrupção, auditoria em licitações e contratos e convênios, análise de jurisprudência, avaliação de despesas e receitas públicas dentre outras. Além disso, podem estimular uma maior governança e transparência por parte da gestão pública (SOARES, 2020, p. 197).

O emprego das técnicas de ciência de dados pode suportar o monitoramento da eficiência, eficácia e legalidade de despesas públicas, e fortalecer o controle sobre a área pública de forma geral, tanto por órgãos de controle quanto pela população quando exerce o controle social. Por meio delas, o auditor pode ter um conhecimento mais aprofundado das organizações fiscalizadas e, como consequência, aprimorar o processo de avaliação de riscos (SOARES, 2020, p. 205).

Com a ciência de dados, torna-se possível avaliar controles e riscos de maneira mais precisa, automatizar processos repetitivos e liberar os auditores da análise de processos manuais, tarefa que consome muito tempo sem, muitas vezes, agregar valor (SOARES, 2020, p. 205). Com a avaliação automatizada, pode-se ampliar não apenas a abrangência da auditoria, mas também a frequência das verificações. Isso permite viabilizar de forma prática o conceito da auditoria contínua (VASARHELYI, 1991), que busca auditar uma situação ou fato (objeto auditado) o mais próximo possível do momento de sua realização (em tempo real).

2.3 Mineração de dados

A mineração de dados é definida por Fayyad, Piatetsky-Shapiro e Smyth (1996, p. 39) como a aplicação de algoritmos específicos para a extração de padrões de dados. Para Han (2000, p. 7), *data mining* é o processo de descoberta de conhecimento útil em grandes volumes de dados armazenados em bancos de dados ou outros repositórios de dados. Os padrões, relações e associações encontradas em grandes volumes de dados podem revelar fatos importantes e tendências, para previsão de contextos e cenários, dentro de um processo de tomada de decisão.

Com a mineração de dados, é possível realizar, por exemplo, análises preditivas que permitem o processamento dos dados em busca de indícios, riscos e tendências. A análise preditiva permite que os auditores possam tomar ações preventivas, com vistas a evitar o dano por meio da detecção de fraudes, pagamentos indevidos e atividades criminosas. É um controle proativo que almeja a detecção de falhas e irregularidades antes da utilização do recurso público (BALANIUK, 2017, p. 295).

A mineração de dados pode contribuir para otimizar as ações de controle e possibilita a fiscalização sobre objetos com maior potencial de causar prejuízos ou irregularidades à administração pública (orientação a risco) (BALANIUK, 2010, p. 82).

2.4 Mineração de textos

A mineração de textos é um tipo de mineração de dados aplicada à busca de conhecimentos em textos, que são essencialmente dados não estruturados (MELO, 2016). Segundo Aranha (2006, p. 2) “mineração de textos é um conjunto de métodos usados para navegar, organizar, achar e descobrir informação em bases textuais”. Já Feldman (1997) define como sendo “uma extração não trivial de informações, não explícitas, de grandes bases textuais, previamente desconhecidas, e potencialmente úteis”.

O principal objetivo da mineração de texto é descobrir termos relevantes em conteúdos textuais, assim como, definir padrões e classificar o material por assunto ou tema a partir da frequência e temática dos termos encontrados dentro do domínio analisado (SERAPIÃO, 2010, p. 104).

O processo de mineração de texto compreende basicamente quatro etapas: coleta de documentos, pré-processamento, extração de conhecimento e avaliação e interpretação dos resultados (MARTINS, 2003, p. 2).

A coleta de documentos tem como objetivo recuperar conteúdo relevante ao contexto que se deseja analisar. Na etapa de pré-processamento se dá a preparação dos conteúdos coletados em linguagem natural, para serem processados pelos algoritmos de extração de conhecimento. Nessa terceira etapa, o objetivo é descobrir padrões desconhecidos presentes nos documentos. Na etapa final, o processo é avaliado e os padrões identificados são analisados por especialistas do domínio, que buscam a interpretação dos resultados obtidos (MARTINS, 2003, p. 2).

Grande parte das informações utilizadas por auditores está contida em textos, como: normas, atas, relatórios, atos, contratos, convênios, pareceres, denúncias, deliberações, publicações em diário oficial, prestações de contas, dentre outros. Ao lidar intensivamente com processos administrativos, o auditor trabalha fortemente com informações no formato textual, processo que demanda muito tempo e esforço para análise manual desse material (BALANIUK, 2017, p. 10). Esse trabalho processual pode ser otimizado por técnicas de mineração de textos. Ainda para Balaniuk (2017, p. 12), a utilização da mineração de texto nas atividades de controle tem potencial para agilizar o trabalho processual e, principalmente, para melhorar sua qualidade e assertividade.

Um exemplo clássico de aplicação de mineração de texto em auditoria de conformidade, a ferramenta Alice (Analisador de Licitações, Contratos e Editais) analisa informações textuais de editais de licitações e atas de registro de preços publicados em diários oficiais e outras fontes. Silva (2016) relata trabalhos de fiscalização do TCU que utilizam téc-

nicas de análises de dados e, dentre eles, descreve a Alice, uma solução tecnológica desenvolvida no Tribunal, para fornecer informações para as auditorias. A solução envia diariamente mensagens de alerta automáticas aos auditores indicando riscos e indícios de fraudes e irregularidades nas licitações e atas de registro de preços publicadas no dia anterior, a partir da análise textual de editais considerando tipologias, tais como, valores envolvidos e indícios de possíveis irregularidades. Costa (2020) explica que cada tipologia caracteriza um padrão que pode representar um indício de irregularidade ou risco na licitação, por exemplo, a exigência de uma certidão negativa de protesto, o que poderia acarretar uma restrição de competitividade durante a fase de habilitação de licitantes.

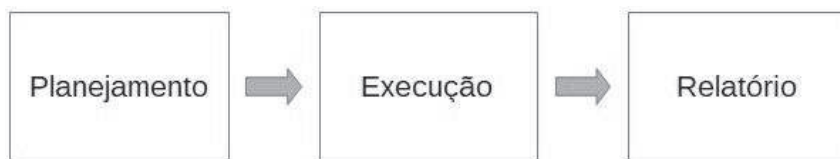
Amaral (2020) propõe um modelo para segmentação de itens adquiridos pelo Governo de Estado de Pernambuco, a partir de características similares extraídas de suas descrições encontradas em bases cadastrais, para disponibilizar informações úteis para ações de controle. A técnica utilizada para a extração das informações textuais foi a de alocação de tópicos latentes, que tem como objetivo agrupar documentos de acordo com seus temas, a partir da identificação de tópicos (grupos de palavras que sugerem um tema ou assunto em um documento).

Outra experiência do emprego da mineração de textos para apoiar auditorias é a pesquisa relatada por Melo (2016) com o objetivo de demonstrar a viabilidade da implementação de técnicas de mineração de dados para detecção de indícios de irregularidades em auditorias governamentais. Foram utilizados dados relativos a contratações públicas, com objetivo de identificar fraudes e risco de ocorrência das seguintes irregularidades: ausência de competição em licitações realizadas, fracionamento de despesas, cartel ou rodízio de empresas em licitações e sobre licitantes distintos que possuem sócios ou endereços em comum.

3 O PROCESSO DE AUDITORIA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE)

Um processo clássico de auditoria no setor público possui três fases consecutivas: planejamento, execução e relatório (CARVALHO NETO, 2011, p. 45). O processo de auditoria no TCE está definido por meio da Portaria nº 251/2021 (CEARÁ, 2021) e também compreende três fases: planejamento, execução e relatório. Na fase de planejamento são definidas as estratégias e a programação dos trabalhos. Na fase de execução o trabalho propriamente dito é realizado por meio da coleta de dados e exame de evidências para fundamentar o parecer. Na fase de produção do relatório, é formalizado o resultado da auditoria com a comunicação sobre o que foi examinado e encontrado (CEARÁ, 2021, p. 5), conforme Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Fases de uma auditoria



Fonte: elaborada pelo autor (2022).

Periodicamente o TCE, a partir do planejamento estratégico institucional, define as diretrizes para as ações de controle, estabelece os temas de maior relevância a serem trabalhados e define os critérios para a elaboração do plano de fiscalização que inclui as auditorias e outros instrumentos de controle prioritizados (CEARÁ, 2017, p. 21).

O plano é elaborado de uma matriz de riscos que sugere objetos que devem ser prioritizados para serem auditados por apresentarem indícios ou alto risco de irregularidade. Além do plano de fiscalização, as auditorias podem ser autorizadas e iniciadas a partir de decisões colegiadas do Tribunal, sorteios aleatórios de órgãos e entidades públicas e municípios ou alguma situação relevante para o controle.

4 PROPOSTA METODOLÓGICA PARA UTILIZAÇÃO DE MINERAÇÃO DE TEXTOS PARA AUDITORIAS EM CONTRATOS NO TCE

Este trabalho propõe a utilização da mineração de texto, área da ciência de dados, no âmbito da Resolução Administrativa nº 5/2017, que visa aprimorar o processo de auditoria de contratos no TCE. A aplicação de mineração de texto em contratos irá disponibilizar informações (não triviais e desconhecidas) e *insights* para os auditores, bem como contribuirá para melhor elaboração do plano de fiscalização, quando as auditorias são definidas e priorizadas, e para o planejamento de uma auditoria em particular.

A mineração de texto pode ser empregada para extrair indícios de possíveis irregularidades ou não conformidades com padrões pré-definidos em contratos para subsidiar auditorias e outras ações de controle. Nas fases de planejamento e execução das auditorias, a aplicação da mineração de texto é útil para levantar possíveis indícios de irregularidades ou riscos, e indicar pontos que mereçam atenção ou aprofundamento na análise, coletar evidências e confirmar achados.

Conforme o processo de auditoria de conformidade do TCE, normatizado por meio da Resolução Administrativa nº 05/2017, os resultados da mineração de texto podem ser considerados fontes de informação que representam condições ou situações reais encontradas em objetos de auditoria (CEARÁ, 2017, p. 20). Tais fontes são insumos para as fases da auditoria propriamente dita.

No processo proposto, a totalidade dos contratos pode ser verificada e não apenas amostras da maneira que é realizado tradicionalmente e previsto nas normas internacionais ISSAI 400 – Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade (*International Organization of Supreme Audit Institutions*, 2017) e ISSAI 1530 – Amostragem de Auditoria (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). A introdução dessa verificação, facilitada pela mineração de textos, permite que toda a população de dados

de interesse das auditorias seja analisada de forma automatizada, o que cobre escopos maiores e pode elevar a produtividade da força de trabalho.

Os dados sobre contratos, em formato textual, são obtidos em publicações em diários oficiais (em conteúdos resumidos chamados de extratos) além de bases documentais. Essas bases possuem o conteúdo integral dos contratos, tais como o sistema de contrato do TCE e o Portal da Transparência do Estado. Nessas fontes podem ser encontrados aditivos de contratos e pagamentos realizados, que podem ser processados para busca de indícios. A mineração de texto pode ser utilizada em conjunto com cruzamentos de metadados e dados estruturados armazenados em bancos de dados hospedados no ambiente computacional do TCE, como por exemplo, nos sistemas internos de contratos. Essa técnica não precisa ser empregada de forma isolada, mas pode ser combinada com técnicas de mineração de dados, o que amplia o alcance das verificações e assim enriquece o controle.

O emprego da mineração de texto no âmbito do TCE pode seguir a metodologia abaixo proposta:

1. coleta de conteúdos textuais sobre a totalidade dos contratos da administração pública (e seus aditivos) a partir de dados extraídos de edições publicadas nos diários oficiais e em bases documentais de contratos disponíveis no TCE. Nesse passo, pode-se utilizar técnicas de raspagem (Saurkar; Pathare; Gode, 2018) de texto em documentos em páginas web;

2. limpeza e formatação de maneira padronizada dos textos coletados e armazenamento em forma de dados estruturados. Nesse passo o conteúdo extraído é preparado para ser processado por algoritmos no passo seguinte;

3. aplicação de algoritmos de busca de informações não triviais e insights nos dados, que sejam de interesse para a auditoria de contratos, confrontadas com critérios de auditoria (tipologias) que representem ilicitudes. Esse passo visa identificar indícios de possíveis irregularidades ou riscos;

4. avaliação e análise dos resultados obtidos pela etapa anterior para verificar se os indícios são fortes e justificam a realização de auditorias;

5. geração de relatório com recomendações, sugestões e pontos de atenção. O relatório será disponibilizado aos auditores ou à equipe de elaboração do Plano de Fiscalização, a depender da fase da auditoria onde a mineração de texto foi inserida.

Dentre as principais técnicas de mineração de texto, propomos a utilização da extração de informação que tem como objetivo a extração de informações específicas a partir de documentos de texto (MACHADO, 2010, p. 14).

Como exemplos de possíveis tipologias a serem aplicadas ao conteúdo textual de contratos temos:

- itens raros ou não adequados adquiridos pelo órgão contratante;
- itens não compatíveis com o objeto do contrato;
- contrato assinado com empresa que possui como sócio algum servidor do órgão contratante (BALANIUK, 2010, p. 81);
- contrato celebrado com empresa proibida de contratação com a administração pública ou empresa fantasma (COSTA, 2020);
- objeto do contrato não compatível com o objeto social da empresa contratada;
- capital social da empresa incompatível com o valor do contrato;
- empresa contratada sem funcionário na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Esses critérios são exemplos de possibilidade de extração de informações dos textos alertando quanto às possíveis irregularidades, recurso que irá prover subsídios para auditorias. As tipologias podem ser adequadas aos tipos de contratação e às áreas relativas ao objeto contratado.

Outra possibilidade é verificar nos textos a existência ou falta de cláusulas (e o que estabelecem) que precisam constar dos contratos, para garantir sua legalidade e identificar se as condições acordadas não são prejudiciais à administração pública.

Consideramos uma inovação no TCE introduzir uma atividade automatizada no processo de auditoria, baseada em ciência de dados, com mineração de texto. Essa aplicação tem o potencial para aumentar a produtividade do processo, aumentar o escopo de auditoria e melhorar a quantidade e qualidade de achados, ao mesmo tempo em que permite que os auditores possam se dedicar a tarefas de análises mais complexas que precisam da análise humana.

4.1 Potenciais benefícios mapeados com a implantação do processo de mineração de texto

A introdução da mineração de textos no processo de auditoria de conformidade do TCE, com a verificação de tipologias diretamente nos contratos da administração pública, em conteúdo textual e integral, vai complementar a verificação que já é feita a partir de dados estruturados sobre contratos armazenados em bases de dados. Algumas informações importantes para a auditoria não estão disponíveis em dados cadastrais sobre contratos. Dessa forma, a descoberta de informações úteis ao controle, diretamente nos textos dos contratos, agrega valor à auditoria desses instrumentos.

Conforme abordado na literatura pesquisada e apresentado na proposta de aplicação prática no TCE, a mineração de textos aplicada às auditorias de contratos pode contribuir para melhor identificação de possíveis indícios de irregularidades e riscos detectados em documentos e bases de dados textuais. Essa aplicação tem potencial para aperfeiçoar a priorização de auditorias e contribuir com informações durante as fases de planejamento e execução das auditorias.

A auditoria de contratos tem uma grande importância no controle da administração pública, pois diversas e numerosas irregularidades no uso de recursos públicos se dão justamente na execução de contratos, quando valores são transferidos a agentes privados.

A automatização permite que a análise de contratos seja realizada com mais frequência, possibilitando a detecção de possíveis problemas de forma mais tempestiva, pois a rotina de verificação pode ser executada, por exemplo, diariamente.

Os principais benefícios potenciais mapeados com a implantação do processo de utilização de mineração de texto proposto neste trabalho, como apoio ao planejamento e execução de auditorias de conformidade, foram:

- orientação ao planejamento de auditorias;
- aprimoramento da avaliação baseada em riscos no planejamento de auditoria, por meio da identificação de riscos relevantes, para priorização dos objetos a serem auditados;
- melhoria na identificação de padrões, classes, correlações, anomalias, exceções, *outliers* e tendências nos dados de contratos analisados;
- identificação de *insights* a partir dos dados coletados, o que pode revelar informações desconhecidas ou não identificáveis por meio de análises triviais;
- possibilidade de análise de conjuntos completos de dados ao invés de amostras, como é feito nos métodos tradicionais de auditoria;
- melhoria da assertividade das auditorias, o que as tornam mais precisas, baseadas em evidências científicas;
- possibilidade de viabilizar a sustação de despesas indevidas antes que ocorram, devido ao controle realizado antecipadamente, em tempo de publicação nos diários oficiais, e *pari passu*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa apresentou o potencial da utilização da ciência de dados, em particular da mineração de textos, no campo do controle externo da administração pública. Tanto no combate à corrupção quanto

na detecção de ineficiências da máquina pública, a ciência de dados se apresenta como um importante instrumento de suporte ao controle governamental com consequências benéficas para a gestão pública e para a sociedade. Dessa forma, um controle que utiliza ciência de dados pode contribuir positivamente com a melhoria da prestação dos serviços públicos e da execução das políticas públicas, além de fomentar a fiscalização que a sociedade pode exercer sobre os gestores públicos.

Foi desenvolvida uma proposta metodológica de aplicação da mineração de textos para subsidiar as auditorias de conformidade em contratos no TCE. A introdução da mineração de textos no processo formal de auditoria de conformidade pode produzir informações e *insights* sobre indícios de irregularidades em contratos que servirão de subsídios para o planejamento e execução de fiscalizações. A mineração identificará contratos com alto risco de irregularidades, a partir de tipologias definidas pelos auditores, e que merecem ser investigados mais profundamente.

Com a metodologia proposta, a totalidade dos contratos poderá ser verificada e essa verificação poderá ser feita de forma mais tempestiva. O aumento da precisão das auditorias também é um benefício esperado.

A partir do estudo realizado, concluímos que o emprego da mineração de textos pode trazer benefícios para auditorias de conformidade, ampliar o escopo das fiscalizações, melhorar a tempestividade das auditorias, elevar a assertividade e trazer maior confiabilidade aos resultados alcançados, além de aumentar a produtividade das atividades de controle.

O uso da mineração de textos no TCE é um campo de aplicação pouco explorado, tanto na área de auditoria de contratos quanto em outras áreas do controle, o que abre oportunidade para estudos e pesquisas. A partir da presente investigação, trabalhos futuros podem ser desenvolvidos como complemento ao estudo realizado, tais como a aplicação da metodologia proposta neste trabalho, de forma a validar sua contribuição efetiva, e o estudo sobre a aplicação de mineração de textos em convênios firmados entre órgãos e entidades públicas, e em decisões do Tribunal, o que pode permitir

a construção e manutenção de um banco de jurisprudências para auxiliar no processo de tomada de decisão no contexto do controle.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 27 abr. 2022.

AMARAL, J. A. da S.; RODRIGUES, J. B. Alocação de Tópicos Latentes - Um Modelo para Segmentação de Dados de Auditoria do Governo de PE. **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, Recife, v. 5, n. 1, p. 40-49. 2020. DOI: 1025286/rep.v5i1.1179. Disponível em: <http://revistas.poli.br/index.php/rep/article/view/1179/573>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ARANHA, C.; Passos, E. Tecnologia de Mineração de Textos (Artigo tutorial). **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação (RESI)**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 1-8, 2006. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/reinfo/article/view/171/66>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BALANIUK, R. A Mineração de Dados como apoio ao Controle Externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 42, n. 117, p. 77-84, jan./abr., 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/282>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BALANIUK, R. Novas tecnologias aplicadas ao controle externo da administração pública. In: OLIVEIRA, A. C. de. **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 291-317. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1471>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Anexo à Instrução Normativa nº 1, de 06/04/2001**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D8D5AA6014D8D815F07258B>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/Carta_Bras_Cidades_Inteligentes_Final.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU**. Brasília: TCU, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>. Acesso em: 21 mar. 2020.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução nº 5, de 13 de junho de 2017**. Dispõe sobre a aprovação do Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas doo Estado do Ceará. Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2017/send/247-resolucoes-administrativas-2017/3530-resolucao-administrativa-5-2017>. Acesso em: 1 maio 2022.

CEARÁ (Estado). **Resolução nº 251, de 08 de junho de 2021**. Aprova o Referencial aplicável às fases e aos documentos da instrução processual no âmbito da Secretaria de Controle Externo (SECEX) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Fortaleza, 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RH/Portarias/2021/Portaria2512021_.pdf. Acesso em: 1 maio 2022.

CARVALHO JÚNIOR, N. E. de; TAVARES NETO, J. Q. Controle externo de políticas públicas: dificuldades e propostas de aperfeiçoamento da atividade dos Tribunais de Contas. *In: Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 243-262, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/41921/91570>. Acesso em: 1 maio 2022.

CARVALHO NETO, A. A. de (coord.). **Auditoria Governamental**. Brasília: TCU, 2011.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas públicas e Design Thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. *In: CAVALCANTE, Pedro (org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. p. 29-52. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9383/1/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20e%20design.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

COSTA, M. B.; BASTOS, P. R. L. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. **Controle Externo**: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 11-34, jan./jun., 2020. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/59>. Acesso em: 1 maio 2022.

CUNHA, I. B. de A.; BARACHO, R. M. A.; Dados Abertos e suas aplicações em Cidades Inteligentes. **Liinc em Revista**, [S. l.], v. 15, n. 2, 2019. DOI: 10.18617/liinc.v15i2.4767. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4767>. Acesso em: 28 jun. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

DUARTE, C. S. **O ciclo das políticas públicas**. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16-43.

FAYYAD, U.; PIATETSKY-SHAPIRO, G.; SMYTH, P. From Data Mining to Knowledge Discovery in Databases. **AI Magazine**, v. 17, n. 3, p. 37, 15 mar. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1609/aimag.v17i3.1230>. Acesso em: 17 maio 2022.

FELDMAN, R.; HIRSH, H. “Exploiting Background information in Knowledge discovery from text”. **Journal of Intelligent Information System**, v. 9, n. 1, 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

HAN, J.; KAMBER, M.; PEI, J. **Data Mining: Concepts and Techniques**. Simon Fraser University. Manuscript. 2000.

INSTITUTO Rui Barbosa **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**. Nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte, 2017. 190p.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **Princípios fundamentais de auditoria de conformidade: ISSAI 400**. [Brasília]: Tribunal de Contas da União - TCU, 2017. 23p.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. Muestreo de auditoría: ISSAI 1530. **Directriz de auditoría financiera: ISSAI 1000-2999**. Estocolmo: INTOSAI. p. 675-702.

MACHADO, A. P. *et al.* **Mineração de Texto em Redes Sociais Aplicada à Educação a Distância**, 2010. Disponível em: <https://silو.tips/download/mineraao-de-texto-em-redes-sociais-aplicada-a-educaao-a-distancia>. Acesso em: 26 mar. 2023.

MARQUESANI, C. **Estilos de Liderança e Transformação Digital: uma revisão de literatura**. In: Congresso Transformação Digital. 2020. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/ctd/ctd2020/paper/viewFile/7612/2312>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MARTINS, C. A. *et al.* Uma experiência em mineração de textos utilizando clustering probabilístico clustering hierárquico. n. 205. **Relatórios Técnicos do ICMC**. Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação. ISSN: 0103-2569. São Carlos, 2003.

MELO, B. M. S. S. (coord.). **Descoberta de Conhecimento em Bases de Dados, com base em técnicas de Análise Preditiva, visando ao auxílio e ao aprimoramento da atividade de controle externo desempenhada pelo TCE-RJ. Relatório final de projeto de pesquisa**. Programa de Pesquisa. Rio de Janeiro:ECG-TCE/RJ, 2016.

OLIVEIRA, A. C. de (coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 460p.

PROVOST, F.; FAWCETT, T. Data Science and its relationship to big data and data-driven decision making. **Big Data**, v. 1, n. 1, p. 51-59, mar., 2013. Disponível em: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/big.2013.1508>. Acesso em: 20 maio 2022.

RIBEIRO, A. C. R. N. **O Controle Externo de Políticas Públicas realizadas pelo TCU: estudo de casos**. 130f. Dissertação (Programa de Pós-

-Graduação Stricto Sensu em Direito e Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Brasília-DF, 2017.

SAURKAR, A. V.; PATHARE, K. G.; GODE, S. A. An overview on web scraping techniques and tools. **International Journal on Future Revolution in Computer Science & Communication Engineering**, v. 4, n. 4, p. 363-367, 2018.

SERAPIÃO, P. R. B.; SUZUKI, K. M.; MARQUES, P. M. de A. Uso de mineração de texto como ferramenta de avaliação da qualidade informacional em laudos eletrônicos de mamografia. **Radiol Bras.** v. 43, n. 2, p.103-107, mar./abr., 2010. Disponível em: http://www.rb.org.br/edicao_atual.asp?ed=2. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, W. V. Os pilares da estratégia de análise de dados e consumo de informações no TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 48, n. 137, p. 13-16, set./dez., 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1387>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOARES, G. F. Ciência de dados aplicada à auditoria interna. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12, n. 22, jul./dez., 2020. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/195. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUSA, R. M. de. Inteligência computacional aplicada ao controle externo: classificação de padrões utilizando redes neurais artificiais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 48, n. 135, p. 34-43, jan./abr., 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1323>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VASARHELYI, M. A.; HALPER, F. B. The continuous audit of online systems. **Auditing a Journal of Practice and Theory**, v. 10, n. 1, jan., 1991.

Estudo acerca da utilização do método AHP no processo de tomada de decisão nas instituições do sistema S do Transporte

Study on the use of the AHP Method in the decision-making process in the institutions of the Transport 'S' System

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.789>

Vinicius Ladeira Marques de Sousa¹

RESUMO

O Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) são instituições focadas no bem-estar e no desenvolvimento dos trabalhadores do setor de transporte. Como a sua atuação promove benefícios na esfera nacional, é fundamental realizar sua gestão orçamentária de modo racional e eficiente. Nesse contexto, definir os componentes do orçamento é uma tarefa desafiadora, pois vários fatores precisam ser ponderados sob diferentes perspectivas. Com essa visão, o objetivo deste trabalho foi propor um modelo multicritério baseado no Processo de Hierarquia Analítica para orientar a tomada de decisão de seleção de projetos e serviços. Para o desenvolvimento e a avaliação do modelo, a partir do arcabouço teórico do método AHP, foram coletadas as opiniões de membros da alta administração selecionados os critérios, elaborada uma escala de mensuração absoluta das alternativas em relação aos critérios e realizado um estudo de caso sobre a decisão de hierarquizar alternativas em dois cenários, sem e com o uso do modelo, a fim de verificar sua relevância e utilidade. Como resultado, foi criado um modelo bem avaliado pelos membros da alta administração, que expressaram preferência por utilizar a tomada de decisão. Assim, constatou-se que as iniciativas ofertadas podem ser selecionadas mais adequadamente em comparação ao processo decisório atual, e que o AHP traz ganhos para a tomada de de-

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). MBA em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral (FDC), MBA Executivo em Marketing pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade de Brasília (UnB). Advogado graduado pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Atualmente, Diretor Adjunto Nacional do Sest Senat. E-mail: viniciusladeira@gmail.com

ção no contexto estudado, ilustrando que este método é proveitoso para apoiar a gestão orçamentária.

Palavras-chave: decisão; sistema S; método AHP; análise de decisão multicritério; projetos.

ABSTRACT

Transport Social Service (Sest) and National Transport Learning Service (Senat) are institutions focused on the well-being and development of workers in the transport sector. As their performance promotes benefits nationally, it is essential to carry out their budget management rationally and efficiently. In this context, defining the budget components is challenging, as several factors need to be considered from different perspectives. With this view, the objective of this work was to propose a multicriteria model based on the Analytic Hierarchy Process to guide decision-making regarding the selection of projects and services. For the development and evaluation of the model, based on the theoretical framework of the AHP method, the opinions of members of senior management were collected, criteria were selected, an absolute measurement scale of the alternatives in relation to the criteria was created, and a case study was carried out on decision-making to rank alternatives in two scenarios, without and with the use of the model, in order to verify its relevance and usefulness. As a result, a model was created, which was well evaluated by members of the top management, who expressed a preference for decision-making. Thus, it was found that the initiatives offered can be selected more appropriately compared to the current decision-making process and that the AHP brings gains for decision-making in the studied context, exemplifying that this method is useful to support budget management.

Keywords: decision; 'S' system; AHP method; multicriteria decision analysis; projects.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 07-04-2022

Data de versão final: 15-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

O Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) possuem as responsabilidades de gerenciar, desenvolver, executar e apoiar ações relacionadas, respectivamente, à promoção social e à aprendizagem dos trabalhadores do segmento de transporte. Desse modo, o Sest atua nas áreas de nutrição, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho, enquanto o Senat desempenha atividades voltadas à preparação, treinamento, aperfeiçoamento e formação profissional (BRASIL, 1993).

Essas instituições pertencem ao sistema S, conjunto de entidades privadas que possuem o nome iniciado com a letra S, elas realizam atividades de interesse público e apresentam origens e características organizacionais semelhantes, com foco em assistência social e técnica, treinamento profissional, consultoria e pesquisa de setores bem definidos. Para o cumprimento de suas atribuições, conforme estabelecido pela legislação, as entidades integrantes do sistema S recebem contribuições obrigatórias de empresas e profissionais autônomos de suas áreas de atuação e, portanto, administram esses recursos financeiros (SENADO FEDERAL, 2020).

Diante da alta relevância para o setor de transporte e para o Brasil, a excelência no desempenho do Sest e do Senat é indispensável. O orçamento deve ser executado adequadamente de modo a garantir a continuidade das suas atividades e os níveis de qualidade esperados por suas diversas partes interessadas, como: os trabalhadores do setor de transporte, as empresas do setor transportador, o governo e a sociedade em geral.

Sob essa perspectiva, durante o planejamento orçamentário, uma das decisões mais importantes para a estratégia das referidas instituições é a seleção de quais projetos e serviços devem ser disponibilizados ao público. Esse processo decisório é complexo, pois é influenciado por vários fatores de natureza econômico-financeira, técnica, institucional, social e política. Adicionalmente, para a escolha do melhor caminho, devem ser ponderadas diversas expectativas, dada a multiplicidade de atores com interesses distintos.

Também é importante ressaltar que, atualmente, no Sest e no Senat, a alocação de recursos torna-se ainda mais desafiadora devido à inexistência de um modelo estruturado de tomada de decisão, fundamentado na literatura técnico-científica e focado nas especificidades institucionais. Desse modo, até o momento, a análise e a hierarquização de alternativas são realizadas de acordo com a percepção e a experiência dos tomadores de decisão em relação a um conjunto de informações, sem o apoio de uma metodologia ou ferramenta capaz de balancear os múltiplos fatores envolvidos no processo.

Uma vez que diversos tipos de projetos e serviços podem ser ofertados dentro das atribuições e competências do Sest e do Senat, é fundamental que a lógica adotada na tomada de decisão considere as vantagens e limitações de cada opção à luz dos fatores influenciadores (critérios). Com esta visão, uma ferramenta proveitosa para esse julgamento é a Análise de Decisão Multicritério (MCDA, na sigla em inglês) utilizada em processos decisórios de hierarquização, priorização e seleção de alternativas pertencentes a um conjunto de opções disponíveis para o decisor (OZSAHIN; DENKER; KIBARER; KABA, 2021).

Entre as diversas possibilidades que a MCDA disponibiliza, destaca-se, em virtude da estrutura lógica e da ampla aplicação, o Processo de Hierarquia Analítica, conhecido como método AHP – *Analytic Hierarchy Process*, em inglês (MU, 2022). Exemplos recentes do uso do AHP no cenário internacional são encontrados em Veisi *et al.* (2022); Ravichandran

et al. (2022); Ok *et al.* (2022); El Hadidi, Meshref, El-Dash e Basiouny (2022); Nejad, Mansour e Karamipour (2021); e Lee, Kim e Lee (2021).

Considerando o contexto apresentado, parte-se da premissa de que o atual processo decisório no Sest e no Senat pode ser melhorado, com propósito de facilitar a análise de problemas complexos pela alta administração e mitigar riscos de viés, além de promover a eficiência e a transparência na gestão de recursos. Desse modo, busca-se responder à seguinte questão: o método AHP é apropriado para orientar a tomada de decisão na seleção de projetos e de serviços no sistema S do Transporte?

Nesse sentido, o objetivo geral é desenvolver um modelo multicritério de análise hierárquica para apoiar o processo decisório no Sest e no Senat quanto à seleção de projetos e de serviços que comporão a peça orçamentária dos exercícios futuros.

Para direcionar a execução e permitir o alcance do propósito principal, foram definidos os seguintes objetivos específicos: elucidar o panorama atual de tomada de decisão no Sest e no Senat; identificar os critérios mais relevantes para a seleção de projetos e serviços, bem como quantificar o seu nível de importância; aplicar o modelo desenvolvido em um estudo de caso; e avaliar o modelo proposto, comparando cenários com e sem o seu uso.

2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O MÉTODO AHP

O Processo de Hierarquia Analítica ou de Análise Hierárquica, conhecido como método AHP, foi desenvolvido por Thomas Lorie Saaty a partir de 1977, com o propósito de priorizar alternativas em um problema de decisão influenciada por múltiplos critérios, considerando também o aspecto subjetivo dos decisores, ou seja, sua percepção, conhecimento e experiência, além das informações qualitativas e quantitativas. Por isso, essa ferramenta é aplicada para orientar a tomada de decisões complexas.

Mais do que auxiliar a encontrar a melhor decisão, o método fornece um fundamento e uma justificativa para a escolha, permitindo a inclusão dos fatores relevantes no processo decisório, tangíveis ou intangíveis (SAATY, 1991; BARBOSA, 2018; SOUZA, 2019).

De acordo com Saaty (2008), idealizador do AHP, o processo de decisão deve ser decomposto nas seguintes etapas:

1. definição do problema e determinação do tipo de conhecimento procurado;
2. estruturação da hierarquia da decisão, partindo do topo, com o objetivo, passando pelos níveis intermediários (critérios e, quando aplicável, subcritérios), até atingir o nível mais baixo, que geralmente se refere a um conjunto de alternativas a serem selecionadas ou priorizadas;
3. construção de um conjunto de matrizes de comparações paritárias, nas quais cada elemento em um nível superior da hierarquia é usado para comparar os elementos no nível imediatamente abaixo em relação a ele;
4. atribuição de pesos e prioridades aos elementos de cada nível hierárquico, até que, por fim, as prioridades finais das alternativas, no nível mais baixo, sejam obtidas.

Para fazer as comparações mencionadas na Etapa 3, Saaty (2008) propõe uma escala numérica que indica quantas vezes um elemento é mais importante ou dominante em relação ao outro, no que concerne a determinado aspecto (objetivo, critério ou subcritério da decisão). A escala numérica varia de 1 a 9, sendo que o número 1 indica a mesma importância de um elemento em relação ao outro, enquanto o 9 representa a importância extrema de um elemento em comparação ao outro. Por sua vez, os números de 2 a 8 correspondem aos estágios intermediários entre os limites inferiores e superiores da escala de importância.

Após cada comparação paritária, é possível ir preenchendo a matriz quadrada de comparações $C_n \times n$, apresentada na Figura 1, em que todos os elementos aparecem nas linhas e nas colunas, na mesma ordem (SOUZA, 2019).

Na construção da matriz de comparações paritárias, o número “a₁₂” representa a intensidade de importância do elemento A em relação ao elemento B, enquanto o número “1/a₁₂” corresponde ao recíproco, isto é, à intensidade de importância de B em relação à A.

Figura 1 – Matriz de comparações paritárias do método AHP

$$C_{n \times n} = \begin{pmatrix} \text{Elementos} & A & B & C & \dots & N \\ A & 1 & a_{12} & a_{13} & \dots & a_{1n} \\ B & 1/a_{12} & 1 & a_{23} & \dots & a_{2n} \\ C & 1/a_{13} & 1/a_{23} & 1 & \dots & a_{3n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \dots & \vdots \\ N & 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & 1/a_{3n} & \dots & 1 \end{pmatrix}$$

Fonte: adaptada de SOUZA (2019).

Após a obtenção do conjunto de matrizes de comparações paritárias referentes aos critérios e alternativas, é preciso encontrar a ordem de prioridade e verificar a consistência dos julgamentos. Nessa etapa, se diversos especialistas participarem da análise paritária separadamente e houver o intuito de agregar os seus julgamentos individuais em um único julgamento representativo do grupo, deve-se considerar a média geométrica dos resultados dos indivíduos (SILVA, 2007; SAATY, 2008).

Nessa fase, é necessário efetuar o cálculo do vetor que apresenta as prioridades (pesos) dos elementos analisados, chamado de principal autovetor normalizado (w). Uma das formas bastante citadas na literatura para a obtenção das prioridades envolve as seguintes operações: (1) dividir cada número de uma coluna pela soma de todos os números da mesma coluna (normalização); (2) somar os valores recém-calculados em cada linha, o que gerará uma nova coluna de dados (vetor resultante); e (3) dividir os componentes do vetor resultante pela dimensão da matriz (n), ou

seja, pelo número total de elementos comparados entre si. Os passos (2) e (3) equivalem à média aritmética dos elementos de cada linha da matriz normalizada (SAATY, 1991; SILVA, 2007; VARGAS, 2010).

Como mencionado, também é preciso verificar a consistência das matrizes de comparações paritárias. Com essa finalidade, deve-se calcular o autovalor máximo ($\lambda_{\text{máx}}$) mediante três operações: (1) o produto da matriz de comparações paritárias pelo autovetor w ; (2) a divisão de cada número do novo vetor calculado (Cw) pelo número localizado na posição correspondente do vetor w ; e (3) a média dos elementos resultantes (SILVA, 2007).

Após a obtenção de $\lambda_{\text{máx}}$, deve-se calcular o Índice de Consistência (IC) com a seguinte equação (SAATY, 1990; CHAN; KWOK; DUFFY, 2004; SILVA, 2007):

$$IC = \frac{\lambda_{\text{máx}} - n}{n - 1}$$

Se o IC for menor ou igual a 0,10, então, considera-se que há consistência para continuar a aplicação do método AHP. Caso contrário, os julgamentos devem ser refeitos (SILVA, 2007).

Suplementarmente, para analisar a real consistência das matrizes de comparações, deve-se obter a Razão de Consistência (RC), dividindo o Índice de Consistência (IC) pelo Índice Randômico (IR) de Saaty (1980) (ISHIZAKA; LABIB, 2011; SOUZA, 2019).

$$RC = \frac{IC}{IR}$$

O Índice Randômico (IR) é obtido na tabela a seguir, proposta por Saaty (1991) de acordo com a ordem da matriz.

Tabela 1 – Índice Randômico (IR) do método AHP

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
IR	0,00	0,00	0,58	0,90	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49	1,51	1,48	1,56	1,57	1,59

Fonte: adaptada de Saaty (1991).

Se a Razão de Consistência for inferior ou igual a 0,10, os julgamentos realizados são considerados satisfatórios. Caso contrário, deve-se repetir as comparações paritárias (SOUZA, 2019).

Para finalizar a aplicação do método e obter as pontuações finais das alternativas (PF), deve-se realizar o seguinte cálculo (SAATY, 2008; WARIS *et al.*, 2019):

$$P_F = \sum [(Prioridade da alternativa em relação ao critério) \times (peso do critério)]$$

3 METODOLOGIA

A metodologia para o desenvolvimento do estudo seguiu alguns passos importantes que são destacados a seguir.

3.1 Proposta inicial de potenciais critérios para o modelo

Ribeiro e Alves (2016), com referência a Saaty (1991), explicam que não há um procedimento padrão para o levantamento de critérios do AHP, mas que o criador do método sugere consultas bibliográficas e realização de *brainstorming*² com especialistas para a identificação dos aspectos relevantes para a tomada de decisão. Baseados em Miller (1956), os autores também comentam que é ideal utilizar uma quantidade máxima de 5 a 9 critérios, com objetivo de obter mais acurácia e consistência nos julgamentos.

A partir dessas orientações, a proposta inicial de potenciais critérios foi elaborada por meio de revisão da literatura, com o estudo de diversos casos de aplicação do método AHP, e de correspondência entre os aspectos

2 Esse termo pode ser traduzido como “tempestade de ideias” e se refere a uma técnica de discussão em grupo para a coleta de contribuições espontâneas dos participantes.

encontrados e a realidade do Sest e do Senat. Entre as referências utilizadas, destacam-se: Anac (2020); ANP (2020); Antaq (2019); Bastos (2019); Souza (2019); Waris *et al.* (2019); Barbosa (2018); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017); e Ribeiro e Alves (2016).

3.2 Seleção dos especialistas participantes do trabalho

Os especialistas foram escolhidos de acordo com suas competências técnicas, grau de entendimento do processo decisório das instituições e disponibilidade para participar do trabalho. Com base nesses requisitos, foram selecionados 16 indivíduos, que atualmente são supervisores dos conselhos regionais do Sest e do Senat.

3.3 Validação e definição final dos critérios do modelo

Após a revisão bibliográfica e a definição inicial de potenciais critérios, seguindo a sugestão de Saaty (1991) de coletar a opinião de especialistas, a relação proposta, composta pelos critérios: custo, tempo de implementação, tipo de usuário, benefício social, sinergia com a estratégia institucional, complexidade de execução e risco de insucesso, foi submetida à análise dos supervisores de conselhos regionais, por meio de pesquisa quantitativa – questionário aplicado com o auxílio da ferramenta *SurveyMonkey*® – com a finalidade de validar, ou não, o conjunto previamente elaborado. Os especialistas foram questionados sobre a clareza da definição de cada critério e sobre o seu alinhamento ao contexto do Sest e do Senat. Ademais, os respondentes foram indagados quanto à permanência dos critérios e à necessidade de inclusão de novos elementos relevantes. Como consequência, foram selecionados oito critérios para o modelo, apresentados adiante em Resultados e Discussão.

3.4 Automatização da estrutura do modelo

Uma planilha eletrônica em *Microsoft Excel* foi automatizada com intuito de facilitar e agilizar as etapas seguintes de construção e aplicação do modelo, isto é, as comparações paritárias para a determinação dos pesos dos critérios, a elaboração das escalas de avaliação das alternativas e a hierarquização de projetos e de serviços. Assim, as fórmulas matemáticas do método AHP para o cálculo de prioridades e para a verificação da consistência dos julgamentos foram previamente programadas.

3.5 Determinação dos pesos dos critérios do modelo

O peso de cada critério (prioridade) foi definido a partir da análise realizada pelos 16 supervisores regionais participantes do trabalho. Esses especialistas foram reunidos em um *workshop* (evento que envolve apresentação de conceitos teóricos e realização de atividades práticas), que aconteceu no dia 9 de setembro de 2021, nas dependências da Confederação Nacional do Transporte (CNT), para que pudessem avaliar e ponderar conjuntamente os níveis de importância dos critérios do modelo proposto, fazendo as comparações paritárias e possibilitando o preenchimento da planilha eletrônica automatizada.

3.6 Elaboração da escala de avaliação das alternativas

Com o propósito de facilitar a avaliação de diversos projetos e serviços durante a aplicação futura do modelo, optou-se pela mensuração absoluta das alternativas, isto é, a definição de classificações qualitativas a serem atribuídas pelos avaliadores e, em seguida, convertidas em uma pontuação quantitativa correspondente, conforme as orientações de Saaty (1986, 1990, 2008). Posto isso, foram propostas escalas de avaliação em relação a cada critério, envolvendo categorias de intensidade e categorias

conceituais, com inspiração em exemplos encontrados na literatura nacional e internacional, como Garuti, (2021), Ribeiro e Alves (2016) e Felice e Petrillo (2013). No *workshop* realizado com os especialistas, esses profissionais concordaram com as escalas propostas e efetuaram a comparação paritária entre as categorias.

3.7 Aplicação do modelo em um estudo de caso

O objetivo desta etapa foi aplicar o modelo desenvolvido e executar uma tomada de decisão com e sem o seu uso. Essas ações também foram conduzidas no *workshop* realizado com os supervisores regionais das instituições. No início da reunião, seis alternativas reais (três projetos e três serviços) foram apresentadas ao grupo.

Como primeira tarefa do *workshop*, antes da determinação dos pesos dos critérios e das escalas de avaliação das alternativas, os projetos e serviços selecionados para o estudo de caso foram hierarquizados individualmente por cada um dos especialistas, sem qualquer aplicação de ferramenta auxiliar, a fim de que a estrutura do modelo a ser proposto não influenciasse o resultado desta ação.

Assim, as decisões foram tomadas pelos respondentes levando-se em consideração apenas a forma empírica de tomada de decisão de cada um deles. Em seguida, os resultados individuais foram comentados e foi promovido um debate com a finalidade de obter um consenso sobre a ordem de prioridade das alternativas.

Cumprida essa ação, o modelo foi construído conforme explicado nas seções anteriores. Na sequência, sua estrutura completa foi apresentada, já com as ponderações dos pesos dos critérios e das escalas de avaliação das alternativas feitas pelos participantes. Os projetos e serviços foram, então, submetidos à hierarquização por meio do modelo, de forma coletiva.

3.8 Avaliação do modelo

Após o *workshop*, um questionário de avaliação foi aplicado aos participantes do trabalho com a ajuda da ferramenta *SurveyMonkey*®. Os respondentes foram questionados sobre sua preferência por utilizar, ou não, o modelo proposto em um cenário real de seleção de projetos e serviços no Sest e no Senat. Além disso, os respondentes puderam indicar vantagens e/ou desvantagens sobre o modelo e enviar sugestões e/ou críticas para o seu aprimoramento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta etapa de elaboração do estudo, apresenta-se os resultados que foram obtidos seguindo a metodologia apresentada.

4.1 Conjunto inicial de potenciais critérios para o modelo

Após a análise de 25 trabalhos descritos na literatura que aplicaram o método AHP em diferentes contextos, sete potenciais critérios foram identificados: custo, tempo de implementação, tipo de usuário, benefício social, sinergia com a estratégia institucional, complexidade de execução e risco de insucesso.

4.2 Critérios do modelo após avaliação e validação dos especialistas

Considerando as contribuições dos membros da alta administração, oito critérios foram definidos e adotados no modelo de apoio à tomada de decisão:

- Critério 1 (C1) - custo: corresponde ao custo total do projeto ou serviço, incluindo as fases de implementação e execução;
- Critério 2 (C2) - receita operacional: receita decorrente de serviços destinados ao público pagante, isto é, às pessoas que não são

beneficiárias gratuitas do Sest e do Senat;

- Critério 3 (C3) - razão referente ao tempo: razão entre o tempo de duração do projeto ou serviço (período de execução e vigência) e o tempo necessário para implantar a alternativa (período entre o início das ações de preparação e a disponibilização ao público-alvo);
- Critério 4 (C4) - principal público-alvo: compreende o principal público-alvo do projeto ou serviço, isto é, o segmento do setor de transporte, a comunidade externa ou o grupo interno que será atendido, avaliando o seu nível de contribuição financeira ao Sest e ao Senat;
- Critério 5 (C5) - benefícios sociais, ambientais e econômicos: abrange o nível de alinhamento da alternativa às necessidades do público-alvo, bem como o grau de impacto e o potencial alcance dos reflexos positivos para os usuários e a sociedade;
- Critério 6 (C6) - sinergia com a estratégia institucional: alinhamento do projeto ou serviço com a estratégia do Sest e do Senat, seu nível de contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais e seu impacto na imagem institucional das entidades;
- Critério 7 (C7) - capacidade técnica: verifica se as capacidades institucionais (competências, experiência, disponibilidade de recursos e perfil da equipe de trabalho) são compatíveis com os desafios propostos para a implementação das alternativas;
- Critério 8 (C8) - probabilidade de sucesso: possibilidade de consecução dos objetivos, ou seja, chances de êxito na implementação e na obtenção dos resultados desejados.

4.3 Peso dos critérios do modelo

O conjunto final de critérios foi apresentado no *workshop* para os especialistas, que então, efetuaram as comparações paritárias segundo o método AHP. A consistência dos julgamentos foi examinada e aceita, pois

o valor de RC ($RC = 0,0146$), menor que 0,10, confirma a real consistência das matrizes de comparações. Por conseguinte, as prioridades dos elementos foram calculadas. Os resultados dessa ação são exibidos na Tabela 2. Houve consenso entre os participantes que expressaram sua concordância em relação aos pesos atribuídos.

Tabela 2 – Matriz de comparações paritárias e prioridades dos critérios do modelo

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	Autovetor w (pesos)
C1	1	2	3	2	2	2	5	5	0,2654
C2	1/2	1	1	1	2/3	2/3	2	2	0,1076
C3	1/3	1	1	1	2/3	2/3	2	2	0,1020
C4	1/2	1	1	1	2/3	2/3	2	2	0,1076
C5	1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1	1	3	3	0,1530
C6	1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1	1	3	3	0,1530
C7	1/5	1/2	1/2	1/2	1/3	1/3	1	3	0,0640
C8	1/5	1/2	1/2	1/2	1/3	1/3	1/3	1	0,0476

$\lambda_{\text{máx}} = 8,1441$

IC = 0,0206

RC = 0,0146

Fonte: elaboração do autor (2021).

De acordo com a análise dos supervisores de conselhos regionais, o critério mais importante é o custo, com peso igual a 0,2654 ou 26,54%. Em seguida, os benefícios sociais, ambientais e econômicos e a sinergia com a estratégia institucional apresentam 0,1530 ou 15,30% de prioridade. Na sequência, a receita operacional e o principal público-alvo aparecem com prioridade igual a 0,1076 ou 10,76%. A razão referente ao tempo, por sua vez, pesa 0,1020 ou 10,20% para a decisão de interesse, enquanto a capacidade técnica possui prioridade de 0,0640 ou 6,40%. Por último, a probabilidade de sucesso tem peso igual a 0,0476 ou 4,76%.

Na discussão entre os especialistas, notou-se que o custo gera maior preocupação por causa dos recursos financeiros limitados, que pressionam os decisores devido à impossibilidade de implementar todas as iniciativas vistas como promissoras. Nessas circunstâncias, observa-se a tendência de priorizar alternativas econômicas para viabilizar a execução de mais

projetos e serviços, e garantir a variedade na composição do orçamento.

Outra questão bastante ressaltada foi a importância de iniciativas que acarretem externalidades positivas, principalmente na realidade dos transportadores, uma vez que essa é a missão do Sest e do Senat. Em combinação com a atenção conferida às atribuições organizacionais, a necessidade de direcionar os esforços ao alcance dos objetivos estratégicos também foi defendida. O cumprimento desses dois propósitos foi apontado como primordial para promover a imagem institucional e preservar o relacionamento com as partes interessadas. Como consequência, os benefícios ocasionados pelas alternativas e o alinhamento à estratégia institucional foram os aspectos que ficaram em segundo lugar no *ranking*.

Nos últimos anos, principalmente após as restrições financeiras acarretadas pela pandemia da Covid-19, há o intuito de aumentar a receita operacional proveniente do público pagante (sem gratuidade). Paradoxalmente a essa intenção, há o foco em atender prioritariamente os grupos cuja contribuição para a arrecadação do Sest e do Senat é compulsória. Muitas vezes, essas duas visões são conflitantes, porque as alternativas destinadas somente aos segmentos com gratuidade não geram receita operacional, ao passo que as iniciativas exclusivas para atores pagantes desfavorecem os grupos prioritários. A solução ideal para atender aos dois objetivos simultaneamente deve contemplar os dois tipos de público. Dada a importância similar entre os assuntos, a receita operacional e o principal público-alvo foram os critérios que ocuparam juntos a terceira colocação na ordem de prioridade.

A razão referente ao tempo, que compreende a relação entre o tempo de duração e o tempo de implementação da alternativa, ficou alocada no quarto lugar, com nível de relevância muito próximo ao dos atributos em terceiro lugar. Os especialistas comentaram sobre a preferência por iniciativas de maior duração que possam ser implantadas mais rapidamente.

A capacidade técnica e a probabilidade de sucesso ocuparam as últimas posições, com pesos menos expressivos que os demais. No *workshop*, esses elementos foram indicados como fatores de menor preocupação. Entre as justificativas para esse ponto de vista, foi citado o alto nível de qualificação da equipe do Sest e do Senat, que possui vasta experiência no atendimento ao setor transportador e na superação de desafios técnicos, e o mapeamento de riscos efetuado no planejamento das alternativas que geralmente envolvem eventos com baixa ou média probabilidade de ocorrência e com impactos negativos que, se ocorrerem, podem ser tratados pelas instituições.

4.4 Escalas de avaliação das alternativas

Nos resultados apresentados a seguir, verificou-se que a RC dos julgamentos é inferior a 0,02. Como a RC máxima recomendada pelo criador do AHP é 0,10, as análises foram satisfatórias e as prioridades encontradas podem ser utilizadas no modelo proposto.

Tabela 3 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C1

Critério: custo						
	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	Autovetor w (pesos)
Muito baixo	1	1 1/2	3	6	9	0,4571
Baixo	2/3	1	1 1/3	2 5/7	4	0,2393
Médio	1/3	3/4	1	2	3	0,1662
Alto	1/6	3/8	1/2	1	1 1/2	0,0824
Muito alto	1/9	1/4	1/3	2/3	1	0,0551

$\lambda_{\max} = 5,0203$

IC = 0,0051

RC = 0,0045

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 4 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C2

Critério: receita operacional							
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa	Inexistente	Autovetor w (pesos)
Muito alta	1	2	4	6	7	9	0,4425
Alta	1/2	1	2	3	4	6	0,2357
Média	1/4	1/2	1	1 1/2	3	5	0,1404
Baixa	1/6	1/3	2/3	1	2	3	0,0914
Muito baixa	1/7	1/4	1/3	1/2	1	1 1/2	0,0535
Inexistente	1/9	1/6	1/5	1/3	2/3	1	0,0365

$\lambda_{\text{máx}} = 6,0731$

IC = 0,0146

RC = 0,0118

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 5 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C3

Critério: razão referente ao tempo (duração / implantação)						
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa	Autovetor w (pesos)
Muito alta	1	2	4	6	8	0,4880
Alta	1/2	1	2	3	4	0,2440
Média	1/4	1/2	1	1 1/2	2	0,1220
Baixa	1/6	1/3	2/3	1	2	0,0892
Muito baixa	1/8	1/4	1/2	1/2	1	0,0568

$\lambda_{\text{máx}} = 5,0199$

IC = 0,0050

RC = 0,0044

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 6 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C4

Critério: principal público-alvo								
	Rodoviário	Autônomos	Aéreo	Ferrovieário	Aquaviário	Comunidade	Interno	Autovetor w (Pesos)
Rodoviário	1	3	5	6	7	7	9	0,4701
Autônomos	1/3	1	1 2/3	2	2 1/3	3	3	0,1623
Aéreo	1/5	3/5	1	1 1/5	1 1/2	2	2	0,1015
Ferrovieário	1/6	1/2	5/6	1	1 1/6	1 1/3	3	0,0902
Aquaviário	1/7	3/7	2/3	6/7	1	1 1/2	1 1/2	0,0722
Comunidade	1/7	1/3	1/2	3/4	2/3	1	1	0,0554
Interno	1/9	1/3	1/2	1/3	2/3	1	1	0,0483

$\lambda_{\text{máx}} = 7,0620$

IC = 0,0103

RC = 0,0078

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 7 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C5

Critério: benefícios sociais, ambientais e econômicos						
	Muito altos	Altos	Médios	Baixos	Muito baixos	Autovetor w (pesos)
Muito altos	1	2	4	6	8	0,4880
Altos	1/2	1	2	3	4	0,2440
Médios	1/4	1/2	1	1 1/2	2	0,1220
Baixos	1/6	1/3	2/3	1	2	0,0892
Muito baixos	1/8	1/4	1/2	1/2	1	0,0568

$\lambda_{\max} = 5,0199$

IC = 0,0050

RC = 0,0044

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 8 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C6

Critério: sinergia com a estratégia institucional						
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa	Autovetor w (pesos)
Muito alta	1	3	5	7	9	0,5507
Alta	1/3	1	2	3	3	0,2011
Média	1/5	1/2	1	1 1/2	2	0,1102
Baixa	1/7	1/3	2/3	1	2	0,0823
Muito baixa	1/9	1/3	1/2	1/2	1	0,0557

$\lambda_{\max} = 5,0419$

IC = 0,0105

RC = 0,0094

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 9 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C7

Critério: capacidade técnica						
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa	Autovetor w (pesos)
Muito alta	1	3	5	7	9	0,5544
Alta	1/3	1	1 2/3	2	3	0,1792
Média	1/5	3/5	1	1 1/2	3	0,1259
Baixa	1/7	1/2	2/3	1	2	0,0887
Muito baixa	1/9	1/3	1/3	1/2	1	0,0518

$\lambda_{\max} = 5,0354$

IC = 0,0089

RC = 0,0079

Fonte: elaboração do autor (2021).

Tabela 10 – Escala de mensuração absoluta em relação ao C8

Critério: probabilidade de sucesso						
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito baixa	Autovetor w (pesos)
Muito alta	1	3	5	7	9	0,5581
Alta	1/3	1	1 2/3	2	3	0,1805
Média	1/5	3/5	1	1 1/2	2	0,1156
Baixa	1/7	1/2	2/3	1	2	0,0897
Muito baixa	1/9	1/3	1/2	1/2	1	0,0561

$\lambda_{\text{máx}} = 5,0219$

IC = 0,0055

RC = 0,0049

Fonte: elaboração do autor (2021).

4.5 Estudo de caso e comparação de cenários de decisão

Como primeira tarefa do *workshop*, os respondentes foram solicitados a hierarquizar individualmente seis alternativas (três projetos e três serviços). Nessa etapa, não foram definidos critérios objetivos a serem aplicados para a hierarquização, isto é, cada participante utilizou-se de suas próprias percepções para submeter suas respostas.

As respostas individuais foram compiladas e verificadas. Todas as priorizações foram distintas entre si. Em ato contínuo, um debate foi promovido com a finalidade de se buscar um consenso ou mesmo um alinhamento maior na ordem de prioridade das alternativas trazidas. Foram observadas diversas discordâncias entre os participantes e, por isso, não houve entendimento comum quanto à hierarquização das iniciativas. Desse modo, notou-se que, na ausência de um procedimento para orientar o processo decisório, as pessoas expressaram uma variedade de pontos de vista individuais, baseados em diferentes raciocínios e aspectos, e não foi possível encontrar uma solução coletiva satisfatória em um curto tempo.

Cumprida a etapa inicial de aplicação da hierarquização sem apoio de método estruturado, após a comparação paritária de todos os critérios e das escalas de avaliação das alternativas, passou-se para a hierarquização utilizando-se da ferramenta ora proposta. De forma coletiva, fazendo uso da

planilha eletrônica para valorar numericamente cada opção escolhida com os pesos advindos das comparações paritárias, a tabela foi preenchida.

A avaliação das alternativas em relação aos critérios e as suas respectivas pontuações são apresentadas na Tabela 11. No exemplo aplicado, a Alternativa 3 (Projeto de enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes) obteve a maior pontuação final (0,2259), ocupando o primeiro lugar na ordem de prioridade. Por outro lado, a Alternativa 2 (Projeto estação acolhe transporte) apresentou a menor pontuação final (0,1160), sendo, então, a iniciativa menos prioritária segundo os aspectos analisados concomitantemente. Os supervisores respondentes concordaram com a hierarquização advinda do modelo e fizeram comentários positivos sobre a sua utilidade como ferramenta de suporte à tomada de decisão.

Tabela 11 – Resultado da tomada de decisão com a aplicação do modelo

Alternativa	Avaliação de custo	Avaliação de receita operacional	Avaliação de razão referente ao tempo	Avaliação de principal público-alvo	Avaliação de benefícios sociais, ambientais e econômicos	Avaliação de sinergia com a estratégia Institucional	Avaliação de capacidade técnica	Avaliação de probabilidade de sucesso	PORTUAÇÃO FINAL
Circuito Virtual	0,1662	0,0914	0,0892	0,4701	0,2440	0,1102	0,1259	0,1156	0,1813
Acolhe Transporte	0,0824	0,0365	0,0892	0,1623	0,1220	0,2011	0,0887	0,1805	0,1160
Enfrentamento exploração	0,4571	0,0365	0,1220	0,1623	0,2440	0,1102	0,1259	0,1805	0,2259
Finanças IBMEC	0,1662	0,0365	0,2440	0,4701	0,0892	0,1102	0,1792	0,5581	0,1920
Aéreo EMBRY	0,0824	0,0365	0,2440	0,1015	0,0892	0,2011	0,5544	0,5581	0,1680
Navegação simulada	0,0551	0,0535	0,1220	0,0722	0,0568	0,2011	0,5544	0,1156	0,1210

Fonte: elaboração do autor (2021).

Diante das observações práticas, o potencial da ferramenta desenvolvida para auxiliar a tomada de decisão ficou evidente. O processo decisório orientado pelo modelo fluiu facilmente e, ao contrário do cenário sem o uso da ferramenta, teve um desfecho satisfatório. A divisão do problema em etapas direcionou os debates necessários para a avaliação das alternativas, evitando desperdício de tempo com discussões sem foco bem definido. A abordagem multicritério também permitiu uma análise abrangente, reduzindo a tendência de atribuir peso excessivo a um único aspecto. De forma complementar, o engajamento dos especialistas em

toda a construção do modelo aumentou o alinhamento coletivo quanto às classificações atribuídas a cada iniciativa e à priorização. Foi perceptível que o espaço para as contribuições pessoais e o consequente sentimento de participação na elaboração do modelo aceleraram o alcance de um consenso e promoveram o contentamento do grupo com o resultado obtido.

4.6 Avaliação do modelo

Como etapa final de validação do modelo, os supervisores foram questionados quanto às preferências individuais de se utilizar, ou não, o modelo em um contexto real de aplicação no Sest e no Senat. A pergunta efetuada foi específica para a seleção de alternativas em âmbito nacional, de modo a evitar distorções regionais e vieses nas respostas. A questão retornou com 100% dos respondentes optando por utilizar o modelo proposto, o que demonstrou aceitação e compreensão da ferramenta, além do seu elevado potencial de utilização como instrumento a ser incorporado ao processo decisório do Sest e do Senat.

Questionados sobre os motivos da preferência por utilizar o modelo, 75% (12 pessoas) indicaram que o formato possibilita a eficiência na priorização das alternativas, a prevenção à ocorrência de decisões enviesadas e o aumento da transparência do processo decisório. Ainda, 62,5% (10 especialistas) apontaram a praticidade da aplicação do modelo. Além disso, 50% (8 pessoas) selecionaram a facilitação da análise de um problema complexo, a redução do tempo necessário para a análise e o tratamento adequado dos critérios utilizados. Com menores percentuais, a redução do esforço (trabalho) para a análise e o tratamento adequado das escalas de avaliação das alternativas foram mencionados, respectivamente, por 7 (43,75%) e 5 (31,25%) respondentes. Entre os outros fatores comentados, destaca-se a facilitação da interação com a equipe. Para o questionamento quanto à utilidade do modelo, 100% responderam ser útil para orientar a seleção de projetos e serviços no Sest e no Senat.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, foi proposto o desenvolvimento de um modelo fundamentado no método AHP, a fim de apoiar a seleção de projetos e de serviços no Sest e no Senat, uma vez que essas instituições ainda não possuem uma sistemática formal para orientar o processo decisório. Com o auxílio de especialistas, foi possível cumprir o objetivo estabelecido, originando um modelo com oito critérios e seus respectivos pesos e escalas.

Essa ferramenta foi aplicada em um estudo de caso e permitiu a priorização satisfatória de seis iniciativas. Em contraste com esse desfecho exitoso, a tomada de decisão sem o apoio do modelo não foi concluída devido à impossibilidade de atingir um consenso em tempo hábil, o que reforçou a importância do modelo desenvolvido como um instrumento de orientação.

Adicionalmente, a ferramenta foi avaliada pelos supervisores regionais e obteve 100% de aprovação, visto que todos expressaram preferência pela tomada de decisão com a utilização do modelo e confirmaram a sua utilidade para oferecer suporte ao processo decisório. As vantagens mais enfatizadas foram: a eficiência na priorização das alternativas, a prevenção à ocorrência de vieses nas decisões e o aumento da transparência das ações realizadas.

Há a possibilidade contínua de aprimoramento e atualização do modelo, de acordo com as necessidades das organizações. Com o passar do tempo, se os decisores concluírem que os níveis de importância dos elementos mudaram ou que é necessário adicionar ou remover critérios, o AHP pode ser facilmente aplicado novamente para gerar nova versão da ferramenta. O modelo possui, ainda, a capacidade de ser adaptado a outros contextos, em especial, para a aplicação em políticas públicas e nas decisões de outras entidades do sistema S.

Como estratégia para otimizar e fomentar a utilização prática do modelo, sugere-se apoio da Tecnologia da Informação (TI) no aspecto de automatização dos procedimentos necessários para a aplicação da ferra-

menta. Por fim, é importante relatar que a proposta se trata de um instrumento de apoio à tomada de decisão e, portanto, não pode ser criticada aos olhos de se esperar que seja, em si, uma ferramenta decisória absoluta.

Considerando os resultados alcançados, conclui-se que o método AHP é adequado para orientar os decisores no sistema S do transporte, e que o modelo desenvolvido foi aceito pelos membros da alta administração. Nessa conjuntura favorável, estudos futuros podem envolver a condução de mais discussões para verificar se ainda há oportunidade para melhorar o modelo, a execução de novos testes sobre sua aplicação em diferentes cenários e o desenvolvimento de um sistema de TI para a automatização da ferramenta.

REFERÊNCIAS

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil, 2020. **Aerportos Sustentáveis**. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/meio-ambiente/aerportos-sustentaveis>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2020. **Nota Técnica N° 4/2020/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2020/cap3/cp3-2020-nota-tecnica.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2019. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2019-site.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BARBOSA, A. S. **Método para Avaliação da Qualidade dos Serviços Prestados pelas Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica - Aspectos Técnicos e Comerciais**. Brasília. Tese (Doutorado em Engenharia Elétrica) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2018.

BASTOS, C. S. **Conservação de água no projeto e operação de shopping centers: análise comparativa com base no Método Analytic Hierarchy Process (AHP)**. Vitória. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2019.

BRASIL, 1993. Lei no 8.706, de 14 de setembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 set. 1993, p. 13717.

CHAN, A. H. S.; KWOK, W. Y.; DUFFY, V. G. **Using AHP for determining priority in a safety management system**. *Industrial Management & Data Systems*, v. 104, n. 5, p. 430-445.

EL HADIDI, O.; MESHREF, A.; EL-DASH, K.; BASIOUNY, M. Evaluation of a building Life Cycle Cost (LCC) criteria in Egypt using the Analytic Hierarchy Process (AHP). **International Journal of the Analytic Hierarchy Process**, v. 14, n. 2, 2022.

FELICE, F. D.; PETRILLO, A. Absolute measurement with analytic hierarchy process: a case study for Italian racecourse. **International Journal of Applied Decision Sciences**, v. 6, n. 3, p. 209, 2013.

GARUTI, C. How to obtain a global reference threshold in AHP/ANP. **International Journal of the Analytic Hierarchy Process**, v. 13, n. 1, 2021.

ISHIZAKA, A.; LABIB, A. **Review of the main developments in the Analytic Hierarchy Process**. *Expert systems with applications*, v. 38, n. 11, p. 14336-14345, 2011.

LEE, Y.; KIM, Y. J.; LEE, M. C. Improving public acceptance of H2 stations: SWOT-AHP analysis of South Korea. **International Journal of Hydrogen Energy**, v. 46, n. 34, p. 17597-17607, 2021.

MPDG. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. **Método de Priorização de Processos – Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/metodo_de_priorizacao_de_processos__v1_1.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

MU, E. Reporting Public Multicriteria Decision-Making Applications: a journal editor's perspective. **International Journal of the Analytic Hierarchy Process**, v. 14, n. 2, 2022.

NEJAD, M. C.; MANSOUR S.; KARAMIPOUR A. An AHP-based multi-criteria model for assessment of the social sustainability of technology management process: A case study in banking industry. **Technology in Society**, v. 65, 2021, 101602.

OK, C.-I.L. *et al.* Prioritization of radiological accident scenarios during decommissioning of nuclear power plants by risk matrix and AHP method. **Annals of Nuclear Energy**, v. 175, 2022, 109239.

OZSAHIN; D. U.; DENKER, A.; KIBARER, A. G.; KABA, S. **Chapter 4 - Evaluation of stage IV brain cancer treatment techniques**. (eds.). Ilker Ozsahin, Dilber Uzun Ozsahin, Berna Uzun, Applications of Multi-Criteria Decision-Making Theories in Healthcare and Biomedical Engineering, Academic Press, 2021, p. 59-69.

RAVICHANDRAN, R. *et al.* **Identification of groundwater potential zone using analytical hierarchical process (AHP) and multi-criteria decision analysis (MCDA) for Bhavani river basin, Tamil Nadu, southern India**. Groundwater for Sustainable Development, v. 18, 2022, 100806.

RIBEIRO, M. C. C. R.; ALVES, A. S. Application of the Analytic Hierarchy Process (AHP) method with absolute measurement in a qualitative selection problem. **Electronic Journal of Management & System**, v. 11, n. 3, p. 270-281, 2016.

SAATY, T. L. **Método de Análise Hierárquica**. São Paulo: McGraw-Hill, Makron, 1991 Versão ampliada e revisada por Wainer da Silveira e Silva, do original em inglês *The Analytic Hierarquic Process*, Pittsburg, USA: R WS Publications, 1980.

SAATY, T. L. Absolute and relative measurement with the AHP. The most livable cities in the United States. **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 20, n. 6, p. 327-331, 1986.

SAATY, T. L. How to make a decision: the analytic hierarchy process. **European Journal of Operational Research**, v. 48, p. 9-26, 1990.

SAATY, T. L. Decision making with the analytic hierarchy process. **International Journal of Services Sciences**, Pittsburg, v. 1, n. 1, p. 83-98, 2008.

SAATY, R. W. **The Analytic Hierarchy Process – What it is and how it is used**. Mathl Modelling, v. 9, n. 3-5, p. 161-176, 1987.

SENADO FEDERAL. **Glossário Legislativo: sistema S**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 26 set. 2020.

SILVA, D. M. R. **Aplicação do método AHP para Avaliação de Projetos Industriais**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA, L. M. **O mercado brasileiro de bioquerosene de aviação: mapeamento multicritério para seleção de oleaginosas para o processo HEFA.** Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VARGAS, R. **Using the Analytic Hierarchy Process (AHP) to Select and Prioritize Projects in a Portfolio.** PMI Global Congress, Washington, Estados Unidos da América, 2010. Disponível em: https://ricardo-vargas.com/articles/analytic-hierarchy-process/#available_files. Acesso em: 14 set. 2021.

VEISI, H. *et al.*, 2022. **Application of the analytic hierarchy process (AHP) in a multi-criteria selection of agricultural irrigation systems.** *Agricultural Water Management*, v. 267, 2022, 107619.

WARIS, M. *et al.* **An Application of Analytic Hierarchy Process (AHP) for Sustainable Procurement of Construction Equipment: Multicriteria-Based Decision Framework for Malaysia.** Hindawi, *Mathematical Problems in Engineering*, 2019, Article ID 6391431.

Há resistência das administrações públicas municipais ao pregão eletrônico? Grau de adesão à forma eletrônica e critérios para escolha de plataforma no estado de Pernambuco

Is there resistance from municipal public administration resist to the electronic bidding? Degree of adhesion to the electronic form and criteria for choosing a platform in the state of Pernambuco

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.833>

Talita Ferreira de Souza Dourado¹

Eduardo Victor de Assis Menezes²

RESUMO

Este estudo consiste em um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) com o intuito de identificar o estágio de evolução das prefeituras dos municípios do estado quanto à adoção do pregão eletrônico, além de aferir o grau de legitimidade das justificativas por elas apresentadas para sua não utilização. O método empregado foi uma pesquisa aplicada do tipo descritiva, com abordagem quali-quantitativa e análise bibliográfica e documental. Concluiu-se que a baixa adesão ao pregão eletrônico não está relacionada à inviabilidade técnica de sua utilização, mas a uma resistência cultural; e que, além de atualmente o método de seleção da plataforma de compras eletrônicas a ser utilizado não estar baseado em critérios racionais e objetivos, ele não pode ser considerado ato administrativo puramente discricionário, por envolver aspectos relacionados à concretização dos princípios da competitividade, da economicidade e da eficiência.

1 Mestre em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e em Administração pela Universidade de Pernambuco (UPE). Atuou como Gerente na área de orçamento e finanças públicas na Marinha do Brasil e como assessora de Contratos no TRT. Atualmente, é Analista de Controle Externo no TCE-PE e atua como assessora jurídica no MPCO. E-mail: talitadourado@tce.pe.gov.br

2 Graduado em Administração pela Escola Naval e Especialista em Direito Público pela Escola de Magistratura de Pernambuco. Atuou como pregoeiro na Administração Federal e como Analista de Controle Externo em Auditoria de Procedimentos Licitatórios no TCE/PE, onde, atualmente, é Assessor Técnico de Conselheiro. É professor na área de licitações e associado da Rede de Governança Brasil (RGB). E-mail: evictor@tce.pe.gov.br

Palavras-chave: pregão eletrônico; compras públicas; competitividade.

ABSTRACT

This study consists of a survey carried out by the State Court of Accounts of Pernambuco (TCE-PE) with the objective of identify the stage of evolution of the city halls of the state regarding the adoption of the electronic auction, in addition to assessing the degree of legitimacy of the justifications presented by them for their non-use. The method employed was a descriptive applied research, with a quali-quantitative approach and bibliographical and documentary analysis. It was concluded that low adherence to electronic trading is not related to the technical unfeasibility of its use, but to cultural resistance; and that, in addition to the fact that currently the selection method of the electronic purchase platform to be used is not based on rational and objective criteria, it cannot be considered a purely discretionary administrative act, as it involves aspects related to the implementation of the principles of competitiveness, economy and efficiency.

Keywords: electronic bidding; public procurement; competitiveness.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 28-11-2022

Data de versão final: 21-03-2023

Data de aprovação: 16-04-2023

Data de publicação online: 19-06-2023

1 INTRODUÇÃO

O pregão destaca-se como uma modalidade que transformou a maneira como os órgãos públicos realizam suas aquisições, uma vez que proporciona maior agilidade e economia, diante da simplificação de procedimentos.

Diante da relevância do tema, revela-se a necessidade de um estudo voltado à identificação do estágio de evolução das prefeituras dos municípios sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) em relação às formas de utilização da modalidade pregão, do presencial ao eletrônico.

Tal situação decorre ainda da ausência de estudos que verifiquem o grau de racionalidade e objetividade no método de escolha das plataformas de compras³ utilizadas pela administração pública para realização de pregão eletrônico ou que permitam comparar atributos de diferentes plataformas, a fim de verificar em que medida eles se relacionam com a concretização dos princípios da competitividade, da economicidade e da eficiência.

Ora, cumprindo à administração pública buscar essa concretização na maior medida possível, o presente estudo assume uma relevância ímpar no sentido de munir o gestor público de critérios que permitam a ponderação entre tais princípios no processo decisório de escolha da plataforma para realização de licitações eletrônicas.

O interesse pela elaboração do presente estudo surgiu da constatação recorrente, nas auditorias realizadas pela Gerência de Auditoria de Procedimentos Licitatórios do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Glic/TCE-PE), de realização de pregão presencial em situações nas quais seria viável o formato eletrônico. Desta forma, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: qual é o estágio de evolução das prefeituras municipais em Pernambuco quanto à adesão ao pregão eletrônico?

Embora grande parte da doutrina e jurisprudência ser uníssona quanto à incontestabilidade das vantagens da forma eletrônica sobre a presencial, (SANTANA; SILVA ROCHA; FIGUEIREDO, 2021, p. 23) buscou-se uma evidência empírica que corroborasse essa premissa, de modo a verificar se a competitividade nos pregões eletrônicos realizados pelas prefeituras municipais em Pernambuco é maior do que a forma presencial.

O estudo é relevante, uma vez que realiza uma comparação entre as duas formas de pregão apenas quanto ao aspecto da competitividade. Não obstante, a partir deste trabalho, novas perspectivas de pesquisa poderão emergir com o intuito de aprimorar o planejamento e a execução das compras públicas.

3 Embora, à luz do regime jurídico licitatório, não seja tecnicamente preciso falar que compras e licitações são sinônimos, neste trabalho nos referimos invariavelmente às plataformas de compras eletrônicas e de licitações eletrônicas.

Destaca-se que outra realidade com a qual as auditorias realizadas pela Glic se deparam é que, frequentemente, a justificativa para a utilização da forma presencial não é evidenciada nos editais ou nos autos do processo licitatório, o que é preconizado nas jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) e do TCE/PE; e, quando o é, ela, em regra, é ilegítima, sob a ótica de tais jurisprudências. Diante disso, emerge também a necessidade de verificar o grau de legitimidade das justificativas apresentadas pelas prefeituras para o emprego da forma presencial do pregão.

Outrossim, identificou-se nas auditorias junto ao TCE-PE pela Gerência de Licitações e Contratos a utilização de plataformas de compras eletrônicas que não estão entre as mais tradicionais do mercado, as quais, sequer, atendiam a requisitos básicos exigidos por lei, como viabilização de acesso ao edital e ao mecanismo de interposição de pedido de impugnação ao edital pelo cidadão.

O estudo pretende suplementarmente traçar um panorama sobre a evolução dos municípios pernambucanos quanto à adesão ao pregão eletrônico, de modo a identificar empiricamente se há, quando este é utilizado, maior competitividade em relação ao presencial; e avaliar o grau de legitimidade, frente à jurisprudência do TCU e do TCE/PE, das justificativas para utilização desta forma.

Além disso, intenciona apresentar critérios racionais e objetivos para orientação dos gestores públicos no processo de escolha da plataforma de compras a ser empregada na realização de pregão eletrônico, de modo a se concretizarem, na maior medida possível, os princípios que norteiam a administração pública.

Adicionalmente, em relação às plataformas de compras eletrônicas utilizadas por essas prefeituras, buscou-se apresentar os resultados de um teste de acessibilidade aos mecanismos de impugnação ao edital, além de comparações entre os seus custos de utilização, alguns de seus recursos tecnológicos e o número de fornecedores ativos cadastrados.

Dessa forma, o presente trabalho está estruturado em cinco seções:

esta introdução, na qual é contextualizado o tema da pesquisa. Na segunda seção são apresentados os procedimentos metodológicos de pesquisa. A terceira seção dispõe de uma revisão bibliográfica sobre pregão eletrônico. Por fim, são apresentados os resultados com a análise dos dados e a conclusão.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O procedimento metodológico objetiva esquematizar o caminho a ser percorrido pelo pesquisador. Pode-se conceituar método como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do pesquisador (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Partindo desse princípio, o método escolhido foi uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa (GIL, 1991). Pois, proporciona informações adquiridas sobre o tema em questão, por intermédio de pesquisa bibliográfica que possa servir de subsídio para estudos posteriores.

O método escolhido para a pesquisa foi a realização de um levantamento de campo (*survey*), no qual se buscou analisar dados referentes exclusivamente ao ano de 2020⁴.

Ressalta-se que esta pesquisa de levantamento é do tipo corte transversal (*cross sectional*), uma vez que os dados foram obtidos em um mesmo momento no tempo.

Para responder à pergunta de pesquisa, realizou-se um levantamento que contemplou 179 (cento e setenta e nove) prefeituras municipais, as quais foram divididas em três grupos, de acordo com o grau de aderência ao pregão eletrônico⁵.

4 Disponível em: <https://tce.pe.gov.br/internet/index.php/jurisdicao-das-inspetorias>.

5 Fonte: Sistema Tome Conta/TCE-PE. Pesquisa realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2020.

Com a finalidade de avaliar ainda a competitividade nos pregões eletrônicos realizados pelas prefeituras municipais em Pernambuco, traçou-se um perfil do número de licitantes por sessão pública, segregando-se o percentual das sessões públicas das quais participaram. Dessa forma, obteve-se um espectro que permitiu a visualização da predominância do número de licitantes em cada uma das formas de pregão.

Com o intuito de analisar o grau de legitimidade das justificativas apresentadas pelas prefeituras para emprego da forma presencial do pregão, foi realizado pelo TCE-PE um levantamento junto às prefeituras municipais. O referencial utilizado para tal verificação constituiu a base da pesquisa documental, que contemplou o Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário e os Acórdãos 826, 1.350, 1.491, todos de 2019 da Primeira Câmara do TCE-PE.

Na averiguação dos critérios utilizados para escolha das plataformas de pregão eletrônico, foram identificadas, a partir do edital mais recentemente publicado por cada prefeitura que realiza pregão eletrônico, quais seriam as plataformas de compras eletrônicas por elas utilizadas, as quais se resumiram a sete diferentes.

Com intuito de perquirir se a decisão sobre qual plataforma utilizar se trata de uma opção puramente discricionária do gestor, ou se há fatores condicionantes ligados aos princípios que regem a administração pública, que poderiam limitá-la. Observaram-se também quais os custos de utilização dessas plataformas e os recursos nelas disponíveis que podem impactar a eficiência administrativa, assim como quais delas não disponibilizam acesso aos mecanismos de impugnação de editais. Somado a isso, analisou-se qual o número de fornecedores ativos cadastrados em cada uma delas e quantos destes integraram o nicho de competição em Pernambuco nos últimos 12 (doze) meses.

Deste modo, foram realizadas visitas técnicas em cada uma das seguintes prefeituras, as quais utilizam uma das sete plataformas identificadas, a fim de realizar uma entrevista estruturada com seus respectivos pregoei-

ros, mediante amostragem não probabilística, cujo critério de seleção foi a proximidade geográfica com o município de Recife. Tal decisão decorreu de fatores de custo e tempo necessários para conclusão deste trabalho.

Tabela 1 – Prefeituras onde se realizaram entrevistas

Prefeitura Municipal	Plataforma
São Bento do Una ⁶	Portal de Compras Públicas (PCP) ⁷
Condado	Site próprio ⁸
Paulista	Bolsa de Licitações do Brasil (BLL Compras ⁹)
Olinda	Licitações-e ¹⁰ (Banco do Brasil)
Jaboatão	Comprasnet ¹¹
Camaragibe	Banco Nacional de Compras (BNC) ¹²
Afogados da Ingazeira	Licitanet ¹³

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Por fim, solicitou-se que cada um dos pregoeiros participantes re-queresse, junto às plataformas das quais são clientes, a informação do número de fornecedores ativos cadastrados na plataforma na data da solici-tação, bem como o número daqueles que, nos últimos 12 meses, parti-ciparam de pregões eletrônicos de órgãos e instituições públicas sediados em Pernambuco.

Após realização de coleta das respostas em papel, os dados foram transcritos para uma planilha eletrônica, com a utilização do programa, para posterior análise estatística.

Após a tabulação das respostas aos questionários, foi realizado pro-cedimento de triangulação de informações, tanto da entrevista, quanto da análise documental.

6 Além do de São Bento do Una, foi entrevistado um dos pregoeiros da Prefeitura de Afogados da In-gazeira, que também utiliza o Portal de Compras Públicas (PCP).

7 Disponível em: portaldecompraspublicas.com.br

8 Disponível em: licitacondado.com.br

9 Disponível em: <https://bll.org.br/>

10 Disponível em: licitacoese.com.br

11 Disponível em: comprasnet.gov.br

12 Disponível em: bnc.org.br

13 Disponível em: <https://www.licitanet.com.br/>

3 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO E NORMATIVO

O pregão é uma modalidade de licitação instituída no âmbito da União pela Medida Provisória nº 2.026/2000), que, há mais de duas décadas, já previa a possibilidade de sua realização por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Posteriormente, em 2002, por meio da Lei Federal nº 10.520/2002, teve seu âmbito ampliado, passando a abranger também estados, Distrito Federal e municípios.

A Lei do Pregão, publicada há duas décadas, reproduz, no *caput* do art. 1º e no §1º do art. 2º, os respectivos dispositivos da referida Medida Provisória, trazendo as expressões “poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão” e “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação”, prevendo a faculdade tanto de adoção da modalidade pregão quando da adoção da forma eletrônica.

A previsão das faculdades em ambos os dispositivos tinha a clara intenção de conferir oportunidade aos municípios para treinamento do pessoal e para provimento adequado dos recursos tecnológicos, com propósito de operacionalizar a realização dos pregões eletrônicos, considerando os diferentes graus de desenvolvimento tecnológico dos entes federados, sobretudo o dos municípios localizados no interior do país, aos quais o acesso à internet e a computadores capazes de processar os sistemas de compras nem sempre era uma realidade, cenário comum duas décadas atrás.

Ocorre que, desde então, a utilização de recursos de tecnologia da informação foi popularizada no âmbito das administrações municipais, não cabendo mais, atualmente, se falar que apenas a União e os estados¹⁴ detêm aparato tecnológico suficiente para adotar exclusivamente a forma eletrônica. Além disso, ao longo desses anos, constataram-se incalculáveis ganhos com a utilização do pregão eletrônico, tais como maior agilidade/ celeridade, ampliação do universo de licitantes e seu acesso à etapa de

14 São inúmeros os normativos estaduais, a exemplo do Decreto nº 32.539 (PERNAMBUCO, 2008), que tornam obrigatória a utilização do pregão eletrônico nas licitações de bens e serviços comuns do Poder Executivo Estadual, ressalvados os casos de inviabilidade técnica.

formulação de lances sem a necessidade da presença física dos participantes, contribuindo para maior competitividade e redução dos preços, transparência, impessoalidade e menor incidência da prática de conluíus.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 5.450/2005 estabeleceu, para bens e serviços comuns, a modalidade pregão como obrigatória, preferencialmente na sua forma eletrônica.

Apesar de o regime do decreto subordinar apenas os órgãos e entidades do âmbito federal, diante das inúmeras vantagens proporcionadas pela adoção daquela forma, o princípio da eficiência, elencado no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que é aplicável a toda a administração pública, assim como o são os da economicidade, da competitividade e da transparência, associada à contribuição substancial do pregão eletrônico para a obtenção da proposta mais vantajosa, passou a sedimentar os entendimentos das Cortes de Contas, tanto da União quanto das estaduais, inclusive a pernambucana, de que, somente se demonstrada a impossibilidade de sua utilização, poder-se-ia realizar o pregão na forma presencial, com a sua evidenciação no processo e a justificativa no edital.

É firme a jurisprudência do TCU nesse sentido, da qual se destacam três acórdãos em ordem cronológica, complementares entre si. O primeiro, o Acórdão 1.700/2007, TCU-Plenário¹⁵, que determina “o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005”.

O segundo, o Acórdão 1.099/2010, TCU-Plenário, que “somente adote o pregão na forma presencial, quando restar demonstrada a impossibilidade de utilização de sua forma eletrônica, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, §1º, do Decreto 5.450/2005”. Nesse mesmo Acórdão, o TCU já inicia uma escalada de refutação aos mais diversos argumentos que a Corte passaria a indicar em sua jurisprudência como insuficientes

15 No mesmo sentido é o teor do Acórdão 2.901/2016, TCU - Plenário: “Não há espaço para opção discricionária entre o Pregão Eletrônico e o Presencial, pois inviabilidade não se confunde com inconveniência”.

para justificar a utilização da forma presencial:

A justificativa apresentada [...] (dificuldade de remessa por meio magnético de pesados arquivos de “manuais e plantas croquis e demais documentos”) não se revela satisfatória, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação (TCU, 2010).

O terceiro é o Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário, cujo relatório se rebatem as justificativas indicadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a adoção do presencial em detrimento do eletrônico, concluindo o TCU, diante da análise de tais justificativas, “não são suficientes para estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico para a presente licitação, embora não tenha sido possível estabelecer a ocorrência de um dano ao erário pela opção pelo pregão presencial”.

Pelo arcabouço jurisprudencial formado ao longo dos anos em torno do tema, a única justificativa aceitável para a admissão da utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico seria a indisponibilidade de acesso à internet por parte do órgão promotor da licitação ou do mercado local.

Os argumentos apresentados pelas prefeituras municipais em Pernambuco, quando instadas a justificar a adoção da forma presencial em detrimento da eletrônica, encontram-se, em regra, dentro da moldura apresentada pelo CNJ.

Embora a administração pública municipal não esteja sob a jurisdição do TCU e nem estivesse sob a égide do Decreto 5.450 (BRASIL, 2005) enquanto vigente, o entendimento das Cortes Estaduais evoluiu no mesmo sentido normativo deles, apropriando-se da principiologia que alicerça o poder-dever de se adotar a forma eletrônica.

A Corte de Contas pernambucana, no Acórdão 826/2019, TCE-Primeira Câmara, dirigido à administração municipal, cita o referido decreto, que, no seu art. 4º, § 1º, normatiza que somente em casos de comprovada inviabilidade, justificada pela autoridade competente, seria cabível a preferência da forma eletrônica.

Nesse Acórdão, o TCE-PE fixa, como condição para adoção do pregão presencial, a evidenciação de justificativa robusta, tanto nos autos do processo quanto no edital, da comprovação de inviabilidade de utilização da forma eletrônica. Outros Acórdãos da mesma Corte reforçam esse entendimento:

Acórdão 1.350 - TCE - Primeira Câmara (PERNAMBUCO, 2019)

[...] 16. Priorizar, quando da realização de pregão, a modalidade eletrônica, devido às inúmeras vantagens que aquela modalidade oferece (em relação à presencial), conforme elencadas pela auditoria, justificando eventual impossibilidade do uso no formato eletrônico (item 2.1.7); [...]

Acórdão 1.491 - TCE - Primeira Câmara (PERNAMBUCO, 2019)

[...] Nas licitações na modalidade pregão, adotar preferencialmente o tipo eletrônico, justificando quando excepcionalmente optar pela modalidade presencial; [...] (TCE-PE, 2019).

O cerco em torno dos municípios se acentuou ainda mais para adoção da forma eletrônica quando, por meio do Decreto 10.024 (BRASIL, 2019), a União condicionou à utilização da forma eletrônica a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos que viessem a utilizar recursos decorrentes de transferências voluntárias daquele ente, tornando a referida modalidade e sua forma eletrônica (ou dispensa eletrônica), em regra, obrigatória nesses casos.

Nesse contexto, observou-se, nas auditorias realizadas no âmbito da Glic, que algumas prefeituras, após realizarem pregões eletrônicos para utilização de tais recursos, voltaram a realizar a forma presencial quando os recursos a serem utilizados não eram decorrentes de transferências voluntárias da União.

Além disso, com o advento das medidas de distanciamento social impostas em virtude da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), o TCE-PE e a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de

Pernambuco, em 23/04/2020, expediram a Recomendação TCE/PGJ nº 01/2020, a qual previu: “Evitar-se, tanto quanto possível, a realização de certames presenciais, priorizando-se os certames em que pode ser adotada a modelagem eletrônica (Pregão e Regime Diferenciado de Contratação)”.

Posteriormente, a norma foi revogada em virtude da publicação, em 28/09/2020, da Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 10/2020, que prevê no inciso V do art. 1º: “a utilização do pregão eletrônico como regra para licitações destinadas a aquisições de bens e a contratações de serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, e que a forma presencial seja adotada apenas em casos excepcionais e robustamente justificados”.

Diante da estabilidade normativa em torno do assunto, resolveu-se investigar, em relação ao pregão eletrônico, o estágio de evolução das prefeituras municipais sob a jurisdição do TCE/PE e o grau de legitimidade das justificativas por elas apresentadas para a sua preterição à forma presencial.

3.1 Referencial para aferição da legitimidade das justificativas

São enumerados a seguir os argumentos apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao TCU, constantes no Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário, no sentido de estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico:

1) a modalidade presencial permitiria inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasam os procedimentos da modalidade eletrônica e aumentam seus custos;

1) haveria diversas vantagens da forma presencial do pregão sobre a eletrônica, dentre as quais: a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e facilidade na negociação de preços, verificação das condições de habilitação e execução da proposta;

1) a opção pelo pregão presencial decorreria de prerrogativa de escolha da administração, sugerindo a ausência de obrigação legal;

1) haveria inviabilidade do uso da forma eletrônica, devido à com-

plexidade da licitação, peculiaridades e elevado custo do objeto, relevância da contratação e exigências de segurança da informação;
1) o histórico de irregularidades no pregão eletrônico sugeriria uma alta incidência de licitantes que não preenchem as condições de habilitação ou não sustentam suas propostas;

1) haveria uma tendência crescente de adoção do pregão presencial pela administração;

1) a opção pela modalidade presencial do pregão não produziria alteração no resultado final do certame;

1) o uso do pregão presencial teria trazido significativa economia no resultado final comparado à estimativa inicial, o que comprovaria o caráter vantajoso da licitação para a administração.

Como destacado anteriormente, a conclusão do TCU foi no sentido de que eles são insuficientes para estabelecer a inviabilidade do pregão eletrônico.

Embora a jurisprudência do TCE-PE não aponte quais os argumentos que, para a Corte, não seriam aptos a demonstrar a inviabilidade do pregão eletrônico, os três acórdãos retro, indicam alguns requisitos que devem ser cumpridos pelas justificativas para que sejam consideradas legítimas: (a) evidenciação de justificativa robusta no edital e nos autos do Processo Licitatório para utilização da forma presencial; (b) a fundamentação deve ser apta a justificar eventual impossibilidade do uso do formato eletrônico; (c) as justificativas devem demonstrar as circunstâncias excepcionais que impõem a opção pela forma presencial.

Como se vê, para serem legítimos, os argumentos indicados pelos jurisdicionados devem atingir o mesmo propósito estabelecido no Acórdão 2.368/2010, TCU-Plenário, demonstrar a impossibilidade de utilização da forma presencial. Assim, pode-se inferir que, caso as justificativas indicadas pelas prefeituras se enquadrem entre aquelas apresentadas pelo CNJ, seriam também ilegítimas na concepção da Corte pernambucana.

As justificativas extraídas das respostas das prefeituras aos ofícios encaminhados pelo TCE/PE foram sintetizadas e numeradas de 1 a 12. Os números de 1 a 8 encontram equivalência nos fundamentos retrocitados

apresentados pelo CNJ. Além destes, foram identificados, entre as justificativas apresentadas pelas prefeituras, os seguintes argumentos, atribuindo-lhes os números subsequentes da ordem anterior:

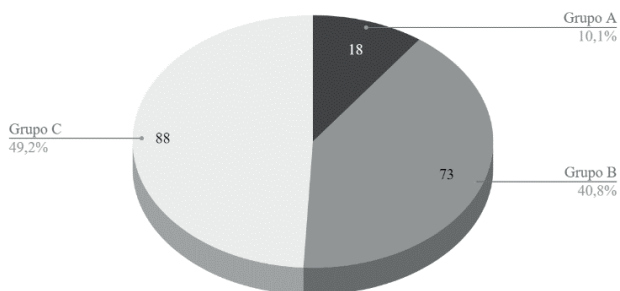
- 1) desconhecimento da posição do TCE/PE quanto ao tema;
- 1) casos particulares, acompanhados das situações especificadas nas justificativas;
- 1) sem justificativa no edital ou nos autos do processo, incluindo-se nesse grupo, ainda, aqueles procedimentos licitatórios cujas justificativas não foram indicadas no ofício em face de mudança de gestão municipal;
- 1) maior celeridade do pregão presencial frente ao eletrônico.

4 RESULTADOS

Nesta seção, serão apresentados os resultados do levantamento realizado pelo TCE-PE, com aplicação de estatística descritiva aos dados encontrados.

Em relação ao estágio de evolução das 179 prefeituras quanto ao uso do pregão eletrônico, verificou-se o seguinte resultado, com quantitativos e percentuais de cada um dos Grupos (A - nunca realizaram pregão eletrônico; B - após realizarem eletrônico, voltaram a realizar presencial; e C - realizam exclusivamente pregão eletrônico), conforme o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Grau de aderência do pregão eletrônico entre as prefeituras municipais em Pernambuco



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

De forma consolidada, observa-se que 161 municípios utilizam ou já utilizaram pregão eletrônico ao menos uma vez (Grupos B e C). Percebe-se ainda que menos da metade das prefeituras municipais em Pernambuco utilizam exclusivamente o pregão eletrônico, mesmo tendo se passado mais de vinte anos desde que essa modalidade começou a ser utilizada pela administração pública.

O quadro é ainda mais grave pelo elevado percentual de prefeituras que, após utilizarem o pregão eletrônico, voltaram a realizar a forma presencial (40,8%), associado ao fato de mais de 10% dos municípios nunca terem realizado um único pregão eletrônico.

No que tange à comparação entre o número de licitantes por certame das duas diferentes formas de pregão, a partir dos dados obtidos no Gráfico 1, realizou-se a verificação de uma amostra composta por dezessete prefeituras,¹⁶ e outra, entre os espectros desses números. Na primeira comparação, verificou-se o seguinte comportamento, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 – Número de licitantes por certame

Prefeitura Municipal	MÉDIA ARITMÉTICA		MEDIANA	
	Pregão presencial	Pregão eletrônico	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Cabo de Santo Agostinho	3,2	10,8	2,0	9,0
Petrolina	1,5	12,4	1,0	6,5
Joaquim Nabuco	1,0	7,6	1,0	5,0
Itaíba	1,5	6,3	1,0	5,5
Ipojuca	1,5	6,5	1,5	5,0
Goiana	4,0	12,8	4,0	9,0
Olinda	1,0	8,3	1,0	3,0
Tamandaré	4,0	9,4	4,0	5,0
Carpina	5,3	9,1	5,0	7,0

16 Foram identificados os 17 municípios que mais realizaram licitação na modalidade pregão, dentro de cada uma das oito regiões em que se divide a jurisdição do TCE-PE.

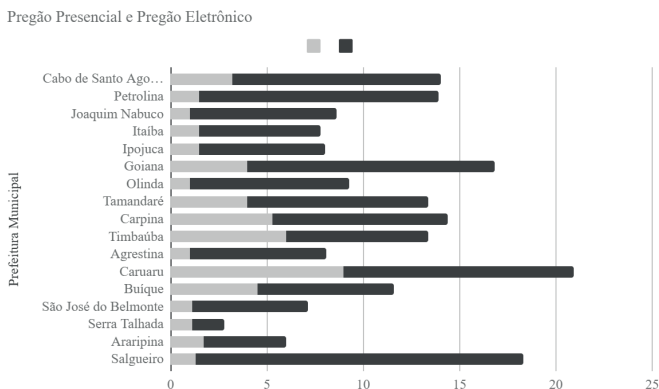
Tabela 2 – Número de licitantes por certame (continuação)

Prefeitura Municipal	MÉDIA ARITMÉTICA		MEDIANA	
	Pregão presencial	Pregão eletrônico	Pregão presencial	Pregão eletrônico
Timbaúba	6,0	7,4	6,0	5,0
Agrestina	1,0	7,1	1,0	7,0
Caruaru	9,0	11,9	1,0	5,0
Buíque	4,5	7,1	4,5	7,0
São José do Belmonte	1,1	6,0	1,0	5,0
Serra Talhada	1,1	1,7	1,0	1,0
Araripina	1,7	4,3	2,0	4,0
Salgueiro	1,3	17	1,0	12,5

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

O Gráfico 2 a seguir expõe mais claramente o contraste entre o número de licitantes por certame nos pregões presenciais e nos eletrônicos:

Gráfico 2 – Média de licitantes por certame



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Da análise dos 17 municípios acima discriminados, verifica-se que o número de licitantes por sessão nos pregões eletrônicos é, em média, 4,54 vezes o registrado nos presenciais; e que, mesmo tomando a mediana como variável de tendência central, esse fator de multiplicação é de 3,98.

Quanto ao número de licitantes que participaram dos pregões presenciais considerados na referida amostra, cabe destacar que a baixa média detectada não se trata de um comportamento excepcional, mas de regra: do total de 296 pregões, em 160 deles (54,1%) compareceu à disputa apenas 1 (um) licitante; em 45 deles (15,2%), apenas 2 (dois); e em 36 deles (12,2%), 3 (três) licitantes. Em apenas 55 (18,6%) pregões da amostra se identificou um número de licitantes superior a 3 (três).

Já em relação aos eletrônicos, do total de 1.496 pregões, em 220 deles (14,7%), compareceu à disputa apenas 1 (um) licitante; em 161 deles (10,8%), apenas 2 (dois); em 133 deles (8,9%), 3 (três) licitantes; e, em 982 (65,6%) pregões eletrônicos da amostra, identificou-se um número de licitantes superior a 3 (três).

Ainda no que concerne à competitividade, constatou-se o seguinte comportamento quanto ao número de licitantes nas sessões públicas, nos municípios listados no Gráfico 2:

Tabela 3 – Espectro do número de licitantes por certame

Número de licitantes	Pregão presencial	Pregão eletrônico
1	54,1%	14,7%
2	15,2%	10,8%
3	12,2%	8,9%
Mais de 3	18,6%	65,6%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Conforme se verifica a partir da leitura da Tabela 3 supra, em mais da metade (54,1%) dos pregões presenciais observados não houve competição, já que apenas um licitante compareceu ao certame. Em sentido diametralmente oposto, nos pregões eletrônicos, cerca de dois terços (65,6%)

contaram com a participação de mais de três licitantes, o que comprova a vantajosidade do uso desta forma de pregão e o benefício econômico que ela pode trazer para a administração pública.

Quanto ao grau de legitimidade das justificativas apresentadas para emprego do pregão na forma presencial (municípios dos Grupos A e B – Gráfico 1), foram detectados 739 argumentos relativamente a 504 procedimentos licitatórios¹⁷ de 70 (setenta) prefeituras¹⁸, tendo-se apurado o seguinte, consoante a Tabela 4:

Tabela 4 – Grau de legitimidade das justificativas apresentadas para emprego do pregão presencial

Argumento	Quant. de vezes referenciada	Percentual
Faculdade da administração pública.	270	36,54%
A licitação ocorreu antes da publicação das Recomendações Conjuntas publicadas pelo TCE/PE durante a pandemia de COVID-19.	212	28,69%
Sem justificativa no edital ou nos autos do processo.	104	14,07%
Casos particulares, acompanhados das situações especificadas nas justificativas.	46	6,22%
Haveria diversas vantagens da forma presencial do pregão sobre a eletrônica, dentre as quais: a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o pregão presencial e a facilidade na negociação de preços, a verificação das condições de habilitação e a execução da proposta.	43	5,82%
Maior celeridade do pregão presencial frente ao eletrônico.	31	4,60%
A modalidade presencial permitiria inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasam os procedimentos da modalidade eletrônica e aumentam seus custos.	30	4,06%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Do quadro anterior, constata-se que:

a) há 270 argumentos (36,54% do total) no sentido de que a utilização do pregão presencial decorreria de prerrogativa de escolha da

17 A divergência entre o número de argumentos e o de procedimentos licitatórios se deve ao fato de que em um procedimento pode haver mais de um argumento compondo a justificativa nele constante.

18 Obteve resposta quanto a este questionamento de 70 prefeituras que compõem o total dos Grupos A e B (total = 91).

administração, sugerindo a ausência de obrigação legal;

a) a coincidência entre as razões indicadas pelas prefeituras para utilização do pregão presencial e as alegações do CNJ apresentadas ao TCU no sentido de comprovar a inviabilidade de utilização do pregão eletrônico (argumentos nº 1, 2 e 3) é identificada 343 vezes (46,4% do total de argumentos);

a) por 212 vezes (28,69% do total de argumentos) as prefeituras municipais indicaram em suas justificativas que a forma presencial poderia ser utilizada em detrimento da eletrônica porque a licitação ocorreu antes da publicação das Recomendações Conjuntas publicadas pelo TCE/PE durante a pandemia de Covid-19, denotando desconhecimento do posicionamento da referida Corte de Contas quanto à matéria desde 2019, anterior ao período de restrições sanitárias;

a) em 104 procedimentos licitatórios (14,07% do total), não constam, seja no edital seja nos autos do processo, justificativas para utilização da forma presencial (argumento nº 11);

a) por 34 vezes (3,6% do total de argumentos) a utilização da forma presencial foi justificada na maior celeridade desta forma sobre a eletrônica, contrariando a doutrina e a jurisprudência sobre o assunto;

a) apenas 46 vezes (6,22% do total de argumentos) foram indicadas particularidades do caso concreto (argumento nº 10), como a necessidade de contratação de fornecedor local, para fundamentar a utilização da forma presencial. Este percentual, porém, deveria corresponder à totalidade dos casos de utilização da forma presencial, uma vez que a jurisprudência do TCE/PE aponta no sentido de que seriam essas idiosincrasias que deveriam coincidir com as circunstâncias excepcionais que impõem a opção por esta forma.

Já em relação às prefeituras municipais que até o final do ano de 2020 nunca haviam realizado pregão eletrônico (Grupo A – 18 municí-

pios), dos 18 ofícios enviados¹⁹, foram obtidas dez respostas no sentido de que estão em fase de adesão à forma eletrônica ou já a estão empregando em 2021, sem, contudo, terem sido indicados os motivos para sua não utilização anteriormente a 2020.

Já no que se referem às plataformas utilizadas pelas prefeituras para realização do pregão eletrônico, a Lei 10.520 (BRASIL, 2002), no art. 5º, III, assegurou, aos provedores de sistemas de compras eletrônicas, o direito de ressarcimento aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação (TI). Embora esse direito possa ser exercido tanto contra os órgãos e entidades públicas quanto contra os fornecedores que os utilizam, a prática usual do mercado é a não taxação pelo uso por parte da administração pública, ocorrendo a cobrança apenas contra os fornecedores.

Nessa seara, avaliou-se se o portal que será utilizado pelo jurisdicionado para realização de suas licitações é uma opção puramente discricionária do gestor ou há fatores condicionantes, ligados aos princípios que regem a administração pública, que poderiam limitá-la, vindo, portanto, essa escolha a ser alvo de fiscalização pelo controle externo.

Nas auditorias estudadas, constatou-se que algumas prefeituras vinham realizando seus pregões eletrônicos por meio de plataformas que cobravam uma taxa referente aos custos de utilização de seus recursos de TI tanto dos órgãos e entidades da administração pública quanto dos fornecedores.

Nesse contexto, estando as unidades jurisdicionadas regidas não apenas pelos princípios da economicidade, mas também pelo da eficiência, importava perquirir se havia sido realizado, antes da contratação da plataforma, algum estudo no sentido de definir a opção mais vantajosa para o processamento de seus pregões eletrônicos.

Assim sendo, a partir do levantamento realizado nas 161 prefeituras

19 São 18 municípios (Grupo A): Araçoiaba, Bodocó, Capoeiras, Carnaubeira da Penha, Feira Nova, Glória do Goitá, Granito, Ibirajuba, Itamaracá, Jaqueira, Mirandiba, Moreilândia, Palmeirina, Tracunhaém, São Caetano, Manari, São João, Tacaratu.

municipais que realizam ou já realizaram pregão no formato eletrônico, conforme apresentado no Gráfico 1, obteve-se a Tabela 5, a qual apresenta a quantidade de prefeituras, sob a jurisdição de uma Inspeção ou Gerência Metropolitana, que utilizam cada uma das plataformas identificadas para a realização de pregões eletrônicos, bem como o percentual de uso de cada plataforma pelas prefeituras no âmbito do estado de Pernambuco.

Tabela 5 – Utilização de plataformas pelas prefeituras municipais em Pernambuco

Plataforma	TOTAL	Percentual
BNC	63	39,1%
Licitações-e	49	30,4%
Comprasnet	16	9,9%
BLL	13	8,1%
PCP	13	8,1%
Licitanet	5	3,1%
Próprio	2	1,2%
Total (Grupos B e C)	161	100%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Observa-se que as duas plataformas mais utilizadas pelas prefeituras pernambucanas são a BNC e a Licitações-e, do Banco do Brasil, correspondendo, juntas, a cerca de 70% das prefeituras. Nota-se, ainda, que apenas cerca de 10% das prefeituras utilizam a plataforma Comprasnet, do Governo Federal. Outrossim, apenas duas prefeituras (1,2% do total), desenvolveram um sistema próprio para realizar seus pregões eletrônicos. Já as demais, cerca de 20%, utilizam as plataformas BLL, PCP e Licitanet.

Após a identificação das sete plataformas de compras utilizadas pelas diferentes prefeituras em Pernambuco, selecionou-se a prefeitura mais próxima de Recife usuária de cada uma dessas plataformas, realizando-se visitas técnicas a fim de proceder às entrevistas estruturadas com seus respectivos pregoeiros.

Apurou-se, em síntese, que nenhum processo decisório partiu de

uma análise de elementos objetivos, como recursos relacionados à eficiência ou custos de utilização para o fornecedor. Embora na Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes se tenha realizado uma comparação entre os custos de utilização e a eficiência, o estudo, além de contrapor apenas duas plataformas (Comprasnet e Licitações-e), contrasta apenas os custos de utilização para a administração e a eficiência, não tendo considerado os custos de utilização para os fornecedores.

Quanto ao comparativo entre os custos de utilização das plataformas por parte dos 161 municípios que já fizeram uso ao menos uma vez do pregão eletrônico, a tabela a seguir resume os custos de utilização das plataformas para a administração pública e para os fornecedores, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Comparativos entre os custos de utilização das plataformas

Plataforma	Custos para a administração pública			Custos para os fornecedores		
	Mensal	Trimestral	Anual	Mensal	Trimestral	Anual
BNC	0	0	0	135,0	387,00	1.548,00
Licitações-e ²⁰	222,51 x P + 11,57 x L			182,01	269,99	665,92
Comprasnet	0	0	0	0	0	0
BLL	0	0	0	600,00 x L ²¹		
PCP ²²	0	0	0	129,00	387,00	949,00
Licitanet	0	0	0	132,20	195,20	399,50
Próprio	-	-	16.000,00	488,00	623,00	890,00

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Conforme é possível observar, a Licitações-e (BB) e a BLL possuem formas diferenciadas de cobrança, o que inviabiliza uma comparação sob os mesmos parâmetros com as demais plataformas

20 Disponível em: <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/coringa.aop?pcao=paginaCoringa&numeroRegistro=7>. Acesso em: 3 fev. 2021.

21 Regulamento do Sistema Eletrônico de Licitações BLL Compras.

22 Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/18/Regulamento/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

Para utilização do Licitações-e (BB), os órgãos e entidades compradoras despendem R\$ 222,51 para cada processo licitatório aberto no sistema, acrescido de R\$ 11,77 por lote que tenha alcançado sua situação final, ou seja, homologado. Além disso, em caso de cancelamento da licitação realizada pela administração pública, o licitante vencedor não recebe a devolução dos valores eventualmente arcados com o uso da plataforma eletrônica no respectivo lote cancelado.

Já na BLL, em licitações nas quais a administração pública não opta por finalidade de Registro de Preços, o formato de cobrança para os licitantes será de 1,5% sobre o valor do Lote adjudicado (L), com vencimento em 45 dias após a adjudicação, limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 por lote adjudicado. Em se tratando de Registro de Preços, a cobrança para os licitantes será de 1,5% sobre o valor do Lote adjudicado (L), com vencimento parcelado mensalmente (número de parcelas equivalentes ao número de meses do Registro de Preço), emitindo-se a primeira parcela em 60 dias após a adjudicação, limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 por Lote adjudicado (L).

A diferença, todavia, entre a taxaço da Licitações-e (BB) e da BLL em caso de cancelamento da licitação realizada pelo comprador é que o licitante vencedor, naquela plataforma, não recebe a devolução dos valores eventualmente arcados com o uso da plataforma eletrônica, mas na BLL, sim.

O primeiro ponto que chama a atenção na análise dos dados é que apenas a Licitações-e e as plataformas desenvolvidas pelas prefeituras geram dispêndios financeiros para a administração pública. A depender do volume licitado, aquela pode ser ainda mais antieconômica do que estas. Portanto, sob a ótica da economicidade, elas deveriam, de plano, ser descartadas como opções para a administração. Em Pernambuco, todavia, a Licitações-e é a segunda mais popular entre as prefeituras, sendo utilizada por mais de 30% delas.

Considerando os custos de utilização para os fornecedores, constata-se que a BNC, a mais difundida entre as prefeituras (utilizada por cerca

de 40% delas), é a de maior custo anual. Num contexto geral, apenas o Comprasnet é gratuito tanto para a administração pública quanto para os fornecedores. Todavia, é utilizada por menos de 10% das prefeituras.

Destaca-se, neste contexto, que cada plataforma de compras eletrônicas possui funcionalidades que podem ou não conferir maior eficiência e segurança ao trabalho do pregoeiro e da equipe de apoio, bem como dar maior transparência ao processo de compras. Embora caibam discussões quanto a se as funcionalidades elencadas a seguir representam efetivamente ganhos de eficiência para quem contrata tais plataformas, foi necessário definir alguns parâmetros para fins de comparação entre elas.

Como a primeira plataforma com que se teve contato foi a BNC, por ter sido a primeira visita técnica realizada na Prefeitura de Camaragibe, as suas funcionalidades acabaram se tornando paradigmas para a comparação realizada entre os diferentes sistemas.

A Tabela 7 a seguir apresenta a pontuação obtida por plataforma considerando o somatório da nota ponderada, conforme a plataforma tenha ou não cada uma das funcionalidades consideradas essenciais e tomadas como paradigma. As demais funcionalidades, consideradas não essenciais, não foi atribuída uma nota, assinalando-se apenas um X na Tabela abaixo²³, onde consta a ponderação dos fatores supra.

Tabela 7 – Pontuação das plataformas relativamente às suas funcionalidades

	BNC	Licitações-e	Comprasnet	Licitanet	BLL	PCP	Própria
Resultado por fornecedor	3	0	3	3	3	3	3
Sistema de habilitação parcial de fornecedores	0	0	3	0	0	0	0
Importação de planilhas	3	0	0	3	3	3	3

23 Foram acrescentados, em relação à tabela anterior, dois recursos identificados no Comprasnet: Sistema de habilitação de fornecedores e Cadastramento de itens referenciados no Catmat/Catser (Catálogo de Materiais/ Serviços do Governo Federal).

Tabela 7 – Pontuação das plataformas relativamente às suas funcionalidades (continuação)

	BNC	Licitações-e	Com- prasnet	Licitanet	BLL	PCP	Própria
Cadastramento de itens referenciado no Catmat/Catser	0	0	3	0	0	0	0
Ata de sessão parcial	2	0	0	2	0	0	0
Relatório de itens malsucedidos	2	0	0	2	0	2	0
Disponibilidade documental indeterminada	2	0	2	2	2	2	2
Solicitação de esclarecimentos via sistema	1	0	0	0	1	1	1
Dispositivo de aviso para fornecedores	xx	0	x	x	x	x	0
Aviso de publicação	x	0	0	x	x	0	0
Minuta de contrato	x	0	0	0	0	0	0
Minuta de ARP	x	0	0	0	0	0	0
TOTAL	13	0	11	12	9	11	9

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Percebe-se que a BNC é, dentre as plataformas, aquela que dispõe de mais funcionalidades (numericamente) que podem maximizar a eficiência administrativa na condução dos procedimentos licitatórios, seguida por Licitanet, Comprasnet, PCP, BLL, Portal Próprio de Condado, e, em último lugar, o Licitações-e, que não possui uma funcionalidade sequer dentre as referenciadas.

Na entrevista realizada nos sete municípios listados na Tabela 1, a partir da qual foram obtidas as informações relativas ao BNC, percebeu-se que, além de ser a plataforma com mais recursos, possui um serviço de suporte excelente. A cada organização pública que utiliza o referido sistema é oferecido um acompanhamento muito próximo durante a realização de

até 3 pregões, o que pode ser um recurso importante especialmente para os órgãos e entidades que nunca utilizaram o pregão eletrônico.

À medida que ocorre a familiarização da administração pública com o ambiente virtual, a necessidade de um serviço de suporte de qualidade e com alto nível de serviço diminui, por haver cada vez menos necessidade de acionamento, deixando esse de ser um requisito relevante em termos de eficiência administrativa, como se apurou em Jaboatão dos Guararapes (Comprasnet).

Portanto, a utilização de plataformas como a BNC pode ser um recurso transitório de que pode lançar mão a administração até que se habitue ao ambiente virtual e possa ter segurança para migrar para outras plataformas consideradas como de nível de serviço de suporte baixo, mas que são de utilização gratuita tanto para a administração quanto para os fornecedores. Embora sem um planejamento nesse sentido, é o movimento que se vem verificando naturalmente na prática em Camaragibe, Olinda e Jaboatão rumo ao Comprasnet.

Embora o Comprasnet não possua um recurso que, apesar de simples, representa um ganho substancial de eficiência, sobretudo em licitações com muitos itens, qual seja, a importação de planilhas no processo de cadastramento de itens, ele é o único que detém um sistema de habilitação parcial de fornecedores, o que confere muita agilidade no julgamento da documentação apresentada para fins de habilitação. Além disso, possui o diferencial de impor à administração pública o cadastramento de itens referenciados no Catmat. Ocorrendo tal referenciamento no órgão requisitante da licitação, ele evita vaivéns do processo licitatório dentro da repartição para correção de falhas na descrição do objeto.

Em contrapartida, em relação ao Comprasnet, houve queixas relativas ao serviço de suporte técnico e morosidade para cadastramento, tendo esta última sido apontada pela Prefeitura de Petrolina como uma das razões para não ter utilizado a forma eletrônica do pregão durante o ano de 2020. A Prefeitura de Jaboatão, todavia, afirmou que tais queixas eram,

com efeito, fatos verificáveis há um tempo, mas que, atualmente, a lentidão para cadastramento foi superada. Tais obstáculos, contudo, podem ser suplantados, como se sugeriu anteriormente, com a utilização de outra plataforma que tenha custos para os fornecedores enquanto se conclui o processo de cadastramento e a administração pública ganhe desenvoltura no ambiente virtual.

Um aspecto menos relevante sobre o Comprasnet é que as solicitações de esclarecimentos e os pedidos de impugnação não são interpostos no sistema, mas enviados por e-mail ao pregoeiro, que registra no sistema tais petições apenas quando do oferecimento das respectivas respostas. Noutras plataformas, é interposto no próprio sistema, o que poderia ser considerado um benefício em termos de transparência.

Por outro lado, um diferencial a favor do Comprasnet em relação às demais plataformas é que, unido ao PCP, dispõe de aplicativo para celular que avisa aos licitantes quando da publicação de editais de seu interesse. Contudo, não se pode afirmar categoricamente que tal recurso seja capaz de produzir um diferencial de competitividade no certame, uma vez que os demais também o fazem, todavia mediante o envio de e-mail aos fornecedores, ao invés de aviso pelo aplicativo.

Em relação às outras plataformas, pode-se afirmar que elas se equivalem no quesito funcionalidades disponíveis, exceto a Licitações-e, que dá indícios de obsolescência. Já quanto à BNC, embora supere as demais plataformas em número de recursos, não se pode afirmar que tal variação seja capaz de produzir um diferencial de eficiência administrativa para os seus usuários.

Salienta-se que foi realizada ainda sondagem com o objetivo de investigar a acessibilidade aos mecanismos de impugnação a editais por pessoas físicas nos sítios utilizados pelas prefeituras para a realização de seus pregões eletrônicos.

Primeiramente, em relação às plataformas próprias, utilizadas pelas

Prefeituras de São José da Coroa Grande e de Condado, constataram-se dois problemas. O primeiro deles é que há restrição de acesso do cidadão ao edital do procedimento licitatório, já que somente as empresas, utilizando-se do seu CNPJ, podem acessar as funcionalidades do sistema. O segundo problema identificado corresponde ao acesso às funcionalidades da plataforma, que está acessível apenas para a prefeitura e aos licitantes cadastrados.

Quanto às demais plataformas, a mesma verificação foi feita, tendo-se conseguido acesso ao mecanismo para impugnação de editais na condição de pessoa física.

Desta feita, restaram reprovadas, no teste de acessibilidade aos mecanismos de impugnação a editais, a BLL e as plataformas de compras desenvolvidas pelas prefeituras (nesse estudo designadas por “Própria”), que totalizam 8 (oito) prefeituras municipais (São José da Coroa Grande, Condado, Sanharó, Afogados da Ingazeira, Ingazeira, Santa Terezinha, Tabira e Granito), correspondente a 5% dos municípios que realizam pregão eletrônico (Gráfico 1).

No que concerne ao comparativo do número de fornecedores cadastrados nas plataformas, foram obtidos os seguintes dados: 1) número de fornecedores ativos cadastrados naquela data na plataforma; 2) número de fornecedores ativos cadastrados na plataforma que, nos últimos 12 (doze) meses, participaram de pregões eletrônicos de órgãos e instituições públicas sediados em Pernambuco.

Exceto quanto às informações relacionadas ao Comprasnet, que foram extraídas a partir de dados abertos do Compras Governamentais, foram fornecidas pelos pregoeiros as seguintes respostas, conforme a Tabela 8:

Tabela 8 – Comparativo entre os números de fornecedores cadastrados nas plataformas

Plataforma	Nº de fornecedores cadastrados (Brasil)	Nº de fornecedores participantes de licitações (PE)	% em relação ao Comprasnet (Brasil)	% em relação ao Comprasnet (PE)
Comprasnet	410.990	3.230	-	-
PCP	40.969	1.111	9,9%	34,4%
Licitações-e	39.554	Indisponível	9,6%	-
BLL	31.346	687	7,6%	21,3%
Licitanet	18.582	422	4,5%	13,1%
BNC	7.494	1.471	1,8%	45,5%
Site próprio	35	33	0%	1%

Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Observa-se que o Comprasnet, dentre as plataformas estudadas, representa a que possui o maior quantitativo de fornecedores cadastrados, seja no âmbito nacional ou no estado de Pernambuco, o que indica o seu maior potencial de promover competitividade nos certames.

Já os sistemas de compras eletrônicas desenvolvidos pelas próprias prefeituras, como é o caso das Prefeituras de São José da Coroa Grande e de Condado, são as soluções que permitem menor competição em razão do pequeno quantitativo de fornecedores cadastrados, considerando, também, a abrangência nacional e estadual.

As demais plataformas, de uma forma geral, possuem um percentual baixo (menor que 10%) de fornecedores cadastrados/participantes em licitações no estado de Pernambuco, quando comparadas ao quantitativo dos mesmos na plataforma do Comprasnet.

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve o objetivo de analisar o perfil das prefeituras dos municípios do estado de Pernambuco quanto à adoção do pregão eletrônico, assim como averiguar a legitimidade dos fundamentos apresentados quando da sua não utilização.

Considerado portanto, um marco na governança para o Brasil, o pregão eletrônico representa um avanço no aperfeiçoamento da dinâmica da alocação dos recursos públicos e apresenta inúmeras vantagens sobre a forma presencial. Não obstante tenham se passado mais de vinte anos desde que começou a ser empregado pela administração pública brasileira, verificou-se que mais de 10% das prefeituras municipais em Pernambuco nunca utilizaram a forma eletrônica.

Não obstante, constatou-se também que, embora detenham aparato tecnológico para realização de pregão eletrônico, por já o terem utilizado para processar licitações, mais de 40% do total de prefeituras voltaram a utilizar a forma presencial, o que é considerado um retrocesso.

Considerando o resultado obtido na comparação entre a competitividade nos pregões eletrônicos e presenciais, detectaram-se evidências de que, nos eletrônicos, o número de licitantes participantes é, em média, mais de 4,5 vezes superior ao dos pregões presenciais. Além disso, em mais da metade dos pregões presenciais (54,1%), comparecem às sessões apenas um único licitante; enquanto nos pregões eletrônicos o comportamento é inverso: em 65,6% deles comparecem mais de três licitantes. Na outra banda do espectro, o mesmo comportamento se verifica: em apenas 18,6% dos pregões presenciais comparecem mais de três licitantes, enquanto em apenas 14,7% dos pregões eletrônicos compareceu apenas um competidor à sessão.

Assim sendo, considerando tal cenário, pode-se concluir que a utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico implicou mitigação ao princípio da competitividade, por comparecerem às disputas uma quantidade de licitantes inferior, permitindo-se inferir também que há impactos na economicidade reflexamente, dado não haver competição quando se tem apenas um licitante participante.

Considerando o grau de legitimidade das justificativas apresentadas pelas prefeituras para emprego da forma presencial, constatou-se que em apenas 6,22% dos casos a justificativa estaria fundamentada em argumen-

tos capazes de legitimar a utilização dessa forma; e, em 14,07% do total, não constam, seja no edital sejam nos autos do processo, justificativas para utilização da forma presencial.

Assim, confirmou-se a tese que vem sendo verificada nas auditorias de procedimentos licitatórios realizadas: em 93,78% dos casos, não há justificativa legítima para a utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico, caracterizando uma resistência cultural do jurisdicionado à adoção da forma eletrônica.

Tendo em conta o panorama das plataformas de compras eletrônicas mais populares entre os municípios pernambucanos, verificou-se que são utilizadas 7 (sete), sendo a mais popular a BNC (39,1%), seguida pela Licitações-e (30,4%), Comprasnet (9,9%), BLL (8,1%), Portal de Compras Públicas (8,1%), Licitanet (3,1%) e plataformas próprias (1,2%).

Quanto ao processo decisório de escolha da plataforma, verificou-se que nenhum processo decisório partiu de uma análise de elementos objetivos, como recursos relacionados à eficiência ou custos de utilização para o fornecedor, estando ausentes de bases racionais e objetivas: em quase metade dos casos (42,8%), resultam de um trabalho de prospecção de clientes realizado por algumas plataformas. Neste sentido, a divulgação entre os jurisdicionados de informações sobre os recursos de cada plataforma pode ser útil para orientar a decisão de escolha da plataforma por parte da administração municipal.

Por todo o exposto, verificou-se que a escolha da plataforma de licitações eletrônicas não se trata de uma opção puramente discricionária do gestor, por haver princípios que regem a administração pública que são concretizados em maior ou em menor medida a partir da referida decisão, o que torna o processo decisório alvo de fiscalização e normatização pelo controle externo.

Essa regulamentação, por sua vez, deve ter como meta estabelecer diretrizes e critérios a fim de orientar a realização de estudos técnicos que sirvam como base racional e objetiva na seleção da plataforma que o juris-

dicionado utilizará para realizar seus pregões, já que não se trata de uma opção puramente discricionária do gestor.

Além disso, sugere-se, após dois anos da entrada em vigor dessa regulamentação, a realização de um novo levantamento, com o intuito de verificar em que medida, ela induziu tanto a uma maior adesão ao pregão eletrônico quanto à desistência de utilização de plataformas antieconômicas e ineficientes por parte das prefeituras.

Vislumbra-se, ainda, a partir do presente estudo, o desenvolvimento de outros dois, de forma complementar. O primeiro teria como objetivo a realização de uma auditoria nas referidas plataformas de compras com a finalidade de verificar requisitos relacionados à segurança da informação, dentre outros, de modo a ampliar os elementos a serem considerados no processo decisório pelos gestores. O segundo estudo teria a finalidade de investigar em que medida a administração pública municipal utiliza modalidades de licitação diversas do pregão quando o objeto é caracterizado como comum, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520 (BRASIL, 2002), o que também representaria um retrocesso em termos de governança na área de licitações.

Outra medida que pode ser implementada é a criação de um Índice de Governança em Licitações, que pondere tanto o grau de cumprimento de obrigações legais (por exemplo, a utilização exclusiva do pregão eletrônico e a divulgação simultânea do aviso de licitação na imprensa oficial e do respectivo edital no Portal da Transparência das prefeituras) quanto à implementação de boas práticas em licitações (por exemplo, a utilização do Comprasnet como plataforma de compras e a disponibilização dos autos dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência das prefeituras).

Também por meio desse índice, seria possível mobilizar a administração pública municipal na implementação dos instrumentos da nova lei de licitações, que somente seria exigível legalmente a partir de dois

anos, como o Plano Anual de Contratações, previsto no art. 12, VII, da Lei 14.133/2021. Dessa forma, se premiaria o vanguardismo das prefeituras no tocante à adaptação à nova lei, não o fazendo apenas quando lhes for uma imposição legal, mas por reconhecer que adoção de tais mecanismos podem lhes elevar a um novo patamar de governança no tocante às contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória 2.026, de 28 de julho de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Acesso em: 13 nov. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à Lei das licitações e contratações da Administração Pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SANTANA, L. C.; SILVA ROCHA, Z. P.; FIGUEIREDO, F. A. Vantagens e desvantagens do pregão eletrônico: uma revisão integrativa. **Revista Destaques Acadêmicos**, v. 13, n. 1, 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Representação formulada acerca de indícios de irregularidades no edital do certame do Pregão Presencial nº 21/2018, da Prefeitura Mu-**

municipal de Santa Maria da Boa Vista. Relator: Cons. Valdecir Pascoal., julg. 9 jul. 2019. Inteiro teor disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/251909959/tce-pe-17-07-2019-pg-4?ref=topic_feed. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Recomendação TCE/PGJ N° 01, de 23 de abril de 2020a. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;** Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Pernambuco. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Disponível em: <https://coronavirus.tomeconta.com/recomendacoes/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Primeira Câmara). **Recomendação Conjunta TCE/MPCO N° 10/2020, de 28 de setembro de 2020b.** Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1tvSd6enE-7it45F-swk3wKYPPBXFtBYX-fKwVjpMy3ic/edit>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação em face do Edital do Pregão n° 111/2006,** aberto pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde para o registro de preços de serviços de apoio à organização e realização de eventos. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, julg. 22 ago. 2007. Inteiro teor disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253A-ACORDAO-COMPLETO-33728/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação, com fulcro no §1° do art. 113 da Lei 8.666/93,** relativa a possíveis irregularidades

cometidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA em licitação do tipo Pregão Presencial, PP nº 005/2010. Relator: Min. Benjamin Zymler, julg. 19 maio 2010a. Inteiro teor disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1099%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Representação formulada acerca de possíveis irregularidades contidas no edital do Pregão Presencial nº 56/2009**, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relator: min. Valmir Campelo, julg. 15 set. 2010b. Inteiro teor disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2368%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades em pregão promovido pela Funasa com vistas à aquisição de diversos medicamentos para atender aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas em todo o território nacional**. Relator: Min. Vital do Rêgo, Rel. p/ ac. Min. Benjamin Zymler, julg. 16 nov. 2016. Inteiro teor disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2901%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos

A Revista Controle – Doutrina e Artigos é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Políticas Públicas, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

SUBMISSÃO E CADASTRO ONLINE

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas exclusivamente via plataforma eletrônica própria, OJS (Open Journal Systems), por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA>;

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de artigos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo da Revista Controle, localizado na margem direita do site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<http://www.tce.ce.gov.br>) ou, ainda no mesmo site, pelo menu “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>;

5 Na plataforma de cadastro, no campo “Metadados”, deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo, relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails; e

6 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha.

PADRONIZAÇÃO DOS ARTIGOS (DIRETRIZES PARA AUTORES)

1 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

2 A estruturação do texto do artigo deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo: introdução, desenvolvimento, conclusão/considerações finais e referências bibliográficas (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

3 Para os artigos com pesquisas empíricas, sugere-se a seguinte estrutura: título no idioma do artigo, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia da pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências bibliográficas;

4 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

5 O artigo deve ser submetido à revisão de grafia de sua língua original, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelos Editores;

6 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

7 Os Editores podem sugerir alterações do artigo, tanto no que se refere ao conteúdo da matéria, quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

8 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

9 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de *double blind review* (revisão duplo-cega);

10 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento;

11 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

12 O título do artigo deve ser apresentado em seu idioma original e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-baixa. O título em inglês deve constar logo abaixo do título no idioma original. Procede-se de forma idêntica à apresentação do resumo, imediatamente acompanhado das palavras-chave, em seus idiomas originais e em inglês (*abstract* e *keywords*);

13 O número máximo de autores por artigo é 5 (cinco);

14 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 250 (duzentos e cinquenta) palavras, contendo a indicação de 3 (três) a 5 (cinco) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

15 O resumo em inglês (*abstract*) deverá ser uma tradução fiel do resumo no idioma original do artigo, assim como as palavras-chave (*keywords*);

16 O resumo deve ressaltar, no mínimo, o objetivo, o método de pesquisa e os principais resultados do trabalho;

17 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho e no arquivo de submissão. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspeccionar Documento”, como exemplo de submissão na extensão “.doc”, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais do arquivo;

18 O arquivo deve ser digitado em qualquer processador de texto (ex.: MS-Word, LibreOffice, Google Docs etc.), não podendo ultrapassar 2MB, não sendo aceito o formato em pdf.

19 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado, com exceção das referências bibliográficas, que devem estar alinhadas à esquerda;

20 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

21 O layout da página deve ser feito em papel A4 (29,7 x 21 cm), com margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm);

22 As seções do artigo devem ser escritas em caixa alta e os subtítulos em caixa baixa, ambos em negrito e com a numeração arábica correspondente;

23 O resumo no idioma original do artigo, o *abstract*, as notas de rodapé, as citações longas, assim como as ilustrações, devem ser incluídos no documento principal, na sequência em que aparecem no texto (e não ao final do documento), escritos em fonte com tamanho 10;

24 A identificação da(s) ilustração(ões) deve aparecer na parte superior precedida da palavra designada (quadro, tabela, figura, gráfico, mapa, imagem e outros), seguida de seu número de ordem de ocorrência no texto, em algarismos arábicos, travessão e do respectivo título. Na parte inferior da ilustração, é obrigatório indicar a fonte consultada, ainda que seja uma produção do(s) próprio(s) autor(es), assim como as legendas, notas e outras informações necessárias à sua compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

25 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho utilizado da fonte. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preta), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preta e cinza;

26 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

27 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou aceções incomuns entre “aspas”;

28 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer o texto, de maneira sucinta, e não se confundirem com a referência utilizada; devem vir ao final da página em que aparecem, preferencialmente, com numeração sequencial em algarismos arábicos, devendo figurar: último sobrenome do(s) autor(es), ano e indicação de volume, capítulo e página (quando for o caso);

29 As URLs para as referências devem ser informadas no texto, sempre que possível;

30 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2018), sendo cuidadosamente conferidas pelo(s) autor(es), e suas fontes precisam constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos seguintes:

a) Citação direta:

Sobrenome de um autor:

Segundo Fulano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano, página).

Sobrenome de dois autores:

Conforme Fulano e Sicrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO, ano, página).

Sobrenome de três autores:

De acordo com Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO; BELTRANO, ano, página).

Sobrenome de mais três autores:

Na aceção de Fulano et al. (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano, página).

b) Citação indireta (Exclui-se apenas a numeração da página):

Sobrenome de um autor:

Segundo Fulano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano).

Sobrenome de dois autores:

Fulano e Sicrano (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO, ano).

Sobrenome de três autores:

Fulano, Sicrano e Beltrano (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO; BELTRANO, ano).

Sobrenome de mais três autores:

Fulano et al. (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano).

c) Citações de diferentes autores:

Ex.: Texto...(LAKATOS; MARCONI, 2017; BARDIN, 2011; OLIVEIRA et al., 2012).

ATENÇÃO:

Ao final do artigo, o texto deverá conter uma lista com as referências completas dos documentos utilizados pelo(s) autor(es) para seu embasamento teórico.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda. Toda referência citada no artigo deve constar na lista de referências bibliográficas apresentadas no final do artigo e vice-versa.

As obras devem ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos na sequência:

d) Artigo ou matéria de revista, boletim etc.:

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

e) Livro:

SCHINDLER, P. S; COOPER, D. R. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

f) Monografias/dissertações/teses:

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais eletrônicos no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

g) Parte de Monografia:

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa

Catarina. In: **Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 1, 2006, Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: contas públicas: transparência, controle social e cidadania. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

h) Trabalho apresentado em anais de eventos (congressos, simpósios, encontros, colóquios, seminários):

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. p. 323-340.

i) Trabalhos em meio eletrônico:

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em: 01 set. 2013.

WEST, D. M. **Assessing e-government**: the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>. Acesso em: 25 ago. 2013.

j) Legislação:

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

POLÍTICA EDITORIAL

1 Os artigos devem ser submetidos à Revista Controle – Doutrina e Artigos pelo(s) próprio(s) autor(es);

2 A submissão de um artigo ou o aceite de convite para sua publicação implica a anuência incondicional pelo(s) autor(es) a todos os termos da política editorial do periódico, bem como a cessão total, irrevogável e gratuita dos direitos autorais a ele(s) pertinentes;

3 O artigo deve ser inédito no Brasil ou em outro país, não sendo considerada quebra de ineditismo uma versão preliminar apresentada em anais de eventos científicos nacionais e/ou internacionais;

4 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

5 Após a submissão do artigo, o sistema envia uma mensagem de confirmação para o(s) autor(es) e, ao mesmo tempo, para os Editores, avisando-lhes da nova submissão;

6 O(s) autor(es) com um artigo em processo de avaliação não deve(m) submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

7 O artigo submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

8 Os artigos passam pela primeira etapa, o “*Desk Review*”, em que os Editores verificam se o artigo se ajusta à linha editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos, se há uma contribuição teórica-empírica, e se está de acordo com o formato indicado. Essa etapa pode durar até 2 (dois) meses, tendo como resultado a rejeição da submissão ou sua seleção para continuar no processo de avaliação;

9 Os Editores podem, independentemente da oitiva do Conselho Editorial, devolver ao(s) autor(es) os artigos que não atenderem aos requisitos vigentes;

10 As avaliações são feitas em formulários de avaliação padronizados, havendo espaço para comentários personalizados, que são encaminhados ao(s) autor(es) após as avaliações;

11 O artigo passa pela avaliação “*Double Blind Review*” (revisão duplo-cega), sendo analisado por, pelo menos, 2 (dois) avaliadores (pareceristas) externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres. A dupla avaliação por pares garante o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas;

12 A avaliação considera: a relevância do artigo; a estrutura textual; a coerência entre a introdução e a problematização; a relevância do referencial teórico; o rigor dos métodos e técnicas de pesquisa; a análise e a discussão consistente de dados (quando aplicável); e as conclusões/considerações finais;

13 Os Editores emitem o parecer de desempate, em situações de divergência entre os pareceristas, ou podem encaminhar para um terceiro parecerista;

14 No caso de “Revisões Requeridas”, será dada ciência ao(s) autor(es) para justificar(em) a manutenção da forma original ou para efetuar(em) as correções em, no máximo, 15 dias. A nova versão do documento poderá ser novamente encaminhada aos pareceristas para sua revisão ou analisada pelos Editores para verificação do atendimento das “Revisões Requeridas” pelos pareceristas;

15 No caso de parecer pela “Rejeição” por 2 (dois) pareceristas, o artigo é imediatamente excluído do processo de avaliação, com posterior comunicação ao(s) autor(es);

16 Compete aos Editores analisar as razões do(s) autor(es) nas situações em que o parecer for pela “Rejeição” ou “Revisões Requeridas”;

17 O(s) autor(es) pode(m) reenviar os artigos devolvidos, desde que efetuadas as modificações necessárias nos prazos estabelecidos pelos Editores;

18 A critério dos Editores, é possível haver uma segunda rodada de correções, antes de o artigo ser aceito definitivamente; ou, também, pode haver a possibilidade de as correções não terem sido satisfatoriamente realizadas. Nesse último caso, o artigo é rejeitado;

19 Sendo aceito o artigo, os Editores enviam um comunicado ao(s) autor(es) pelo sistema para, em seguida, iniciar o processo de edição, que leva aproximadamente 1 (um) mês;

20 Os artigos selecionados para publicação são encaminhados à revisão estilística, linguística e gramatical, normalização, indexação, bem como à produção gráfica e eletrônica, sujeitando-se aos ajustes necessários, a critério dos Editores, desde que não impliquem alteração do sentido;

21 Antes da publicação definitiva, o(s) autor(es) recebe(m) um e-mail com um link da versão do artigo pós-correções para fazer(em) uma última revisão do formato e emitir(em) sua aquiescência final;

22 Quando uma edição é publicada, os Editores enviam um e-mail com um link de acesso a todos os associados cadastrados na plataforma da Revista Controle – Doutrina e Artigos;

23 Não será publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor/co-autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

24 O artigo rejeitado após as etapas de “Desk Review” ou “Double Blind Review” não poderá ser novamente submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos;

25 O(s) autor(es) terá(ão) a submissão de seu(s) artigo(s) automaticamente recusada, caso não aceite(m) ou descumpra(m) a declaração de direitos autorais do periódico;

26 No Sistema OJS são registrados a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, de forma que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pela plataforma;

27 A duração do processo de publicação dos artigos adequados às normas editoriais é estimada entre a data de submissão e a data de lançamento da edição da Revista Controle – Doutrina e Artigos; e

28 Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista Controle – Doutrina e Artigos em que foi publicado o seu trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



revistacontrole.tce.ce.gov.br

      /tceceara