ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387 Volume XXII - Nº 1 - Jan./Jun. de 2024

# REVISTA Controle

## Doutrina e Artigos

**O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO LIMITE PARA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE DOS DIREITOS SOCIAIS SOB A ÓTICA DA RESERVA DO POSSÍVEL**
André Luiz de Matos Gonçalves, Débora de Paula Brito Fogaça, Divino Humberto de Souza Lima, Fáustone Bandeira Morais Bernardes, Lucas Lima de Castro Ferreira

**A PRÁTICA DO CONSENSUALISMO NO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO POR MEIO DAS MESAS TÉCNICAS: EFETIVIDADE DO CONTROLE DIALÓGICO**
José Carlos Novelli, Ricardo Castilho

**O REGISTRO TÁCITO DO ATO DE PESSOAL SUBMETIDO AO TRIBUNAL DE CONTAS E OS ATOS INVÁLIDOS POR FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE**
Evandro Nunes Franco, Vladimir da Rocha França

**BIG DATA ANALYTICS E GOVERNO LOCAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE UM MODELO DE PROCESSOS COM FOCO EM GESTÃO**
Jean Robert Soares, Carlos Roberto De Rolt, Fabiano Maury Raupp

IPC INSTITUTO PLÁCIDO CASTELO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

REVISTA

# Controle

Doutrina e Artigos

Volume XXII - Nº 1

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**
Fabrício Bezerra Santos

**Gerente de Instrução Processual**
Marcella Laura Leite Feitosa Camurça

**Assessores Administrativos**
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 Meneguin**
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 (ISCSP) 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 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 Massachusets 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)

**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)

**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)

# Lista de Avaliadores desta Edição

**Alexandre Oliveira Lima**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Ana Carla Bliacheriene**
Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC)

**Artur Gomes de Oliveira**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Diego de Queiroz Machado**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Eloisa Maia Vidal**
Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**George Henrique de Moura Cunha**
Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)

**Hugo Pereira Filho**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Jaime de Jesus Filho**
Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**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)

**Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior**
Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**Maria Anáber Melo e Silva**
Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI pela Universidade de Coimbra (UC)

**Maria Salvelina Marques Lourenço**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Michel André Bezerra Lima Gradvohl**
Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA)

**Paulo Rogério Faustino Matos**
Doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

**Polyana Karina Mendes Ximenes**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Roberto Sérgio do Nascimento**
Doutorado em Contabilidade pela Universidade de Zaragoza (UZ)

**Rodrigo Uchôa de Paula**
Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**Samuel Leite Castelo**
Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra (UC)

**Sarah Mesquita Lima**
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Simone Coêlho Aguiar**
Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Bruno Caminha Scarano**
Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**Cintia Muniz Rebouças de Alencar Araripe**
Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**Francisco Wilson Ferreira da Silva**
Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

# Lista de Avaliadores desta Edição

**Lorena Lyra**
Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

**Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes**
Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

**Nikael de Carvalho Almeida**
Mestrado em Economia 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)

**Paulo Alcântara Saraiva Leão**
Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**Valéria Diniz de Miranda**
Mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

# 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. 22, n. 1 (jan. / jun. 2024). - 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 temas de substancial relevância para a gestão pública, envolvendo reflexões de caráter técnico e científico, além de consolidar o periódico como um veículo de difusão de pesquisas e ensaios abrangentes e atuais nas áreas de administração pública, direito, contabilidade, economia, engenharia, dentre outras.

No primeiro trabalho desta edição, "O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível", André Luiz de Matos Gonçalves, Débora de Paula Brito Fogaça, Divino Humberto de Sousa Lima, Fáustone Bandeira Morais Bernardes e Lucas Lima de Castro Ferreira analisam a promoção dos direitos sociais como objetivo fundamental previsto na Constituição da República, que devem ser impulsionados pelo poder público como forma de promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana. Evidenciou-se que o postulado da teoria da reserva do possível estabelece que o Estado deve utilizar critérios razoáveis e dar maior efetividade possível aos direitos sociais na medida dos recursos financeiros disponíveis, considerando que o orçamento público é uma garantia institucional de estabilidade do Poder Público, fundamental para o desenvolvimento e equilíbrio da atividade financeira do Estado.

Em continuidade, José Carlos Novelli e Ricardo Castilho, no estudo denominado "A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico", apresentam o aporte teórico e a implementação das Mesas Técnicas assumidas como procedimento de cunho consensualista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, buscando-se demonstrar que a evolução e a transformação da lógica sancionadora dos mecanismos tradicionais de

controle externo, operada pela difusão do diálogo institucional e do consensualismo, culminaram na implementação de novas técnicas e procedimentos importantes para a concretização de objetivos e valores constitucionais democráticos. A pesquisa explorou como a resolução de conflitos administrativos por meio da Mesa Técnica se alinha com a política nacional e internacional de pacificação das relações sociais e como pode trazer benefícios significativos para o sistema de controle externo.

Em seguida, Evandro Nunes Franco e Vladimir da Rocha França, por meio do artigo "O registro tácito do ato de pessoal submetido ao Tribunal de Contas e os atos inválidos por flagrante inconstitucionalidade", elucidam que os atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, durante muito tempo, tiveram um tratamento distinto em relação à garantia da ampla defesa, do contraditório e da razoável duração do processo do interessado eventualmente afetado pela decisão denegatória da Corte de Contas. Nesse aspecto, com a edição da tese de repercussão geral presente no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se instituiu o prazo decadencial de cinco anos para o julgamento dos atos de pessoal pelos Tribunais de Contas, contados da entrada do processo na Corte, assiste-se a uma virada no tratamento da matéria, na qual o controle externo da Administração Pública deve reavaliar sua forma de atuação. Para tanto, o estudo procurou revisitar o conceito do ato de pessoal sujeito a registro, analisar o teor da tese emitida pelo STF, traçar um panorama sobre a invalidação dos atos administrativos e analisar o impacto da nova situação frente à atuação dos Tribunais de Contas, concluindo que, apesar de haver elementos que possam contornar a desconstituição da competência constitucional de registro dos atos de pessoal, as Cortes de Contas devem buscar meios mais efetivos de exercer o controle sobre a matéria de forma a não constituir situações flagrantemente inconstitucionais em atos perenes.

A Revista ainda abriga um interessante trabalho de Jean Robert Soares, Carlos Roberto De Rolt e Fabiano Maury Raupp, intitulado "Big Data Analytics e governo local: considerações sobre um modelo de processos

com foco em gestão", com o intuito de analisar os aspectos que devem ser considerados na proposição de um modelo de processos de Big Data Analytics (BDA) no governo local com foco em gestão. Percebeu-se uma tendência promissora na utilização de BDA nos governos locais, com diversos casos de aplicação e uma ênfase bastante clara em seu potencial ainda inexplorado de oferecer ou transformar a relação entre governos locais e seus cidadãos. Por fim, concluiu-se que os processos democráticos podem ser substancialmente aprimorados com políticas orientadas por dados, no entanto, diversos fatores precisam ser cuidadosamente analisados e discutidos para que o aproveitamento das oportunidades derivadas de BDA sejam, efetivamente, maiores que seus possíveis custos de investimento e riscos de implementação.

Quanto às demais publicações deste exemplar, outros assuntos valorosos à gestão pública são abordados, tais como: combate à corrupção; resolução de conflitos; gestão de risco nas aquisições de Tecnologia da Informação (TI); proteção de dados pessoais; gasto público; *framework* relacionado a Tomadas de Contas Especiais; gestão de transferências voluntárias; controladoria parlamentar; auditoria operacional de sistemas previdenciários; termo de ajuste de gestão (TAG); licitações de serviço terceirizado; e avaliação de programas governamentais.

Por fim, agradecemos a confiança de todos os autores pelo compartilhamento de suas pesquisas, essenciais para o progresso contínuo do setor público. Desejamos uma ótima leitura.

**Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**
Editor-Chefe da Revista Controle
pontes.lima@uol.com.br

# Sumário

**O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível**
André Luiz de Matos Gonçalves, Débora de Paula Brito Fogaça, Divino Humberto de Souza Lima, Fáustone Bandeira Morais Bernardes, Lucas Lima de Castro Ferreira.....13

**A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico**
José Carlos Novelli, Ricardo Castilho.....46

**O registro tácito do ato de pessoal submetido ao Tribunal de Contas e os atos inválidos por flagrante inconstitucionalidade**
Evandro Nunes Franco, Vladimir da Rocha França.....76

**Big Data Analytics e governo local: considerações sobre um modelo de processos com foco em gestão**
Jean Robert Soares, Carlos Roberto De Rolt, Fabiano Maury Raupp.....100

**Aspectos do regime jurídico de cooperação institucional na anticorrupção**
Horácio Monteschio, Bruna Suely Nascimento Santos, Werbster Campos Tavares.....138

**A primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso: desafios e avanços na aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos**
Flávia Bortot Scardini Faria, Luís Felipe Perdigão de Castro.....169

**Percepção dos gestores de Tecnologia da Informação sobre as práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI do município de Fortaleza à luz da NBR ISO 31000**
Alexsandro Araújo da Silva, Mariângela Araújo Pinto Bezerra, Jorge Alberto Cavalcanti Alcoforado, Airton Douglas de Andrade Lucas, Alessandra Carvalho de Vasconcelos.....199

**Proteção de dados pessoais no Brasil: os limites da regulamentação e da regulação da LGPD no constitucionalismo digital brasileiro**
Thairone de Sousa Paiva, Anderson Souza da Silva Lanzillo.....239

**Eficiências do gasto público: uma análise da produção científica brasileira no período de 2013 a 2022**
Sarah Feitosa Cavalcante de Andrade, Sílvia Helena Soares de Paula, Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano, Roberta Carvalho de Alencar..... 263

**Tomada de Contas Especial: proposta de *framework* dos requisitos legais e normativos para instrução no Tribunal de Contas do Estado de Goiás**
Tassianna Soares Pimentel, Gustavo Henrique de Faria, Regiane Miranda Santos, Tatiana Gondim do Amaral .....292

**Análise da gestão das transferências voluntárias executadas no estado do Ceará na perspectiva dos gestores de instrumentos**
Ana Lúcia Lima Gadelha, Luis Borges Gouveia, Anabela Mesquita.....327

**Controle interno e o Parlamento Estadual: uma análise da controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará**
Taise de Almeida Vasconcelos, Neiara de Morais Bezerra, Samuel Leite Castelo.....362

**Auditoria operacional dos sistemas previdenciários: achados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**
Rebeca Avelino de Vasconcelos, Marcelo Antônio Pierri Júnior, Francisco Wilson Ferreira da Silva.....400

**O termo de ajuste de gestão como instrumento de controle externo consensual no Brasil**
Cristiane Gonçalves Vieira.....435

**Fatores preditivos para o resultado das licitações de serviço terceirizado de assistência domiciliar do Rio Grande do Sul**
Ednaldo Tavares Rufino Filho, Poala Vettorato.....465

**Instituição de mecanismo para avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**
Paulo Marcelo de Lima Sousa.....482

**Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle**.....509

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível

The public budget as a limit for the implementation of social rights: analysis of social rights from the perspective of reserving the possible

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.895

**André Luiz de Matos Gonçalves**[1]
**Débora de Paula Brito Fogaça**[2]
**Divino Humberto de Souza Lima**[3]
**Fáustone Bandeira Morais Bernardes**[4]
**Lucas Lima de Castro Ferreira**[5]

## RESUMO

O presente artigo analisa a promoção dos direitos sociais como objetivo fundamental previsto na Constituição da República, que devem ser impulsionados pelo poder público como forma de promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana. A promoção dos direitos sociais fundamentais requer grandes somas de recursos públicos, que são insuficientes

1 Pós-doutorando em Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo (USP) e em Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub), na linha de pesquisa de Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado. Mestre pela UFT, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat) e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Graduado em Comunicação pela Academia Militar das Agulhas Negras (Aman) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: almatosg@yahoo.com.br

2 Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Administradora. E-mail: deborabrito21@gmail.com

3 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Graduado em Direito pela Universidade Anhanguera de Brasília, Distrito Federal. E-mail: divino.lima@mail.uft.edu.br

4 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Especialista em Administração Pública pela UniCesumar. Profissional com formação acadêmica em Direito pela UFT, Gestão Pública pelo Instituto Federal do Tocantins (IFTO) e técnica em Saneamento Ambiental pelo IFTO. Atuou como analista técnico com expertise em regulação, controle e fiscalização de serviços públicos; atualmente, é auxiliar ministerial com experiências na área do planejamento, orçamento e finanças, direito do consumidor, direito sanitário, gestão de materiais e estoque. Atua e estuda gestão pública e social, administração financeira e orçamentária, economia institucional e direito administrativo e direito sanitário. E-mail: faustonebernardes@mpto.mp.br

5 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Assessor do procurador-geral de justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPE/TO). E-mail: lucas.castro@uft.edu.br

para custear todas as políticas públicas. O postulado da teoria da reserva do possível estabelece que o Estado deve utilizar critérios razoáveis e dar maior efetividade possível aos direitos sociais na medida dos recursos financeiros disponíveis. Orçamento público é uma garantia institucional de estabilidade do Poder Público, essencial para o desenvolvimento e equilíbrio da atividade financeira do Estado.

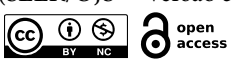
**Palavras-chave**: direito constitucional; reserva do possível; orçamento público equilibrado; promoção de políticas públicas.

## ABSTRACT

This paper analyzes the promotion of social rights as a fundamental objective provided for in the Constitution of the Republic, which must be promoted by the public power as a way of promoting citizenship and human dignity. The promotion of fundamental social rights requires large sums of public resources, which are insufficient to fund all public policies. The postulate of the theory of reserve of the possible establishes that the State must use reasonable criteria and give the greatest possible effectiveness to social rights in the measure of available financial resources. Public Budget is an institutional guarantee of the stability of the Public Power, essential for the development and balance of the State's financial activity.

**Keywords**: constitutional right; reservation possible; balanced public budget; promotion of public policies.

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



Data de submissão: 21/07/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos sociais fundamentais devem ser concretizados. Contudo, qual o custo da implementação desses direitos no orçamento público brasileiro? Existem limites à implementação dos direitos sociais quando o objetivo visado é a promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana?

A realização plena dos direitos sociais passa, obrigatoriamente, pela aplicação constitucional do orçamento público, na medida em que estabelece as despesas e prevê as receitas públicas para um determinado exercício financeiro.

Entretanto, a finitude do orçamento público impede a realização absoluta de todos os direitos sociais, o que fez surgir inúmeras teorias acerca das variáveis limitantes da efetividade dos direitos sociais.

Na década de 1970, na Alemanha, desenvolveu-se a construção teórica do postulado da reserva do possível, partindo-se da ideia de que a efetivação de direitos fundamentais dependeria da capacidade econômica do estado.

Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtineres relatam que:

> Tais noções foram acolhidas e desenvolvidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso o ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade (SARLET; FIGUEIREDO, 2007, p.188-189).

No referido caso, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha entendeu que o direito à educação não implicaria no dever do Estado de custear os serviços educacionais para todos os cidadãos, mas tão somente que o Poder Público deveria demonstrar que, em face aos recursos financeiros disponíveis, estava dando maior efetividade possível ao direito social.

Destaca-se que a Corte entendeu que o Estado, além de ter o dever de utilizar critérios razoáveis para a seleção dos alunos, estaria obrigado a

demonstrar que o número de vagas disponíveis era mesmo o máximo possível. Assim, afirmou-se que o Poder Público não estaria obrigado a prover educação superior para todos os estudantes, pois os direitos a prestações estariam submetidos à capacidade financeira dos entes estatais.

Do mesmo modo, desenvolve-se na Alemanha a teoria do mínimo existencial, inicialmente, com a finalidade de evitar que o Estado privasse a pessoa de recursos necessários para uma vida digna, e com menos ênfase, para que o Estado fornecesse prestações positivas. Contudo, o mínimo existencial passou a ser empregado também com essa finalidade, desempenhando importante papel, pois a Constituição Alemã não consagrava direitos sociais.

Neste contexto, a partir da dignidade humana e do princípio do estado social, permitiu-se a construção da ideia de mínimo existencial que tem dado ensejo à exigibilidade de direitos sociais básicos, inclusive perante o Poder Judiciário.

No Brasil, a doutrina majoritária, quando trabalha com a ideia do mínimo existencial é uníssona em estabelecer a exigibilidade do direito, logo, o Poder Judiciário pode expedir um *decretum mandatorium*, em substituição ao gestor público, assegurando o direito pleiteado.

Ocorre que, na maioria das vezes a decisão judicial suplanta qualquer discussão sobre previsão orçamentária, deixando de considerar se a política pública tem que ser concretizada no âmbito legal, dentre outras questões. Em ambiente de escassez e diversas necessidades, deve-se dar prioridade às necessidades mais básicas.

## 2 CUSTOS DAS OPERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA GARANTIR A IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Para que se compreenda melhor o direcionamento do dinheiro público para a sociedade, é preciso esclarecer como são as receitas e as despesas públicas com bens e serviços, a fim de bem atender a população, garantindo os direitos fundamentais e sociais, além do equilíbrio financeiro do Estado.

Sendo os direitos e garantias fundamentais, inerentes à dignidade da pessoa humana, especialmente condensados no artigo 5º da Constituição da República[6], em que assegura que todos são iguais perante a lei, assim como garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Nesse sentido, é imprescindível o equilíbrio das contas públicas para bem atender a demanda da sociedade e garantir os direitos fundamentais, os quais representam o núcleo do orçamento. Assim, deve haver orçamento para que haja atividade financeira do Estado, tendo em vista a finalidade de executar políticas públicas e garantir os direitos sociais[7] e a dignidade da pessoa humana[8], previstos no texto constitucional.

Destaca-se, dessa forma, o desenvolvimento humano como resultado dos recursos destinados à população, com a promoção das capacidades, sendo estas a educação, saúde, emprego e renda, entre outras. Observa-se também o resultado do crescimento econômico não somente elevando as rendas privadas, mas também possibilitando que o Estado financie a seguridade social e a intervenção governamental ativa (MENDES, 2018 apud SEN, 2010, p. 920).

De acordo com Mezzaroba e Strapazzon (2012), quando o argumento da dignidade da pessoa humana é invocado para que haja solução de casos que envolvem direitos fundamentais sociais, sua eficácia fica seriamente condicionada. Ainda de acordo com os autores, a eficácia evolutiva dos direitos sociais exige que seja superado várias modalidades de objeções:

> Exige-se, em regra, que a eficácia evolutiva dos direitos sociais supere várias modalidades de objeções, como orçamentárias (objeção do economicamente possível), regulativas (objeção

6 Constituição Federal de 1988, art. 5º: Todos são iguais 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.

7 Constituição Federal de 1988, art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

8 Constituição Federal de 1988, art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

> da carência legislativa), representativas (objeção do Poder Legislativo como a arena legítima da inovação em direitos), programáticas (objeção do Poder Executivo como arena legítima da inovação em políticas públicas), de titularidade (objeção da titularidade coletiva dos direitos sociais), entre outras (MEZZAROBA, STRAPAZZON, 2012, p. 337).

Percebe-se que é necessário o acompanhamento da gestão orçamentária, tanto pelos responsáveis que elaboram as leis quanto para os que a executam, além do acompanhamento com viés fiscalizatório e de controle interno[9] e externo do dinheiro público, a fim de atender e suprir as necessidades sociais, garantindo os direitos.

Assim, percebe-se que o orçamento equilibrado é essencial para o desenvolvimento eficaz da atividade financeira do Estado, que funciona de maneira conjunta por meio de todos os responsáveis pelo dinheiro público, os quais têm como obrigação a prestação de contas[10].

Dito isso, o Tribunal de Contas tem o papel essencial do zelo pelo bem público, na fiscalização dos atos praticados pela Administração Pública. Para isso, controla e fiscaliza o orçamento, no qual todas as despesas a serem executadas precisam estar previstas e sob o controle externo[11] exercido pela Corte de Contas, que se comunica com outros sistemas de justiça, buscando efetividade em suas ações (GONÇALVES, 2021).

Adiante, segue a previsão constitucional do orçamento público, art. 165 da CRFB/88, que prevê sobre as leis de iniciativa do Poder Executivo e estabelecem o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamen-

9 Constituição Federal de 1988, Art. 74: os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

10 Constituição Federal de 1988, art. 1º: Art. 70: prestará contas aos Tribunais de Contas, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

11 Constituição Federal de 1988, art. 70: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

tárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). Nos parágrafos 1º e 2º preceitua-se que, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Ainda, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Assim, em continuidade a previsão constitucional, o parágrafo 10 do art. 165, consigna que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Previsão incluída pela Emenda Constitucional nº 100 de 2019, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares dos estados e do Distrito Federal.

É notável a atribuição de competências específicas estabelecidas pela Constituição, tendo em vista as distribuições conferidas aos Poderes, independentes e harmônicos entre si[12]. Nesse sentido, a Carta Magna confere atribuições a cada poder para elaboração e aprovação das leis orçamentárias.

O Executivo com a prerrogativa propositiva, meio pelo qual formaliza seu plano de governo e o Legislativo com a atribuição de apreciar os projetos apresentados, modificando-os por meio de emendas parlamentares (SANTOS; GASPARINI 2020). Ainda, conforme conceituam os autores (2020, p. 352) "é por intermédio da propositura de emendas que o Legislativo tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, de reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos".

12 Constituição Federal de 1988, art. 2º: são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ao analisar o art. 166, constata-se que a Constituição impõe regras para essas alterações. Ao Legislativo cabe examinar e emitir parecer sobre os projetos e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Executivo, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, e, ainda, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Adiante, as emendas que modifiquem a LOA somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e LDO, e, ainda, indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesa. As emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA. Sendo assim, observa-se que o planejamento governamental deve estar em consonância com as leis orçamentárias. Neste contexto, conforme Santos e Gasparini (2020) ainda há doutrinadores que defendem a tese de que o orçamento público nacional possui natureza mista:

> Há ainda doutrinadores que defendem a tese de que o orçamento público nacional possui características dos modelos autorizativo e impositivo, levando ao entendimento de que a LOA tem natureza mista. Por um lado, existe um processo árduo de planejamento, elaboração, aprovação, execução e controle dos dispêndios públicos, com instrumentos que indicam a coercibilidade do orçamento, como a aprovação de leis ordinárias, que, por serem leis, devem ser cumpridas. Por outro lado, há a previsão de instrumentos de flexibilidade, a exemplo do contingenciamento e da desvinculação de receitas, desnecessários, em tese, no modelo autorizativo (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 348).

Nesse sentido, os autores citam ainda Lima e Viana (2016), que entendem que a lei orçamentária possui natureza mista, pois a efetivação dos gastos não é obrigatória por constar no orçamento. Entretanto, a maior parte das despesas, inclusive as emendas parlamentares individuais, é imposta por força constitucional legal, o que as torna essencialmente obrigatórias.

Dito isto, conforme entendimento sobre as emendas impositivas, o orçamento brasileiro é considerado autorizativo, pois não impõe despesas. O Legislativo autoriza e o Executivo executa. Quem tem a função típica de executar políticas públicas, executa de acordo com as prioridades da gestão governamental.

Contudo, o gestor não deve ultrapassar os limites constitucionais previstos e com observância do princípio da Exclusividade[13], o qual se estabelece que a lei do orçamento não deve conter qualquer matéria estranha à estimativa de receita e à fixação da despesa, exceto para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A Lei do Orçamento[14] conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho de Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Ainda, define as competências das atividades de controle interno e externo, conforme consta em seu art. 1º, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. E em seu art. 34, define que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Assim, o orçamento é o primeiro passo para a efetivação do uso dos recursos públicos, que, através do planejamento e execução conforme preceitos constitucionais, estejam convergentes com as normas orçamentárias, atendendo as metas e prioridades estabelecidas e os anseios sociais.

De forma geral, o orçamento é por natureza um ciclo composto de três grandes etapas, englobando a etapa de formulação (PPA, LDO e LOA). Além das fases de execução orçamentária, monitoramento e revisão do ciclo orçamentário (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 9).

13 Constituição Federal de 1988, art. 165, § 8º: a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

14 Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Complementando os conceitos dos princípios orçamentários, os autores evidenciam duas importantes características para o estudo da metodologia orçamentária, citando a abrangência, conforme a qual nenhuma atividade de um ente público pode prescindir do orçamento, destacam a quantificação, cujos aspectos do orçamento devem ser expressos em números, seja para exprimir dinheiro ou para expressar volume de serviços/bens a produzir.

A peça orçamentária é necessária para reconhecer ações, metas fisicamente quantificadas e recursos utilizados pelos gestores para mensuração dos resultados das decisões constituídas.

Com base no orçamento, é de suma importância o equilíbrio das receitas e despesas, sendo fundamental que o orçamento público seja planejado e executado de maneira que as receitas previstas e as despesas fixadas possam atender as metas e prioridades da sociedade.

A subestimação das receitas implica *déficit* de planejamento na fixação das despesas, pois sem uma previsão adequada de receitas, não há como mensurar as despesas. Sendo assim, cumpre conceituar:

> Receita pública: pode ser definida como a soma de valores recebidos durante um determinado período de tempo que, no caso específico do setor público, tem seus ingressos derivados tanto de tributos (impostos, taxas e contribuições) quanto de outras fontes de recursos (receitas de serviços, industriais, patrimoniais e outras), a fim de tornar efetivas as políticas públicas propostas sob a forma de programas de governo (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 39 apud BEZZERRA FILHO, 2013; SANCHES, 2004).
>
> Despesa pública: Em sentido geral, é a soma dos gastos ou inversões de numerário pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público. Tais despesas devem ser realizadas por intermédio de autoridades competentes e com base em autorizações do Poder Legislativo, por meio de leis orçamentárias ou de crédito adicionais (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 54 apud SANCHES, 2004, p. 112).

Diante do exposto, uma vez que os programas e as ações governamentais são planejadas e realizadas para sua execução, a fim de atender as necessidades da população, há que se compreender o maior interesse despertado pela temática receita e despesa pública, tanto em termos de importância quanto em termos de aspectos legais envolvidos (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 54), uma vez que é necessário planejamento a longo, médio e curto prazo para que haja equilíbrio na atividade financeira, e com isso, não ocorram desperdícios dos recursos públicos, atendendo de maneira satisfatória as demandas da sociedade.

## 3 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO LIMITE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O orçamento público[15] é o instrumento constitucional com enorme influência no destino da coletividade social, na medida em que fixa as despesas e prevê as receitas[16] públicas para um determinado exercício financeiro[17]. Materialmente, a Lei Orçamentária Anual é o instrumento legal que mais se aproxima da Constituição Federal por ser o instrumento legal que impacta consideravelmente a coletividade[18].

A expressão orçamento significava, inicialmente, bolsa de dinheiro ou bolsa pública e teve origem no Reino Unido em 1215, quando, sob pressão dos barões, o rei inglês João Sem-Terra outorgou a *Magna Charta*

15 CRFB/88 – Art. 165: leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: […] III – os orçamentos anuais. […] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

16 Lei 4320/1964 – Art. 6º: todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. § 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

17 Lei 4320/1964 – Art. 34: o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

18 STF. Ação de Declaração de Inconstitucionalidade – ADI 4.049-MC, Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Brito, DJe 08.05.2009

*Libertatum*[19] prevendo autorização prévia do conselho geral, atual parlamento, para impor cobranças de novos tributos para o custeio das despesas do Estado[20].

No Brasil, a evolução e o desenvolvimento do orçamento contendo previsão de receitas e despesas públicas são mais recentes, sendo o primeiro orçamento público datado de 1830, elaborado sob a vigência da Constituição do Império de 1824, permanecendo com previsão constitucional até a Constituição da República atual.

Entende-se o orçamento público como instrumento de planejamento, elaboração e controle das ações do governo, possui natureza de lei ordinária autorizativa, pelo qual o Poder Legislativo autoriza o representante do Poder Executivo a promover os atos de arrecadação dos tributos e custeios das despesas para a garantia e promoção dos objetivos e direitos sociais fundamentais, e, consequentemente, da cidadania e dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu princípios e regras normativas que, sem prejuízo de outras garantias, asseguram a racionalidade, eficiência e transparência pelo Poder Executivo quando da elaboração e execução do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual a ser enviada ao Parlamento.

No plano infraconstitucional, adveio a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) 101/2000, com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com ações planejadas e transparentes (BRASIL, 2000). Essas ações visavam à prevenção de riscos e correções de desvios que fossem capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (BRASIL, 2000).

19 Carta Magna – Art. 12: não lançaremos taxas ou tributos, sem o consentimento do conselho geral do reino, a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavalheiro o nosso filho mais velho e para celebrar, mais única vez, o casamento da nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres.

20 José Santos Dal Bem Pires e Walmir Francelino Motta. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006

Silva e Izá (2020) lecionam que o descompasso orçamentário entre receita e despesa, embora combatido, sempre existiu na administração pública brasileira. Esses autores acrescentam, ainda, que:

> A má gestão do dinheiro público, antes da LC-101/00, juntamente com a falta de rigorosidade no cumprimento das previsões orçamentárias, permitia ao administrador público fazer empréstimos para o pagamento de despesas, custeios, obras eleitoreiras que culminavam ao final no endividamento do Estado e o consequente aumento de impostos para a sociedade (SILVA; IZÁ, 2020, p. 85).

Para evitar os citados descompassos e ter racionalidade, eficiência e transparência na elaboração do orçamento público, o Ministério da Economia, através da Secretaria de Orçamento Federal, faz orientações[21] para que os orçamentos sejam estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina especializada. Neste contexto, a elaboração das peças orçamentárias deve ser norteada por princípios cuja existência e aplicação decorrem de normas jurídicas (BRASIL; MTO, 2022, np).

## 4 DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS QUE ORIENTAM A ELABORAÇÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

O princípio da unidade ou totalidade, previsto no caput do art. 2º da Lei 4.320/64 e no § 5º do art. 165 da CRFB/88, informa que o orçamento deve ser uno e que cada ente federativo – União, estados, Distrito Federal e municípios, deve elaborar um único orçamento público, e, ainda, tem como objetivo evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política.

O princípio da universalidade está previsto no *caput* do art. 2º, da Lei 4320/64 e § 5º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a

21 Ministério da Economia. Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022 – Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina.

Lei Orçamentária Anual de cada ente da federação deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

O princípio da anualidade ou periodicidade[22], previsto no *caput* dos artigos 2º e 34, ambos da Lei 4320/64, informa que o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na lei orçamentária anual, sendo que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Segundo esse princípio, o orçamento será elaborado e autorizado para determinado período de tempo, ressalvado os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício. Estes serão reabertos nos limites de seus saldos no orçamento subsequente.

O princípio da unidade de tesouraria ou de Caixa, está previsto no art. 56 da Lei 4.320/64, determina que "O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais". Assim, as receitas devem ser recolhidas em conta única com a finalidade de confrontar o resultado deficitário, superavitário ou nulo. A Constituição da República[23] estabelece ainda onde devem ser depositados esses recursos dos entes da federação.

O princípio do orçamento bruto está previsto no art. 6º da Lei 4.320/64 e estabelece que "todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções". Esse princípio visa impedir a inclusão de valores líquidos ou saldos resultantes entre receitas e despesas realizadas pelos estados e municípios.

O princípio da totalidade surgiu com a descentralização das funções

22 CRFB/88 – Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

23 CRFB/88 – Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. […] § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

do Estado e a coexistência de diversos orçamentos, que devem ser consolidados, pois a composição do orçamento anual deve ser – orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento. Coube a doutrina a função de conceituar o novo princípio de forma que abrangesse situações novas, tendo em vista que esses novos órgãos criados possuíam autonomia financeira.

O princípio da exclusividade, previsto no § 8º do artigo 165 da CRFB/88, determina que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação das despesas. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO).

O princípio da não vinculação da receita de impostos está previsto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, ele veda a vinculação das receitas de impostos aos órgãos, fundo ou despesas, salvo exceções estabelecidas pela própria CRFB/88.

O princípio do equilíbrio determina que as despesas previstas no orçamento devem ser equilibradas com as receitas previstas na peça orçamentária. O princípio em apreço visa evitar um desequilíbrio acentuado nos gastos públicos. Neste ponto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha acerca do equilíbrio entre receitas e despesas, nos seguintes termos:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição: I – disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; (BRASIL, 2000)

Incide ainda na elaboração da peça orçamentária, os princípios da publicidade e legalidade, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, que também são princípios orçamentários e devem ser observados pela Administração Pública, juntamente com os princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

Para o aprimoramento na elaboração do orçamento público é essencial que se assegure a legalidade da atividade administrativa com a observâncias das normas e princípios aplicados em sua elaboração, pois trata-se de uma garantia constitucional de promoção da cidadania.

## 5 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E O DESCUMPRIMENTO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS

Os direitos sociais são deveres estatais previstos na Constituição da República (1988) que possuem a natureza de mandamentos impositivos ao Estado para que planeje e execute "ações direcionadas a realizar esses direitos no plano concreto, cumprindo os mandamentos constitucionais, especialmente os relacionados à dignidade da pessoa humana". Acerca da implementação de políticas públicas, consigne-se o entendimento de De Oliveira e Costa:

> O Estado, ao executar as políticas públicas necessárias à concretização dos Direitos Sociais, tem que disponibilizar recursos públicos suficientes para a consecução de seus programas de proteção social. Ao se interpretarem os Direitos Constitucionais, é preciso ter conhecimento da realidade dos elementos jurídicos, sendo eles as condições financeiras e materiais de realização da norma (DE OLIVEIRA; COSTA, 2011, p. 88).

A preocupação com a aplicação dos recursos públicos sempre esteve presente, pois, não raro, as prioridades definidas e aprovadas pelo parlamento são escanteadas dando vez a investimentos de caráter eleitoreiro e com espectro político pessoal imediato. Para Pinto (2006) as prioridades governamentais são erigidas a partir da exposição da peça orçamentária ao parlamento, e, esclarece ainda que:

> De antemão, cumpre situar o orçamento público no constitucionalismo contemporâneo como verdadeira aquisição evolutiva que permitiu a contabilização das receitas autorizadas ao Estado (especialmente pela via tributária) em contraponto às necessidades de financiamento do mesmo. De mera técnica jurídico-contábil, os orçamentos passaram a ser concebidos, ao longo dos anos, como estrutura de intervenção no domínio econômico e social, daí porque ganharam força como instrumento de política fiscal (PINTO, 2006, p. 3).

Repise-se que, o orçamento público apresenta-se como planejamento para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais, ordenadas por prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, sempre observando os limites de recursos passíveis de serem mobilizados. Assim, a "elaboração do orçamento é um canal de efetivação de políticas públicas que promovem a participação popular" (SILVA; IZÁ, 2020, p. 98).

Silvio Aparecido Crepaldi (2017, np) sustenta que o "orçamento público é o instrumento por meio do qual a receita e o gasto público são planejados levando-se em conta diferentes opiniões, interesses e desejos dos eleitores", ou seja, que se manifesta na escolha dos eleitos para exercerem os Poderes Executivos e Legislativos. Crepaldi explica ainda acerca do orçamento público:

> Trata-se de uma peça de planejamento, na qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionada para integrar o plano do governo nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos. É um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos (CREPALDI, 2017, np).

Nesta quadra, levando-se em consideração a relevância da Lei Orçamentária Anual como instrumento de desenvolvimento da democracia e de fomento de políticas de bem-estar social do povo, importante citar o

entendimento do Ministro Carlos Ayres de Brito, quando do julgamento da ADI 4.049-MC, cujo objeto de análise tratava-se da Medida Provisória nº 402/2007 e abertura de créditos extraordinários a diversos órgãos do Poder Executivo. O então Ministro da Suprema Corte destacou que:

> […] 8. Acrescento: em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia no destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil (BRASIL, ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Brito, p. 6-7, DJe 8.5.2009).

Cuida-se o orçamento público de ato autorizativo do Poder Legislativo destinado ao gestor público quando da execução das políticas públicas com o objetivo de garantir o equilíbrio entre as receitas e despesas, controles dos custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 introduziu normas de finanças públicas destinadas a *accountability* na gestão pública fiscal, inclusive, prevendo no seu artigo 48[24] a divulgação e publicação de relatórios de demonstrativos do cumprimento da previsão orçamentária (BRASIL, 2000). Neste ponto, destaca-se

24 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF/2000 – Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

o entendimento de Silva e Izá ao fazer citação de Regis Fernandes de Oliveira (2020):

> A publicidade é requisito de eficácia e de moralidade dos atos administrativos. Através deles transparece o comportamento da Administração Pública, especialmente, no tocante ao aspecto financeiro. Já não mais se admite qualquer ato que possa burlar comandos normativos ou servir de impedimentos a que qualquer pessoa tenha acesso à conduta do agente público. Este não só tem que ser honesto, mas tem o dever de mostrar-se como tal. A publicidade assegura a possibilidade de controle (OLIVEIRA, 2001, p. 84 apud SILVA; IZÁ, 2020, p. 86).

Neste contexto, para a análise dos gastos públicos a classificação orçamentária mais importante está relacionada às despesas primárias do governo que são decompostas entre despesas de caráter obrigatório e discricionárias.

Neste ponto, o Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais – Evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-2015, esclarece que:

> Uma das classificações orçamentárias mais importantes para análise do gasto público é a separação das despesas entre as de caráter obrigatório e discricionário. As despesas obrigatórias, definidas pela Constituição ou por Lei, são aquelas que não estão disponíveis para o gestor público definir o montante a ser alocado dentro do orçamento. As despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade (BRASIL, 2016, p. 13).

As despesas obrigatórias estão relacionadas com os mínimos constitucionais e legais. Estas fazem com que os espaços para cortes no orçamento sejam reduzidos, o que afeta diretamente as políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais. Dessa forma, há a necessidade de realização de estudos sobre a efetiva aplicação dos recursos públicos e o real impacto desses investimentos no desenvolvimento social.

No cenário atual, com o desenvolvimento de tecnologias e do Estado Democrático de Direito, o gestor público precisa demonstrar competência e transparência na aplicação dos recursos públicos, pois, além de serem escassos, há a necessidade de realizar a *accountability* social. Para Resende, Slomski e Corrar (2005):

> Observa-se como um desafio, para entidades públicas, conseguir evidenciar o impacto que os investimentos sociais provocam na melhoria da qualidade de vida da população, ou seja, traduzir o efeito dos números de maneira que a sociedade enxergue os efeitos dos investimentos públicos através de indicadores, situação esta almejada pelos gestores públicos para conhecer o efetivo impacto de cada real investido na vida das pessoas. O alcance disto demonstraria a efetividade da gestão pública, e criaria mecanismos de transparência para a gestão dos órgãos governamentais, um processo de avaliação do desempenho e retorno social dos recursos públicos (RESENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005, p. 28).

A norma de regência estabelece que, "para haver gasto público deve haver previsão legal que são exatamente as Leis Orçamentárias, que existem em âmbito federal, estadual e municipal, cada qual dentro de seus limites de competência e atuação" (SILVA; IZÁ, 2020, p. 88-89). A preocupação com a aplicação dos recursos públicos sempre esteve presente, pois, não raro, as prioridades definidas e aprovadas pelo parlamento são escanteadas dando vez aos investimentos de caráter eleitoreiro e com espectro político pessoal imediato.

Para Pinto (2006) torna-se urgente os apontamentos quanto ao caráter arbitrário e inconstitucional dos contingenciamentos preventivos no orçamento da União, os quais, uma vez que procederiam a um redesenho da lei orçamentária anual, negando faticamente a priorização alocativas nas diversas políticas públicas, conforme prevê a Constituição da República.

As políticas públicas, especialmente no Brasil, caracterizam-se pela dependência dos interesses econômicos e políticos de seus gestores,

"sendo implementadas através de práticas assistencialistas e clientelistas, refletindo relações que não incorporam o efetivo reconhecimento dos Direitos Sociais". Para De Oliveira e Costa (2011) os direitos do cidadão apresentam-se como moeda de troca, nos seguintes termos:

> Observa-se, portanto, a existência de um modelo de relações que fragmenta e desorganiza a classe subalterna ao apresentar como favor os Direitos do cidadão. Percebe-se ainda o crescimento da dependência de segmentos cada vez maiores da população, no que se refere à intervenção estatal, por não dispor de meios para satisfação de suas necessidades cotidianas (DE OLIVEIRA; COSTA, 2011, p. 85).

Portanto, sob o argumento da reserva do possível ou financeiramente possível, contingenciamento de despesas e diminuição da arrecadação de recursos, verifica-se o descumprimento reiterado de normas constitucionais e legais pelos gestores públicos quando da implementação de percentuais mínimos em políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais.

## 6 CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL

A eficiência do gasto público e as políticas fiscais de alta qualidade geram crescimento econômico, estabilidade macroeconômica e bem-estar à população (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2010b). Em contrapartida, em países mal governados, os gastos públicos impactam de forma menos efetiva os bens e serviços públicos (RAJKUMAR; SWAROOP, 2007).

Em um país com problemas de grande desigualdade social e disparidade educacional, deve-se buscar equilibrar o gasto público, considerando a grande demanda por serviços sociais e a escassez de recursos (VICCARI JÚNIOR *et al*., 2011).

Uma gestão voltada para a eficiência dos gastos públicos se constitui em importante ferramenta para manter a disciplina orçamental, ou seja, reduzir as restrições orçamentárias e possibilitar melhores resultados com a menor relação custo-benefício (MANDL; DIERX; ILZKOVITZ, 2008).

Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional indica que 59% dos estados e Distrito Federal correm o risco de insolvência (TOMAZELLI; GAVRAS, 2018). Nesse mesmo estudo, avaliou-se a qualidade da gestão fiscal, com base no índice de Capacidade de Pagamento (Capag), segundo o qual apenas os estados do Espírito Santo e Pará atingiram o conceito A, "nota máxima", na qualidade da gestão fiscal (BRASIL, 2017a).

Não obstante desde 2015, a crise fiscal, que se prolonga até os dias atuais, tem motivado o aprofundamento das medidas de ajuste fiscal e de reforma do Estado. Uma medida de grande impacto aprovada foi a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que congelou, em termos reais, as despesas primárias do governo federal e as aplicações mínimas em saúde e em educação até 2036 (BRASIL, 2016a).

Embora não declarada como medida reformadora do Estado, ao forçar a redução da participação das despesas com as políticas públicas em relação ao produto interno bruto (PIB), a citada Emenda Constitucional 95/2016 promove uma nova configuração do Estado brasileiro, diminuindo o seu papel na concretização de direitos constitucionalmente enunciados (VIEIRA; BENEVIDES, 2016).

Outra iniciativa dessa natureza, que ainda figura como proposição e não disfarça a sua pretensão reformadora, anunciada como uma agenda de transformação do Estado, mas que representa um aprofundamento da política de austeridade fiscal, trata-se do Plano Mais Brasil, que tem por objetivo "criar condições para impedir novas crises das contas públicas, como a que o país atravessou nos últimos anos e oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais" (AFONSO; SCHUKINECHT; TANZI, 2010).

Cada esfera de governo é obrigada a garantir um volume mínimo de recursos para financiar as ações e os serviços de saúde, nos termos

da Emenda Constitucional 29/2000: a União, pelo percentual da variação nominal do PIB sobre o valor empenhado; os estados, pela aplicação de 12% da receita base de cálculo e os municípios, pela aplicação de 15% da receita base de cálculo.

Consoante a Constituição Federal, o processo de financiamento das ações e serviços públicos de saúde deve ser compartilhado entre as três esferas de governo (art. 30, inc. VII; arts. 195 e 198, § 1º; e art. 77 do ADCT).

O planejamento das ações e dos serviços públicos de saúde também é regulamentado pela Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade do gestor público da União e dos subnacionais associarem os respectivos planos de saúde ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual de cada esfera de governo, submetidos aos conselhos de saúde antes do encaminhamento ao Poder Legislativo.

Essa exigência está contida também no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a realização de audiências públicas na fase de elaboração dos planos e orçamentos, bem como na fase de tramitação dos respectivos projetos de lei no Poder Legislativo, e no artigo 36 da Lei nº 8.080/90, que estabelece o caráter ascendente do processo de planejamento do SUS e a compatibilidade das necessidades com a disponibilidade de recursos.

Por muito tempo, o orçamento público foi tratado como uma peça de "ficção" ou apenas uma exigência legal de natureza contábil. Porém, o orçamento é muito mais que uma peça contábil, que relaciona todas as receitas e despesas, ou apenas mais uma lei.

Trata-se de mais um instrumento do processo de planejamento das ações governamentais (integrado com o PPA e a LDO), um verdadeiro documento em que são discriminadas as receitas estimadas para um determinado ano e as despesas fixadas para o mesmo período, conforme a classificação institucional, funcional, programática e econômica. É o instrumento em que se estima a receita e detalha a despesa programada no PPA e priorizada na LDO visando a sua realização, a partir da receita que será arrecadada.

Nesse diapasão, não há como tratar de direito social, direito eminentemente prestacional, sem tratar de orçamento – mais ainda quando se está diante de um direito prestacional social que é garantido por políticas públicas como o direito à saúde (art. 196 da CF, art. 36 da Lei 8.080/90).

Bobbio (1992) já advertia que obter o consenso para aprovar determinado direito em lei é relativamente fácil, o problema é traduzi-lo em prática, isto é, contemplá-lo no respectivo orçamento. Portanto, se é difícil traduzir um consenso em orçamento, sua executoriedade deve ser obrigatória.

Contudo, há diversos problemas a entravar a interpretação dessa realidade. Começa-se pelo Executivo que, por vezes, elabora um orçamento que não contempla as prioridades constitucionais nem o equilíbrio entre receita e despesa, desconfigurando-o, depois, com os remanejamentos de verbas e rubricas.

Já o Legislativo, aprova a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo, mas não fiscaliza sua execução, como se o orçamento fosse um cheque em branco para o Executivo. Na sequência, o Judiciário concretiza direitos sociais e individuais sem, sequer, considerar a existência da lei orçamentária, como se o orçamento não fosse lei e/ou se o juiz estivesse acima dela – não há como o Estado Democrático de Direito funcionar dessa maneira (LEITE, 2011, p. 13).

Difícil, também, concretizar direitos sociais sem recursos. Logo, quem de fato se preocupa com a concretização desses, deve zelar pela autoridade da lei orçamentária. No caso da saúde, especialmente, onde há toda uma normativa constitucional e infraconstitucional para a construção do orçamento, com ampla participação comunitária por meio das instâncias respectivas, competindo ao Executivo fazer o debate comunitário para traduzir esses consensos em orçamento, ao Legislativo só cabe aprovar aquilo que, de fato, contemple essas normativas e fiscalizar sua execução e ao Judiciário considerar a lei orçamentária no momento de concretizar o direito à saúde e, especialmente, não modificar a lei orçamentária e as políticas nela consagradas deferindo demandas individuais

que, por vezes, sequer teria orçamento para estender o benefício a todos os que se encontrassem na mesma situação (LEITE, 2011, np).

A Emenda Constitucional 86/2015, também conhecida como emenda do orçamento impositivo, é outra tentativa confusa e contraditória de fazer com que a União de fato comprometa verbas minimamente suficientes com ações e serviços de saúde. Confusa porque a parte que realmente passou para o senso comum como impositiva é o § 11 do art. 1º, que determina que as emendas parlamentares ao orçamento, até o percentual de 1,2% deste, são obrigatórias (§ 9º), desde que a metade disso seja aplicada em ações e serviços de saúde, menos para pagamento de pessoal, independentemente de anuência do ente federativo a que se destine a aplicação dos recursos (§ 13), ou seja, o que é obrigatório é a garantia de manutenção da base eleitoral do parlamentar com verba extra do orçamento da União e toda a programação ascendente do SUS para orçamentação e execução financeira, os planos de saúde dos respectivos níveis são só um detalhe.

Depois, a forma como a emenda está redigida também passa a ideia de que a lei, especialmente em um estado democrático de direito, não é toda obrigatória, não é inteiramente impositiva, é uma mera declaração de propósitos, ou seja, tecnicamente falando não é lei. Veja-se, a ideia central é aumentar as verbas para a saúde e, contraditoriamente, o art. 3º da Emenda autoriza a União a incluir no cômputo dos gastos mínimos com saúde as verbas transferidas a título de compensação financeira pela exploração de óleo e gás do art. 20, § 1º, da CF, que havia sido proibido pelo art. 4º da Lei 12.858/2013 (SANTOS, 2016).

Outro aspecto, é que o art. 2º da Emenda 86 estabeleceu uma progressividade, para os cinco exercícios seguintes à sua promulgação, até atingir o patamar de 15% da receita corrente líquida, conforme redação que deu ao inciso I do §2º do art. 198 da CRFB/88.

Este art. 2º da Emenda 86 foi revogado pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 95/2016, a chamada emenda do congelamento de gastos da União por vinte anos. Contudo, revogada a progressividade, passou a ter vi-

gência, ao menos a partir do exercício de 2017, o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição, ou seja, ainda que nunca tenha passado nem perto disso, a União deveria ter comprometido, a partir dali, pelo menos 15% de sua receita corrente líquida com ações e serviços públicos de saúde, assim classificados conforme os requisitos da Lei Complementar 141 (BRASIL, 2012).

Desse modo, há uma forma impositiva que é pré-orçamentária, que deve ser observada no plano plurianual ao transformar as políticas públicas legalmente confeccionadas para a garantia desses direitos em programas de ação, cujo vínculo no nível de execução dar-se-á a partir da elaboração do orçamento anual (LEITE, 2011).

De nada adianta, portanto, colocar-se como garantia de um direito fundamental social do tipo saúde o dever de gastar X% das receitas Y para concretizá-lo, se isto – uma vez convertido em orçamento público anual, que decorreu das diretrizes orçamentárias e do plano plurianual (art. 165 da CF), isto é, do planejamento que para o setor público é obrigatório (CF, art. 174) – puder ser mitigado ao alvedrio do Chefe do Executivo de plantão. Isso é desvio de finalidade: aplicar recursos públicos de modo diverso do previsto em lei. O mesmo raciocínio cabe para a decisão judicial que, à guisa de concretizar individualmente direito fundamental social, manda realizar despesa não prevista na respectiva política pública e, por isso mesmo, não prevista no orçamento.

De acordo com o manual básico de Gestão Financeira do SUS, elaborado pelo Ministério da Saúde e Fundo Nacional de Saúde:

> os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que não cumprirem os limites mínimos fixados na CF/88 estarão sujeitos às mesmas sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que vão desde retenção das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), até a intervenção da União, além da cassação de mandatos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003).

O que se constata é que essas penalidades não vêm sendo aplicadas aos entes que não estão cumprindo a EC-29.

A participação relativa da União, na composição dos gastos públicos em saúde, vem reduzindo gradativamente. Em 2003, esse percentual ficou abaixo de 50%, invertendo toda a composição do financiamento. Mais responsabilidades e aportes financeiros ficaram sob a égide dos Estados e municípios.

Destaca-se que a EC-29 assegura apenas os recursos mínimos, cabendo aos gestores públicos aperfeiçoarem as leis orçamentárias. Há de se ter vontade política para efetivamente priorizar a saúde, pois a necessidade de mais recursos financeiros para o setor saúde no Brasil já está comprovada atualmente.

O debate, mais uma vez, está aberto. As divergências, entretanto, não devem servir para distanciar, mas para produzir o consenso entre todos aqueles que propugnam pelo fortalecimento do SUS.

## 7 CONCLUSÃO

A realização plena dos direitos sociais é um objetivo fundamental previsto na Constituição da República que deve ser perquirido incessantemente pelo poder público. Contudo, a promoção desses direitos requer grandes somas de recursos financeiros do Estado, que, muitas vezes, são insuficientes para custear todas as políticas públicas de promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana.

Os recursos públicos são finitos e insuficientes para arcar com todas as despesas públicas. Essa finitude do orçamento público impede a realização absoluta de todos os direitos sociais, o que deu ensejo a inúmeras teorias acerca das variáveis limitantes da efetividade dos direitos sociais.

Neste contexto, desenvolveu-se na doutrina e jurisprudência alemã, a teoria da reserva do possível estabelecendo que a efetivação de direitos fundamentais depende da capacidade econômica do Estado. Este deve uti-

lizar critérios razoáveis e demonstrar a sua capacidade máxima quando deixar de promover um direito social, ou seja, o Estado deve dar maior efetividade possível aos direitos sociais fundamentais, mas tão somente na medida dos recursos financeiros disponíveis.

Neste contexto, o Orçamento Público apresenta-se como importante garantia institucional de estabilidade da máquina pública, prevista na Constituição Federal de 1988, tem a finalidade de planejar e desenvolver políticas públicas setoriais, ordenadas por prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, sempre observando os limites de recursos passíveis de serem mobilizados.

A Lei Orçamentária apresenta-se como instrumento de desenvolvimento da democracia e fomento de políticas de bem-estar social do povo, sendo o diploma legal que mais influencia no destino da coletividade administrada, na medida em que fixa as despesas e prevê as receitas para um determinado exercício financeiro.

A Constituição da República estabelece que para haver gasto público deve existir previsão legal aprovada pelas casas legislativas, que são exatamente as Leis Orçamentárias, existentes em todos os entes da federação, respeitado o respectivo limite de competência e atuação dos entes subnacionais.

O orçamento equilibrado é essencial para o desenvolvimento eficaz da atividade financeira do Estado, que funciona de maneira conjunta através dos responsáveis pela gestão do dinheiro público, os quais têm como obrigação a prestação de contas. A peça orçamentária é necessária para reconhecer ações, metas fisicamente quantificadas e recursos utilizados pelos gestores para mensuração dos resultados das decisões constituídas.

No cenário atual, com o desenvolvimento de tecnologias e do Estado Democrático de Direito, o gestor público precisa demonstrar competência e transparência na aplicação dos recursos públicos, pois, além de serem escassos, há a necessidade de realizar a *accountability* social.

Portanto, os Tribunais de Contas como guardiões do dinheiro público e mecanismo de promoção da *accountability* social, exercem importante papel de controle externo e fiscalização dos orçamentos públicos quando se trata da aplicação dos recursos públicos pela Administração Pública, inclusive, se comunicam com outros órgãos do sistema de justiça para a efetividade de suas ações.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Income distribution determinants and public spending efficiency. **The Journal of Economic Inequality**, v. 8, n. 3, p. 367-389, 2010a.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade** - ADI 4.049-MC, Relator Ministro Ayres Brito, p. 6-7, DJe 08.05.2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais no Brasil**: Evolução dos gastos públicos federais no Brasil – Uma análise para o período 2006-15. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, 2017a. Recuperado em 29 de novembro, 2022, de http://tesouro.gov.br/documents/10180/617267/Boletim+entes+6dez17/cffd7d36-5497- 42e7-ab45-9ca0d4762d19;

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento** – MTO 2022. Brasília, 2022.

CREPALDI, G. S. CREPALDI, S. A. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

DE OLIVEIRA, K. C. S.; COSTA, J. C. Direito à saúde: da (in)efetividade das políticas públicas à sua judicialização como forma de garantir o mínimo existencial. **Revista de Direito Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 77-99, 2011.

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, p. 137, a. 2019.

FERRAJOLI, L. A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2015.

GADELHA, S. R. de B. **Receita e Despesa Públicas.** 2017.

GONÇALVES, A. L. de M. G. **Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Unidade Legística**. Problemas e propostas de atuação acoplada na fiscalização orçamentária para a segurança jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LEITE, H. F. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MANDL, U.; DIERX, A.; ILZKOVITZ, F. **The effectiveness and efficiency of public spending**. Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission, 2008.

MENDES, W. de A. *et al.* A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 918-934, 2018.

MEZZAROBA, O.; STRAPAZZON, C. L. **Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional**. Sequência, Florianópolis, p. 335-372, 2012.

OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. de C. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil**. Sequência, Florianópolis, p. 183-212, 2017.

PERES, J. G.; BRAGA, L. N. P.; RAUPP, F. M. Despesas discricionárias de custeio: uma análise das destinações dos gastos do IBGE. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 17, n. 2, p. 238-258, 2019.

PINTO, É. G. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, 2006.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: does governance matter? **Journal of development economics**, v. 86, n. 1, p. 96-111, 2008.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

SALVADOR, E. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 19, p. 8-23, 2015.

SANTO DAL BEM PIRES, J.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque**: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 339-396, 2020.

SANTOS, R. C. C. **Financiamento da Saúde Pública no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.

SILVA, J. B.; IZÁ, A. de O. A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Unifafibe, v. 8, n. 2, p. 83-111, 2020.

TOCANTINS, Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: https://www.tceto.tc.br/. Acesso em: 18 nov. 2022.

TOMAZELLI, I.; GAVRAS, D. Estudo indica que 16 estados correm risco de insolvência. **O Estado de S. Paulo**, 2018. Recuperado em 29 de novembro de 2022. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estudo-indica-que-16-estados-correm-risco-de-insolvencia,70002590736.

VICCARI JÚNIOR, A.; GLOCK, J. O.; HERZMANN, N.; TREMEL, R. In: CRUZ, F. da. (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico

The practice of consensualism in the Court of Auditors of Mato Grosso through the Technical Boards: effectiveness of dialogical control

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.889

**José Carlos Novelli**[1]
**Ricardo Castilho**[2]

## RESUMO

O artigo tem por objetivo apresentar o aporte teórico e a implementação das Mesas Técnicas assumidas como procedimento de cunho consensualista no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Busca-se demonstrar que a evolução e a transformação da lógica sancionadora dos mecanismos tradicionais de controle externo, operada pela difusão do diálogo institucional e do consensualismo, culminaram na implementação de novas técnicas e procedimentos importantes para a concretização de objetivos e valores constitucionais democráticos. Em vista disso, o artigo parte da seguinte problemática: qual a natureza jurídica das Mesas Técnicas instituídas pela Corte de Contas mato-grossense e o que teria influenciado a criação desse novo procedimento? Para tanto, adota-se a técnica dedutiva e o procedimento de revisão bibliográfica, dedicando-se, em um primeiro momento, à exposição dos institutos consensuais e dialógicos desenvolvidos no âmbito dos Poderes, para, então, apresentar especificamente a insti-

1 Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (Fadisp). Mestre em Administração Pública pelo Instituto de Direito Público de Brasília (IDP). Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT), exercendo atualmente a função de presidente. E-mail: jcnovelli10@gmail.com

2 Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), palestrante e professor de filosofia nos programas de mestrado e doutorado da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (Fadisp). Fundador e diretor acadêmico da Escola Paulista de Direito (EPD). LCA - Law Concept Academy e Faditech. Advogado e parecerista. E-mail: rcjursp@gmail.com

tuição das Mesas Técnicas no âmbito da Corte de Contas mato-grossense, a partir da delimitação do marco regulatório existente e da exposição de alguns dos cases processados perante elas, que demonstram a efetividade do controle externo através desse procedimento consensualista. O estudo demonstra como a resolução de conflitos administrativos por meio da Mesa Técnica se alinha com a política nacional e internacional de pacificação das relações sociais e como ela pode trazer benefícios significativos para o sistema de controle externo. Por fim, a partir da análise comparativa dos marcos regulatórios, abrem-se caminhos para estudos ulteriores com ênfase nos aspectos processuais do consensualismo no controle externo.

**Palavras-chave**: consensualismo; teorias dialógicas; Mesas Técnicas; controle externo.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to present the theoretical background and the implementation of the Technical Boards, which have been adopted as a consensualist procedure within the Mato Grosso State Court of Auditors. The aim is to demonstrate that the evolution and transformation of the sanctioning logic of traditional external control mechanisms, brought about by the spread of institutional dialogue and consensualism, have culminated in the implementation of new techniques and procedures that are important for achieving democratic constitutional objectives and values. In view of this, the paper is based on the following problem: what is the legal nature of the Technical Boards set up by the Mato Grosso Court of Auditors, and what influenced the creation of this new procedure? To this end, the deductive technique and bibliographic review procedure are adopted, firstly to present the consensual and dialogical institutes developed within the Powers, and then specifically to present the institution of the Technical Boards within the Mato Grosso Court of Auditors, based on the delimitation of the existing regulatory framework and the presentation of some of the cases processed before them, which demonstrate the effectiveness of external control through this consensual procedure. The study shows how the resolution of administrative conflicts through the Technical Boards is

in line with the national and international policies of pacifying social relations and how it can bring significant benefits.

**Keywords**: consensualism; dialogical theories; Technical Boards; external control.

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

Data de submissão: 14/06/2023
Data de aprovação: 23/08/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

A defesa do consensualismo e do princípio dialógico, para além do âmbito processual, mas como essência de toda e qualquer atuação estatal, é a marca do constitucionalismo contemporâneo da pós-modernidade, fortemente influenciado pela crise dos pressupostos dogmáticos da modernidade nas mais diversas áreas do conhecimento. A crise do Estado é a crise do Direito, pautada na crença da centralidade e da territorialidade estatal (DIAS, 2003, p. 32).

A crise da modelagem estatal da modernidade e a tentativa de superação dos paradigmas não verificáveis materialmente refletiram a lição de Kuhn (2013, p. 100), no sentido de que "O significado das crises consiste exatamente no fato de que indicam que é chegada a ocasião para renovar os instrumentos".

Assim é que os diferentes campos do saber desenvolvem teorias voltadas a robustecer o estabelecimento das condições de decidibilidade dos conflitos sociais por meio de técnicas persuasivas e consensuais, transição da racionalidade instrumental para a racionalidade discursiva (HABERMAS, 1987, p. 24).

Discorrendo sobre o contexto histórico e jusfilosófico desencadeador desse processo de descentralização estatal, Moreira Neto (2007, p. 41), de modo precursor, defendeu a consensualidade como meio de apri-

morar a governabilidade (eficiência), garantir freios contra o abuso (legalidade), o atendimento do interesse público (justiça) e a responsabilidade pública (legitimidade), além de desenvolver a responsabilidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Com efeito, a solução pacífica das controvérsias é um valor constitucional apregoado no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

No contexto específico do controle consensual da administração pública, a ideia central é transformar a lógica dos mecanismos de controle. Em vez de serem encarados exclusivamente como instrumentos de punição, conforme a abordagem típica do Direito como uma ordem coercitiva, eles devem ser entendidos como um meio de resolver conflitos por intermédio do diálogo e da negociação. O objetivo é promover a pacificação das controvérsias e a harmonização das relações entre os órgãos da administração pública, entre esses e particulares, buscando sempre a conformidade com os princípios da Constituição e a satisfação do interesse público (FERRAZ, 2010, p. 287-294).

Dentre os diversos instrumentos dialógicos e consensuais de controle externo, o presente artigo visa discorrer sobre a implantação, o marco regulatório e a natureza jurídica das Mesas Técnicas assumidas como procedimento de cunho consensualista pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT).

A temática, considerada nessa introdução, é desenvolvida em seis partes. A segunda parte encontra-se voltada à exposição do princípio dialógico no âmbito dos poderes da República, demonstrando a consolidação do marco regulatório do consensualismo nas controvérsias que envolvem o poder público. Num terceiro momento, dedica-se à abordagem da inter-relação entre a difusão do consensualismo na administração pública e a ascensão do princípio dialógico e de métodos de solução pacífica dos conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas. Na quarta parte, trabalha-se

especificamente a instituição e o marco regulatório da Mesa Técnica no âmbito do TCE/MT, refletindo-se acerca de sua natureza jurídica e aspectos procedimentais. Na quinta parte, estudam-se os *cases* da Mesa Técnica do controle externo mato-grossense, com vistas a demonstrar a efetividade do controle externo dialógico e consensual e, por fim, na sexta parte, apresenta-se a conclusão das reflexões acima, com a abertura do tema para o desenvolvimento de outras abordagens igualmente relevantes.

## 2 A INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DIALÓGICO E DO CONSENSUALISMO NA ATUAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E MARCO REGULATÓRIO

O princípio dialógico, segundo o qual a comunicação é a unidade elementar que constitui os sistemas sociais, permitindo que o enunciado de uma pessoa estabeleça relação com enunciados passados ou futuros (retomada dialógica de enunciados antecedentes) (BAKHTIN, 2006, p. 275), é o princípio incidente e respeitado em todo e qualquer processo, como instrumento jurídico de pacificação das relações sociais controvertidas.

A própria garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CRFB/88) é inspirada pelo ideal democrático da efetiva inclusividade e participatividade dos sujeitos integrantes de uma dada relação social e pela possibilidade de dialogicidade entre eles num dado processo. Importante destacar, porém, que a incidência do princípio dialógico não é garantia de concordância entre as partes enunciadoras. A retomada dialógica de interesses distintos ocorre justamente para alcançar o equilíbrio entre posições contraditórias e para superar a tensão entre as partes (MARQUES NETO, 2015, p. 327).

A evolução em direção ao reconhecimento do consensualismo nas relações jurídicas com a administração pública indica a superação do antigo paradigma "público x privado", respaldado na visão de antagonismo entre esses interesses, em que o público prevalecia sobre o privado. Juristas como Cassese (2001), Marques Neto (2015) e Ávila (1998) apontam o

gradual abandono desse chamado "paradigma bipolar" nas relações entre o setor público e o setor privado.

Assim, não apenas a aproximação dialógica entre as partes, como ainda, o fomento da efetiva solução do conflito pelo modo mais pacífico e equilibrado possível, mediante a ponderação do exercício da autoridade e a busca pelo consenso. Estes são pensamentos que, sob diferentes vieses, difundem-se na Teoria Geral do Estado, com o deslocamento do papel do Estado na relação Estado-cidadão que cede espaço ao paradigma multipolar, com múltiplos agentes e interessados na discussão de assuntos públicos, o que demanda a revisitação da ideia de supremacia hierárquica abstrata do interesse público (CASSESE apud OLIVEIRA, 2009, p. 313).

Na esfera da atuação típica do Poder Judiciário, assiste-se à crescente difusão de ferramentas consensuais de resolução de disputas, com a instituição da política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito processual, por meio da Resolução nº 125/2010/CNJ, ratificada pelo Código de Processo Civil de 2015, que positivou a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos como dever processual de todas as partes no processo. Ainda em 2015, foram sancionadas a Lei nº 13.129/2015, que altera a Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307/96) e a Lei nº 13.140/2015, que dispõem sobre a mediação, ambas regulamentando de forma mais completa a matéria e dando maior abrangência ao tema. Todas essas leis, aplicáveis aos demais poderes e processos neles instaurados.

Na atuação administrativa atípica desses poderes e típica do Poder Executivo, a incidência da Lei de Arbitragem e da Lei de Mediação estrutura a implantação dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASCs) pela administração pública, trazida pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/21).

Nesse contexto jurídico, os Tribunais de Contas brasileiros passam a editar normas voltadas a regulamentar e viabilizar a implementação de

meios de solução pacífica de conflitos administrativos, orçamentários, financeiros, de economicidade e operacionais (públicos ou público-privados), no bojo dos processos de controle externo por eles apreciados, objeto do capítulo subsequente (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 314).

## 3 A ASCENSÃO DE INSTITUTOS, PROCEDIMENTOS E DE UNIDADES CONSENSUALISTAS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Classicamente, os Tribunais de Contas são conhecidos como entidades superiores de fiscalização, vocacionadas ao controle, preventivo e repressivo, da legalidade, da legitimidade e da economicidade do gerenciamento orçamentário, patrimonial, financeiro e ou operacional das gestões públicas, nos termos do artigo 71 da CRFB/88.

Nada obstante, há determinadas circunstâncias que tencionam inclinar a atuação dos Tribunais de Contas na seara do consensualismo estatal. Entre elas, é possível mencionar o fato de que muitos dos atos praticados pelas gestões públicas, que serão submetidas ao crivo da fiscalização ou do julgamento dos Tribunais de Contas, encontram-se regidos por todo o marco normativo da chamada administração dialógica ou consensual, na forma exposta no capítulo anterior. Assim, muitos desses atos transacionais praticados por gestores públicos deverão primar pelos meios consensuais de solução dos conflitos administrativos.

Como bem destacado pelo Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Bruno Dantas, ao abordar acerca do tema "Soluções Consensuais medidas pelos Tribunais de Contas", durante o seminário "Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas", realizado pelo TCE/MT, a promoção de soluções consensuais ou autocompositivas e a celebração de negócios jurídicos processuais marcam o progressivo desprestígio do contencioso e a assunção dessa via, como última instância e razão de atuação do poder público (DANTAS, 2023).

Exemplo dessa submissão ao controle externo de *cases* administrativos de prática de consensualismo foi o julgamento, pelo TCU, acerca da legalidade e legitimidade das cláusulas de contratos administrativos que dispunham sobre a possibilidade de arbitragens em câmaras privadas, nos autos da Representação nº 000.723/2020-7, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

No âmbito estadual, ressalta-se a Instrução Normativa nº 68/2019/TCE/RO, editada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que prevê a possibilidade de composição extrajudicial homologada posteriormente. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), por meio da Resolução nº 2/2020, instituiu procedimento de Mesas Técnicas assemelhadas às audiências judiciais, visando a resolver questões específicas.

Tal mudança do foco de como se exercer as atribuições constitucionais é reforçada ainda pelo §1º do artigo 13 do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a Lei de Introdução do Direito Brasileiro (LINDB), o qual estabelece que a atuação dos órgãos de controle deverá privilegiar a atuação preventiva, em detrimento da punitiva.

Quanto à competência normativa em tema de procedimento de controle externo, cabe destacar que os Tribunais de Contas possuem poderes para regulamentação de suas atuações fiscalizatórias e controladoras, decorrentes da extensão de poderes normativos, constitucionalmente conferidos aos tribunais pela alínea "a" do inciso I do artigo 96 da CRFB/88, ainda que de forma implícita. Como bem defende Ramires (2018), os Tribunais de Contas foram constitucionalmente aparelhados com poderes monogenéticos, tese essa defendida também pela Procuradoria Geral da República, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 593/RJ), sob julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF).

Inspirados pelo teor dessas normas, o TCE/MT, mediante a Resolução Normativa RN 12/2021-TP/TCE/MT, regulamentou a instituição das Mesas Técnicas, como procedimento voltado à aproximação dialógica tanto dos jurisdicionados com o corpo de auditores, que exercem função

acusatória e instrutiva, quanto dos jurisdicionados com os particulares que contra eles pleiteiam ações de controle dos Tribunais.

As Mesas Técnicas de São Paulo e do Mato Grosso possuem diferenças regulatórias. Ambas buscam celeridade e proximidade entre gestores e órgãos técnicos dos Tribunais de Contas. São vistas como audiências públicas de trabalho para esclarecer apontamentos técnicos. Em São Paulo, assemelham-se as audiências judiciais, enquanto em Mato Grosso há um enfoque maior no consensualismo, havendo a expressa previsão delas como um procedimento para "construir soluções administrativas colaborativas e buscar o consenso".

Atentando para essa prática dialógica e consensualista, sob o norte transnacional da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) emitiu a Nota Recomendatória nº 02/2022, pela qual, em seus considerandos, reconhece que "a função administrativa não é exercida somente por meio de ações unilaterais e imperativas, mas também pela adoção de instrumentos de solução de controvérsias baseados na consensualidade, com vistas ao aumento da eficiência do Estado" e que "a atuação dialógica e consensual tem se revelado uma prática [...] no exercício instrumental de suas competências".

Considerando o recorte metodológico do objeto adotado por este artigo, os capítulos seguintes se debruçarão, especificamente, sobre o marco regulatório, a natureza jurídica, o rito e a jurisprudência acerca dos procedimentos da Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## 4 MESA TÉCNICA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO: MARCO REGULATÓRIO, PROCEDIMENTO, NATUREZA JURÍDICA

Como visto, a Mesa Técnica foi instituída pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, inspirada nos ideais internacionais e pautada no marco regulatório nacional do consensualismo na administração pública.

O TCE/MT assume a Mesa Técnica como uma audiência pública (reunião de trabalho) entre representantes de órgãos e entidades jurisdicionadas. Busca "promover troca de informações, visando a esclarecer os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas" (inciso IV do § 3º do artigo 1º da RN 12/2021-TP/TCE/MT).

Mais do que isso, no entanto, a Mesa Técnica mato-grossense é um procedimento de aproximação entre jurisdicionados, corpo técnico e deliberativo do Tribunal. Ela visa à construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados, com possibilidade de viabilizar autocomposições administrativas e formar consensos em consultas e normatizações com efeitos externos.

De forma notável, o inciso VI do §3º do artigo 1º do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021-TP/TCE/MT), alinhado com o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), estipula que uma das possibilidades de aplicação do procedimento da Mesa Técnica é a mediação da autocomposição entre a administração pública e as particulares, quando já houver um vínculo formalizado por contratos ou instrumentos similares.

Segundo o marco regulatório, existe a possibilidade de mediação e conciliação antes de deflagrado qualquer processo fiscalizatório (levantamento, auditoria, inspeção) ou de responsabilização (contas, tomada de contas, denúncia ou representação), como também admite a adoção de tais métodos na fase processual, assim como ocorre nas recuperações judiciais e falências. Pode-se falar, portanto, que há nesse Tribunal de Contas mediação e conciliação antecedente e incidental (art. 20-B da Lei Complementar Estadual nº 752/2022).

Nesse ponto, considerando a natureza jurídica, a finalidade e o caráter não taxativo das hipóteses legais de cabimento da Mesa Técnica, defende-se também que esta pode ser usada como procedimento apropriado para o processamento dos pedidos de autorização de composição extrajudicial dos conflitos, previsto no §4º do artigo 36 da Lei de Mediação.

O consensualismo preconizado na Mesa Técnica, quer para solução de conflitos, quer para construção de soluções técnico-administrativas, foi reforçado pelo Código de Processo de Controle Externo (Lei Complementar Estadual nº 752/2022), primeira lei processual desse tipo editada no país, precisamente no inciso IV do seu artigo 2º, que prevê expressamente "a promoção, quando for o caso, de soluções consensuais ou autocompositivas, inclusive com uso de mediação e celebração de negócios jurídicos processuais" como uma das normas fundamentais basilares do processo perante o TCE/MT.

A linha evolutiva que o TCE/MT segue, na seara do consensualismo, foi mencionada pelo consultor externo e orientador do projeto da Lei Complementar, Fredie Didier (2023, p. 18 do Código de Processo de Controle Externo) quando destacou, na exposição de motivos:

> Não há razão para o processo de controle externo, que já conta com instrumentos de solução consensual tradicionais, como o termo de ajustamento de gestão, não se alinhar ainda mais a essa tendência. Daí a previsão do inciso IV, que traz importante cláusula geral a respeito do assunto, permitindo, inclusive, a celebração de negócios jurídicos processuais (DIDIER, 2023, p. 18).

Institucionalmente, a criação da Mesa Técnica no TCE/MT importou criação de duas unidades internas, a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudências (CNPJur) e a Secretaria de Normas e Jurisprudência (SNJur), por meio da Resolução Normativa nº 13/2021. Essa estruturação tem repercussões procedimentais importantes, uma vez que a Mesa Técnica no TCE/MT não tramita na unidade técnica, mas perante a CNPJur, com apoio da SNJur.

Isso não significa haver avocação da competência do relator originário, pois, conforme prevê o §4º do artigo 1º da RN 12/2021-TP/ TCE/MT, a substituição da manifestação prévia do jurisdicionado pelo procedimento da Mesa Técnica demanda decisão do Relator do processo de fiscalização.

Procedimentalmente, destaca-se que o rol de legitimados a propor esse procedimento perante o TCE/MT é amplo e democrático, e permite a

participação de diferentes atores da sociedade. Além dos gestores públicos e agentes jurisdicionados, são reconhecidos como legitimados para iniciar o processo das Mesas Técnicas organizações da sociedade civil, entidades de classe, universidades e demais órgãos e entidades interessados na temática em discussão.

Essa abertura na definição dos legitimados reforça o caráter inclusivo e participativo das Mesas Técnicas, e permite que diferentes perspectivas e conhecimentos sejam considerados no processo de diálogo e construção de soluções consensuais. Essa diversidade de atores contribui para a ampliação da legitimidade e da representatividade das decisões tomadas no âmbito das Mesas Técnicas, fortalecendo o compromisso com os princípios democráticos e o aprimoramento do controle externo.

Em todos os casos há a previsão da legitimidade do Relator do processo de fiscalização para propor a instauração de Mesa Técnica, sendo que o titular do órgão ou da entidade jurisdicionada poderá provocar a atuação do Relator nesse sentido. A RN 12/2021-TP/TCE/MT ainda prevê um rol de mais cinco legitimados diretos e de três legitimados indiretos, dentre esses últimos "os particulares interessados", os quais, em regra, são cidadãos que possuem legitimidade constitucional para propor denúncias (§2º do artigo 73 da CRFB/88) e os licitantes ou terceiros potencialmente afetados pelas decisões dos Tribunais de Contas, detentores da legitimidade de propor Representações Externas (§4º do artigo 170 da Lei nº 14.133/2021).

## 5 A PRÁTICA DAS MESAS TÉCNICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO E A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO CONSENSUAL

O TCE/MT tem sido atuante na utilização dos procedimentos consensuais relacionados às Mesas Técnicas.

Em apenas pouco mais de dois anos, o TCE/MT registrou doze procedimentos de Mesas Técnicas admitidos e instaurados desde 2021. Ao

todo, já foram finalizados os processos e trâmites de seis mesas técnicas, e outras se encontram em fase de instrução ou de admissão.

Observa-se, dos casos, que as partes convidadas a dialogar e integrar as mesas são instituições do setor público e do setor privado que possuem interesse, que são afetadas diretamente pelo deslinde da questão ou, ainda, que têm atuação estratégica na resolução do problema apresentado.

De acordo com Monteiro e Bordin (2021), as Mesas Técnicas inicialmente seriam instrumentos processuais adotados pelos Tribunais de Contas com o objetivo de aprimorar as contratações públicas. No entanto, é importante ressaltar que as normativas do Estado de Mato Grosso evidenciam que o escopo dessas mesas, no âmbito daquela Corte, vai além do que é descrito por esses autores, uma vez que elas podem ser utilizadas para solucionar controvérsias que não estejam relacionadas apenas às contratações públicas.

O *leading case* que inspirou a adoção da Mesa Técnica foi a discussão entre o Governo, a Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE/MT) e a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso (PGE/MT) acerca da juridicidade da utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras e de serviços de engenharia nos prédios públicos, diante da necessidade generalizada de conservações, reformas e intervenções prediais em imóveis públicos, para cumprimento do disposto no artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Observe-se que a provocação do Executivo estadual de submeter o parecer técnico-jurídico da CGE/MT ao TCE/MT, visando a "o acolhimento do modelo de contratação proposto", nos moldes tradicionais de fiscalização e controle externo, não encontraria locus de acolhimento jurídico, posto que, há muito, consolidada jurisprudência no sentido de que "o artigo 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público", como definido pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 916-8. Lado outro, máxime, se poderia acolher a demanda como um

Pedido de Consulta, sem força de prejulgado, posto se tratar de um caso concreto, conforme disciplina o artigo 22 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021-TP/TCEMT).

Sob a perspectiva do consensualismo, todavia, a demanda ganhou um contorno dialógico, preventivo de conflitos da administração pública, sem invadir a competência de outros poderes e extrapolar a vedação ao exame prévio de validade de contratos firmados com o poder público. Foi nesse lanço de ideais que a questão foi submetida às unidades técnicas e, por fim, ao Ministério Público de Contas, o qual opinou, em consenso com os órgãos de auditorias instrutivos, pela possibilidade jurídica da modelagem licitatória.

A atuação do Tribunal, no caso, foi denominada de Mesa Técnica embrião, que resultou na edição da Resolução Normativa nº 06/2021-TP, aprovando estudo técnico formulado multilateralmente, que dispôs sobre a utilização de Sistema de Registro de Preços para realização de conservação, reforma e intervenção predial por meio de obras e serviços de engenharia. Posteriormente, tal estudo passou a nortear o próprio Tribunal de Contas e demais jurisdicionados sobre a matéria.

No ano seguinte, foram instauradas mais cinco Mesas Técnicas, dentre as quais vale destacar o teor daquelas que trataram dos contratos emergenciais de transporte do município de Cuiabá, da estadualização da Rodovia Federal BR-174 (transformada em Rodovia Estadual MT-170) e dos impasses socioambientais do processo de licenciamento da Ferrovia Lucas-Rondonópolis, que atravessa terras indígenas.

Nesse ano, sobressaiu-se a Mesa Técnica n° 01/2022 (Decisão Normativa n° 02/ 2022, referente ao Processo nº 60.058-0/2021/TCE/MT), que tratou das mudanças na prestação de serviços de transporte público geradas pela pandemia da Covid-19. Em razão da situação emergencial, os serviços de transporte público sofreram grandes impactos que se estenderam no tempo e acarretaram efeitos sobre o faturamento das concessionárias, decorrentes da redução do número de passageiros, provocada por medidas de isolamento social e de restrição de circulação de pessoas.

Consequentemente, as empresas concessionárias de transporte público requereram o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Nesse momento, surgiu um impasse entre os componentes de cálculos apresentados pela Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá e os pelas empresas.

A emergência da pandemia trouxe esse e diversos outros desafios para a administração pública (RIBEIRO, 2020), de modo que as instituições tiveram que se adaptar. Tais questões não puderam ser ignoradas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que precisou alterar substancialmente o foco de suas preocupações para colaborar com a solução dos problemas sem, contudo, perder a função essencial para o qual foi criado.

Diante desse cenário, com o intuito de dar celeridade e colaborar com a resolução do impasse, o TCE/MT atuou com êxito sobre essa questão por meio da Mesa Técnica. Durante o procedimento, teve-se o cuidado de seguir a orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.576/2010, no sentido de que não compete ao controle externo chancelar ou deferir pedido de reequilíbrio de contrato que deve ser requerido e negociado com a administração contratante.

Em vista disso, foi pontuado desde o primeiro momento que o procedimento conciliatório da Mesa Técnica não tratou com exatidão dos cálculos, tampouco do emprego de metodologias e técnicas para formulação de valores dos contratos, deixando claro aos jurisdicionados e aos demais interessados que tal atividade amoldar-se-ia ao núcleo essencial do procedimento fiscalizatório futuro.

Outra questão bem pontuada foi a de que a Mesa Técnica não desincumbiu o gestor ou qualquer outro fiscalizado de suas responsabilidades legais e contratuais, nem afastou o múnus público de agir com prudência e segurança nos atos administrativos, especialmente no tocante ao dever de fazer constar nos autos do processo de contratação a análise pormenorizada dos custos da avença, conforme disposto no Acórdão nº 1.431/2017 do Tribunal de Contas da União.

Por fim, foi expressamente consignado que as questões debatidas na mesa não diziam respeito à análise da legalidade e legitimidade dos procedimentos e atos relacionados ao processo de contratação, execução contratual e nem mesmo quanto ao processo de reequilíbrio dos preços, propriamente.

Outra experiência do TCE/MT foi a Mesa Técnica nº 02/2022 (Decisão Normativa nº 01/2022, referente ao Processo nº 81.864-0/2021/TCE/MT), que discutiu um caso de difícil resolução para o Governo do estado de Mato Grosso, relacionado à repercussão da estadualização da Rodovia Federal BR-174 (atualmente Rodovia Estadual MT-170) sobre os contatos de concessão de trechos da rodovia que interligam Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima, sendo, por isso, uma das mais importantes rotas de escoamento da produção da região noroeste de Mato Grosso.

A fixação de entendimento sobre a continuidade dos contratos de concessão após a estadualização da Rodovia Federal BR-174 foi importante para atender à situação emergencial de manutenção da rodovia e, com isso, afastar os riscos advindos da não adoção de medidas imediatas de pavimentação e implantação de pontes de concreto nos trechos necessários.

A Mesa Técnica nº 04/2022 (Decisão Normativa nº 05/2022, referente ao Processo nº 17.807-1/2022/TCE/MT) trouxe, por sua vez, uma das demandas mais singulares de atuação do TCE/MT. O impulso para instauração partiu do Ministério Público de Contas, após a provocação feita pela Procuradoria de Defesa da Cidadania do Ministério Público Federal, que buscou o apoio técnico do TCE/MT para o deslinde da situação técnico-jurídica, em benefício da sociedade mato-grossense.

Note-se que, nesse caso específico, a discussão se estruturou a partir da interação de um ente de controle – o Ministério Público Federal – conclamando a via dialógica aberta por outro ente de controle de natureza *sui generis* – o Tribunal de Contas – com o objetivo de promover a construção conjunta com diálogo transparente e aberto para busca de soluções.

Em que pese o escopo do estudo não estivesse relacionado com licitações e contratos, a Corte de Contas entendeu que o pedido atendia

aos pressupostos normativos para instauração de Mesa Técnica em razão da relevância, complexidade e da grande repercussão da execução do projeto de construção da Ferrovia com extensão aproximada de 730 km, cujo valor estimado do contrato, de acordo com as projeções apresentadas, é de doze bilhões de reais.

Quando o assunto foi levado para o Tribunal de Contas, o contrato se encontrava suspenso em razão do não cumprimento das exigências socioambientais de licenciamento ambiental. A questão foi encaminhada ao Tribunal de Contas após o ajuizamento da Ação Civil Pública (Processo nº 1002227-67.2022.4.01.3602) perante a 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Rondonópolis. Na demanda judicial, questionava-se o fato do Estado de Mato Grosso, por intermédio de seu órgão licenciador, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema/MT), não ter procedido, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) das comunidades indígenas Tadarimana e Teresa Cristina dos povos *Boe-Bororo* impactados pelo empreendimento.

O TCE/MT reconheceu prontamente que o caso atraía a competência constitucional da Corte sobre a tutela do patrimônio cultural e socioambiental no Estado de Mato Grosso. A conciliação conduzida pelo TCE/MT, no caso, resultou na assinatura do Termo de Compromisso entre o Estado de Mato Grosso, o Ministério Público Federal, a Comunidade Indígena, representada pela Defensoria Pública Federal, e a empresa Rumo S.A. Firmou-se, assim, o compromisso de realização da CLPI dos *Boe-Bororo* como obrigação condicionante para a emissão, pela Sema/MT, das licenças ambientais relacionadas ao empreendimento.

O compromisso homologado resultou na revogação da tutela de urgência judicial que havia determinado a suspensão do empreendimento. Para além disso, o TCE/MT também se comprometeu a realizar estudos técnicos sobre a regulamentação do procedimento formal de CLPI dos povos indígenas em Mato Grosso em casos futuros, seguindo os ditames da Convenção nº 169 da OIT.

A experiência mais recente, por parte da Mesa Técnica nº 05/2023 (Decisão Normativa nº 03/2023/TCE/MT, referente ao Processo nº 51.007-6/2023/TCE/MT), assegurou a continuidade das obras do novo Hospital Universitário Júlio Muller, que está sendo construído em uma área de 58,3 mil metros quadrados, com oito blocos hospitalares equipados com 228 leitos de internação, 68 leitos de repouso, 63 leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), sendo 18 pediátricos, 25 neonatais, além de 12 centros cirúrgicos, 85 consultórios, 45 salas de exame, 21 salas para banco de sangue e triagem.

O impulso para a formação da Mesa Técnica partiu do Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, com intuito de buscar solução técnico-jurídica para execução do instrumento contratual de construção do hospital. O Governo informou que existiam diversas dificuldades para continuidade do contrato de elevado valor e de relevante interesse público, tanto para a administração, quanto para a sociedade mato-grossense.

Durante a reunião da Mesa Técnica, foram discutidos os ajustes nos critérios de medição e pagamento para a aquisição de equipamentos necessários ao serviço. Com base em uma manifestação da Secretaria de Normas e Jurisprudência, a Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo deliberou sobre a legalidade de um aditivo ao contrato celebrado com a empresa responsável pela obra. Ficou estabelecido que o Governo e a Universidade poderão pagar pelos equipamentos adquiridos pela empresa, desde que devidamente comprovados os pagamentos realizados por ela.

Nesse caso, a abordagem consensual propiciou a construção de caminhos juridicamente viáveis para que a administração evitasse a necessidade de uma nova licitação e acelerasse a conclusão da obra. A análise e a discussão conjunta sobre os problemas pontuais, enfrentados pelos gestores públicos, foram importantes para superar um impasse jurídico que poderia resultar na paralisação dos trabalhos e na judicialização do caso, com consequentes prejuízos ao erário e à sociedade.

## 6 CONCLUSÃO

A transição da rigidez estatal unilateralista e autoritária para a flexibilidade democrática e a prevalência do agir comunicativo na pós-modernidade trouxe profundas mudanças nas técnicas de decidibilidade dos conflitos sociais pelo Estado. Essa mudança reflete uma nova perspectiva sobre as relações entre a administração pública e os cidadãos, bem como entre a administração pública e seus órgãos fiscalizadores, dentre eles os Tribunais de Contas.

As significativas mudanças no controle externo contemporâneo ocorrem com o intuito de reexaminar tanto os propósitos dos Tribunais de Contas quanto às funções típicas do modelo constitucional, assim como a maneira convencional com que essas funções eram desempenhadas. Como resultado, o processo de determinação do interesse público passa a ser conduzido por meio de uma perspectiva consensual e dialógica, em contraste com a perspectiva imperativa e monológica dominante, que desconsidera o emprego de mecanismos comunicacionais internos e externos às estruturas administrativas.

Nesse contexto, assiste-se a uma paulatina e crescente criação de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo de substituir, ao menos parcialmente, o controle-sanção pelo controle-consenso e o controle-repressão pelo controle-impulso (FERRAZ, 2011). Justamente porque, atualmente, o foco do controle não é apenas a imposição de sanções, mas também a pacificação negociada das controvérsias na ordem interna, em conformidade com o que preceitua o preâmbulo da Constituição da República de 1988.

As Mesas Técnicas implementadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso simbolizam mais um importante passo na direção de se reconhecer o consensualismo e a possibilidade de equilíbrio de interesses nas relações jurídicas que envolvem a administração pública.

Conforme se colhe, houve efetividade do controle externo, com ampla revisibilidade técnico-auditorial e jurídica dos conflitos administrativos analisados, de todos os jurisdicionados, inclusive com diálogo entre outras instituições que compõem o sistema de controle da administração, para a construção de soluções administrativas que culminaram no desentrave de relevantes e vultosas licitações e da não paralisação de serviços públicos contínuos.

## REFERÊNCIAS

ATRICON. Associação dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

ÁVILA, H. B. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 24, p. 159-180, 1998.

BAKHTIN, M. O problema do texto na linguística, na filosofia e em outras ciências humanas. *In*: **Estética da criação verbal**. Tradução Paulo Bezerra. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n° 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União. Brasília, DF, ano 84, n. 186, p. 18897, 24 set. 1996.
Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=24/09/1996. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2005. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI916-8**. Ação de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso contra a Lei Ordinária nº 6.209/1993. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. DJe nº 43, publicação 6 de março 2009. Ementário nº 2351-1. Brasília, DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=579476. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DJE/CNJ nº 219/2010, de 01/12/2010, p. 2-14 e republicada no DJE/CNJ nº 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf#:~:text=Poder%20Judici%C3%A1rio%20.%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20.,%20uso%20de%20suas%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20constitucionais%20e%20. Acesso em 19 ago. 2023.

BRASIL. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção n° 169**, sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano 152, n. 99, p. 1, 27 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano 152, n. 121, p. 4, 29 jun. 2015.
Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas Da União (Plenário 1). **Acórdão n° 1.431/2017** - Consulta formulada pelo ministro do turismo. Questionamento sobre a aplicação da teoria da imprevisão e da possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual em razão de variações cambiais ocorridas devido a oscilações naturais dos fatores de mercado. Relator:

Ministro Vital do Rêgo. 21 jun. 2017. Esclarecimentos ao consulente. Arquivamento. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano 95, n. 80, p. 1, 26 de abr. 2018. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=26/04/2018&totalArquivos=128. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano 161, n. 111, p. 4, 11 de jun. 2019. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/06/2019&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=113. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental **ADPF 593/RJ**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental do Art. 16- §7.º da Lei Municipal nº 289/1981 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) e Artigos 21 e 24 do Regimento Interno do TCM-RJ). Relator: Ministro Luiz Fux. Processo eletrônico número único 7000254-95.2019.1.00.0000, 18 de junho 2019. Brasília, DF.
Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?inciden-

te=5720905. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental **ADPF 593/RJ**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental do Art. 16- §7.º da Lei Municipal nº 289/1981 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) e Artigos 21 e 24 do Regimento Interno do TCM-RJ). Relator: Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge, 12 jun. 2019. Brasília, DF.
Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF593TCMRJ.pdf/view. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano 159, n° 61-F, p. 1, 1 de abr. 2021. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=613&pagina=1&data=01/04/2021&totalArquivos=26. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Justiça Federal (1ª Região). **Ação Civil Pública nº 1002227-67.2022.4.01.3602**, de 29 de março de 2022. Versa sobre procedimento de licenciamento ambiental do empreendimento ferroviário Rondonópolis - Lucas do Rio Verde, à revelia de estudos específicos pertinentes aos impactos da obra sobre a população indígena (estudo de componente indígena), bem assim sem a devida consulta prévia, livre e informada junto à população indígena diretamente interessada. Autor: Procurador da República Rodrigo Pires de Almeida. Réus: Rumo Malha Norte S.A, Estado de Mato Grosso, Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Processo nº 1002227-67.2022.4.01.3602. Rondonópolis, MT, 2022. Disponível em: https://revistacenarium.com.br/wp-content/uploads/2022/08/PETI-

CAO-INICIAL-1002227-67.2022.4.01.3602-1.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.576/2010** – Representação. Anulação de licitações e dos contratos delas decorrentes. Contratação emergencial de outra empresa por preço bem superior ao custo dos contratos anulados. Medida cautelar de retenção parcial de pagamentos. Oitiva do ministério e da empresa contratada. Audiência do gestor. Rejeição de parte das razões de justificativa apresentadas. Configuração de sobrepreço. Fixação de prazo para repactuação ou anulação do contrato emergencial. Acórdão 645/2009 - TCU - Plenário, mantido pelo acórdão 1.280/2009 - TCU - plenário. Pedido de reexame. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-09-29;2576. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara – Grupo I – Classe VII – Plenário). **Representação nº 000.723/2020-7**. Representação formulada pelo Deputado Federal Eli Corrêa Filho, acerca da legalidade e legitimidade das cláusulas de contratos administrativos que disponham sobre a possibilidade de arbitragens em câmaras privadas, quando relativas a temas cuja competência de exame pertence às Agências Reguladoras, especialmente quando atinentes ao setor portuário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo TC 000.723/2020-7. Ata 45/2020 – Plenário 11. Brasília, DF, Sessão 25 nov. 2020 (telepresencial). Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/tcu-arbitragem-camara-privada-setor.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

CASSESE, S. L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato. **Rivista Trimestalli di Diritto Pubblico**, Milão, n. 3, p. 601-650, 2001.

DANTAS, B. Soluções Consensuais mediadas pelos tribunais de contas (Palestra telepresencial), Seminário: **Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas**, Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, 12 de maio de 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/2rCPu5z8t1w?feature=share. Acesso em: 12 maio 2023.

DIAS, M. T. F. **Direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FERRAZ, L. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. *In*: **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**. Belo Horizonte, ano 8, n. 31, out./dez. 2010.

FERRAZ, L. Termo de Ajustamento de Gestão. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 27, Salvador, Bahia, set./out./nov. 2011.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa II**: crítica de la razón funcionalista. Tradução Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987.

INTOSAI. XXIII INCOSAI 2019. **Moscow Declaration**, 25-27 sep. 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/79/A4/7D/C2/67EAE610442897E6F18818A8/Moscow%20declaration_EN_.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 12. ed. São Paulo, Editora Perspectiva, 2013.

MARQUES NETO, F. de A. **Concessões**, 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº 02/2022, de 25 de outubro de 2021**. Homologa as soluções técnico-jurídicas consensadas pela Mesa Técnica nº 01/2022, fundamentadas nos estudos técnicos constantes do Processo nº 60.058-0/2021 e na Resolução Normativa nº 12/2021. Cuiabá: TCEMT, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/decisao-normativa-no-22022-processo-no-6005802021/112280. Acesso em: 20 ago. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2021** (RN 12/2021-TP/TCEMT). Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Cuiabá: TCEMT, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-122021-tp-processo-no-7957632021/104388. Acesso em: 3 abr. 2023.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 13, de 23 de novembro de 2021** (RN13/2021-TP/TCEMT). Institui a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur, cria a Secretaria de Normas e Jurisprudência – SNJur, e dá outras providências. Disponível em: https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00104389/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2013-2021-TP.pdf. Acesso em: 3 abr. 2023.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 16, de dezembro, de 2021**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual nº 269, de 29 de janeiro de 2007. Atualizado até a Ementa Re-

gimental n° 2/2023. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/regimento-interno-do-tce-mt-anexo-unico-rn-162021-atualizado-ate-a-emenda-regimental-22023/119523. Acesso em: 19 ago. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de. **Resolução Normativa nº 6, de 29 de junho de 2021** (RN 6/2021-TP/TCEMT). Aprova o estudo técnico que dispõe sobre a utilização de Sistema de Registro de Preços (SRP) para realização de conservação, reforma e intervenção predial por meio de obras e serviços de engenharia. Cuiabá: TCEMT, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-62021-tp-processo-no-5416802021/102199. Acesso em: 20 ago. 2023.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. **Lei complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022**. Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br;mato.grosso:estadual:lei.complementar:2022-12-19;752. Acesso em: 10 maio 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº 01/2022, de 12 de junho de 2022**. Homologa as soluções técnico-jurídicas consensadas pela Mesa Técnica nº 02/2022 fundamentadas nos estudos técnicos constantes do Processo nº 81.864-0/2021 e na Resolução Normativa nº 12/2021. Cuiabá: TCEMT, 2022. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/decisao-normativa-no-12022-processo-no-8186402021/108585. Acesso em: 20 ago. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº 05/2022, de 13 de dezembro de 2022**. Homologa as soluções técnico-jurídicas consensadas pela Mesa Técnica nº 04/2022, fundamentadas nos estudos técnicos constantes do Processo nº 17.807-1/2022 e na Resolução Normativa 12/2021. Cuiabá: TCE/MT, 2022. Disponível em: https://www.

tce.mt.gov.br/conteudo/download/decisao-normativa-no-52022-processo-no-1780712022/113511. Acesso em: 20 ago. 2023.

MATO GROSSO. Secretaria de Comunicação do TCE-MT. Mesas técnicas do TCE-MT são referência na implantação do consensualismo no TCU. *In*: **Tribunal de Contas**, Mato Grosso, 2023. Disponível em: https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/55726/t/Mesas+t%E9cnicas+do+TCE-MT+s%E3o+refer%EAncia+na+implanta%E7%E3o+do+consensualismo+no+TCU. Acesso em: 3 abr. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº 03/2023**, de 6 de junho de 2023. Homologa as soluções técnico-jurídicas consensadas pela Mesa Técnica nº 05/2023 fundamentadas nos estudos técnicos constantes do Processo nº 51.007-6/2023 e na Resolução Normativa nº 12/2021. Cuiabá: TCEMT, 2023. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/decisao-normativa-no-32023-pp-processo-no-51007-62023/118511. Acesso em: 20 ago. 2023.

MONTEIRO, E. dos S.; BORDIN, N. A. P. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. *In*: **Revista Simetria do Tribunal De Contas do Município De São Paulo**, ano VI, n. 7, 2021. Disponível em: https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/10. Acesso em: 5 abr. 2023.

MOREIRA NETO, D. de F. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

RAMIRES, R. L. de C. F. O poder nomogenético dos tribunais de contas. **Revista Fórum Administrativo** [recurso eletrônico]: Direito Público. Belo Horizonte, v. 18, n. 209, jul. 2018.

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. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220200244. Acesso em: 9 maio 2023.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº 68/2019/ TCE-RO**. Dispõe sobre a instauração, instrução, organização e o encaminhamento das tomadas de contas especiais pela administração pública estadual e municipal para processamento e julgamento perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e estabelece normas gerais sobre a adoção de medidas administrativas antecedentes e sobre a autocomposição a ser realizada na fase interna desses processos.
Disponível em: https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-68-2019.pdf). Acesso em: 3 abr. 2023.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas de. **Resolução nº 02, de 4 de março de 2020**. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Publicado no DOC de 9 fev. 2023, p. 95-96. São Paulo: TCMSP, 2020. Disponível em: https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947. Acesso em: 3 abr. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# O registro tácito do ato de pessoal submetido ao Tribunal de Contas e os atos inválidos por flagrante inconstitucionalidade

Tacit register of personnel act submitted to the Court of Auditors and the invalid acts due to flagrant unconstitutionality

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.860

**Evandro Nunes Franco**[1]
**Vladimir da Rocha França**[2]

## RESUMO

Por historicamente possuírem natureza jurídica de ato complexo, os atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, durante muito tempo, tiveram um tratamento distinto em relação à garantia da ampla defesa, do contraditório e na razoável duração do processo do interessado eventualmente afetado pela decisão denegatória da Corte de Contas. Com a edição da tese de repercussão geral presente no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se instituiu o prazo decadencial de cinco anos para o julgamento dos atos de pessoal pelos Tribunais de Contas, contados da entrada do processo na Corte, assiste-se a uma virada no tratamento da matéria, na qual o controle externo da Administração Pública deve reavaliar sua forma de atuação. No intuito de traçar um delineamento sobre a situação, especialmente em relação aos atos de pessoal eivados de flagrante inconstitucionalidade, este artigo, de natureza descritiva e exploratória, busca revisitar o conceito do ato de pessoal sujeito a registro, analisar o teor da tese emitida pelo STF, traçar um panorama sobre a invalidação dos atos administrativos e analisar o impacto da nova situação frente à atuação dos Tribunais de Contas. Concluiu-se que, apesar de haver elementos que possam contornar a desconstituição da competência consti-

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Constitucional pela UFRN. Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). E-mail: evandronfranco@outlook.com

2 Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: vrochafranca@gmail.com

tucional de registro dos atos de pessoal, as Cortes de Contas devem buscar meios mais efetivos de exercer o controle sobre a matéria de forma a não constituir situações flagrantemente inconstitucionais em atos perenes.

**Palavras-chave:** jurisdição constitucional; Supremo Tribunal Federal; Tribunais de Contas; atos de pessoal sujeitos a registro; invalidação de ato administrativo.

## ABSTRACT

Historically possessing the legal nature of a complex act, the acts of personnel subject to registration by the Courts of Accounts had a different treatment in terms of the guarantee of ample defense, the contradictory, and the reasonable duration of the process for the interested party eventually affected by the denying decision of the Audit Courts for a long time. With the edition of the thesis of general repercussion present in Theme 445 of the Federal Supreme Court, in which the decadence period of five years was established for the judgment of personnel acts by the Courts of Auditors, counted from the entry of the process in the Court, we are witnessing a turning point in the treatment of the matter, in which public administration's external control must reassess its way of acting. Aiming by outlining the situation, especially in relation to acts of personnel that are flagrantly unconstitutional, this article, of a descriptive and exploratory nature, seeks to revisit the concept of the act of personnel subject to registration, analyze the content of the thesis issued by the STF, outline an overview of the invalidation of administrative acts, and analyze the impact of the new situation on the performance of the Courts of Auditors. It was concluded that, even though there are elements that can circumvent the constitutional competence to register personnel acts, the Courts of Accounts must seek more effective means of exercising control over the matter in order to not constitute flagrantly unconstitutional situations into perennial acts.

**Keywords:** constitutional jurisdiction; Federal Supreme Court; Audit Courts; personnel acts subject to registration; invalidation of administrative act.

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



Data de submissão: 02/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553 pelo Supremo Tribunal Federal, do qual se originou o Tema de Repercussão Geral nº 445, resultou na quebra de uma posição consolidada durante mais de sessenta anos, que entendia pela não incidência da decadência nos atos de pessoal submetidos a registro pelos Tribunais de Contas anteriormente à confirmação de registro efetuada em sede de decisão pelas Cortes de Contas.

A nova tese fixada, reforçando a preponderância do modelo jurisprudencial frente ao normativo, em situação capitaneada pelo Supremo Tribunal Federal, entendeu que os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos, contados desde o ingresso do respectivo processo à Corte de Contas, para o julgamento da legalidade do ato de pessoal, sob pena de registro tácito, perfectibilizando o ato de forma, se não compulsória, vinculada, em razão da decadência da prerrogativa de questionamento da legalidade ou regularidade do ato.

Ocorre que a operação da decadência sobre a apreciação dos atos de pessoal sujeitos a registro conflita com diversas situações consolidadas, como a não incidência da ampla defesa e do contraditório nessa matéria, e com a jurisprudencialmente consagrada natureza jurídica de ato complexo dos atos de pessoal. Ainda, entra em confronto direto com a não incidência da decadência quando a Administração ou o controlador se deparar com um ato no qual haja flagrante inconstitucionalidade em sua composição.

Tendo em vista toda a situação acima relatada, levanta-se o seguinte questionamento: quais os possíveis delineamentos e consequências, no

âmbito dos Tribunais de Contas, se o ato a eles submetido para registro estiver eivado de inconstitucionalidade flagrante e nele tenha incidido a decadência da prerrogativa de questionar a sua legalidade?

O objetivo geral desta pesquisa é justamente verificar se a ocorrência da decadência na situação acima apresentada encerra a possibilidade de controle pelos Tribunais de Contas de um ato de pessoal sujeito ao seu registro, levando em consideração a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tratamento dos atos flagrantemente inconstitucionais.

Para tanto, inicialmente o trabalho tratará dos aspectos gerais dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, discutindo inclusive sua natureza de ato complexo; após, fará exposição do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, que levou à tese de repercussão geral objeto deste artigo; em seguida, atualizará as definições sobre a invalidação dos atos administrativos, para melhor entendimento da matéria; e, por fim, levantará os principais pontos relativos ao conflito da decadência do questionamento do ato de pessoal flagrantemente inconstitucional.

Este estudo, de caráter descritivo e exploratório, utilizará o método dedutivo a ser fundamentado principalmente mediante pesquisa bibliográfica, em maior grau, e documental (jurisprudencial, especialmente). Não se trata de um estudo de caso, mas das implicações em razão da decisão de um caso concreto.

O artigo traz uma temática atual, fato de inquietude principalmente no âmbito dos Tribunais de Contas que contam com um alto número de atos de pessoal com mais de cinco anos sem decisão pelo registro e que, em razão da novidade trazida pelo tema 445, estão em situação de enfraquecimento do controle de pessoal e de busca por novos meios de atuação, céleres e efetivos.

Objetiva-se, por fim, apresentar eventuais soluções a serem adotadas pelos Tribunais de Contas para o reforço de suas atribuições, não apenas de registro de atos de pessoal, como também de fiscalização em geral da aplicação da despesa pública.

## 2 ATOS DE PESSOAL SUJEITOS A REGISTRO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ASPECTOS GERAIS

Os Tribunais de Contas são dotados de um plexo de atribuições exclusivas para o exercício da fiscalização dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública. Dentre as competências conferidas pelo texto constitucional, em seu artigo 71, está, no inciso III, a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuados os provimentos para cargos comissionados, assim como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

O ato de pessoal sujeito a registro, portanto, é o ato que se encaixa em uma das categorias elencadas pela Constituição, obrigatoriamente submetido à apreciação do Tribunal de Contas. Trata-se, além das contas anuais de governo (artigo 71, inciso I), de atribuição em razão da qual o Tribunal deve analisar todos os atos individualmente. Os tipos de ato mais comumente associados são: a admissão em cargo efetivo; a aposentadoria de servidores públicos vinculados a algum Regime Próprio de Previdência (RPPS), assim como a concessão de pensão por morte a seus dependentes; e os atos de inativação de militares (transferência para a reserva remunerada e reforma). Há controvérsia quanto à necessidade de submissão aos Tribunais de Contas, para fins de registro, das contratações temporárias para o atendimento de excepcional interesse público, tendo em vista não apenas o seu caráter não perene, mas também eventual conflito com a competência do Poder Legislativo em sustar contratos (artigo 71, parágrafo 1º da Constituição Federal).

O registro de ato de pessoal tem uma natureza dupla: ao mesmo tempo em que coopera ultimação do ato (FAGUNDES, 2006), isto é, confere ao ato a sua plena produção de efeitos no ordenamento jurídico, conforme se verá adiante, é também uma ação de controle. A visão de José

Afonso da Silva é nesse sentido:

> Por certo não há de ter sentido puramente cartorário. O texto significa que se os atos forem legais, o Tribunal determina o registro; se ilegais, recusa o registro, assinará prazo para que o órgão ou entidade competente adote as providências necessárias ao exato cumprimento (art. 71, X, da Constituição Federal), corrigindo e invalidando os atos viciados (SILVA, 2014, p. 767-768).

A apreciação de ato pessoal para fins de registro é matéria de previsão constitucional desde 1946 (artigo 77, inciso III), uma derivação originada da atribuição de registro de atos de que resultem pagamentos pelo Tesouro Nacional e de contratos conferida aos Tribunais de Contas a partir da Constituição de 1934 (artigo 101), consubstanciando-se em condição necessária à validade desses atos e contratos (CANHA, 2016).

O registro de atos e contratos é decorrente da inspiração italiana dentre os sistemas clássicos do controle externo da Administração Pública (controle a priori). Tendo em vista essa influência, segue o conceito desse instrumento, segundo Alexandre Manir Figueiredo Sarquis:

> Desses, o sistema italiano era caracterizado pelo "registro" dos atos de despesa, formalidade que lhes integravam a eficácia. O registro, portanto, nasceu como homologação indispensável para a repercussão da manifestação de vontade da Administração Pública no mundo jurídico. Ato sujeito a registro era, pois, ato complexo, válido somente apenas após o seu processamento na Corte de Contas (SARQUIS, 2016, p. 218).

Atos complexos, segundo o conceito exprimido por Maria Sylvia Zanella di Pietro, são:

> [...] os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e fins (DI PIETRO, 2020, p. 264).

Para Marcos Bernardes de Mello (2019a), na construção de um ato complexo (assim como do ato composto) deve-se considerar que ele existe desde a expedição de um primeiro ato condicionante, ou seja, tem o condão de produzir efeitos. O ato final, que torna o ato complexo perfeito, passa a dotá-lo de eficácia ou de validade. Assim o é o ato de pessoal sujeito a registro, especialmente na ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[3], ainda atualmente, mesmo havendo posicionamentos em sentido diverso[4]. O servidor admitido no serviço público passa a exercer suas funções e a ter o direito de remuneração pelas atividades desenvolvidas, independente da manifestação do Tribunal de Contas sobre o seu ingresso. Da mesma forma, a aposentadoria opera efeitos financeiros a partir da sua publicação, sem a necessidade de pronunciamento sobre a sua legalidade pelo Tribunal de Contas para a saída do servidor da atividade e o início do pagamento dos proventos.

Em decorrência da natureza do ato de pessoal submetido a registro, resguardando a única competência dos Tribunais de Contas ainda nesse sentido no texto constitucional vigente, duas peculiaridades se destacam: a inobservância ao contraditório nos casos em que o beneficiário do ato pode ser prejudicado, e a não operação da decadência antes do pronunciamento, em sede de decisão, pelo Tribunal de Contas, pelo registro. Esta segunda situação será aprofundada no tópico seguinte.

Relativamente à não incidência do contraditório, a partir de diversos questionamentos judiciais de interessados que não foram chamados à participação no processo administrativo antes da decisão de denegação do registro do ato, a Suprema Corte foi instada à manifestação, que, nos ter-

3 "O ato de aposentação configura ato complexo e a aposentadoria só se aperfeiçoa com o registro do Tribunal de Contas, que exerce sua função constitucional de controle externo (art. 71 da CF)." (STF. RE 1222222 AgR. Segunda Turma. Relator Ministro Edson Fachin. Data de publicação do acórdão: 8/7/2020)

4 Rafael Cás Maffini (2014, p. 536) entende que se tratam de atos compostos: "Isso porque, de um lado, a verificação realizada pelos Tribunais de Contas é pautada pela noção de legalidade (ou validade) do ato, o que pressupõe a sua existência e, de outro, porque os atos sujeitos a registro e a decisão de registro propriamente dita são formal e materialmente atos administrativos autônomos; a autonomia de tais atos, um principal (o ato sujeito a registro) e o outro acessório e complementar (a decisão de registro), é demonstrada pelo fato de que cada um deles surte efeitos jurídicos diversos, bem assim possuem pressupostos e formalidades independentes".

mos do artigo 103-A[5] da Constituição Federal, editou a Súmula Vinculante nº 3, *in verbis*:

> Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (BRASIL, 2007).

Na visão consagrada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e oficializada pela Súmula Vinculante, portanto, o processo de apreciação de registro de ato de pessoal consubstancia-se em uma relação endoadministrativa, isto é, estabelecida entre o Tribunal de Contas e o órgão público fiscalizado para atestar a regularidade ou não do ato, e apenas após a manifestação do último ente para instituir o ato complexo o interessado é chamado a se manifestar e apresentar razões para a defesa de seus interesses em relação ao ato fiscalizado.

Posteriormente, o preceito estabelecido pela Súmula Vinculante nº 3 foi mitigado, sendo necessário oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa ao interessado prejudicado quando ainda não houver

5 Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.
§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.
§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.
§3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. Segue, ainda, a definição de Vladimir da Rocha França (2023, p. 155) sobre o instituto: "Em rigor, trata-se de um modelo jurídico jurisprudencial que se destina a pacificar a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão".

decisão sobre o ato de pessoal decorridos cinco anos da entrada no Tribunal de Contas[6].

Em se tratando de decisão pelo registro do ato de pessoal, a ele são adicionadas as qualidades de definitividade e perfectibilidade, passando o ato a produzir todos os seus efeitos de forma plena.

No caso de decisão que considere o ato de admissão de pessoal ilegal e, consequentemente, na recusa do registro, o Tribunal de Contas determinará as medidas regularizadoras cabíveis para o saneamento do ato em prazo a ser delimitado pelo Conselheiro Relator do processo, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, ou, em caso do não atendimento, nos termos do artigo 71, inciso X, da Constituição Federal de 1988, a própria Corte sustará o ato.

No tocante à natureza de recomendação ou determinação da decisão que denega o registro do ato e exige a sua regularização ou anulação, fica claro, pelo exposto no parágrafo acima, que as Cortes de Contas podem sim, em decisão sobre a negativa de registro do ato, determinar ao ente jurisdicionado que este corrija o ato viciado.

## 3 O TEMA 445 E O REGISTRO TÁCITO DOS ATOS DE PESSOAL

Conforme dito no tópico anterior, um dos efeitos relativos à natureza complexa do ato de pessoal sujeito a registro era o da não incidência da decadência em razão da inação do Tribunal de Contas, o que, somado

6 "A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o poder público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. [...] 5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV)" (STF. MS 25116. Plenário. Relator Ministro Ayres Britto. Data de publicação do acórdão: 10/2/2011).

ao alto número de atos submetidos a registro, tendo em vista a necessidade de análise e pronunciamento individualizado, gera a situação de um estoque alto de atos e na intempestividade na decisão relativa ao registro, chegando a ultrapassar, com frequência, a média de cinco anos para que o Tribunal decida sobre o ato.

O Supremo Tribunal Federal, ao confirmar os atos de pessoal como complexos, sedimentou jurisprudência também no sentido da não operação da decadência[7], mas, em que pese não reconhecê-la, em casos como o abaixo aceitava a incidência do princípio da segurança jurídica em razão da consolidação da situação no tempo:

> Direito Administrativo. 2. Aposentadoria. 3. Tribunal de Contas da União. Negativa de registro de aposentadoria. 4. Segurança jurídica como subprincípio do estado de direito. Situação consolidada, prevalecendo a boa-fé e a confiança. 5. Aptidão da justificação judicial para produzir os efeitos a que se destina. 6. Segurança concedida (STF. MS 22.315. Segunda Turma. Ministro Relator Gilmar Mendes. Data de publicação do acórdão: 16/5/2012).

Houve, no entanto, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, contra acórdão no qual se reconhecia a possibilidade de aplicação do prazo quinquenal de decadência da Administração em anular seus próprios atos de aposentadoria quando ilegais, no todo ou em parte, nos termos do artigo 54[8] da Lei Federal nº 9.784/1999.

Como fundamento principal do Recurso Extraordinário, a União (recorrente), estatuiu que, tendo em vista que não houve a apreciação da aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e sendo um ato complexo, não haveria sujeição à decadência nos termos da Lei Federal do

7 "É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que o ato concessivo de aposentadoria, pensão ou reforma configura ato complexo, cujo aperfeiçoamento somente ocorre com o registro perante a Corte de Contas, após submissão a juízo de legalidade. Assim, a aplicação do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 somente se opera a partir da publicação do referido registro." (STF. MS 26132 AgR. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Data de publicação do acórdão: 1/12/2016)

8 Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Processo Administrativo, devendo a contagem ser iniciada apenas após o registro do ato. O processo ainda foi submetido à sistemática da repercussão geral[9], tema de nº 445.

Na apreciação do caso, o Ministro Relator Gilmar Mendes viu que o processo de concessão do benefício previdenciário ingressou no TCU em 18/7/1996 e o julgamento pela negativa de registro em razão de irregularidades no ato ocorreu apenas em 4/11/2003, sem a oportunização do contraditório após transcorridos cinco anos. De início, o voto da Relatoria foi no sentido de reafirmação da jurisprudência do STF em relação à anulação de decisão do TCU em razão da ausência do contraditório passados mais de cinco anos.

Após voto do Ministro Edson Fachin, no qual se levantou objeção, inclusive relativa à natureza jurídica de ato complexo para os atos submetidos a registro pelo Tribunal de Contas, o Relator propôs a adoção da seguinte tese de repercussão geral:

> Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas (STF. RE 636.553. Pleno. Ministro Relator Gilmar Mendes. Data de publicação do acórdão: 6/3/2020).

Portanto, definiu-se a aplicação de um prazo decadencial, com base no artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999, para que o Tribunal de Contas decida sobre a legalidade de um ato de pessoal submetido a registro após o seu ingresso para a apreciação, em uma mudança de paradigma dominante desde o julgamento do Mandado de Segurança nº 3.881, relatado pelo Ministro Nelson Hungria.

9 Artigo 102, § 3º da Constituição Federal: "No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros."

Convém ressaltar que a natureza do ato de pessoal como complexo foi objeto de debate[10], mas sem aprofundamento, permanecendo assim o seu reconhecimento ao menos a nível da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sendo assim reiterado, inclusive, em julgados mais recentes[11].

Em razão da decisão que fundamentou o Tema 445 manter o entendimento pela natureza complexa do ato de pessoal, ainda a mencionada modulação de efeitos da Súmula Vinculante nº 3, concernente à obrigatoriedade da oferta do contraditório e da ampla defesa aos interessados passados cinco anos da remessa do ato à Corte de Contas sem decisão, tornou-se letra morta: se há a decadência, o Tribunal de Contas deverá registrar o ato na forma em que ele se encontra, não havendo que se falar em chamar a parte interessada para o exercício de contraditório sobre uma decisão que não modificará, em qualquer dos termos, o conteúdo original do ato. Não há mais aplicabilidade.

## 4 EFEITOS DA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM RAZÃO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE

O ato de pessoal sujeito a registro, seja a admissão no serviço público ou a concessão de benefício previdenciário, nada mais é do que um ato jurídico administrativo ou ato jurídico de direito público (MELLO, 2019a). O conceito, a nível geral, guarda sentido com a definição de ato administrativo no sentido material de Miguel Seabra Fagundes (2005, p. 29): "os atos administrativos são aqueles pelos quais o Estado determina situações jurídicas individuais ou concorre para sua formação".

Os requisitos de validade do ato administrativo seguem, via de regra, os clássicos elementos nucleares que devem guardar respeito ao or-

10 Trecho de voto da Ministra Rosa Weber: "E continuo, por ora, considerando a aposentadoria como ato complexo, mas quem sabe vamos revisitar. Já refleti sobre a possibilidade de enquadramento como ato composto, mas, ao final, reputei inviável. O Ministro Fachin suscitou a ideia de classificar como ato simples. Eu ainda não avanço para afirmar que se trata de ato simples, mas eu vou pensar."

11 Vide nota de rodapé nº 2. Posicionamento também repetido no julgamento do RE 1264679 ED-AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin, com publicação da decisão em 10/6/2021.

denamento jurídico delimitado por Miguel Seabra Fagundes (2005), quais sejam: manifestação da vontade (competência), forma, objeto, motivo e finalidade. Há, ainda, um sexto elemento necessário à validade do ato jurídico administrativo, que é a obediência aos requisitos procedimentais necessários à sua expedição (FRANÇA, 2023).

Como elementos necessários à existência do ato, ainda, ele deve pertencer à função administrativa, ou seja, a ação da Administração Estatal exercida junto aos administrados, geralmente em posição de autoridade, e a publicidade (FRANÇA, 2023). Ainda, os atos administrativos devem ser norteados pelos princípios gerais da Administração Pública, previstos na Constituição Federal e na Lei Federal nº 9.784/1999, destacando-se os princípios da legalidade e da transparência (MELLO, 2019a).

O ato administrativo cujos elementos nucleares não guardem relação com as disposições do ordenamento jurídico ou que não preencham os requisitos necessários à sua existência ou produção de efeitos, em afronta direta às normas que regulamentem a sua emanação (tendo a legalidade como balizadora dos atos jurídicos administrativos), torna-se ato ilícito, podendo ser sancionado com a invalidação (MELLO, 2019b).

A invalidade do ato gera a possibilidade da Administração, diretamente ou provocada pelo órgão de controle administrativo, interno ou externo, e pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos administrados atingidos pelo ato ilegal ou por quem detenha a legitimidade processual, em proceder com a decretação de nulidade ou anulação (FRANÇA, 2023). O ato nulo ou anulável produz efeitos enquanto silentes o Estado-Administração e o Estado-Jurisdição. Deve haver manifestação expressa no sentido da invalidação.

A invalidação do ato jurídico pressupõe a sua retirada – ou pelo menos o impedimento de produção de efeitos – do ordenamento para que a ordem jurídico-administrativa seja restaurada (FRANÇA, 2000). Ocorre que o remédio da invalidação por vezes pode ser mais danoso aos administrados ou à própria ordem jurídica do que a eventual manutenção dos

seus efeitos. Nesse sentido, é necessário distinguir os atos administrativos nulos dos atos anuláveis.

Os atos administrativos nulos são aqueles que, em razão da infração ao ordenamento jurídico-administrativo, não geram qualquer efeito jurídico que se possa reconhecer licitude. Os atos nulos portam vícios que não comportam saneamento. Desta feita, ele é eliminado do mundo jurídico positivo, assim como não lhe é reconhecido qualquer efeito (FRANÇA, 2023).

Os atos administrativos anuláveis são aqueles que – em razão do interesse público, justiça e equidade (FAGUNDES, 2005), contenham invalidade sanável (FRANÇA, 2023) – tem seus efeitos pretéritos e futuros reconhecidos, podendo a Administração convalidar o ato para propiciar essa produção de efeitos, nos termos do art. 55 da Lei Federal nº 9.784/1999.

Como visto no tópico anterior, o ato nulo ou anulável, após a sua perfectibilização, deve ser questionado em tempo hábil, sob pena de decadência da prerrogativa da Administração ou do controlador em invalidá-lo, salvo comprovada má-fé. O prazo mais utilizado é justamente o de cinco anos, conforme o estabelecido pelo artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999. Normas específicas, no entanto, podem estabelecer prazo diverso (FRANÇA, 2023).

O Supremo Tribunal Federal ainda estabelece que os atos que afrontem diretamente a Constituição, isto é, atos que infrinjam, flagrantemente, normas constitucionais, são nulos de pleno direito, ou seja, são atos nulos, cujos efeitos, desde o seu nascedouro, devem ser extintos (*ex tunc*). Outro efeito em razão da afronta direta ao texto constitucional é a não incidência da decadência da prerrogativa de anulação dos atos, seja pela Administração, seja via Poder Judiciário[12].

Salienta-se, no entanto, que mesmo nos casos referentes aos atos administrativos declarados nulos, é recorrente o reconhecimento dos efei-

12 "As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988". (STF. Plenário. RE 817338-DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de publicação do acórdão: 31/07/2020)

tos jurídicos deles decorrentes, em proteção à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e ao princípio da confiança e da boa-fé dos administrados. As situações constituídas anteriormente à invalidação do ato nulo permanecem dotadas de eficácia no mundo jurídico[13].

Tal entendimento se coaduna com a preocupação crescente relativa às consequências oriundas das decisões do administrador, controlador ou julgador pela invalidação dos atos, resultando, em 2018, na inclusão, dentre outros, do artigo 21 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), o qual expressamente, além de atentar ao tomador da decisão sobre as consequências dela advindas, prevê que a regularização da situação deverá ocorrer de forma equânime, proporcional e sem prejuízo aos interesses gerais. Pelo que se extrai da norma, a exceção tende a ser, portanto, a nulidade de pleno de direito de um ato, prezando-se pela preservação das situações dele constituídas, desde que de boa-fé (NOBRE JÚNIOR, 2019).

## 5 PANORAMA DO REGISTRO TÁCITO DO ATO DE PESSOAL FRENTE ÀS SITUAÇÕES DE NULIDADE POR AFRONTA À CONSTITUIÇÃO

Dado o cenário apresentado até então, permanece o questionamento: quando se tratar de atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas que afrontem de forma direta a Constituição, como proceder? O

13 EMENTA: PROCESSO CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. SEGURANÇA JURÍDICA. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NÃO CONCURSADOS. HIPÓTESES DE APOSENTADORIA. NECESSIDADE DE PRESERVAR A VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELOS SERVIDORES DE PROVIMENTO IRREGULAR. POSSIBILIDADE DE MODULAR EFEITOS. PARCIAL PROVIMENTO DOS DECLATÓRIOS. 1. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade para (i) preservar os atos praticados pelos ocupantes dos cargos declarados irregulares e (ii) ressalvar, exclusivamente para fins de aposentadoria, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento. Precedentes representativos: ADI nº 1.301-ED, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI nº 3.609, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 3.415-ED-Segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes. 2. Embargos de declaração parcialmente providos. (STF. Plenário. ADI 3552 ED. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Data de publicação do acórdão: 11/02/2019)

Tribunal de Contas deixa de reconhecer a decadência e pode exercer sua competência constitucional de forma plena? Ou a submissão ao prazo estipulado pelo STF deve ser absoluta? Da leitura do decorrer do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553 se chega a uma conclusão.

Após a definição da tese de repercussão geral, a Advocacia-Geral da União propôs embargos declaratórios sobre a decisão final do STF, pugnando que:

> [...] notadamente para correta compreensão quanto ao fundamento legal do prazo quinquenal que deve ser observado pelas Cortes de Contas no exercício constitucional do controle externo (art. 71, III, da CF), restando expressamente consignado que, mesmo prevalecendo o prazo disposto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1032, é possível a aplicação da disciplina jurídica do art. 54 da Lei 9.784/1999, em especial para que: ii.1) reste esclarecido que o prazo quinquenal não é aplicável às hipóteses em que for constatada má-fé ou fraude por parte dos interessados; ii.2) reste consignada a possibilidade de interrupção do prazo quinquenal; ii.3) reste esclarecido que o prazo quinquenal não alcança as situações flagrantemente inconstitucionais (BRASIL, 2021).

Além de reafirmar a natureza do ato de pessoal como ato complexo, o Ministro Relator, na decisão sobre os embargos, reiterou que: "trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de 'cinco anos *tout court*'" (BRASIL, 2021), ou seja, a decadência para a negativa de registro do ato pelo Tribunal se opera passados cinco anos do ingresso do ato para análise, mesmo que flagrantemente inconstitucional, assim como se constatada má-fé ou fraude do gestor ou do interessado. Ocorre, portanto, uma restrição da competência do Tribunal de Contas no sentido de analisar o ato para fins de registro.

Portanto, decorridos cinco anos sem tomada de decisão sobre a legalidade do ato de pessoal, o Tribunal deve registrar o ato, dotando-o de

plenos efeitos perante o mundo jurídico, independente de conter vícios insanáveis ou inconstitucionais, ou se notadamente anuláveis ou nulos.

É necessário se atentar, porém, ao seguinte aspecto: o que ocorre ante o Tribunal de Contas quando da decadência é a impossibilidade do exercício da competência de registro, para conferir plenos efeitos ao ato, tendo em vista que se trata de um ato complexo, em atendimento à segurança jurídica e proteção da confiança. Se é um ato complexo, e se ele deixa de ser precário após o registro, tácito ou não, passa a preencher os planos de existência, eficácia e validade (MELO, 2009).

A partir da plena produção de efeitos se inicia a contagem dos prazos prescricional e decadencial – de fato – para o seu desfazimento, seja pela Administração ou pela via judicial. Assim, complementou na decisão sobre os embargos de declaração o Ministro Gilmar Mendes: "passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999".

Excluída a possibilidade de apreciação para fins de registro, abre-se ao Tribunal de Contas o outro lado da natureza dúplice da apreciação dos atos de pessoal: o de fiscalização. Ao controle externo se abre a possibilidade de atuação em duas frentes.

A primeira é a aplicação do procedimento da revisão do ato pelo Tribunal de Contas, sem se confundir com o registro. No âmbito do Tribunal de Contas da União, o parágrafo 2º do artigo 259 do Regimento Interno[14] assim dispõe:

> § 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé (BRASIL, 2023).

14 Aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/7B/17/AB/27/9E6D3810B4FE0FF7E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

Assim tem sido inclusive na jurisprudência do TCU. Verificado que o ato de pessoal possui mais de cinco anos em trâmite na Corte de Contas sem decisão pela sua legalidade, ele é examinado de forma perfunctória para que se verifique, se detectada violação à ordem jurídica (nulidade ou anulabilidade) ou má-fé, a necessidade de revisão imediatamente após o registro tácito:

> ATOS DE PENSÃO MILITAR. LEGALIDADE DE UM ATO. ILEGALIDADE DOS DEMAIS ATOS. TRANSCURSO DO PRAZO DE 5 ANOS DESDE A ENTRADA DOS ATOS ILEGAIS NO TCU. ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS, CONSOANTE ENTENDIMENTO DO STF NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553/RS, EM 4/12/2020. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE OFÍCIO, COM FULCRO NO ART. 54 DA LEI 9.874/1999, C/C O ART. 260, § 2º, DO RI/TCU. DETERMINAÇÃO INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE REVISÃO DE OFÍCIO. OUTRAS DETERMINAÇÕES À SEFIP.
> 1. Passados cinco anos, contados de forma ininterrupta, a partir da entrada do ato de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão (CF, 71, III) no TCU, o ato restará automaticamente estabilizado e considerado registrado tacitamente (RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes).
> 2. Estabilizado o ato, abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999 (ED no RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes) (TCU. Acórdão nº 122/2021. Plenário. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues. Julgado em: 27/01/2021. BTCU Deliberações: 04/02/2021).[15]

15 Em igual sentido para os atos de admissão de pessoal: "ADMISSÃO DE PESSOAL. PUBLICAÇÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO PRATICADOS, APÓS O PRAZO DE VALIDADE DO CORRESPONDENTE CONCURSO PÚBLICO, A PARTIR DE DECISÕES JUDICIAIS NÃO TRANSITADAS EM JULGADO. EVENTUAL PREJUÍZO À ATUAL APRECIAÇÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO, POR AUSÊNCIA DE DEFINITIVO OBJETO, ANTE A PRESENTE FALTA DA DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. EVENTUAL RESPEITO, CONTUDO, AO PRINCÍPIO DO COLEGIADO DIANTE DAS DECISÕES DO TCU EM SENTIDO DIVERSO. DECURSO, TODAVIA, DE CINCO ANOS DESDE A ENTRADA DO ATO NO TCU. APLICAÇÃO PELO TCU DA TESE N.º 445 DE REPERCUSSÃO GERAL NO STF. REGISTRO TÁCITO PARA O ATO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. [...] 9.1. reconhecer o registro tácito para o ato de admissão em prol de Ricardo Augusto Furlan Lopes (à Peça 3 sob o n.º 10000313-01-2013-001588-6) , nos termos, por analogia, da Tese n.º 445 de Repercussão Geral no STF e da subsequente jurisprudência inaugurada pelo TCU a partir do Acórdão 122/2021-TCU-Plenário; [...] 9.3. promover por intermédio da Sefip, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, a adoção das seguintes medidas: 9.3.1. passe a promover a devida revisão de ofício sobre o referido ato de admissão em prol de Ricardo Augusto Furlan Lopes (à Peça 3 sob o n.º 10000313-01-2013-001588-6) , nos termos do art. 260, § 2º, do RITCU e, por analogia, nos termos da aludida Tese n.º 445 de Repercussão Geral no

A segunda situação é no exercício da competência estatuída pelo inciso IV do artigo 71 da Constituição Federal, mediante a realização de inspeções e auditorias. Em se detectando ato registrado e perfectibilizado, mas cujo prazo decadencial não tenha sido irrompido, o Tribunal de Contas pode determinar a regularização da situação, conforme o inciso IX do mesmo artigo 71 acima, ou até mesmo sustar o ato irregular no caso de não atendimento à sua determinação, nos termos do inciso X do artigo 71.

## 6 CONCLUSÃO

Tendo em vista todo o exposto, a modificação de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a incidência da decadência na análise dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas delineia um cenário em que, por um lado, se garante maior segurança jurídica aos administrados, especialmente aos servidores, cujos atos serão apreciados pelas Cortes de Contas, com a garantia da razoável duração do processo.

Por outro lado, a limitação da atribuição constitucional dos Tribunais de Contas ao se conferir presunção de validade para situações flagrantemente inconstitucionais em razão do tempo configura-se em uma problemática com o potencial de gerar graves efeitos ao erário, tendo em vista a perpetuação de irregularidades gerarão impactos a médio e longo prazo, em especial nos casos de admissões irregulares ou concessões de proventos em valor acima do que o beneficiário teria direito.

Conforme visto neste trabalho, há instrumentos passíveis de se atuar sobre os atos que serão atingidos pela decadência, porém este é apenas um lado da situação. A inoperância dos Tribunais de Contas no exercício da sua atribuição se dá, entre outros fatores, em razão do alto volume de atos submetidos ao seu crivo, com o risco da maioria dos atos que lhes são

STF, além da subsequente jurisprudência inaugurada pelo TCU a partir do Acórdão 122/2021-TCU-Plenário" (TCU. Acórdão nº 5821/2021. Segunda Câmara. Ministro Relator André de Carvalho. Julgado em: 06/04/2021. BTCU Deliberações: 26/04/2021).

encaminhados serem registrados tacitamente caso a forma de atuação não se modifique.

O cenário aqui descortinado, portanto, deve ser um indutor para que os Tribunais de Contas busquem formas mais tempestivas, efetivas e eficientes de exercer o controle de pessoal a nível geral, buscando saída de um modelo clássico, porém anacrônico (não à toa essa é a única função de registro que permanece no rol de atribuições conferidos pela Constituição vigente), perpetuando situações ainda decorrentes do insistente patrimonialismo que permeia a Administração Pública brasileira, especialmente no âmbito dos estados e municípios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [(Constituição 1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. [(Constituição 1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 3.881-SP**. Relator: Ministro Nelson Hungria. Brasília, 22 de novembro de 1957.

BRASIL. [(Constituição 1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Republicado no Boletim Especial nº 3, de 6 de janeiro de 2023. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/7B/17/AB/27/9E6D3810B4FE0FF7E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº** 3. Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. Brasília, 30 de maio de 2007. Diário Oficial da União, 6 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25.116-DF.** Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 8 de setembro de 2010. Diário de Justiça Eletrônico, 10 fev. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 26.132-DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 de novembro de 2016. Diário de Justiça Eletrônico, 1º dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.609-AC**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 14 de dezembro de 2018. Diário de Justiça Eletrônico, 11 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 817.338-DF.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 16 de outubro de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, 31 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 636.553-RS**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 19 de fevereiro de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 26 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.222.222-RS**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 de junho de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 8 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636.553-RS**. Diário de Justiça Eletrônico, 4 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1.264.679-SC**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 4 de outubro de 2021. Diário de Justiça Eletrônico, 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 122/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 27 de janeiro de 2021. BTCU Deliberações – Diário Eletrônico, 4 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5821/2021 – Segunda Câmara**. Relator: Ministro André de Carvalho. Brasília, 6 de abril de 2021. BTCU Deliberações – Diário Eletrônico, 26 abr. 2021.

CANHA, C. A. O crescente anacronismo do registro de atos de pessoal nos Tribunais de Contas. *In*: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. **Controle externo dos Regimes Próprios de Previdência Social:** estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 237-251.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1176 p.

FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.** 7. ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 538 p.

FRANÇA, V. da R. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa**: no regime jurídico-administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 188 p.

FRANÇA, V. da R. **Crise da legalidade e jurisdição constitucional:** o princípio da legalidade administrativa e a vinculação do Estado-Administração aos direitos fundamentais. Curitiba: Juruá, 2023. 252 p.

MAFFINI, R. C. Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito, PPGDir/UFRGS**, v. 4, n. 7. p. 519-538. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/50868/31675. Acesso em: 24 abr. 2023.

MELLO, M. B. de. **Teoria do fato jurídico**: Plano da validade. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019a. *E-book*.

MELLO, M. B. de. **Teoria do fato jurídico**: Plano da existência. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019b. *E-book*.

MELO, F. J. G. de. **Admissão de Pessoal no Serviço Público**: Procedimentos, restrições e controles (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 181 p.

NOBRE JÚNIOR, E. P. **As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. *ebook*.

SARQUIS, A. M. F. Síndrome de inefetividade no registro de atos de aposentadoria. In: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. **Controle externo dos Regimes Próprios de Previdência Social**: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. p. 215-236, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 934 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Big Data Analytics e governo local: considerações sobre um modelo de processos com foco em gestão

Big Data Analytics and local government: considerations about a process model focused on management

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.882**

**Jean Robert Soares**[1]
**Carlos Roberto De Rolt**[2]
**Fabiano Maury Raupp**[3]

## RESUMO

O artigo tem como objetivo geral analisar os aspectos que devem ser considerados na proposição de um modelo de processos de *Big Data Analytics* (BDA) no governo local com foco em gestão. Em termos específicos, buscou-se realizar uma revisão sistemática da literatura para identificar os principais trabalhos alinhados à temática, analisar a tendência de utili-

1 Doutorando e Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e graduado em Administração Pública pela Udesc. Atuou como professor de contabilidade, cálculo e métodos quantitativos durante a pós-graduação na Udesc. Atualmente, é pesquisador e consultor em finanças públicas e mercado financeiro digital na iniciativa privada. E-mail: jota.soares@hotmail.com

2 Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestrado em Engenharia de Produção pela UFSC. Possui graduação em Ciência da Computação pela UFSC e em Administração de Empresas pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Trabalhou como engenheiro de software, foi superintendente administrativo e industrial da Fundação Centro de Pesquisa (Certi), CEO da Incubadora Tecnológica (IET). Fundador e executivo de empresa de automação industrial e fundador, consultor e conselheiro da BRy S.A. Empresa truste. Professor Associado da Udesc. Coordenador do LabGES – grupo de pesquisa. Foi secretário de receita, de governo e ciência, tecnologia e desenvolvimento econômico sustentável da Prefeitura de Florianópolis, SC, Brasil. E-mail: crderolt@gmail.com

3 Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2011), Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003) e Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001). É professor Titular na Universidade do Estado de Santa Catarina, atuando no Departamento de Administração Empresarial, no Mestrado Profissional em Administração, no Mestrado Acadêmico em Administração e no Doutorado em Administração, todos do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. É membro de grupos de pesquisa cadastrados na plataforma do CNPq. Na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração é líder do tema Planejamento Governamental, Finanças Públicas e Controle no Setor Público, Divisão Acadêmica e Administração Pública. Na Sociedade Brasileira de Administração Pública é líder do tema Contabilidade, Finanças e Orçamento no Setor Público. É editor adjunto dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania. É membro do corpo editorial da Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, da Revista Ambiente Contábil, da Revista Gestão Organizacional (RGO), e da Revista de Administração e Contabilidade da FAT. Atua como revisor de diversos periódicos. É autor de livros, capítulos de livros, artigos em periódicos e trabalhos socializados em anais de eventos científicos. E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

zação de BDA nos governos locais por meio da síntese das publicações e propor, por meio dos pontos-chave identificados nas publicações analisadas, um modelo de processos de *Big Data Analytics* no governo local com foco em gestão. Define-se a trajetória metodológica desta pesquisa com uma abordagem qualitativa, com objetivo exploratório e descritivo. Para responder à pergunta que baliza o fragmento conceitual do estudo, escolheu-se realizar uma revisão sistemática da literatura. Entre os procedimentos padronizados, optou-se pelo modelo Prisma. As fontes de informação foram algumas das principais bases de dados eletrônicas dos campos das ciências sociais aplicadas, voltadas para a administração e administração pública, sendo *Web of Science, Scopus, Ebsco e Emerald*. Percebeu-se uma tendência promissora na utilização de BDA nos governos locais, com diversos casos de aplicação e uma ênfase bastante clara em seu potencial ainda inexplorado de oferecer ou transformar a relação entre governos locais e seus cidadãos. Conclui-se que os processos democráticos podem ser substancialmente aprimorados com políticas orientadas por dados, porém, diversos fatores precisam ser cuidadosamente analisados e discutidos para que o aproveitamento das oportunidades derivadas de BDA sejam, efetivamente, maiores que seus possíveis custos de investimento e riscos de implementação.

**Palavras-chave**: big data analytics; governo local; modelo de processos; foco em gestão.

## ABSTRACT

The paper analyzes the aspects that should be considered when proposing a model of Big Data Analytics (BDA) processes in local government with a focus on management. We sought to: carry out a systematic review of the literature to identify the main works aligned with the theme; analyze the trend of BDA use in local governments through the synthesis of publications; and propose, through the key points identified in the analyzed publications, a model of big data analytics processes in local government with a focus on management. The methodological trajectory is defined by a qua-

litative approach with an exploratory and descriptive objective. To answer the question that guides the conceptual fragment of the study, we chose to carry out a systematic review of the literature. Among the standardized procedures, the Prisma`s model was chosen. The sources of information were some of the main electronic databases in the fields of applied social sciences, focused on administration and public administration, including Web of Science, Scopus, Ebsco and Emerald. A promising trend was noticed in the use of BDA in local governments, with several application cases and a very clear emphasis on its still unexplored potential to offer or transform the relationship between local governments and their citizens. It is concluded that democratic processes can be substantially improved with data-oriented policies, but several factors need to be carefully analyzed and discussed so that the use of opportunities derived from BDA is effectively greater than their possible investment costs and implementation risks.

**Keywords**: big data analytics; local government; process model; focus on management.

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

Data de submissão: 02/06/2023
Data de aprovação: 08/08/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## INTRODUÇÃO

Observa-se nos últimos dez anos uma tendência do aumento da relevância dos assuntos relacionados ao uso da análise de dados para orientar a tomada de decisão. Desde 2011, é possível perceber o aumento significativo de pesquisas com alguns termos como *big data, big data intelligence e big data analytics* (SIMON, 2013). Assim, faz sentido notar que é um assunto cada vez mais em evidência, ainda que suas caracterizações e aplicações sejam bastante diversas.

Um dos campos que tem um potencial de aplicação dos recursos envolvidos com *big data* ainda pouco explorado é o setor governamental (RICHARDS, 2017). Da mesma forma, nas organizações do setor público ainda é bastante comum o uso desintegrado e fragmentado de dados nas tomadas de decisão, nas análises de impacto de políticas públicas e no gerenciamento de risco de medidas econômico-financeiras. Isto prejudica, e até mesmo, impossibilita a efetividade das decisões, pois, apesar da capacidade iminente do uso de dados na estruturação das políticas públicas, como as políticas direcionadas por dados (*data driven*) ou baseadas em evidências (*evidence based*), são necessárias algumas estruturações a priori nas organizações públicas para que os dados sejam utilizados, de fato, para a construção de decisões melhores fundamentadas.

É neste contexto que se insere a pergunta da pesquisa que norteia o presente artigo: quais aspectos devem ser considerados na proposição de um modelo de processos de *big data analytics* no governo local com foco em gestão? Assim, tendo por base uma revisão de literatura, tem-se como objetivo geral analisar os aspectos que devem ser considerados na proposição de um modelo de processos de *big data analytics* no governo local com foco em gestão. Em termos específicos, buscou-se: realizar uma revisão sistemática da literatura para identificar os principais trabalhos alinhados à temática; analisar a tendência de utilização de BDA nos governos locais por meio da síntese das publicações; propor, por meio dos pontos-chave identificados nas publicações analisadas, um modelo de processos de *big data analytics* no governo local com foco em gestão.

Isso pode facilitar a compreensão de elementos estruturantes e indispensáveis, destacando-os de modo claro e preciso, expondo similaridades enfrentadas por aqueles que já se mostram como experiências em consolidação para aqueles que ainda venham a buscar esta trajetória não precisem fazê-lo sem um direcionamento mínimo construído a partir dos casos evidenciados na literatura acadêmica. Para tanto, realizou-se uma

revisão sistemática da literatura, segundo o modelo Prisma (MOHER *et al*., 2009), onde se pretendeu fazer um levantamento sistemático da bibliografia, conhecer e compreender os pilares elementares sobre a temática, analisar, compilar, sintetizar os resultados (LEVY; ELLIS, 2006) e, por último, avaliar possíveis desafios e oportunidades para pesquisas futuras.

A trajetória metodológica da pesquisa tem abordagem qualitativa, com objetivo exploratório e descritivo. Para tanto, escolheu-se realizar uma revisão sistemática da literatura como forma de responder à pergunta que baliza o fragmento conceitual do estudo. Entre os procedimentos padronizados, optou-se pelo modelo Prisma. As fontes de informação foram algumas das principais bases de dados eletrônicas: *Web of Science, Scopus, Ebsco e Emerald*.

Ressalta-se que a escolha pela temática de BDA nos governos locais é justificada por ser a esfera pública mais próxima dos cidadãos e a que mais se assemelha a uma pequena ou média empresa, em termos de capacidades de recursos humanos e financeiros para a implementação de estratégias de BDA para a tomada de decisão. Apesar das diferenças entre setor público e privado, a estruturação organizacional básica, em termos de pré-requisitos para implementação de BDA, pode ser considerada como relativamente semelhante entre os setores, o que torna relevante a contribuição desta pesquisa tanto em termos teóricos, como gerenciais ou práticos.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Por se tratar de um tema que tem ganhado relevância apenas recentemente, faz sentido que parte significativa das publicações sejam datadas dos últimos anos. De fato, ainda que nos critérios de elegibilidade não exista nenhum tipo de filtro com relação à data de publicação, os resultados encontrados nesta revisão mostram apenas duas publicações anteriores aos anos 2015, sendo elas a de Holzer e Yang (2004) e Sanger (2008). Estas duas pesquisas tem um enfoque similar sobre a importância de se

mensurar e monitorar a *performance* dos governos locais e como essa tendência seria fortalecida com a análise de dados derivadas do aumento considerável de volume de dados disponíveis para análise, tanto por executivos e administradores locais quanto pelos cidadãos, serem capazes de alinhar suas percepções de resultados com os indicadores propostos e observados na prática.

Holzer e Yang (2004) trazem uma importante revisão sobre o estado da arte das estratégias utilizadas para mensuração e aprimoramento da *performance* dos governos, especialmente os locais. A temática da melhoria da *performance* e sua gestão, sumarizada no estudo é necessária, mas insuficiente para atender às expectativas dos *stakeholders* – cidadãos, negócios, mídia e demais grupos de interesse – e, portanto, precisa ser continuamente buscada e aprimorada (HOLZER; YANG, 2004). Tal estudo ainda traz casos de melhores práticas nas localidades de New Jersey, Iowa, New York, Ohio, Texas e Oregon, nos Estados Unidos, no sentido de uma *performance* do governo orientada aos cidadãos (*citizen oriented*) e como estes exemplos se utilizam de dados e informações dos próprios cidadãos para una tomada de decisão orientada por dados (*data driven decision making*).

Numa abordagem relativamente similar, Sanger (2008) argumenta que a mensuração da *performance* no âmbito dos governos estaduais e locais é inegavelmente crescente e pode contribuir significativamente para que a inovação ganhe visibilidade no setor público. No entanto, a autora atenta para o fato de que os dados disponibilizam uma vertente analítica capaz de ser muito melhor aproveitada caso haja o engajamento dos cidadãos na tomada e na gestão das decisões relativas ao setor público. Cabe destacar que não há uma crítica às análises feitas em nível de governo nacional, apenas uma consideração de que as pesquisas podem estar concentradas no âmbito errado, e que os governos locais, por sofrerem menos influência política que os demais, são mais propensos a adotarem estratégias que podem ser melhor sucedidas na análise de dados para a gestão da

performance destas agências (SANGER, 2008).

Depois destas pesquisas, há uma lacuna até o ano de 2015 em que nenhuma publicação foi encontrada pelo método descrito nesta revisão. É importante ressaltar que as pesquisas (HOLZER; YANG, 2004; SANGER, 2008) acima comentadas ainda não tratam dos conceitos de *big data* ou *big data analytics* de maneira direta, mas é evidente a percepção dos autores de como há uma tendência do aumento do volume de dados disponíveis para gestores públicos e cidadãos para, por exemplo, mensurarem a *performance* de suas agências locais e como isto poderia, futuramente, ser um ponto chave de inflexão para uma era de decisões tomadas baseadas na análise destes dados.

Assim, com o amadurecimento da temática de *big data*, a partir de 2015 foi possível identificar um crescente número de pesquisas considerável com estes e outros temas correlatos, sendo: duas em 2015, três em 2016, sete em 2017, seis em 2018 e 2019, quinze em 2020 e seis em 2021, apenas até maio, data da realização desta consulta nas bases de dados. Para facilitar a síntese das temáticas principais referentes a estas pesquisas, elas são apresentadas em conjunto com o enfoque principal das publicações, iniciando-se pela relação que aparece com maior frequência nas pesquisas resultantes desta revisão: *big data* e *smart cities*.

Serey *et al*. (2020) e Soomro *et al*. (2019) oferecem um ponto de partida significante neste sentido, com amplas revisões de literatura sobre o conceito e aplicabilidade de BDA especificamente em *smart cities*. Serey *et al*. (2020) apresentam uma revisão orientada à temática de engenharia de propostas de desenvolvimento de serviços em *smart cities*, enquanto Soomro *et al*. (2019) fazem um importante modelo de classificação temática, ferramentas e técnicas mais relevantes sobre a relação de *smart city* e BDA.

Apesar do conceito de *smart cities* ser relativamente recente e bastante amplo, é tema que vem ganhando destaque e relevância na literatura pelas suas diversas implicações, como afirmam Li *et al*. (2016, p. 1), de, por exemplo, "oferecer a combinação ideal de estruturas avançadas

de tecnologia da informação e serviços com uma alta concentração de pessoas dentro das áreas urbanas", ou seja, o ambiente ideal para que a grande maioria dos serviços e produtos possam ser oferecidos e utilizados, incluindo os governos e a iniciativa privada na era de rápido crescimento no volume de dados criados. Exemplos desta combinação podem ser encontrados em áreas em que a concentração de pessoas é alta, ou seja, há uma distância geográfica pequena entre elas, o que facilita bastante a conexão entre ofertantes e consumidores por uma infraestrutura digital (LI et al., 2016). A temática de *smart cities* é predominante nas pesquisas de Li *et al*. (2016), Babar e Arif (2017), Valdez, Cook e Potter (2018), Osman (2018), Boeing (2019), Pires, Mendes e Quiñonez (2019), Currie (2020), Pérez-Chácon *et al*. (2018), Gao *et al*. (2020), Kim *et al*. (2021) e Kand e Batty (2021).

Para Li *et al*. (2016) os governos locais, cidadãos e negócios criam dados nas suas atividades diárias explorando o potencial das infraestruturas de TIC e de serviços, então uma *smart city* pode se aproveitar desses dados para oferecer seus serviços de maneira rápida e eficiente. O desenvolvimento de *smart cities* apresenta desafios e oportunidades sem precedentes na história, pois há uma necessidade do aprimoramento de ferramentas e técnicas para o planejamento e controle das produções das organizações privadas e públicas, num ambiente que ultrapassa os limites físicos e da capacidade de processamento manual das informações dos seres humanos responsáveis pelos grandes arranjos institucionais (LI *et al*., 2016).

Babar e Arif (2017) atentam para a promissora expansão da relação da *Internet of Things* (IoT) e a interoperabilidade de BDA para o planejamento inteligente das *smart cities*, pois são capazes de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e conectar diversas regulações de áreas como transportes, ambientes e saúde. Os autores propõem uma arquitetura de smart city baseada em BDA em três módulos: 1 – aquisição de dados e módulos de agregação coletam variados e diversos dados interrelacionados dos serviços da cidade; 2 – computação dos dados e módulos de pro-

cessamento fazem a normalização, a filtragem, o processamento e a análise dos dados; e 3 – o módulo de aplicação e decisão formula as decisões baseadas nos dados analisados, o que implicaria em decisões inteligentes de planejamento e execução, caso associada a uma supervisão e controle coordenado entre usuários fornecedores de dados e analistas tomadores de decisão (BABAR; ARIF, 2017).

Uma abordagem do espaço físico das *smart cities* pode ser encontrada nos trabalhos de Boeing (2019), com um *roadmap* que busca legitimar as possibilidades das noções de smart cities no aplicativo de transporte inteligente, *MotionMap*, e em Valdez, Cook e Potter (2018) que argumentam que para um planejamento inteligente de uma *smart city*, é necessária uma intersecção entre coleta, modelagem e interpretação de *big data* gerada pelos usuários e uma análise qualitativa através de uma análise orientada aos dados quantitativos e principalmente, pela sua visualização em gráficos e mapas. A comunicação dos dados coletados, analisados e interpretados é o coração do encontro entre o planejamento urbano, sua morfologia e a gestão da informação existente, que é justamente encontrada na funcionalidade visual da perspectiva de BDA (VALDEZ; COOK; POTTER, 2018; BOEING, 2019).

Para Pires, Mendes e Quiñonez (2019) o crescimento populacional, a migração do setor rural para o urbano, a necessidade de ferramentas de gestão municipal, o aumento do número de veículos nas estradas, os recursos financeiros restritos dos governos e a necessidade de serviços mais eficientes para os cidadãos são alguns dos exemplos de como o desenho de aplicações tecnológicas podem influenciar a gestão das cidades. Com uma abordagem integrada de sistemas de tomada de decisão em cinco componentes: sensores, processamento local, comunicação, plataforma na nuvem e aplicação, os autores fazem um estudo de caso do seu modelo na cidade de Pedreira (SP), com o objetivo de propor mudanças incrementais para implementar soluções do tipo *smart* para os problemas da cidade (PIRES; MENDES; QUIÑONEZ, 2019).

Currie (2020) traz uma argumentação em torno do uso de dados públicos como ferramenta de *performance* e, ao mesmo tempo, como *performance* dos serviços orientados por dados na cidade de Los Angeles. Por meio de visualização dinâmica de grande volume de dados abertos de serviços públicos via mapas de dados abertos, a autora propõe que utilização destes mapas interativos pode ser, além de sua utilidade para o planejamento, uma ferramenta de responsabilização dos agentes públicos já que mantém um histórico das decisões passadas e como foram – ou não – discutidas (CURRIE, 2020). Nesta mesma linha, Špalková, Špaček, Nemec (2015) também investigam a performance dos governos locais na República Tcheca, propondo que a implementação de novos instrumentos para a coleta de grande volume de dados analisados na pesquisa é feita sem planejamento, na tentativa e erro, além de estar demasiadamente fragmentada e sem coordenação efetiva dos governos centrais.

Pérez-Chacón *et al*. (2018) tratam de BDA para trazer um entendimento do padrão de consumo de energia dentro das *smart cities* e, com isso, propõem um modelo de suporte às decisões políticas e econômicas dos setores governamentais, bem como a personalização de produtos e serviços pelas empresas que, ao entenderem e reconhecerem o valor da informação do padrão de utilização da energia elétrica, conseguem ser mais precisos e eficientes. Segundo os autores, o modelo pode ser aprimorado com a utilização de outras variáveis, e, posteriormente, ser utilizado como predição do consumo futuro da cidade, antecipando assim, estratégias de distribuição de energia mais otimizadas.

Nessa linha, Giest (2017) trabalha com as oportunidades e desafios na mitigação das emissões de carbono explorando as ações dos governos com relação à BDA nas cidades de Copenhagen (Dinamarca), Londres (Reino Unido), Malmo (Suécia), Oxford (Reino Unido) e Vienna (Áustria). A autora atenta para o fato de que os esforços das cidades pioneiras no uso de BDA estão investindo de maneira pesada no aspecto tecnológico da big data e que nos próximos anos poderia ser mais adequado investir

também na capacidade de transformar a informação, derivada destes dados, em conhecimento relevante para a gestão das cidades. Tal fato ainda é dependente da capacidade analítica de terceiros, visto que os governos analisados, internamente, ainda não desenvolveram esta capacidade de análise, nem de orientar-se baseados nos dados (GIEST, 2017). Nesta mesma linha, Henrich et al. (2021) investigam o processo de tomada de decisão orientado pelos dados nos modelos de energia utilizados em dez municípios dos Países Baixos, após o governo nacional decidir pela extinção da extração de gás natural que era utilizado em aquecimento, numa abordagem semelhante a de Pérez-Chacón *et al*. (2018).

Outros estudos também convergem para as aplicações de BDA em smart cities. Al Nuaimi *et al*. (2015) trazem um destaque para os desafios da sustentabilidade, resiliência, governança em torno da análise de dados para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a utilizar de maneira inteligente os recursos dos governos locais. Kandt e Batty (2021) também seguem essa linha de sustentabilidade no longo prazo das práticas de BDA e do seu potencial para suporte de decisões em contextos complexos, ou seja, quando os sistemas físicos e digitais precisam estar cada vez melhor planejados e mais integrados para servirem com seu propósito. Kim, Choi e Byun (2020) analisam as decisões governamentais da Coréia do Sul nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento das pequenas e médias empresas e seu impacto nas aplicações do tipo *smart*.

A perspectiva da transparência dos dados, das decisões e engajamento dos cidadãos no uso de *big data* é tema convergente nas pesquisas de Weerakkody *et al*. (2016), Susha (2019), Ricker, Cinnamon e Dierwechter (2020), Gao, Wang e Gu (2020), Matheus, Janssen e Maheshwari (2018). Certamente, são aspectos que precisam ser cuidadosamente considerados na concepção de qualquer *framework* de *big data* por parte dos governos.

Weerakkody *et al*. (2016) revisam os aspectos normativos da literatura do setor de dados abertos e fontes de dados abertos do governo do Reino Unido e constatam diversos problemas ou lacunas entre os im-

pactos potenciais e os reais da possível utilização destes dados. A falta de estruturação, integração e tratamento adequado dos dados disponíveis praticamente inutiliza tais fontes de informação para os cidadãos, que se tornam incapazes de usar os dados de modo significativo nas suas decisões mais fundamentais ou do dia a dia (WEERAKKODY, 2016). Também no Reino Unido, Vogl *et al*. (2020) investigam as autoridades locais para melhor entendimento da adoção de tecnologias *smart* para aprimorar a entrega de serviços do setor público. Os impactos dos algoritmos computacionais desse tipo mostraram-se promissores e tem potencial para transformar tanto a relação sociotécnica entre trabalhadores e suas ferramentas, quanto o modo em que o trabalho é organizado e entregue pelo setor público (VOGL *et al*., 2020)

Outro caso de análise normativa e de regulamentação é o de Abiteboul e Stoyanovich (2019), por exemplo, que argumentam no sentido de que aspecto normativo de um governo orientado por dados não deve ser decidido posteriormente, após implementações, pois o risco de direitos de os indivíduos serem violados é crítico. Há ainda uma preocupação com a neutralidade das análises, a equidade e a proteção dos dados que requerem uma mudança não apenas de objetivos ou orientação, mas cultural, para que haja a devida utilização deste tipo de informação, garantindo um tratamento balanceado em termos morais e éticos, por parte das entidades governamentais (ABITEBOUL; STOYANOVICH, 2019).

Susha (2019) sinaliza uma atenção especial à relação colaborativa de dados entre governo e setor privado e como estas são formadas e implementadas. A partir de uma proposição de um *framework* teórico de fatores críticos que devem ser considerados na formação desta parceria colaborativa, a autora argumenta que tais parcerias podem ter um enviesamento não orientado aos cidadãos de maneira geral, o que pode, na perspectiva do estudo, gerar uma série de problemas práticos (SUSHA, 2019).

De modo geral, a participação pública é essencial em todas as etapas da utilização de *big data* para a formulação ou implementação de políticas

públicas e serviços que considerem a demanda cívica nas proposições, sejam elas orientadas por dados ou pelos próprios cidadãos (RICKER; CINNAMON; DIERWECHTER, 2020; GAO; WHANG; WU, 2020; MATHEUS; JANSSEN; MAHESHWARI, 2020; KASSEN, 2021). Tais pesquisas recentes convergem em suas conclusões, num sentido amplo, para o argumento de que os cidadãos dificilmente aceitarão ou se engajarão nos processos de implementação de *big data*, visto que são grandes usuários e, ao mesmo tempo, fornecedores de dados, sem que os tais processos sejam transparentes e abertos. O ponto chave é que com as possibilidades dessa nova era derivada da evolução das tecnologias de informação e conhecimento, não há motivo para que tomadores de decisão, isolados, sejam eles pertencentes de cargos públicos ou da iniciativa privada, continuem tomando decisões que impactam na vida de toda a sociedade sem se basearem em dados objetivos, neutros, confiáveis, de qualidade e na demanda da própria sociedade (RICKER; CINNAMON; DIERWECHTER, 2020; GAO; WHANG; WU, 2020; MATHEUS; JANSSEN; MAHESHWARI, 2020; KASSEN, 2021).

As estratégias de *big data* de transformação digital utilizadas pelos governos nas tomadas de decisão para inovação e a possibilidade de uma administração pública orientada por dados é, de maneira geral, a temática das publicações de Sinnot *et al*. (2016), Dencik *et al*. (2019), Rizk, Stahlbröst e Elragal (2020), Alvarenga et al. (2020), Lee (2020) e Chiappini (2020). Nesta linha, Rizk, Stahlbröst e Elragal (2020) exploram a ideia de tecnologia digital se expandindo para além dos perímetros organizacionais convencionais, sendo necessário entender seu uso em redes federadas, quando grupos heterogêneos de atores e com visões distintas trazem para a rede suas contribuições também heterogêneas de forma colaborativa. Numa analogia simples, utilizando-se de tal conceito é possível compará-la com as três grandes esferas de atuação dos governos no Brasil, onde grupos intrinsecamente distintos têm interesses diferentes e atuam de maneira conflitante para conseguirem atingir seus objetivos.

Caso o conflito de interesses fosse convertido para um ambiente de rede colaborativa, a transformação digital do setor público poderia se tornar numa situação em que todos ganham (ALVARENGA *et al*., 2020). Neste sentido, Sinnot *et al*. (2020) trazem o caso da *Australian Urban Research Infrastructure Network* (AURIN) sobre como a crescente demanda por dados abertos e capacidades para suporte de BDA tem implicações sérias no planejamento e na gestão das cidades, que crescem a uma taxa considerável. Dencik *et al*. (2019) fazem trabalho semelhante, descrevendo a "visão dourada" de uma governança orientada por dados no uso de BDA nos serviços públicos no Reino Unido. Lee (2020) também utiliza exemplos de gestão de BDA em diferentes níveis de governo em casos de detecção de fraude, análises financeiras de mercado, saúde, educação, criminal, proteção ambiental, energia e agricultura, em cidades da Coréia do Sul, China, Japão, Índia, Canadá, Singapura, Reino Unido e da União Europeia. Quando se trata de BDA e estratégias para o desenvolvimento do setor público, as oportunidades estão abertas e seu potencial de impacto na mudança e aprimoramento da vida social, das estruturas das cidades e na provisão de serviços públicos pelos governos ainda é desconhecido, mas certamente é promissor (SINNOT *et al*., 2016; RIZK; STAHLBRÖST; ELRAGAL, 2020; ALVARENGA *et al*., 2020; LEE, 2020; DENCIK *et al*., 2020; CHIAPINI, 2020).

Estas publicações supracitadas tratam de aspectos bastante amplos e de funções do governo mais gerais, mas outros focaram em aspectos específicos como o uso de *data analytics* ou dados abertos em educação (MICHENER; RITTER, 2017), saúde (VAN ROESSEL; REUMANN; RAND, 2018; QUAGLIO *et al*., 2018; LUCIANO, 2020), regulamentação (SANDERS; SHEPTYCKI, 2017) e gestão de lixo (AHMAD, 2020). Há uma convergência significativa nestes estudos no sentido de que o uso de *data analytics* por si não é capaz de resolver os problemas comuns nessas áreas, mas é necessário um esforço coordenado, articulado e integrado entre as instituições relevantes para que a infraestrutura digital necessária para

que os modelos cooperados de análise de dados consiga ser implementada de maneira planejada e sustentável. Seja na saúde, educação ou gestão do lixo, os governos locais precisam de uma forte cooperação institucional para executarem estratégias orientadas por dados, e isto demanda uma coalizão política, econômica e social, em vários níveis, que ultrapasse ou, ao menos, mitigue os desafios existentes na utilização de BDA para que suas vantagens possam ser, de fato, relevantes (MICHENER; RITTER, 2017; SHEPTYCKI, 2017; VAN ROESSEL; REUMANN; RAND, 2018; QUAGLIO *et al*., 2018; LUCIANO, 2020; SANDERS; AHMAD, 2020).

Há ainda outras publicações com temáticas um pouco mais afastadas das citadas até aqui. Por exemplo: o poder da governança orientada por dados é tema principal do trabalho de Keller, Lancaster e Ship (2017), no qual os autores argumentam sobre a possibilidade do processo de *Comunnity Learning Data-Driven Discovery* (CLD3) liberar, integrar e tornar os dados disponíveis para os líderes de governo e pesquisadores transformarem suas comunidades; neste sentido, Keller *et al*. (2018) fazem uma investigação semelhante sobre potencial do uso da análise de dados em pesquisas a nível comunitário ou local e demostram através de uma série de estudos de caso o inesperado valor encontrado em liberar e ressignificar os dados locais.

Já Lufti e Janssen (2019) argumentam que governos e tomadas de decisões orientadas por dados resultam também em incerteza e polarização, pois, governo e organizações privadas podem usar os dados de maneiras distintas. Segundo os autores, com mais dados abertos, mais pessoas podem construir suas próprias percepções da realidade, o que gera a incerteza sobre as decisões devido ao conflito de interesses existente na discussão sobre esta realidade e impactos das decisões sobre políticas públicas (LUFTI; JANSSEN, 2019).

Mahrenback e Mayer (2020) comparam três nações emergentes, Brasil, Índia e China para demonstrar como diferentes ambições moldam a aplicabilidade de *Big data* nas quais os governos pretendem se benefi-

ciar. Em síntese, as transformações pretendidas variam de forma significativa em escopo e em área de atuação do governo, com Brasil e Índia almejando mudanças mais fundamentais que a China (MAHRENBACK; MAYER, 2020). Também na China, Du (2016) fez uma simulação com dois modelos de planejamento urbano de cidades de porte grande, com objetivos distintos, utilizando big data mostrando que a coordenação necessária nos governos locais é um desafio que tem impacto significativo nos resultados da implantação de ambos os modelos.

Mees (2017) e Kim *et al*. (2021) atentam para o fato que os governos locais estão, ou deveriam estar, em posição de dirigir e coordenar as mudanças que estão disponíveis com BDA. Para os autores, o valor das transformações tecnológicas não está na tecnologia em si, mas em construir narrativas e estruturas utilizando os grandes volumes de dados gerados pelos cidadãos a todo momento para resolver os problemas urbanos. A responsabilidade privada e pública precisa ser compartilhada devido ao tamanho e a complexidade dos problemas públicos, portanto é no nível comunitário ou local que as decisões que afetam aquela localidade devem ser tomadas, pois é uma das maneiras de se criar legitimidade e engajamento nas ações (MEES, 2017; KIM *et al*., 2021).

## 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Define-se a trajetória metodológica desta pesquisa com uma abordagem qualitativa, com objetivo exploratório e descritivo. Para responder à pergunta que baliza o fragmento conceitual do estudo, escolheu-se realizar uma revisão sistemática da literatura, porque esta permite uma seleção planejada de trabalhos sobre a temática, que tem nas suas características principais o uso de métodos de busca sistematicamente descritos e que permitem a replicabilidade (MENDES DA SILVA, 2019). Levy e Ellis (2006) argumentam que a revisão sistemática é um processo com entradas, informações preliminares relativas aos objetivos da pesquisa, e

saídas, uma síntese dos resultados encontrados. Para Ercole, Melo e Alcoforda (2014) apesar de algumas particularidades, toda revisão de literatura busca, no geral, uma síntese rigorosa das pesquisas relacionadas a uma temática específica.

Existem diversos tipos e procedimentos padronizados para a realização de revisões sistemáticas de literatura como, por exemplo, o *Systematic Search Flow* (FERENHOF; FERNANDES, 2016), o *RBS Roadmap* (CONFORTO; AMARAL; SILVA, 2011) e o PRISMA (MOHER *et al*., 2009), sendo este o escolhido para os objetivos desta pesquisa. Para os autores do modelo Prisma uma revisão sistemática é "uma revisão de uma pergunta formulada de forma clara, que utiliza métodos sistemáticos e explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes" (MOHER *et al*., 2015, p. 1). Com relação ao modelo e método de revisão sistemática Prisma, apenas a etapa de protocolo e registro não foram realizadas nesta revisão, sendo as demais como: critérios de elegibilidade, fontes de informação, busca, seleção dos estudos, processo de coleta de dados, lista dos dados e sínteses dos resultados, executadas conforme a descrição nos parágrafos seguintes.

Os seguintes critérios de elegibilidade foram definidos para cumprirem os objetivos propostos nesta pesquisa: 1 – Tipo de documento: artigos publicados em revistas acadêmicas revisadas por pares; 2 – Objeto de investigação: governos locais e *big data*; 3 – Recorte temporal: aberto (sem definição de período); e 4 – Tipo de acesso: acesso aberto ou texto completo disponível.

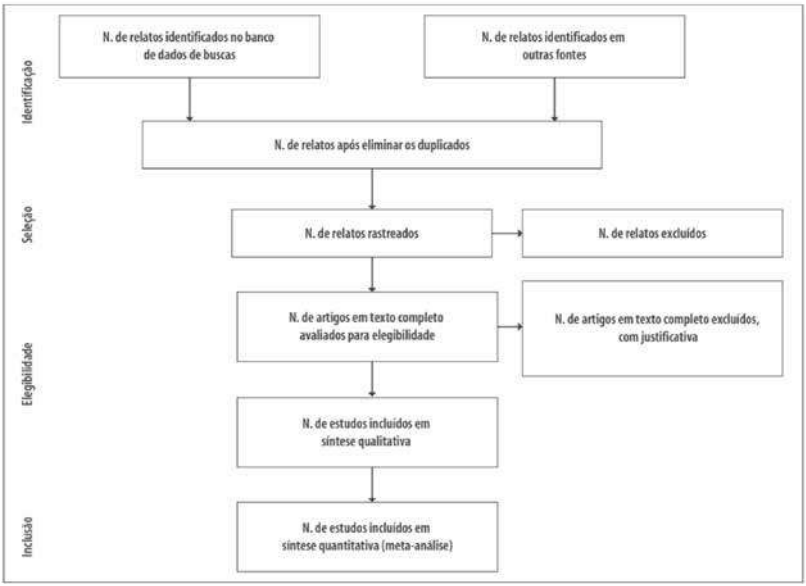
As fontes de informação foram algumas das principais bases de dados eletrônicas dos campos das ciências sociais aplicadas, voltadas para a administração e administração pública, sendo *Web of Science, Scopus, Ebsco e Emerald*. Justifica-se a escolha destas bases de dados considerando que são internacionalmente reconhecidas e pela relevância e impacto de suas publicações, nas áreas correlatas aos objetivos desta pesquisa.

A definição das palavras-chave ou dos termos de pesquisa foi realizada após uma extensa pesquisa exploratória teste, que tinha como objetivo encontrar quais as palavras-chave seriam mais pertinentes e relevantes com os objetivos desta pesquisa, e, ao mesmo tempo, mais abrangentes possíveis. A estratégia de busca definitiva desta revisão sistemática tinha como noção inicial três conjuntos principais de pesquisa, sendo: *data driven ou big data ou big data analytics*; os governos locais ou municípios; e gestão ou administração governamental, então a *query* de pesquisa utilizada foi: ("*data driven*" OR *"big data analytic*"* OR *"big data inteligence"*) AND ((*small OR medium OR local OR cit* OR municipal*) *AND* (*government management OR governement administration*).

Com relação à *query* de pesquisa definitiva, pequenos ajustes foram feitos para adequar-se aos modelos de busca em cada base de dados como adições de linhas, no caso uma para cada conjunto principal de tópicos de interesse, ou busca para título-resumo-palavras-chave (TIT-ABS-KEY) ou por tópicos, que incluem uma quantidade maior de texto para abrangência da pesquisa na base de dados. Com tais características, a primeira busca nas bases de dados, ainda sem nenhuma filtragem derivada dos critérios de seleção aplicada, resultou nos seguintes quantitativos de publicações para cada base: *Web of Science*, 566; *Scopus*, 426; *Emerald*, 284; e *Ebsco*, 702.

A partir dos resultados iniciais, seguiu-se o fluxo das informações elaboradas pelo modelo Prisma, conforme a Figura 1. Ressalta-se que o processo de identificação e seleção das publicações seguiu os critérios de filtros e elegibilidade já estabelecidos anteriormente, bem como não se pretendeu fazer a última etapa do fluxo de informação do modelo, com relação à síntese quantitativa dos estudos, do qual se trataria de uma meta-análise, mantendo-se apenas a etapa de síntese qualitativa da revisão sistemática da literatura sobre a temática.

Figura 1 – Fluxo da informação com as diferentes fases de uma revisão sistemática




Fonte: Moher *et al*. (2015).

Os processos de filtragem de tipo de documentos (artigos publicados em periódicos revisados por pares) e de tipo de acesso (acesso aberto ou texto completo) realizados a partir dos resultados da busca inicial dos resultados já reduziram significativamente a quantidade de documentos elegíveis, considerando os objetivos desta revisão sistemática. A síntese do processo de filtragem dos documentos desta revisão é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de publicações sem e após aplicação de filtro nas bases de dados

| Bases | Primeiro resultado – sem filtro | Após filtro: tipos de documento – artigos publicados em revistas acadêmicas revisadas por pares ou revisões | Após filtro: tipo de acesso - texto disponível ou texto completo |
|---|---|---|---|
| *Wos* | 566 | 441 | 156 |
| *Scopus* | 426 | 252 | 113 |
| *Ebsco* | 702 | 546 | 192 |
| *Emerald* | 284 | 180 | 32 |
| **Total** | **1984** | **1419** | **493** |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Após a filtragem inicial direta nas bases de dados, realizou-se a leitura dos títulos, resumos e das palavras-chave de cada uma das 493 publicações encontradas utilizando o *software* gerenciador de referências Mendeley. Nesta etapa, o objetivo foi executar uma análise primária da pertinência e da relevância das publicações resultantes do processo de filtragem para os objetivos desta revisão sistemática, descartando-se, assim, publicações de outras áreas não correlatas aos propósitos desta pesquisa ou que fugissem em demasia da temática principal.

A próxima etapa, relacionada aos critérios de elegibilidade da Figura 2, foi a de seleção das publicações que seriam incluídas na síntese qualitativa da pesquisa. Aqui, foram consideradas as publicações que tinham uma ênfase principal correlacionada aos objetivos da revisão sistemática. Aqui também foram desconsiderados os artigos duplicados ou que, mesmo após as filtragens iniciais nas bases de dados, não se tratavam de pesquisas de caráter científico ou teórico-empírico. Das 493 publicações analisadas, restaram 45 documentos que foram incluídos para a análise completa e posterior síntese qualitativa.

## 4 CONSIDERAÇÕES SOBRE UM MODELO DE PROCESSOS DE BIG DATA ANALYTICS NO GOVERNO LOCAL COM FOCO EM GESTÃO

Com base nos resultados encontrados na revisão sistemática realizada, propõe-se, nesta seção, algumas considerações com o objetivo de implementar um modelo de processos de *big data analytics* em governos locais com foco em gestão.

### 4.1 Planejamento – o que e para quê analisar dados?

Parte considerável dos problemas encontrados situa-se na falta de planejamento sobre a aplicabilidade da BDA nos governos locais. Tal problema resulta numa estruturação técnica custosa, de ferramentas e recursos, desintegrada e sem coerência do ponto de vista prático. Faz-se a coleta de grande volume de dados e, posteriormente, perde-se sua usabilidade, pois aspectos importantes do planejamento foram implementados sem o devido nível de detalhamento necessário. Algumas perguntas básicas podem orientar um planejamento mais efetivo, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese de considerações para a etapa de planejamento

| | |
|---|---|
| Tipo de informação / dado | O que se pretende coletar?<br>Que tipo de informação é buscada?<br>Como pode ser mais útil?<br>Quem se beneficiaria?<br>Existem conflitos éticos no tipo de dado que se pretende coletar? |
| Fontes de dados | Já existem fontes internas de dados? E externas? Como estão estruturadas?<br>Será construída uma fonte nova para a coleta dos dados (aplicativo, plataforma etc.)? Como será estruturada? |

Quadro 1 – Síntese de considerações para a etapa de planejamento (continuação)

| | |
|---|---|
| Tratamento/extração | Como o dado "cru" será limpo e tratado?<br>Que tipo de tratamento pode ser mais adequado?<br>Haverá agrupamentos (clusterização)? De que tipo?<br>Como será feito o agrupamento?<br>Quais critérios serão seguidos (geográficos, perfil etc.)? |
| Análise de dados | Quem fará a análise de dados?<br>A equipe responsável é capacitada para realizar a análise de dados?<br>Qual o nível de transparência pretendido nas análises?<br>As ferramentas técnicas são adequadas? Quais adequações são necessárias? |
| Resultados | Que tipo de resultado é esperado?<br>Como eles afetarão a sociedade?<br>Como serão apresentados ou visualizados?<br>Qual o nível de transparência pretendido na apresentação dos resultados?<br>Com que frequência os resultados serão apresentados?<br>Os dados estarão disponíveis (*open access*)? |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A etapa de planejamento é apontada por parte dos autores e causa diversos problemas que impactam diretamente na efetividade das medidas de aplicabilidade de BDA em governos locais (BABAR; ARIF, 2017; MEES, 2017; PIRES; MENDES, QUIÑONEZ, 2019; KIM *et al*., 2021). Há, de certa maneira, um fascínio por parte dos tomadores de decisão, especialmente os agentes públicos, que conseguem ver na BDA uma possibilidade clara e plausível de legitimação de suas ações, muito necessária e perseguida no campo de atuação política (LUTHFI; JANSSEN, 2019). No entanto, o ímpeto de aprimorar suas gestões ou de fundamentar suas organizações com uma orientação por dados pode acabar por desprezar etapas essenciais, que são categoricamente enfatizadas pelos pesquisadores, que são discutidas e definidas muito antes de qualquer implementação prática (MEES, 2019).

Os dados precisam ser claramente relevantes para os gestores e para a população. De nada adianta coletar, armazenar, tratar e analisar uma quantidade imensa de dados que não servem para nenhuma finalidade ou que tenham seus custos muito maiores que seus benefícios. As vantagens da tomada de decisão orientada por dados são muitas, entretanto tais dados precisam ser inteligentes por si próprios e estarem coerentemente conectados com a realidade do local em questão, bem como com a capacidade da gestão pública se aproveitar de suas análises para melhoria de vida da população, de maneira geral (SOOMRO *et al*., 2019).

Não faz sentido pensar apenas nos benefícios, sem considerar os custos de investimento necessários para que alguma forma de BDA seja, de fato, implementada. Contudo, quando se trata de governos locais, a estrutura de arrecadação geralmente é restrita, por isso a etapa de planejamento é ainda mais importante para evitar o desperdício de recursos financeiros (VALDEZ; COOK; POTTER, 2018). Assim, é recomendável que gestores sejam primeiro, realistas, busquem parcerias público-privadas coerentes com o contexto de seus governos para facilitar a exploração e experimentação de ferramentas, técnicas, softwares e métodos de análise e visualização de resultados, para depois, fundamentarem sua decisão de realmente investir em BDA para suas gestões.

### 4.2 Implementação de BDA no governo local – o fator tempo

Certamente, a implementação torna-se muito mais efetiva, caso o planejamento seja amplamente discutido por todos os possíveis interessados e haja um mínimo de consenso entre os grupos de interesse. Essa não é uma tarefa fácil, especialmente no campo político. No entanto, um governo orientado por dados deve ser transparente e apto a reconhecer que o foco de suas decisões, naquele determinado problema específico, deve ser fundamentado nos próprios dados, não em posições subjetivas dos tomadores de decisão.

O cenário é bastante conflitante e a implementação sofre grande resistência de diversos atores do cenário político local, por motivos distintos (LUTHFI; JANSSEN, 2019). Agentes públicos eleitos temem que suas decisões equivocadas possam ser mais facilmente identificadas e responsabilizadas, no sentido de *accountability*, caso existam dados que embasem as críticas dos cidadãos. O cidadão teme que suas informações e dados sejam utilizados para fins temerários e que possa trazer prejuízos contra sua honra e moral. No campo privado, dados abertos sobre, por exemplo, percepção pública, podem ter um valor significativo para as empresas oferecerem seus produtos e serviços, que não pretendem deixar que a sua concorrência tenha algum tipo de acesso privilegiado a esse tipo de informação.

Outro fator que precisa ser considerado é que a implementação de BDA em governos locais leva tempo e seus resultados percebidos podem demorar a parecerem relevantes de maneira prática (LI *et al*., 2016). Tanto gestores quanto a população precisam estar cientes que ações isoladas e pontuais dificilmente terão o impacto pretendido. A continuidade e aprimoramento constante do que é feito e como é feito é característica essencial das ações que hoje são consideradas *benchmarking* na temática (KANDT; BATTY, 2021). O potencial de BDA nos governos locais é promissor, pois é a partir das experiências locais que oportunidades de escala maior podem surgir (OSMAN, 2018), e, assim, com o chamado *data shift*, os dados se tornarão peça fundamental da inflexão do embasamento das decisões governamentais que impactam diretamente na vida dos cidadãos, em oposição às decisões com pouca ou nenhuma orientação técnico-científica.

### 4.3 BDA no governo local demanda necessariamente participação pública

Não é à toa que a vertente que pesquisa os governos locais ganha cada vez mais relevância nas pesquisas recentes. Boa parte se deve ao fato de os governos locais serem os responsáveis pela prestação de serviços essenciais aos cidadãos, estarem mais próximos da sociedade que

os governos regionais e nacionais, terem maior responsividade e serem aqueles que mais possibilitam um dos pilares da democracia moderna: a participação pública (KELLER; LANCASTER; SHIPP, 2017). Com isso, diversos mecanismos e experiências que ocorrem nos governos locais formam uma agenda cada vez mais relevante na literatura recente, que tem uma finalidade bastante clara de apontar erros ou falhas de gestão e, consequentemente, oportunidades de melhoria.

Com relação à BDA, no governo local não é diferente. A participação pública é um fator primordial e deve ser considerado, inclusive, na etapa de planejamento, porque isso fortalece o engajamento cívico e a legitimidade das ações derivadas da ideia de *big data analytics* (RICKER; CINNAMON; DIERWECHTER, 2020; GAO; WHANG; WU, 2020; MATHEUS; JANSSEN; MAHESHWARI, 2020; KASSEN, 2021). Isto, porque, os próprios cidadãos são, ao mesmo tempo, atores interessados em melhorias na prestação dos serviços públicos e fornecedores de dados essenciais para o funcionamento de toda a engrenagem de *data analytics* voltada ao setor público.

No entanto, para engajar a sociedade de maneira satisfatória, é necessário que haja transparência suficiente para que os cidadãos possam legitimar as ações tomadas pelos agentes públicos (MEES, 2017). Transparência em todas as etapas é o mais adequado, apesar de ser difícil se adequar algumas etapas de BDA à linguagem comum. Com legitimidade e apoio político para a implementação de BDA, os agentes públicos podem se esforçar na estruturação técnica e gerencial de *analytics*.

A participação pública desde o início fornece subsídio para que o planejamento e a implementação sejam mais coerentes e menos passíveis de critérios subjetivos ou pessoais que atendam interesses de poucos grupos em detrimento coletivo. É evidente, como já mencionado, que obter consenso na arena política não é tarefa fácil. Implementar mecanismos ou ferramentas de apoio e participação da sociedade em geral também é difícil, mas quando se trata de governos locais ou pequenas comunidades

regionais, a meta é facilitada devido à sensação de pertencimento e de impacto local (ALVARENGA *et al*., 2020).

Indivíduos tendem a ser mais participativos quando percebem seus governos mais transparentes e vem na possibilidade de BDA uma facilidade na responsabilização de más ações (KASSEN, 2021), ou seja, a participação da sociedade pode se dar tanto como meio, como para o fim da análise de dados em governos locais. Com maior participação pública em toda a formulação e execução de BDA, a literatura mostra que há uma tendência de os serviços serem mantidos e decisões melhores serem tomadas (RICKER; CINNAMON; DIERWECHTER, 2020).

Um fator relevante é que os resultados de BDA nos setores específicos precisam ser apresentados para a população em geral numa linguagem acessível, de preferência com métodos de visualização simples e claros, como em mapas interativos ou gráficos básicos (BOEING, 2019). Ainda que a análise de grandes volumes de dados demande uma capacidade técnica bastante aprofundada com ferramentas analíticas e estatísticas, os resultados demonstrados de maneira simples e com métodos comparativos conseguem ser mais efetivos no alcance da sociedade em geral. Aqui cabe dizer que, segundo a literatura, linguagem simples não deve ser confundida com tratamento especial aos dados para que forneçam informações intencionalmente inverídicas, mas sim, uma simplificação que dê clareza ao cidadão, que deve ter acesso aos dados básicos na íntegra, com e sem as técnicas de tratamento utilizadas, como argumentam Matheus, Janssen e Maheshwari (2020).

### 4.4 Desafios de implementação

A perspectiva do potencial de melhoria na provisão de serviços públicos mais eficientes não deve ocultar os desafios da implementação de BDA em governos locais. Apesar de bastante imponentes quando analisados primariamente, tais desafios podem ser superados, inclusive uti-

lizando-se dos pontos-chave explicitados aqui neste capítulo. Dentre os principais desafios encontrados, podem ser citados aqueles relacionados à: privacidade e segurança dos dados, restrição dos cidadãos, fechamento dos resultados, *big data* e interesse exclusivamente comercial (ROESSEL; REUMANN; BRAND, 2018), utilização da inovação em ferramentas de coleta de *big data* sem uma forte proposição de valor e realização, interoperar serviços e plataformas que os usuários já utilizam e uma proteção privada integrativa de dados durante o processo (RIZK; STAHLBRLOST; ELRAGAL, 2020).

A privacidade e segurança dos dados é um tema que preocupa os entusiastas da temática por ser um dos, senão o maior, entraves para uma ampla utilização de BDA no setor público. De maneira generalizada, há uma descrença da população nas ações tomadas pelo poder público (MEES, 2017), pois ações irresponsáveis ou decisões infundadas geralmente não são responsabilizadas, o que deslegitima as ações tomadas pelos governos. Quando se trata de dados privados dos cidadãos, percepções, escolhas, padrões de consumo, há uma desconfiança de que tais dados e informações não serão utilizados para fins diversos dos inicialmente pretendidos ou ainda na capacidade do poder público de proteger os dados de ataques mal-intencionados de organizações criminosas. Para Rizk, Stahlbrolst e Elragal (2020) já há um consenso de que tal tema deve ser tratado de maneira integrativa e que os dados devem ser protegidos desde o momento em que são inseridos nas ferramentas de coleta e análise, evitando, ou no mínimo reduzindo a possibilidade de qualquer vazamento de informações confidenciais.

Neste contexto, cabe ao setor público não restringir a participação dos cidadãos na proposição e utilização dos serviços pertinentes à BDA, pois o engajamento favorece a confiança e a legitimidade de que os processos são ilibados, neutros e tem caráter de suporte à tomada de decisão objetiva e bem fundamentada. Aqui cabe dizer que mesmo com ampla participação civil, a análise de dados sempre será passível de críticas e

aprimoramentos, especialmente no quesito de implementação de políticas públicas ou ações orientadas pelos *insights* produzidos pela análise de dados. É nisto que consiste a arena política das decisões públicas ou governamentais, bem por isso que se recomenda que os processos sejam os mais transparentes e abertos possíveis, para que haja clareza e objetividade no que está sendo proposto e implementado. Sem apoio da sociedade, dificilmente as ações com esse caráter de inovação no ambiente público serão sustentadas no longo prazo, pois os custos serão maiores que os benefícios, especialmente se estes não forem claramente percebidos pela população em geral.

O fechamento de resultados e o uso de BDA implementado no setor público para fins de interesse exclusivamente comercial estão intimamente conectados. Novamente, os dados e as análises derivadas dos dados de BDA precisam estar claros, disponíveis e em linguagem simples, para que a população em geral seja apta a perceber os processos como transparentes e com um propósito orientado ao bem comum (BABAR; ARIF, 2017). Tal aspecto é crucial para que haja o engajamento e participação da sociedade nas ações relacionadas à BDA, tanto no fornecimento dos dados, nas suas opiniões, percepções, críticas e sugestões de melhoria, quanto na percepção de que as ações do setor público estão realmente orientadas à melhoria na provisão de serviços.

É evidente que há um interesse comercial significativo neste tipo de fenômeno, pois as informações relevantes a respeito de uma rede de potenciais consumidores fornecem oportunidades de lucros consideráveis. É preciso ir além disto para que haja possibilidade de incremento de melhoria nas ações tomadas pelo poder público ou as tentativas de implementação de BDA serão desvirtuadas de seu propósito inicial, o que levará, inevitavelmente, ao seu descontinuamento.

Em relação à proposição de valor, realização e a interoperabilidade de serviços e plataformas já existentes, o desafio consiste em utilizar e integrar o que já existe, aprimorar as iniciativas e entender, de maneira

ampla, o que é preciso para que aquilo gere um valor mais elevado, tanto para a população em geral, quanto para a gestão pública (SUSHA, 2019). Em termos simples, é muito mais fácil trazer propostas similares que já estão em desenvolvimento, adequá-las ao contexto e a especificidade do problema em questão, do que começar de uma proposta sem nenhuma referência.

Neste sentido, o papel central do governo local, ou do setor público, é articular os principais atores disponíveis, orientar as potenciais ações e, em conjunto com sua comunidade local, discutir e planejar as propostas de melhoria de *performance* do setor público que podem ser derivadas de BDA aplicada ao governo. Sem a integração de esforços, os governos locais dificilmente conseguirão implementar serviços de BDA de maneira escalável, devido a sua relativa incapacidade técnica, de pessoal e de recursos para custear ações deste tipo. Ressalta-se, ainda, que a integração entre os próprios níveis de governo e instituições públicas, em geral, pode ser um fator significativo no impulso de iniciar ou fortalecer as iniciativas de BDA no setor público, pois o fator político da orientação por dados de políticas e decisões depende de aceitação pública e engajamento, que é mais facilmente alcançada quando mais atores ativamente envolvidos forem considerados.

Há, ainda, uma grande demanda por profissionais analistas de dados que tenham características e especialidades multidisciplinares para trabalharem com setores ou áreas que muitas vezes são complexamente interdependentes. Estes profissionais precisam estar aptos a orientarem-se pelos dados, e, ao mesmo tempo, agirem ou decidirem com os propósitos de interesses públicos, o que os tornam essenciais para toda a implementação de BDA em governos locais. Tais profissionais precisam entender a realidade local, compreender a interseccionalidade de suas áreas específicas, suas ramificações e implicações explícitas e implícitas para que suas ações consigam ter o impacto pretendido.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo geral analisar os aspectos que devem ser considerados na proposição de um modelo de processos de *big data analytics* no governo local com foco em gestão. Para tanto, realizou-se uma revisão sistemática da literatura em quatro bases de dados de publicações, com foco em textos do tipo aberto ou texto completo disponível. A pesquisa inicial resultou em 1.984 publicações que após aplicação dos filtros e critérios de elegibilidade do modelo utilizado de revisão sistemática foi reduzida para 45 publicações efetivamente incluídas na síntese da revisão. Em relação à pergunta de pesquisa, foram identificados os seguintes aspectos que devem ser considerados na proposição de um modelo de processos de *big data analytics* no governo local com foco em gestão: o planejamento; o fator tempo na implementação de BDA no governo local; a participação pública demandada pelo BDA no governo local; e os desafios na implementação.

A síntese das publicações resultantes mostra uma tendência promissora no uso de BDA nos governos locais, com diversos casos de aplicação e uma ênfase bastante clara em seu potencial ainda inexplorado de oferecer ou transformar a relação entre os governos locais e seus cidadãos. Os processos democráticos podem ser substancialmente aprimorados com políticas orientadas por dados, porém diversos fatores precisam ser cuidadosamente analisados e discutidos para que o aproveitamento das oportunidades derivadas de BDA sejam, efetivamente, maiores que seus possíveis custos de investimento e riscos de implementação.

O modelo propositivo teve um caráter de destacar os principais pontos-chave identificados nas publicações analisadas para a composição da bibliografia da revisão sistemática, bem como desafios e oportunidades ilustradas pelos autores das publicações originais. Como não se trata de um estudo de caso de implementação de BDA em um cenário com contexto específico, as considerações aqui apontadas têm características genéri-

cas, as quais podem e devem ser adequadas com cautela de acordo com as capacidades institucionais de cada caso em especial. Não obstante, destaca-se que, apesar de tratar-se de uma síntese de publicações com objetivos fundamentalmente distintos, parcela significativa das considerações dos autores sobre seus recortes teórico-empíricos podem ser ampliados sem que haja perda de relevância e validade de seus modelos de análise de implementação, desde que as especificidades de cada situação sejam coerentemente fundamentadas.

De maneira sucinta, a pesquisa está limitada às palavras-chave usadas no *string* de busca nas bases de dados escolhidas e no objetivo geral da pesquisa. Diversas outras perspectivas poderiam ter sido adotadas sob uma ótica similar, portanto, sugere-se que as pesquisas futuras enfatizem em estudos de caso múltiplos o planejamento e a implementação de algum processo de BDA nos governos locais, descrevendo e analisando os critérios essenciais desta trajetória.

## REFERÊNCIAS

ABITEBOUL, S.; STOYANOVICH, J. Transparency, Fairness, Data Protection, Neutrality. **Journal of Data and Information Quality**, v. 11, n. 3, p. 1-9, 2019.

AHMAD, S. *et al*. Optimal Policy-Making for Municipal Waste Management Based on Predictive Model Optimization. **IEEE ACCESS**, v. 8, p. 218458-218469, 2020.

AL NUAIMI, E. *et al*. Applications of big data to smart cities. **Journal of Internet Services and Applications**, College of Information Technology, UAE University, P.O. Box 15551, Al Ain, United Arab Emirates, v. 6, n. 1, p. 25, 2015.

ALVARENGA, A. *et al*. Digital Transformation and Knowledge Management in the Public Sector. **Sustainability**, v. 12, n. 14, p. 5824, 2020.

BABAR, M.; ARIF, F. Smart urban planning using Big Data analytics to contend with the interoperability in Internet of Things. **Future Generation Computer Systems**, v. 77, p. 65-76, 2017.

BOEING, G. Spatial information and the legibility of urban form: Big data in urban morphology. **International Journal of Information Management**, v. 56, 2019.

CHIAPPINI, L. The urban digital platform: Instances from Milan and Amsterdam. **Urban Planning**, v. 5, n. 4, p. 277-288, 2020.

CONFORTO, E.; AMARAL, D. C.; SILVA, S. L. D. A. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. *In*: 8º Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto. **Anais do 8º CBGDP**. 2011.

CURRIE, M. Data as performance - Showcasing cities through open data maps. **Big Data & Society**, v. 7, n. 1, 2020.

DENCIK, L. *et al*. The 'golden view': data-driven governance in the scoring society. **Internet Policy Review**, Cardiff School of Journalism, Media and Cultural Studies, Cardiff University, United Kingdom, v. 8, n. 2, 2019.

DU, R. Urban growth: Changes, management, and problems in large cities of Southeast China. **Frontiers of Architectural Research**, v. 5, n. 3, p. 290-300, 2016.

ERCOLE, F. F.; MELO, L. S.; ALCOFORADO, C. L. G. C. Revisão integrativa versus revisão sistemática. **Revista Mineira de Enfermagem**, v. 18, n. 1, p. 9-12, 2014

FERENHOF, H. A.; FERNANDES, R. F. Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SSF. **Revista ACB**: biblioteconomia em Santa Catarina, v. 21, n. 3, p. 550-563, ago./nov. 2016

GAO, Z.; WANG, S.; GU, J. Public Participation in Smart-City Governance: a qualitative content analysis of public comments in urban China. **Sustainability**, v. 12, n. 20, p. 8605, 2020.

GIEST, S. Big data analytics for mitigating carbon emissions in smart cities: opportunities and challenges. **European Planning Studies**, v. 25, n. 6, p. 941-957, 2017.

HENRICH, B. A. *et al*. The Use of Energy Models in Local Heating Transition Decision Making: Insights from ten municipalities in the Netherlands. **Energies**, v. 14, n. 2, p. 423, 2021.

HOLZER, M.; YANG, K. Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 1, p. 15-31, 2004.

KANDT, J.; BATTY, M. Smart cities, big data and urban policy: Towards urban analytics for the long run. **Cities**, v. 109, 2021.

KASSEN, M. Understanding motivations of citizens to reuse open data: open government data as a philanthropic movement. **Innovation**: organization and management, Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University, Nur-Sultan, Kazakhstan, v. 23, n. 1, p. 44-70, 2021.

KELLER, S. *et al*. Harnessing the power of data to support community-based research. **WIREs Computational Statistics**, [S.l.], v. 10, n. 3, 2018.

KELLER, S.; LANCASTER, V.; SHIPP, S. Building Capacity for Data-Driven Governance: Creating a New Foundation for Democracy. **Statistics and Public Policy**, [*S.l.*], v. 4, n. 1, p. 1-11, 2017.

KIM, B. *et al*. A value of civic voices for smart city: a big data analysis of civic queries posed by Seoul citizens. **Cities**, [*S.l.*], v. 108, 2021.

KIM, E. S. S.; CHOI, Y.; BYUN, J. **Big data analytics in government**: Improving decision making for R&D investment in Korean SMEs. Sustainability (Switzerland), Data Analysis Division, Korea Institute of Science and Technology Information, 66 Hoegi-ro, Dongdaemungu, Seoul, 02456, South Korea, v. 12, n. 1, 2020.

LEE, J. W. Big data strategies for government, society and policy--making. **Journal of Asian Finance, Economics and Business**, [*S.l.*], v. 7, n. 7, p. 475-487, 2020.

LEVY, Y.; ELLIS, T. J. A systems approach to conduct an effective literature review in support of information systems research. **Informing Science**, v. 9, n. 1, p. 181-212, 2006.

LI, F. *et al*. How smart cities transform operations models: a new research agenda for operations management in the digital economy. **Production Planning & Control**, [*S.l.*], v. 27, n. 6, p. 514-528, 2016.

LUCIANO, E. M. Information management hits and misses in the COVID19 emergency in Brazil. **International Journal of Information Management**, [*S.l.*], v. 55, p. 102194, 2020.

LUTHFI, A.; JANSSEN, M. Open data for evidence-based decision--making: Data-driven government resulting in uncertainty and polarization. **International Journal on Advanced Science, Engineering and Information Technology**, v. 9, n. 3, p. 1071-1078, 2019.

MATHEUS, R.; JANSSEN, M.; MAHESHWARI, D. Data science empowering the public: Data-driven dashboards for transparent and accountable decision-making in smart cities. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 101284, 2020.

MEES, H. Local governments in the driving seat? A comparative analysis of public and private responsibilities for adaptation to climate change in European and North-American cities. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 19, n. 4, p. 374-390, 2017.

MENDES-DA-SILVA, W. Contribuições e limitações de revisões narrativas e revisões sistemáticas na área de negócios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 2, p. 1-11, 2019

MICHENER, G.; RITTER, O. Comparing resistance to open data performance measurement: public education in Brazil and the UK. **Public Administration**, v. 95, n. 1, p. 4-21, 2017.

MOHER, D.; LIBERATI, A.; TETZLAFF, J.; ALTMAN, D. G; The PRISMA Group. Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. **PLoS MED**, v. 6, n. 7, 2009.

MOHER, D.; SHAMSEER, L.; CLARKE, M.; GHERSI, D. et al. Preferred reporting items for systematic review and meta-analysis protocols (PRISMA-P) 2015 statement, **Systematic Reviews**, v. 4, n. 1, 2015.

OSMAN, A. M. S. A novel big data analytics framework for smart cities. **Future Generation Computer Systems**, v. 91, p. 620-633, 2018.

PÉREZ-CHACÓN, R. *et al*. Big Data Analytics for Discovering Electricity Consumption Patterns in Smart Cities. **Energies**, v. 11, n. 3, p. 683, 2018.

PIRES, F. M.; MENDES, L. de S.; QUIÑONEZ, L. L. Integrated system architecture for decision-making and urban planning in smart cities. **International Journal of Distributed Sensor Networks**, v. 15, n. 8, p. 155014771986782, 2019.

RICHARDS, G. **Big Data and Analytics Applications in Government:** Current Practices and Future Opportunities. Auerbach Publications, 2017.

SANDERS, C.; SHEPTYCKI, J. Policing, crime and "big data"; towards a critique of the moral economy of stochastic governance. **Crime, Law & Social Change**, v. 68, n. 1-2, p. 1-15, 2017.

SANGER, M. B. **From measurement to management**: breaking through the barriers to state and local performance, 2008.

SEREY, J. *et al*. Methodological proposals for the development of services in a smart city: a literature review. **Sustainability**, v. 12, n. 24, 2020.

SIMON, P. **Too Big to ignore**: the business case for Big Data. Wiley Inc, 2013.

ŠPALKOVÁ, D.; ŠPAČEK, D.; NEMEC, J. Performance Management and Performance Appraisal: Czech Self-Governments. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 8, n. 2, p. 69-88, 2015.

SOOMRO, K. *et al*. Smart city big data analytics: An advanced review. **Wiley Interdisciplinary Reviews**: Data Mining and Knowledge Discovery, v. 9, n. 5, 2019.

QUAGLIO, G. Q. S. P. *et al*. Overview of future EU health systems. An insight into governance, primary care, data collection and citizens' participation. **Journal of Public Health**, v. 40, n. 4, p. 891-898, 2018.

RIZK, A.; STÅHLBRÖST, A.; ELRAGAL, A. Data-driven innovation processes within federated networks. **European Journal of Innovation Management**, 2020.

RICKER, B.; CINNAMON, J.; DIERWECHTER, Y. When open data and data activism meet: An analysis of civic participation in Cape Town, South Africa. **The Canadian Geographer/Le Géographe canadien**, Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University, Netherlands, v. 64, n. 3, p. 359-373, 2020.

SUSHA, I. Establishing and implementing data collaborations for public good: A critical factor analysis to scale up the practice. **Information Polity**: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, v. 25, n. 1, p. 3-24, 2020.

VAN ROESSEL, I.; REUMANN, M.; BRAND, A. Potentials and challenges of the health data cooperative model. **Public Health Genomics**, v. 20, n. 6, p. 321-331, 2018.

VALDEZ, A.-M.; COOK, M.; POTTER, S. Roadmaps to utopia: Tales of the smart city. **Urban Studies** (Sage Publications, Ltd.), v. 55, n. 15, p. 3385-3403, 2018.

VOGL, T. M. *et al*. Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence UK Local Authorities. **Public Administration Review**, v. 80, n. 6, p. 946–961, 2020.

WEERAKKODY, V. *et al*. Open data and its usability: an empirical view from the Citizen's perspective. **Information Systems Frontiers**, v. 19, n. 2, p. 285–300, 2016.

WHITEHORN, M. **Big Data Bites Back**: How to Handle Those Unwieldy Digits When You Can't Just Cram It into Tables. Disponível em <ww. theregister.co.uk/2012/08/27/how_did_big_data_get_so_big/> Acessado em: Maio 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Aspectos do regime jurídico de cooperação institucional na anticorrupção

Aspects of the legal regime of institutional cooperation in anti-corruption

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.856
**Horácio Monteschio**[1]
**Bruna Suely Nascimento Santos**[2]
**Werbster Campos Tavares**[3]

## RESUMO

O presente trabalho visa discorrer sobre o regime jurídico de cooperação institucional na anticorrupção. Realiza-se um recorte do tema abordando os gêneros de acordos de leniência e a proposta de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmados por representantes de diversas instituições responsáveis pelos controles interno e externo, em conjunto com o Supremo Tribunal Federal (STF). A primeira parte deste trabalho apresenta o histórico do instituto jurídico no sistema nacional e seus diferentes gêneros. Em seguida, aborda o ACT e a importância da cooperação entre as instituições governamentais visando à segurança jurídica e o fortalecimento do instituto. Para tanto, o trabalho adota o método hermenêutico-dialético e a pesquisa exploratória emprega análise de dados secundários, como a pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que é importante a existência de um sistema que favoreça a cooperação, com a preservação do critério jurídico-funcional de cada instituição na celebração de acordos de leniência para a garantia da segurança jurídica das relações.

1 Pós-doutor Ius Gentium Conimbrigae – Human Rights pelo Centre da Universidade de Coimbra (Portugal) e pelo UniCuritiba. Pós-doutor pela Mediterranea International Center for Human Rights Research, Régia Calábria (Itália). Doutor pela Faculdade Autonôma de Direito (FADISP). Mestre pelo UniCesumar. Professor Titular do PPGD da Universidade Paranaense (Unipar) e do PPGD do Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Professor no Unicesumar. E-mail: h.monteschio@uol.com.br

2 Mestranda em Direito, Compliance, Mercado e Segurança Humana pela Faculdade Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Advogada e Auditora do Tribunal de Justiça Desportiva de Pernambuco. E-mail: bruna.suely.ns@gmail.com

3 Mestrando em Direito, Compliance, Mercado e Segurança Humana pela Faculdade Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Advogado. E-mail: werbstercampos@gmail.com

**Palavras-chave**: anticorrupção; acordo de leniência; controle externo; cooperação institucional; segurança jurídica.

## ABSTRACT

This paper analyzes the legal regime of institutional cooperation in anti-corruption. To this end, a clipping of the theme is carried out, addressing the genres of leniency agreements and the proposal for a Technical Cooperation Agreement (TCA, in Portuguese the acronym: ACT) signed by representatives of various institutions responsible for internal and external control, together with the Federal Supreme Court (FSC, in Portuguese the acronym: STF). The first part of this work presents the history of the legal institute in the national system and its different genres. Then, it addresses the TCA and the importance of cooperation between government institutions aiming at legal certainty and the strengthening of the institute. To this end, the work adopts the hermeneutic-dialectical method, and the exploratory research employs secondary data analysis, such as bibliographic and documentary research. It is concluded that the existence of a system that favors cooperation is important, with the preservation of the legal-functional criterion of each institution in the celebration of leniency agreements to guarantee the legal security of relations.

**Keywords**: anti-corruption; leniency agreement; external control; institutional cooperation; legal security.

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

Data de submissão: 12/04/2023
Data de aprovação: 08/08/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O acordo de leniência é um instituto jurídico negocial de natureza administrativa que visa, em seu cerne, combater de forma eficaz a corrupção e o crime organizado, ajudando a identificar os atores envolvidos

na cadeia corruptiva e, em troca, o delator obtém um prêmio, como uma possível imunidade criminal ou a atenuação das sanções.

Existem diversas modalidades de acordo no direito brasileiro, regidos por diferentes documentos legais e que podem ser celebrados com diversos órgãos governamentais. Contudo, a coexistência de múltiplos gêneros de acordos de leniência acaba gerando insegurança jurídica à medida que não há uma cultura de compartilhamento de informações e o acordo celebrado com uma instituição pode não ser considerado por outra.

Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar o regime jurídico de cooperação institucional na anticorrupção, proposto no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado em 6 de agosto de 2020 por representantes do Supremo Tribunal Federal (STF), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Consoante essa perspectiva, indaga-se e busca-se uma resposta ao seguinte problema: como a cooperação institucional pode ser utilizada a fim de desenvolver o sistema jurídico anticorrupção brasileiro ao passo que preserva o critério jurídico-funcional?

Para tanto, quanto aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa classifica-se como hermenêutica-dialética; com relação à abordagem do problema é qualitativa; quanto aos objetivos é exploratória (não estruturada); já os procedimentos técnicos utilizados basearam-se na busca de dados secundários, sendo utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. Para melhor compreensão, a pesquisa foi organizada em duas partes.

Na primeira parte desse trabalho, abordaremos o desenvolvimento do acordo de leniência como importante instituto jurídico no sistema nacional para o combate à corrupção. Para tanto, explanaremos sobre o Acordo de Leniência Antitruste (Lei nº 12.529/2011), o Acordo de Leniência Anticorrupção (Lei nº 12.843/2013), o Acordo de Leniência do Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 13.506/2017) e o Acordo de Leniência do Ministério Público.

Já na segunda parte deste trabalho, trataremos da caracterização do critério balizador para um Acordo de Cooperação Técnica e a importância do desenvolvimento da cooperação entre as instituições governamentais visando à segurança jurídica e ao fortalecimento do instituto do acordo de leniência, apresentando o exemplo do ACT firmado em âmbito federal entre as instituições de controle mencionadas.

## 2 ACORDO DE LENIÊNCIA: DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO E GÊNEROS

Inicialmente, faz-se necessário discorrer sobre o acordo de leniência e sua importância como instrumento de combate à corrupção desde a publicação da Lei nº 10.149/2000. Com o desenvolvimento do instituto, diversas leis passaram a tratar da aplicação do acordo de leniência em diferentes ramos do direito, como será explanado nos tópicos seguintes, e atualmente, é possível citar quatro gêneros de acordo de leniência (MENDES; FERNANDES, 2021): o Acordo de Leniência Antitruste (Lei nº 12.529/2011), o Acordo de Leniência Anticorrupção (Lei nº 12.843/2013), o Acordo de Leniência do Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 13.506/2017) e o Acordo de Leniência do Ministério Público.

### 2.1 O acordo de leniência e seu surgimento como instrumento de combate aos crimes concorrenciais

Segundo Clodomiro José Bannwart Júnior e Marlon Roberth Sales, esse instituto surgiu nos Estados Unidos, com a Divisão Antitruste de seu Departamento de Justiça, ainda na década de 70. Entretanto, foi mais difundido somente a partir do ano de 1993, quando, após sucessivas reestruturações, passou a ser denominado de Programa de Leniência Corporativa (BANNWART JÚNIOR; SALES, 2015).

Desde então houve a disseminação e o encorajamento da instituição de meios de cooperação que auxiliem a coleta de provas em processos judiciais. Diversos países possuem em seus sistemas nacionais instrumentos semelhantes, sendo uma prática estimulada inclusive por órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), para combater crimes concorrenciais intranacionais e transnacionais (FAVARO, 2008).

Nesse sentido, na Declaração Política de Nápoles e o Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional, cabe destacar trecho do item 17, das Normas e Princípios das Nações Unidas em Matéria de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal:

> Medidas que encorajam a cooperação e o testemunho dos membros do crime organizado devem ser consideradas, incluindo programas de proteção adequados às testemunhas e suas famílias e – dentro dos limites da lei nacional – a concessão de tratamento reconhecendo a colaboração proporcionada por eles durante o processo de acusação (BRASIL, 2009, p. 217).

O instrumento vem sendo utilizado no Brasil, em especial, para o combate à corrupção. Dessa maneira, cabe ressaltar o acordo de leniência firmado pela empreiteira Odebrecht com os Estados Unidos e a Suíça durante a Operação Lava Jato, pelo qual a empresa se comprometeu a pagar multa de R$ 8,5 bilhões, além de colaborar nas investigações revelando práticas ilícitas envolvendo órgãos do Governo e, em troca, continuaria exercendo suas atividades e todas as ações contra a Odebrecht e a Braskem, que pertence ao grupo, seriam suspensas (RICHTER, 2016).

> Essa cooperação ao combate à corrupção mediante a celebração do acordo de leniência é a própria manifestação da supremacia do interesse público. A explicação se dá da seguinte maneira: diante da sofisticação do cometimento das infrações, tornando-se grandiosas, complexas e absurdamente nocivas e a dificuldade encontrada do estado em solucioná-las, busca-se então mecanismos para combatê-las (GOMES; SANTOS, 2018, p. 11).

Assim, o principal objetivo do instituto denominado de acordo de leniência é possibilitar a responsabilização das pessoas naturais e jurídicas envolvidas na prática ilícita, com a obtenção de informações e documentos de forma mais célere através da colaboração.

Ademais, segundo o "Plano Anticorrupção: diagnóstico e ações do Governo Federal" (BRASIL, 2020), é possível verificar três dimensões finalísticas do instituto: (i) preventiva, visando evitar a corrupção, promovendo a "integridade, a transparência e a '*accountability*'"; (ii) de detecção, envolvendo "os sistemas de investigação, controle, supervisão e monitoramento"; (iii) de responsabilização, nos âmbitos penal, cível e administrativo.

Inicialmente, esse instrumento foi introduzido no direito nacional através da Lei Antitruste, com a elaboração da Lei nº 10.149/2000, que trouxe alterações à Lei nº 8.884/1994, que tratava da prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Valdir Simão e Marcelo Vianna, no livro "O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas", ressaltam que:

> [...] a implementação de instrumentos negociais no combate a ilícitos parece ter-se fundamentado precipuamente na investigação e repressão dos delitos de maior complexidade, aqueles cujas características acabam por dificultar a ação persecutória ordinária do Estado. Mas entendemos que a matéria pode ser vista ainda sob uma amplitude maior. Acreditamos que os instrumentos negociais, quando implementados de forma coesa, juridicamente sólida e transparente, exercem importante papel na política de repressão à prática de ilícitos (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 70).

A partir de então, diversos instrumentos normativos passaram a prever a possibilidade de celebração de acordo de leniência na apuração de ilícitos administrativos e criminais, gerando uma posição crítica em diversas searas do Direito quanto à eventual insegurança jurídica na pulverização do instituto.

## 2.2 Gêneros de acordos de leniência no direito nacional

Conforme Zockun (2016), o acordo de leniência é uma espécie de ato jurídico convencional visto que "por meio dele e preenchidos certos pressupostos, administração pública e administrado estipulam a mitigação ou a supressão de um plexo de penalidades passíveis de imposição à pessoa jurídica pelo cometimento doloso de atos ilícitos".

Mendes e Fernandes ressaltam a duplicidade da natureza desses acordos, que funcionam como "meios" para obtenção de provas e "ferramentas" de economia e celeridade processual na fase de investigação. Dessa forma, "os acordos de leniência se distinguem das demais modalidades de consenso administrativo por configurarem instrumentos de realização de uma política pública de persecução administrativa" (MENDES; FERNANDES, 2021).

Outrossim, cabe ressaltar que o acordo de leniência não se confunde com a delação premiada na esfera penal, apesar de que ambos visam assegurar a efetividade das investigações (BANNWART JÚNIOR; SALES, 2015). O acordo de leniência é um acordo administrativo integrativo, facilitando a instrução do processo administrativo, de modo que não exclui a punição estatal ao passo que obriga a cooperação da parte com a investigação (MARRARA, 2015).

O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos e possui previsão na Lei de Organização Criminosa (Lei nº 12.850/2013). Através do acordo de colaboração premiada, o acusado é recompensado por sua colaboração efetiva e voluntária com a investigação e com o processo criminal, conforme a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração.

Atualmente, é possível citar ao menos 4 (quatro) gêneros de acordos de leniência (MENDES; FERNANDES, 2021), são eles: o Acordo de Leniência Antitruste, o Acordo de Leniência Anticorrupção, o Acordo de

Leniência do Sistema Financeiro Nacional e o Acordo de Leniência do Ministério Público Federal (MPF).

### *2.2.1 Acordo de Leniência Antitruste*

Como já mencionado, o Acordo de Leniência Antitruste ingressou na legislação brasileira através da Lei nº 10.149/2000, que alterou a Lei nº 8.884/1994. Atualmente, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é regulado pela Lei nº 12.529/2011, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

A celebração do Acordo de Leniência Antitruste é efetuada pela Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e decorre do poder atribuído ao Cade de investigar, decidir e aplicar penalidades quando praticadas infrações à ordem econômica e abrange tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas, conforme artigos 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011.

Quanto ao alcance e efetividade desse instituto, conforme Gilmar Ferreira Mendes e Victor Oliveira Fernandes, cabe destacar que:

> Do ponto de vista das repercussões administrativas e penais, um dos grandes motivos de sucesso do programa de leniência do Cade é que, desde os seus anos iniciais, a Autarquia se manteve aberta ao diálogo institucional com o Ministério Público Federal, que logo passou a atuar também como signatário dos acordos de leniência antitruste. Por isso, o Acordo de Leniência do Cade pode gerar, de forma direta, a imunidade das empresas signatárias em relação à configuração de infrações à ordem econômica e ainda impedir o oferecimento da denúncia com relação à pessoa natural beneficiária da leniência (MENDES; FERNANDES, 2021).

Dessa maneira, apesar de não existir previsão legal quanto à participação do MPF, o Cade consolidou a prática de incluí-lo nas tratativas dos acordos de leniência antitruste, uma vez que o MPF é "titular privativo

da ação penal pública e detentor de atribuição criminal, tendo em vista as repercussões criminais derivadas da leniência" (BRASIL, 2016).

### *2.2.2 Acordo de Leniência Anticorrupção*

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), dispõe sobre a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática dolosa de atos ilícitos contra a Administração Pública que "proporcionem à entidade privada o desfrute de ilegítimo benefício patrimonial ou extrapatrimonial" (ZOCKUN, 2016).

Essa lei prevê a possibilidade de realização de acordo de leniência com colaboradores que auxiliem as investigações e o processo administrativo de forma a identificar os demais envolvidos com a apresentação de informações e documentos comprobatórios (artigo 16 da LAC).

Vale salientar que o Decreto nº 11.129 de 2022 revogou o Decreto nº 8.420/2015, que regulamentava a LAC, e atualmente dispõe sobre a responsabilidade pela prática de atos contra a administração pública por pessoas jurídicas. Em seu artigo 56, define o Programa de Integridade da seguinte forma:

> Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:
> I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
> II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.
> Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual,

> por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2022).

Conforme Emerson Gabardo e Gabriel Marettini e Castella, a aplicação das sanções deve ocorrer em observância aos princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, de modo a observar toda a estrutura de *compliance* "de forma imparcial, neutra, transparente e participativa" (GABARDO; CASTELLA, 2015).

É possível ressaltar também que deve ser considerado na aplicação das sanções previstas na LAC, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade na empresa (artigo 7º, inciso VIII e parágrafo único da LAC). Dessa forma, o intuito da lei é a prevenção e a repressão da prática do ilícito, não obstante, deve ser cumprido de modo a favorecer a preservação da empresa com a aplicação de políticas e diretrizes que afastem a prática de irregularidades.

> Com efeito, apesar de buscar a responsabilidade da pessoa jurídica não há o intuito de fazer com que ela seja desconstituída, pois isso irá contra o interesse público e o desenvolvimento social, haja vista que a mesma auxilia no crescimento do país, por esse motivo alguns benefícios lhes são dados.
> Nesse sentido, com o acordo, preserva-se a própria existência da empresa e a continuidade de suas atividades, que, apesar dos crimes cometidos, encontra justificativa em evitar os efeitos colaterais negativos na economia e nos empregos por ela gerados, direta ou indiretamente (GOMES; SANTOS, 2018, p. 16).

Percebe-se que fortalecer a capacidade persecutória do Estado é um dos objetivos centrais do instituto. Contudo, há também a preocupação do legislador com o desenvolvimento de programas de *compliance* nas empresas, visando à criação e ao fortalecimento de mecanismos internos de combate à corrupção.

### *2.2.3 Acordo de Leniência do Sistema Financeiro Nacional*

A Lei nº 13.506/2017 trouxe importantes alterações ao Processo Administrativo Sancionador no Banco Central do Brasil a fim de combater o "*undercompliance*" e conferir maior estabilidade e eficiência ao Sistema Financeiro Nacional e ao Sistema de Pagamentos Brasileiro (LUPI; BONSERE, 2021).

Uma das principais inovações da Lei nº 13.506/2017 é a possibilidade de celebração do Termo de Compromisso pelo Banco Central do Brasil, em juízo de conveniência e oportunidade, com instituição investigada, seus administradores ou ex-administradores. O Termo de Compromisso evita a instauração ou suspende o andamento de Processo Administrativo Sancionador e o investigado obriga-se a cessar a prática sob investigação, corrigir as irregularidades apontadas, indenizar prejuízos a clientes e recolher contribuição pecuniária.

Além do termo de compromisso, nas esferas de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, é possível a realização de acordo administrativo em processo de supervisão com "pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhes caiba" (RIBEIRO, 2018), visando à preservação do funcionamento regular e eficiente do mercado de capitais.

Trata-se de acordo firmado com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração e que auxiliem na identificação de terceiros envolvidos e na obtenção de provas, no curso do processo administrativo sancionador com o Banco Central do Brasil e com a Comissão de Valores Mobiliários (art. 30 e seguintes da Lei nº 13.506/2017). Para Lupi e Bonsere:

> O termo de compromisso e o acordo administrativo em processo de supervisão demonstram uma preocupação com a solução alternativa de conflitos, evitando-se, assim, demasiados recursos administrativos e, por inúmeras vezes, demandas judiciais intermináveis. Por outro lado, tendo em vista que a lei não con-

> fere imunidade penal e não prevê a participação do Ministério Público, principalmente com relação ao acordo administrativo, poderá não se tornar um mecanismo eficaz ao objetivo inicial a que se propôs atender (LUPI; BONSERE, 2021).

Percebe-se, portanto, que apesar dos mencionados avanços introduzidos pela Lei nº 13.506/2017, a falta de cooperação com outros entes públicos, como o Ministério Público, pode dificultar ou impossibilitar a realização do termo de compromisso e o acordo administrativo, uma vez que o investigado poderá ser perseguido em outras esferas jurídicas.

### *2.2.4 Acordo de Leniência do Ministério Público Federal*

Ao lado dos acordos de leniência celebrados pelo Cade, pela Controladoria Geral da União e pela advocacia pública (Advocacia Geral da União), o Ministério Público Federal passou a celebrar acordos de leniência próprios com as empresas investigadas com base na LAC e normas de "*soft law*" formulados pela instituição, em especial o Estudo Técnico 01/2017 e a Orientação 07/2017, ambos oriundos da sua 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5ª-CCR/MPF).

Cabe ressaltar que as Câmaras de Coordenação e Revisão são responsáveis pela promoção da integração e a coordenação dos órgãos institucionais, uniformizando a atuação do MPF. A possibilidade do desenvolvimento de acordos de leniência pela instituição já vinha sendo construída antes mesmo da formulação dos documentos mencionados, que servem para orientar a elaboração de novos acordos de leniência. Conforme o seguinte trecho da Ata da Sessão Ordinária de nº 852 da 5ª-CCR/MPF, datada de fevereiro de 2015:

> As disposições da nova Lei 12.846, de 2013, compõem um microssistema sancionatório estabelecendo o acordo de leniência como ferramenta de solução extrajudicial no campo da responsabilização de índole civil, na linha do que já prevê a Lei

> 12.850, de agosto de 2013, na esfera penal, sendo indiscutível, de outra parte, a legitimidade do Ministério Público para celebrar termos de ajustamento de conduta, nos termos do artigo 5º, §6º, da Lei 7.347, de 1985 (BRASIL, 2015).

Em essência, o Acordo de Leniência do MPF consiste em instrumento negocial pelo qual as empresas se comprometem a cessar os ilícitos civis praticados, apresentando informações e provas relevantes sobre os fatos apurados, como ocorre com as demais modalidades de acordos de leniência.

Conforme Mendes e Fernandes, sua maior diferença em comparação com as demais se dá pelo modo como surgiu, visto que seu fundamento jurídico não é uma lei específica, mas sim surge de uma interpretação sistemática do art. 129, inciso I, da Constituição Federal; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985; art. 26 da Convenção de Palermo (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional), promulgada pelo Decreto nº 5.015/2004; art. 37 da Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006; artigos 3º, §2º e §3º, do Código de Processo Civil; artigos 840 e 932, III, do Código Civil; artigos 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013; e Lei nº 13.140/2015.

Vale também mencionar que, para a celebração do acordo de leniência, deve ser demonstrado o interesse público, ou seja, a oportunidade, a efetividade e a utilidade (RIBEIRO, 2018). Assim, deve constar expressamente no acordo que a empresa é a primeira a revelar os fatos novos à investigação e deve também ser demonstrada a capacidade real de contribuição da colaboradora à investigação, com a apresentação de provas que auxiliem a investigação e a identificação dos ilícitos e das pessoas envolvidas (MENDES; FERNANDES, 2021).

Por fim, deve ainda constar do acordo de leniência celebrado com o MPF uma cláusula referente ao compartilhamento de provas, conforme Orientação 07/2017 da 5ª-CCR/MPF. Trata-se de cláusula que possibilita

o compartilhamento de provas e informações obtidas com o acordo, por parte do MPF e de outros órgãos e instituições públicas, desde que respeitado o compromisso firmado entre as partes (BRASIL, 2017).

Apesar dessa previsão, recentemente o MPF rejeitou participar do Acordo de Cooperação Técnica assinado por representantes das seguintes instituições: STF, CGU, AGU, TCU e MJSP. A 5ª-CCR/MPF entendeu que a redação desse acordo de cooperação apresenta "uma inadequada interpretação literal da Lei nº 12.846/2013, de modo a chancelar a pretendida ausência de atribuições do MPF para negociar e celebrar acordos de leniência, no marco de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção" (BRASIL, 2020).

## 3 O ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Conforme supramencionado, a existência de diferentes gêneros de acordo de leniência dificulta a aplicação prática do instituto e a sua eficiência, uma vez que é possível verificar a existência de falhas na comunicação entre os entes governamentais. A fim de ratificar esse problema, foi elaborado o Acordo de Cooperação Técnica, visando desenvolver a cooperação entre as instituições governamentais em âmbito federal que será desenvolvido nos tópicos subsequentes.

### 3.1 O controle externo e seus critérios de atuação

Realiza-se o controle externo da atividade administrativa através de mecanismos técnico-jurídicos, através de diferentes órgãos, além da própria sociedade. Cria-se para o administrador o dever de atuar com zelo, apresentando motivação para os seus atos, visto que há a possibilidade de questionamento por parte do Ministério Público, do Poder Legislativo, dos Tribunais de Contas, do Poder Judiciário e da sociedade em geral.

No entanto, pode-se deparar com dúvidas sobre os limites para a atuação de cada um desses órgãos de controle externo. Assim, é comum indagar sobre a fixação de parâmetros de atuação e cooperação entre esses órgãos. Por fim, questiona-se sobre a possibilidade de o Poder Judiciário possuir capacidade institucional para rever atos e decisões administrativas de ordem estritamente técnica.

Nesse passo, avaliar a especialidade jurídico-funcional é critério fundamental que pode demarcar limites, bem como dela exsurge a necessidade de cooperação entre os diversos órgãos, com vistas a tornar amplo e eficaz o exercício do controle técnico.

O controle externo é compreendido como aquele que ocorre "por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado", e objetiva "comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento" (AZEVEDO, 2016).

Desse modo, afirma-se que:

> [...] a atuação do administrador, além de estar sujeita aos mecanismos de controle interno do órgão ao qual pertence, está sujeita ao crivo do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário, sendo que, neste último caso, apenas na hipótese provocação por algum interessado ou órgão legitimado, tendo em vista que o princípio da inércia da jurisdição (BRANDIS, 2019, p. 5).

Ademais, cumpre ressaltar o controle promovido pela sociedade, especialmente, através da "processualização da atividade administrativa, do respeito ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa" (BRANDIS, 2019). O dever de publicidade dos atos administrativos possibilita a comunicação entre a Administração Pública e o cidadão, e permite que o cidadão exerça um controle direto quanto à legalidade dos atos administrativos.

Como já mencionado, houve diversos acordos de colaboração premiada previstos pela Lei nº 12.850/13, celebrados no âmbito da "Operação Lava-Jato", e que contaram basicamente com a participação da Polícia Federal, Ministério Público Federal e da Justiça Federal.

Nesses acordos, verificou-se sobreposição de atuação, seja na esfera criminal, seja na esfera administrativa, com a concessão de benefícios aos delatores que poderiam ter sido objeto do poder sancionatório dos Tribunais de Contas ou da atuação do Ministério Público Estadual.

Encontra-se traçado um complexo panorama do controle da atividade administrativa, com múltiplos órgãos e atores sociais, cada qual com suas especificidades e competências constitucionalmente determinadas na sua origem, o que enseja significativa transformação da atuação estatal (BRANDIS, 2019), caracterizada pelo *policentrismo funcional* (MOREIRA NETO, 2018).

Diogo Figueiredo de Moreira Neto leciona que:

> Ainda, sob outro ângulo, o velho Estado dirigente, aos poucos vai se transformando em um Estado parceiro, com a prática, cada vez mais generalizada, de modelos de gestão, que agregam a seus recursos os das demais organizações da sociedade que se disponham a organizar algum tipo de associação, como compartes em empreendimentos de interesse comum. [...] Como resultado dessa notável evolução – a de protetor a garantidor, a de prestador a regulador, a de planificador a planejador, a de dirigente a parceiro e a de irresponsável a responsável – que passou a ser desenvolvida sob o signo dos princípios da eficiência e do controle, se vem observando no Estado contemporâneo um, cada vez mais acentuado, policentrismo funcional (MOREIRA NETO, 2018, p. 168).

Para que seja positivo esse cenário, faz-se necessária a construção de um arranjo fundado na especialidade jurídico-funcional e na cooperação institucional, sendo essa a única forma capaz de tornar eficiente a prática do controle (BRANDIS, 2019).

### 3.2 A especialidade jurídico-funcional como critério balizador

Para a doutrina, a especialidade jurídico-funcional "parte da premissa de que a separação de poderes deve ser entendida como uma separação de funções especializadas, tendo em vista que cada entidade possui estrutura orgânica com a competência técnica adequada para decidir sobre matérias complexas e técnicas" (BINENBOJM, 2015).

Por exemplo, havendo estudo aprofundado realizado por agência reguladora, relacionado a sua atividade-fim, aprovado dentro de sua estrutura orgânica, composta por técnicos especializados, não se concebe a sua substituição pelos entendimentos derivados da atuação de controle do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Compreende-se que esses órgãos não são especializados o suficiente para promover a revisão de atos administrativos relacionados à atividade-fim da agência.

Para o professor Luís Roberto Barroso a especialidade jurídico-funcional é denominada de capacidade institucional, caracterizando-se por ser aquela que "envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria" (BARROSO, 2018).

Segundo o autor, "temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico" (BARROSO, 2018).

Vale ressaltar que há doutrina que professa pela construção de *standards* jurídicos aptos ao controle da atividade da agência pelos Tribunais de Contas, quais sejam: a) atividade-meio; b) vícios procedimentais e de participação; c) inequívoca omissão regulatória; d) agência praticar ilegalidade manifesta; e) falhas na qualidade da regulação (MENDONÇA, 2012).

Desse modo, tem-se que o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas devem promover esforços para fixar parâmetros objetivos quando da intervenção de um órgão no exercício da atividade-fim de outro. Conforme indica Juliano Brandis, "a especialidade jurídico-funcional de cada órgão técnico de

controle externo deve ser o norte para a fixação de *standards* de controle" (BRANDIS, 2019). Ademais, "a autocontenção do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas resulta de necessidade inafastável de criação de um desenho institucional do controle mais seguro e eficaz" (BRANDIS, 2019).

### 3.3 A cooperação institucional entre os órgãos

A preocupação com a cooperação entre os organismos públicos não é recente. A Convenção de Mérida, também conhecida como Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, foi promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006 e, em seu artigo 38, prevê que cada Estado signatário deve adotar medidas de cooperação entre seus organismos públicos, possibilitando a troca célere de informações e a eficiência desses organismos, a fim de coibir a prática de ilícitos. Esclarece Juliano Brandis que:

> Reconhecer a capacidade institucional ou a especialidade jurídico-funcional não é apenas um critério limitador, mas também uma informação que permitirá ao administrador avaliar com quem devem ser compartilhadas as informações, para que o controle seja efetivo e não apenas de fachada (BRANDIS, 2019, p. 10).

Assim, caso uma conduta enseje responsabilização perante o Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário, mas apenas o primeiro dela tenha conhecimento, não haverá o efetivo controle.

Nesse passo, cumpre destacar a necessidade de coordenação recíproca ou a cooperação entre os órgãos de controle. Para Juliano Brandis:

> A coordenação recíproca ou a cooperação entre os órgãos de controle é um dos aspectos da especialidade-jurídico funcional, sobretudo em um cenário jurídico em que a discricionariedade do administrador teve seu espaço reduzido, exigindo que as decisões administrativas sejam fundamentadas tecnicamente e não apenas fundadas na alegação genérica de preservação do interesse público (BRANDIS, 2019, p. 10).

Brandis ressalta, portanto, que o acesso aos estudos técnicos ganha importância no advento das novas alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655/2018, segundo a qual o órgão julgador, nas esferas administrativa, controladora e judicial, deve se preocupar com as consequências de suas decisões, tendo em vista o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejáveis, que recomendam posição de cautela e de deferência por parte dos órgãos julgadores, evitando decisões com base em "valores jurídicos abstratos" (BARROSO, 2018).

Outrossim, a deferência ao estudo técnico realizado pela instituição mais especializada (agência reguladora ou pelo Tribunal de Contas, por exemplo) deve existir, pois, esses estudos, em muitos casos, poderão servir de fundamento técnico para o proferimento de decisões mais justas pelos órgãos julgadores.

Constata-se que o exercício da atividade de controle externo somente é possível por meio do diálogo entre as diversas instituições de controle, que, em razão de sua especialidade jurídico-funcional, devem atuar de maneira coordenada, sobretudo por meio do compartilhamento de informações técnicas (BRANDIS, 2019).

### 3.4 Aspectos do acordo de cooperação técnica em matéria de combate à corrupção no Brasil

Como demonstrado anteriormente, a Lei nº 12.846/13 permite a celebração de acordos de leniência. Referido instrumento possui intensa discussão sobre quais instituições teriam legitimidade para sua celebração.

Nesse sentido, aponta Matheus Curty Freitas Braga:

> Por um lado, o histórico de instrumentalização deste mecanismo demonstra sua utilização tanto por autoridades legitimadas para o processo judicial, quanto para o administrativo, inclusive sobre uma mesma empresa e contexto. Por outro lado, há

> jurisprudência, da 3ª turma do TRF-4, em que é apontado vício em acordo de leniência firmado pelo MPF com a empresa Odebrecht, por não englobar o órgão competente para firmá-lo, que seria a Controladoria-Geral da União (BRAGA, 2021, p. 3).

Discute-se, nesta oportunidade, recente Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre MPF, CGU, AGU, TCU e MJSP, em que se estabeleceu a competência de todos, dentre outros órgãos e entes, para figurar em acordo de leniência no âmbito do poder executivo federal, mas sob a condução da CGU e AGU.

Dentre as premissas do acordo em questão indica-se que:

> Nesse contexto, dada a natureza multifacetária e plural dos atos de corrupção, esses atraem a incidência de um verdadeiro sistema de responsabilização que demanda a atuação articulada de várias instituições para combatê-la. Dentro deste sistema, destacam-se: (i) as instituições com poder de investigação e persecução penal (no nível federal através da Polícia Federal e Ministério Público Federal); (ii) as instituições encarregadas de promover ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa (no plano federal através do Ministério Público Federal e os entes públicos lesados, notadamente a União representada pela Advocacia-Geral da União); (iii) as instituições comissionadas legalmente para exercer as funções próprias ao controle interno, à persecução administrativa nos termos da Lei nº 12.846/2013 e à prevenção e combate à corrupção (no âmbito do Poder Executivo federal, a cargo da Controladoria Geral da União); bem como, (iv) as instituições incumbidas do controle externo dos demais Poderes (que no âmbito federal é exercido pelo Tribunal de Contas da União) (BRASIL, 2020).

Constitui o acordo mencionado exemplo da aplicação do critério jurídico-funcional para a parametrização da atividade dos órgãos de controle. Isso está caracterizado no Quarto Princípio Geral do ACT:

> Quarto princípio: da atuação especializada e profissional, de modo que os agentes públicos envolvidos devem ter atuação concentrada no combate à corrupção, com perfil e capacitação

> específica, preparação para empregar a melhor técnica disponível para o exercício de suas atribuições, bem como constante aperfeiçoamento teórico e prático, não estando sujeitos à responsabilização pelas decisões tomadas nos procedimentos negociais, salvo em casos de fraude ou dolo (BRASIL, 2020).

De igual forma, o Décimo Princípio Específico do ACT é denominado de especialidade, segundo o qual se deve "considerar as condições específicas e particulares da empresa colaboradora e dos ilícitos apresentados no procedimento de negociação" (BRASIL, 2020).

Como corolário de tais princípios, o ACT estipula como sua primeira ação sistêmica, a de "atuar e fomentar a atuação das SIGNATÁRIAS DO ACT com observância, respeito e busca constante da afirmação das atribuições e competências das demais instituições integrantes do sistema anticorrupção brasileiro" (BRASIL, 2020).

E, por fim, a primeira ação operacional para os partícipes do ACT foi caracterizada com o dever de:

> [...] atuar e fomentar a atuação das SIGNATÁRIAS DO ACT de maneira cooperativa, colaborativa e sistêmica, buscando desenvolver uma cultura sobre a necessidade de chamamento das demais instituições públicas com atuação no sistema anticorrupção brasileiro para exercício de suas atribuições e competências, desenvolvendo, assim, atuações conjuntas, com cooperação e coordenação, especialmente diante de grandes casos de corrupção (BRASIL, 2020).

Desse modo, verifica-se que "a multiplicidade de autoridades com atribuição para promover e/ou julgar os procedimentos judiciais e administrativos é refletida no campo dos acordos de leniência" (BRAGA, 2021).

Referido acordo foi questionado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF, por meio da Nota Técnica nº 02/2020, sob o argumento de que se trataria de "inconstitucional limitação do papel atribuído ao MPF na temática" (BRASIL, 2020).

Aduziu-se ainda na referida Nota Técnica, à guisa de entendimento conclusivo da referida instituição, que:

> 14. Pelos diversos fundamentos apresentados na presente Nota Técnica, a Comissão de Assessoramento da Egrégia 5ª CCR-MPF entende que o Ministério Público Federal não deve aderir aos termos do Acordo de Cooperação Técnica, incompatível com as atribuições cíveis (e criminais) do Parquet dentro do contexto do Sistema Brasileiro Anticorrupção; [...]
> 16. A não adesão do MPF ao Acordo de Cooperação Técnica não deve ser interpretada como uma recusa institucional à busca de soluções consensuais entre as relevantes instituições que o assinaram, mas tão somente a recusa à modelagem de cooperação nele inscrita, por não encontrar legítima sustentação nas bases constitucionais e legais do Sistema Brasileiro Anticorrupção; (BRASIL, 2020).

Dentre as justificativas que embasam a recusa do MPF, conforme a Nota Técnica nº 02/2020 da 5ª CCR, é possível citar que o ACT não amplia a segurança jurídica no regime legal dos acordos de leniência ao passo que não inclui o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Vale destacar ainda que, o MPF entende que é indispensável a criação de uma "Comissão de Cooperação Interinstitucional (CCI)" composta por membros de todas as Instituições signatárias para coordenar a atuação conjunta. No entanto, essa proposta foi suprimida no texto final do ACT e a coordenação da cooperação interinstitucional ficou sob a responsabilidade do STF.

Outro ponto fundamental que justifica a recusa do MPF é a previsão no ACT de compartilhamento obrigatório de informações com órgãos do Poder Executivo (AGU/CGU) e TCU. Segundo o *Parquet*, essa previsão fere o princípio da separação dos poderes, bem como o compartilhamento prematuro de informações confidenciais pode prejudicar a celebração dos acordos.

Não obstante, os aludidos motivos que ratificam a posição do MPF, o ente reconhece a importância da realização de um acordo de cooperação técnica que "não restrinja a atribuição legal dos órgãos envolvidos, tampouco crie atribuição não prevista em lei" (BRASIL, 2020).

Considerando os termos do ACT firmado em âmbito federal, o qual apresenta, em uma leitura preliminar, cláusulas gerais sobre a atuação dos diversos órgãos de controle, vislumbra-se a necessidade de maior esforço para a adequada implementação das balizas de organização e funcionamento dessa sistemática.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou trabalhar o desenvolvimento do acordo de leniência no país e a importância da cooperação dentre as instituições do Poder Público para o fortalecimento e a eficácia desse instituto no combate ao crime organizado e à corrupção.

Nesse ponto, é inegável que a cooperação próxima com todas as organizações intergovernamentais é importante para assegurar uma maior eficiência na divulgação e implementação das regras.

A cooperação interministerial e interdepartamental deve ser fomentada a fim de assegurar a segurança jurídica dos acordos celebrados, possuindo grande importância no interesse de aprimorar de modo geral a qualidade da aplicação da legislação, fomentar a repressão à prática de ilícitos e garantir a supremacia do interesse público.

Posteriormente, explicou-se que deve ser feito o máximo esforço possível para implementar os princípios estabelecidos no Acordo de Cooperação para a elaboração de acordos de leniência, de modo a atender a finalidade do instituto.

Como é possível perceber, os acordos de leniência foram previstos em diferentes diplomas normativos, perante autoridades administrativas diversas e com negociações independentes, em virtude da particularidade

de cada objeto jurídico tutelado perante a administração pública e a celebração de um acordo não depende da celebração de outros acordos nas demais esferas.

Isso pode acabar gerando insegurança jurídica pela falta de um sistema unificado, uma vez que em muitos casos o acordo firmado por uma instituição é desconsiderado por outra, gerando incertezas quanto às vantagens da postura colaborativa e prejudicando a aplicação desses acordos.

Desse modo, entende-se recomendável que seja observado o critério jurídico-funcional na celebração de tais instrumentos, visto que ele orienta o respeito às atribuições legais e regimentais de cada instituição, as quais são diretamente relacionadas às suas especialidades técnicas.

Outrossim, a criação de um modelo que preserve a especialidade técnico-funcional de cada instituição envolvida na celebração de um acordo de leniência, por meio de elaboração de acordos de cooperação técnica, afigura-se um caminho adequado a ser trilhado, por permitir que se atinja maior efetividade no combate à corrupção.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. S. M. Análise Crítica do Acordo de Cooperação Técnica Visando à Atuação Coordenada dos Órgãos de Controle. **XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo IBDA | AASP, 4 a 7/10/2020**. 18 nov. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.29327/140913.1-1. Acesso em: 6 jun. 2022.

AZEVEDO, J. M. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 184, p. 59-67, jun. 2016. Disponível em: https://bit.ly/3yxd3jv . Acesso em: 6 jun. 2022.

BANNWART JÚNIOR, C. J.; SALES, M. R. O Acordo de Leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e legitimidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 10, n. 3, p. 31-50, set./dez. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.5433/1980-511X.2015v10n3p31. Acesso em: 6 jun. 2022.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BINENBOJM, G. **Temas de direito administrativo e constitucional**: artigos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRAGA, M. C. F. Notas sobre o estudo do enquadramento da Lei 12.846/13 no regime internacional de combate à corrupção: O desafio da fragmentariedade dos dados de sua aplicação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 26, n. 6639, 4 set. 2021. Disponível em: https://bit.ly/3CHRaQ3. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRANDIS, J. O. **Controle da atividade administrativa e especialidade jurídico funcional**: cooperação institucional e limites da atuação dos órgãos de controle externo. 2019. TCC (Especialização em Direito Administrativo) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3SPJwJT. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: 24 jul. 1985. Disponível em: https://bit.ly/3fWPJ8D. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://bit.ly/3rLcqz9. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: 11 jun. 1994. Disponível em: https://bit.ly/3VhjXTT. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Brasília, DF: 21 dez. 2000. Disponível em: https://bit.ly/3COvfYH. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF: 10 jan. 2002. Disponível em: https://bit.ly/3CN2w6t. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: 12 mar. 2004. Disponível em: https://bit.ly/2sNI0OC. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: 31 jan. 2006. Disponível em: https://bit.ly/3ClShVm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Normas e Princípios das Nações Unidas em Matéria de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal**. Organização: Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2009. p. 217. Disponível em: https://bit.ly/3RL5617. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dá outras providências. Brasília, DF: 30 nov. 2011. Disponível em: https://bit.ly/3RPeQr1. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: 1º ago. 2013. Disponível em: https://bit.ly/3y-v2fSS. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF. 7 dez. 2013. Disponível em: https://tinyurl.com/yhanh5c3. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. **Ata da 852ª Sessão Ordinária da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF,** de fevereiro de 2015. Disponível em: https://bit.ly/3T6bGQA. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: 16 mar. 2015. Disponível em: https://bit.ly/3Etq1mg. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre

a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF: 26 jun. 2015. Disponível em: https://bit.ly/2WCaOdd. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. Gabinete da Superintendência-Geral. Programa de Leniência Antitruste do Cade. Brasília, DF. 2016. Disponível em: https://bit.ly/3emPLGk. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; e dá outras providências. Brasília, DF: 13 nov. 2017. Disponível em: https://bit.ly/3ek14z3. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada. **Nota Técnica nº 1/2017**. Acordos de Leniência e seus efeitos. Disponível em: https://bit.ly/3EyaC46. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada. **Orientação nº 07/2017**. Acordos de Leniência. Disponível em: https://bit.ly/3SPKvK5. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração

Premiada. **Nota Técnica nº 2/2020 - 5ª CCR**. Acordo de Cooperação Técnica assinado pela Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em 6.8.2020, com participação do Supremo Tribunal Federal (STF), em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos Acordos de Leniência, da Lei nº 12.846, de 2013. Disponível em: https://bit.ly/3T7HkNO. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e Supremo Tribunal Federal (STF). **Acordo de Cooperação Técnica – ACT a ser adotado em Matéria de Combate à Corrupção no Brasil**. Brasília, 6 de agosto de 2020. Disponível em: https://bit.ly/3VgkPrI. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Comitê Interministerial de Combate à Corrupção: Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Ministério da Economia (MTE); Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR); Advocacia-Geral da União (AGU); Banco Central do Brasil (BCB). **Plano Anticorrupção**: diagnóstico e ações do Governo Federal. Brasília, DF. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3ErFAee. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: 18 mar. 2015. Disponível em: https://bit.ly/3fXWG98. Acesso em: 2 jun. 2022.

FAVARO, L. M. Globalização e Transnacionalidade do Crime. *In*: **XVIII Congresso Nacional**, 2008, Brasília. XX anos de Constituição da República Federativa do Brasil: reconstrução, perspectiva e desafios. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Disponível em: https://bit.ly/3rLyd9W. Acesso em: 2 jun. 2022.

GABARDO, E.; CASTELLA, G. M e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.21056/aec.v15i60.55. Acesso em: 28 maio 2022.

GOMES, M. A.; SANTOS, G. B. O acordo de leniência: análise do instituto previsto na lei anticorrupção. **XV Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. XI Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. 2018. Disponível em: https://bit.ly/3EslmB3. Acesso em: 2 jun. 2022.

LUPI, A. L. P. B.; BONSERE, S. F. M. Processo Administrativo Sancionador do Banco Central: Avanços e controvérsias. **Revista da PGBC**, v. 15, n. 1, p. 94-112, jun. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v15i1.1100. Acesso em: 31 jul. 2023.

MARRARA, T. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i2p509-527. Acesso em: 6 jun. 2022.

MENDES, G. F.; FERNANDES, V. O. Acordos de leniência e regimes sancionatórios múltiplos. **JOTA**. Publicado em 13 de abril de 2021. Disponível em: https://bit.ly/3RL5D37. Acesso em: 6 jun. 2022.

MENDONÇA, J. V. dos S. de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras – Em busca de alguns standards possíveis. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 10, n. 38, p. 147-164, abr./jun. 2012.

MOREIRA NETO, D. de F. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RICHTER, A. Odebrecht fecha acordo de leniência com EUA e Suíça. **Agência Brasil**. Brasília. Publicado em 21/12/2016. Disponível em: https://bit.ly/3es45x7. Acesso em: 27 maio 2022.

SIMÃO, V. M.; VIANNA, M. P. **O acordo de leniência na lei anticorrupção**: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

SOARES, P. V. Atribuições e cooperação em leniência: a busca do arranjo institucional. **Jus Navigandi**, abr. 2018. Disponível em: https://bit.ly/3fR4YQd. Acesso em: 6 jun. 2022.

ZOCKUN, M. Vinculação e discricionariedade no acordo de leniência. **Revista eletrônica de direito do estado**. São Paulo. n. 142, 2016. Disponível em: https://bit.ly/3RW8K89. Acesso em: 6 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# A primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso: desafios e avanços na aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos

The first Technical Bureau of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso: challenges and advancements in the application of consensual methods of conflict resolution

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.869

**Flávia Bortot Scardini Faria**[1]
**Luís Felipe Perdigão de Castro**[2]

## RESUMO

Nas últimas décadas, a aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos em diversos espaços da Administração Pública tem fomentado o debate sobre seu cabimento e limites no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil. Nessa linha temática, inserida nos debates contemporâneos sobre Democracia, Estado e Administração Pública, o presente artigo descreve e analisa o caso emblemático, mas pouco conhecido, da Primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). Trata-se de experiência atinente ao problema da pavimentação da BR-174, que se prolongava por anos, em que a Mesa Técnica foi pensada como uma possível ferramenta para a resolução de conflitos. Metodologicamente orientada por pesquisa bibliográfica e trabalho de campo, a presente pesquisa reflete sobre problemas jurídico-estruturais, que envolvem a avaliação das políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes federativos. As conclusões

1 Mestra em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Advogada especialista em Direito Administrativo e Controle Externo. Servidora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), Cuiabá/MT. E-mail: flaviabscardini@hotmail.com

2 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), com ênfase em estudos comparados sobre as Américas. Advogado, especialista em Direito Constitucional e Ambiental. Professor nos cursos de mestrado em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/Brasília). Professor de graduação e pós-graduação em Direito no Centro Universitário do Planalto Central (UNICEPLAC), no Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro-Oeste (UNIDESC) e outros. Pesquisador dos Estudos Agrários Críticos (BICAS) (UnB) e do Observatório de Conflitos Socioambientais do Matopiba (UnB). E-mail: lfperdigao@gmail.com

vão ao sentido de que a Resolução Normativa que regulamenta o instrumento no TCE/MT é um avanço administrativo, mas carece de requisitos integrais de validade para a celebração de acordos administrativos previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), bem como procedimentos diversos para tratar casos distintos.

**Palavras-chave**: Tribunal de Contas; Mesa Técnica; acordos administrativos; LINDB.

## ABSTRACT

In recent decades, the application of consensual methods of conflict resolution in various spaces of public administration has fostered debate about its fit and limits within the Brazilian Courts of Auditors. In this thematic line, inserted in contemporary debates on Democracy, State and Public Administration, this paper describes and analyzes the emblematic but little known case of the First Technical Bureau of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso (TCE/MT). This is an experience related to the problem of paving the BR-174, which lasted for years, in which the Technical Table was thought of as a possible tool for conflict resolution. Methodologically guided by bibliographic research and fieldwork, this research reflects on legal-structural problems, which involve the evaluation of public policies and matters of competing competence among federative entities. The conclusions go in the sense that the Normative Resolution regulating the instrument in the TCE/MT is an administrative advance, but lacks full validity requirements for the conclusion of administrative agreements provided for in the Law of Introduction to The Rules of Brazilian Law (LINDB), as well as various procedures to deal with different cases.

**Keywords**: Court of Accounts; Technical Bureau; administrative agreements; LINDB.

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

open access

Data de submissão: 14/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

A bibliografia brasileira e internacional trata, desde as últimas décadas, de uma série de teorias e aplicações dos métodos consensuais de resolução de conflitos, inclusive em espaços estatais complexos, como os da Administração Pública. Nessa trajetória, que inclui anteriores marcos e experiências relevantes, interessa destacar um caso emblemático para um dos estados brasileiros, em específico o do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). De forma inédita e recente, em 23 de novembro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aprovou a Resolução Normativa nº 12/2021, que instituiu uma Mesa Técnica para promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de controvérsias relacionadas à Administração Pública e ao controle externo.

Considerando uma trajetória de influências anteriores, no campo mais geral da Administração Pública, a Mesa Técnica do TCE/MT foi inspirada na experiência histórica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). No caso do Mato Grosso – centro da análise deste artigo – parte-se da ideia de que o pedido de instauração da mesa é uma propositura de iniciativa de membros e servidores do TCE/MT. Assim, poderão propor a realização de Mesa Técnica, à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência, o Conselheiro que a presidir, os relatores (nos casos dos processos de consultas formais e de fiscalização já instaurados) e os Conselheiros, incluindo o Presidente, o Procurador-Geral de Contas, o Secretário-Geral da Presidência, o Secretário-Geral de Controle Externo e o Secretário de Normas e Jurisprudência. Perante tais autoridades, podem apresentar solicitações formais, para a realização de Mesa Técnica, os gestores públicos, particulares interessados e seus representantes, bem com os secretários das unidades técnicas do TCE/MT (MATO GROSSO, 2021), conforme prevê a Resolução Normativa nº 12/2021 – TP (RN nº 12/2021).

A finalidade da mesa técnica é múltipla e não taxativa, incluindo a de estabelecer consenso sobre temas, resolver sobre consultas formais

e normas a serem expedidas pelo TCE/MT (com efeitos externos), esclarecer e solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização, apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados (que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE/MT). E, ainda, mediar a autocomposição entre a Administração Pública e os particulares, quando já houver vínculo entre as partes (contratos ou instrumentos congêneres), segundo o art. 1º, § 3º e 2º, *caput* e §1º, da RN nº 12/2021 (MATO GROSSO, 2021).

Além de serem relacionados à competência do TCE/MT, os temas e as questões a serem submetidos à Mesa Técnica devem ser relevantes, complexos e/ou de grande repercussão sobre a Administração Pública e a sociedade (art. 1º, §2º, da Resolução Normativa nº 2/2021). O §5º do art. 1º da Resolução Normativa prevê a utilização das técnicas de conciliação e mediação, preferencialmente, na condução de Mesa Técnica. Os consensos, estudos e outros encaminhamentos consubstanciados (relatórios e atas) poderão ser, a critério do Presidente da Mesa Técnica, levados ao Relator ou Presidente do Tribunal para homologação em Plenário, ou outras medidas necessárias (art. 237, §2º, RITCE/MT).

Ressalta-se que o §3º do artigo 228 do RITCE/MT estabelece a possibilidade do Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência propor ao final a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). No entanto, as regras relativas ao TAG encontram-se, a nosso ver, defasadas e limitam a sua utilização para a correção de um ato ou negócio jurídico impugnado que não envolva ato de improbidade, desvio ou renúncia de recursos. Ademais, o art. 3º, inciso IX, da RN nº 12/2021 não estabelece de forma clara uma obrigatoriedade de cumprimento do consensado, limitando-se a mencionar que compete ao Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – com o apoio da Secretaria de Normas e Jurisprudência e, quando for o caso, de outra unidade técnica – tão somente monitorar as providências e o cumprimento dos encaminhamentos das Mesas Técnicas.

Por outro lado, o ineditismo e atualidade institucional da Mesa Técnica do TCE/MT se somam ao contexto federativo, dada a crescente projeção do estado do Mato Grosso em matéria ambiental, agrária e tributária nacionais (SAUER; CASTRO, 2020; CASTRO, 2021). Assim, tanto os conflitos, como sua solução abrem avenidas para pesquisas jurídicas, tornando relevante a descrição e análise da experiência do TCE/MT, objeto deste artigo.

Colocando a interface da Administração Pública com aspectos jurídico-ambientais e interesses federativos, a primeira Mesa Técnica foi admitida em 12 de abril de 2022 para solucionar o problema de pavimentação de trecho da rodovia estadual MT-170, em um território permeado pelo bioma amazônico, além de interações com biomas do Cerrado e Pantanal. A rodovia passou a ser denominada BR-174 após a federalização e percorre os municípios de Juruena, Cotriguaçu, Castanheira, Colniza, Aripuanã e Juína, situados no noroeste do estado de Mato Grosso. Os procedimentos administrativos para a pavimentação se iniciaram em 2008, a obra não foi executada até 2021, ano em que a rodovia foi estadualizada novamente, retornando ao ativo estadual.

Em 4 de julho de 2022, foram aprovadas as soluções técnico-jurídicas construídas em cooperação entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura, a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso e a equipe técnica e jurídica do TCE/MT para a conclusão da pavimentação do trecho da rodovia, homologada pelo Plenário do órgão de controle em 12 de junho de 2022 (MATO GROSSO, 2022).

A princípio, a atuação inovadora do órgão de controle externo seguiu a tendência de consensualidade no Direito Administrativo brasileiro, em especial da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB), que estabeleceu o permissivo autorizativo genérico à Administração Pública para a celebração de acordos no artigo 26. Mas, entre teoria e prática, é preciso dimensionar aspectos

jurídicos e funcionais dessa experiência, inclusive recuperando elementos de um capítulo da dissertação de mestrado da coautora, que investigou a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas, por intermédio do caso da primeira Mesa Técnica do TCE/MT.

No presente artigo, com base em pesquisa bibliográfica e estudo de caso, serão avaliadas as fragilidades e potencialidades mais gerais da ferramenta concebida pelo TCE/MT, com foco de análise sobre a presença ou ausência de requisitos mínimos estabelecidos no artigo 26 da LINDB, para a celebração de acordos administrativos válidos.

Para tanto, o artigo se inicia, para além desta breve introdução, tratando dos requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública e dos elementos legais que permitem sistematizá-los de acordo com a finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia (tópico 1). Na sequência, com base nas premissas legais e doutrinárias trabalhadas brevemente no tópico anterior, reflete-se sobre a presença ou ausência dos requisitos mínimos do artigo 26 da LINDB no caso concreto da primeira Mesa Técnica, bem como do modelo concebido pelo TCE/MT, apresentando suas fragilidades e potencialidades, enquanto ferramenta de consensualismo (tópico 2).

## 2 REQUISITOS DA LINDB PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS

Para parte da bibliografia especializada, a solução de conflitos administrativos por meios consensuais possui amparo em diversos dispositivos legais[3] e potencializa a consecução do interesse público (BORDIN, 2020; FERRAZ, 2020). No entanto, essa constatação deve ser aprofundada quando se questionam quais são os requisitos mínimos a serem ob-

3 De forma geral, além do Código de Processo Civil, podem ser citadas a "ratio" de legislações nacionais como as leis 8.666/1993, 9.897/1995, 9.307/1996, 11.107/2005, 13.190/2015, 14.133/2021, 13.140/2015, dentre outras.

servados no momento da celebração, para conferir validade aos acordos administrativos.

Até a edição do permissivo autorizativo genérico (artigo 26[4] da LINDB), havia divergência doutrinária e insegurança jurídica quanto ao conteúdo mínimo a ser respeitado, utilizando-se como premissa o artigo 104[5] do Código Civil, que estabelece como requisito geral para a celebração de qualquer negócio jurídico haver agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinado, e forma prescrita e não defesa em lei (GUERRA; PALMA, 2018).

Com a entrada em vigor da LINDB, o *caput* e §1º do artigo 26 fixaram os requisitos mínimos necessários à validade dos compromissos a serem firmados pela Administração Pública, conferindo maior segurança aos administradores públicos e às demais partes compromissárias.

> Reconhecendo a insegurança jurídica no tratamento de acordos administrativos, apesar da profusão de normas regulamentares dispondo sobre acordos especiais, a LINDB buscou conferir o *mínimo regulamentar* ao compromisso nela previsto na tentativa de conferir clareza e previsibilidade sobre o regime jurídico aplicável. Em seu art. 26, §1º, são previstos requisitos de validade, vedações e cláusulas obrigatórias aos compromissos, tornando não apenas mais certa a dinâmica de celebração desses acordos e de sua margem de negociação, mas principalmente permitindo uma modelagem de maior qualidade, como se demonstrará. Ao menos para os fins do compromisso da LINDB, toda a discussão doutrinária passa a ser obsoleta (GUERRA; PALMA, 2018, p. 160).

4 Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

5 Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.

Nessa linha, as condicionantes da LINDB foram ao encontro da regra geral do Código Civil e trouxeram outras especificidades, como as que dizem respeito à finalidade, ao objeto, à motivação, à forma e à eficácia. O termo direito público é utilizado no caput do artigo 26 da LINDB para delimitar um campo de atuação. Peixoto (2021) explica que, para parcela da doutrina, a norma seria aplicável apenas ao direito administrativo. Porém, para Peixoto (2021), o dispositivo faria referência ao direito público amplo, incluindo o direito tributário, ambiental, infraestrutura etc. O único termo restritivo seria "autoridade administrativa", que deve ser interpretado como um elemento para "limitar os agentes públicos que podem realizar essa espécie de autocomposição, como apenas aqueles que possuem poder de decisão, nos termos do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.784/1999" (PEIXOTO, 2021, p. 74). A autoridade legítima para celebrar o termo de compromisso seria, portanto, aquela dotada de competência administrativa para deliberar sobre a questão envolvida.

Além disso, o *caput* do artigo 26 da LINDB delimitou a possibilidade de pactuação segundo a finalidade a ser alcançada. Desse modo, a celebração de um determinado acordo pela Administração Pública estaria condicionada à existência de, pelo menos, uma das três situações: a) irregularidade; b) incerteza jurídica; ou c) situação contenciosa. Presente uma das situações, a regra geral dispõe que a autoridade administrativa poderá celebrar o compromisso, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral. Nesse caso, a oitiva do órgão jurídico é requisito de validade e a sua inobservância consubstancia vício de procedimento.

Por outro lado, foi facultado ao administrador utilizar a consulta pública[6] como instrumento de convalidação do interesse público. Justamente por ser obrigatória, caberá ao administrador demonstrar os interesses presentes na pactuação do compromisso. Nesse ponto, destaca-se a

6 Consulta é uma técnica de coleta de informações, que objetiva contribuições e posicionamentos externos capazes de auxiliar a autoridade pública a construir uma decisão mais acertada e, por conseguinte, menos questionável, mais legítima e estável (MARRARA, 2021).

importância da motivação[7]. Caberá ao administrador consignar as razões de relevante interesse geral que justificam a construção da solução consensual e que atestam ser ela a via mais adequada para o seu atendimento. O Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta os artigos 20 ao art. 30 da LINDB no âmbito da União, reafirmou a essencialidade da motivação e fixou os elementos mínimos do seu conteúdo. Vale destacar os termos dos parágrafos do artigo 2º:

> Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.
> § 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.
> § 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.
> § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (Decreto Federal nº 9.830/2019)

O *caput* do artigo 26 da LINDB exige, ainda, a observância de outras disposições legais. A regra geral será a possibilidade de celebração de acordos, mediante o cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos no §1º. Contudo, caso haja uma norma especial que regulamente a celebração do acordo, como por exemplo, a lei da arbitragem, deverão ser respeitadas as regras estabelecidas naquela legislação aplicável.

A publicação oficial do compromisso é outra condição imposta, de forma expressa, no dispositivo da LINDB para a produção de efeitos. A publicidade, além de ser uma condição de eficácia dos atos administrativos, promove a transparência e propicia o controle da atuação do administrador público. Os incisos I, II e IV do §1º do artigo 26 da LINDB

7 Sob aspecto formal, o ato administrativo encontra-se motivado quando nele se encontra exposto o seu motivo (razões de fato e de direito). Sob a perspectiva substancial, a motivação é o meio que torna possível a recondução do ato administrativo a um parâmetro jurídico que o torne compatível com as normas jurídicas vigentes (FRANÇA, 2017)

traçaram, ainda, o conteúdo, as vedações e as cláusulas obrigatórias do compromisso a ser celebrado pelo administrador público.

Quanto ao conteúdo, em sintonia com o *caput* do artigo, o primeiro inciso reforça a necessidade de a solução atender ao interesse público[8], além de ser juridicamente possível, proporcional, equânime, eficiente. Novamente, frisa-se a imprescindibilidade do administrador público evidenciar as razões que fundamentam a escolha da solução consensual acordada, explicitando os interesses que serão contemplados. Guerra e Palma (2018) alertam que a proporcionalidade da decisão do administrador está intimamente ligada com a negociação, para a melhor solução jurídica.

> Primeiramente, depreende-se que toda e qualquer obrigação contida no compromisso deve ser endereçada ao caso concreto. O compromisso perde sua validade quando deixa de se votar às circunstâncias práticas que determinaram a sua celebração, considerando a relação finalística que a LINDB apresenta. Desse modo, a solução jurídica deve não apenas servir à satisfação do plano do compromisso, mas trabalhar do modo mais eficiente para a efetiva eliminação da irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. No caso concreto, é oportuno se valer das sub-regras da proporcionalidade para construir o seguinte teste: (i) a obrigação desenhada deve se relacionar com o problema jurídico – adequação; (ii) deve ser a menos onerosa dentre as suas alternativas – necessidade; e (iii) ser a que melhor traduz e potencializa o plano do compromisso – proporcionalidade em sentido estrito (GUERRA; PALMA, 2018, p. 162-163).

As sub-regras da proporcionalidade relacionam-se de forma subsidiária. A sub-regra da necessidade somente será exigível após a análise da adequação, assim como, o exame da proporcionalidade em sentido estrito prescinde do exame da adequação e necessidade (SILVA, 2012, p. 15). Portanto, o ponto de partida será avaliar se a solução construída contribui

8 No sentido de fim que o Estado deve, necessária e precipuamente, perseguir. É o próprio interesse coletivo (primário) colocado pelo Estado entre seus próprios interesses (secundários), assumindo-os sob regime jurídico do direito público, exorbitante e derrogatório do direito comum. A finalidade de toda e qualquer administração é o interesse público primário (RIBEIRO, 2010).

para a dirimir o problema e alcançar o objetivo almejado. Caso a resposta seja positiva, deverá ser verificada a existência de outras medidas igualmente eficazes. E, por fim, diante de duas ou mais possibilidades, deverá ser escolhida a que melhor promove o objetivo com o menor impacto restritivo sobre outros direitos e interesses.

O segundo inciso, do §1º do artigo 26 da LINDB, veda a possibilidade de o acordo estabelecer a desoneração permanente de um dever ou a efetivação de direitos. A celebração do instrumento não pode impor, por exemplo, que a Administração renuncie ao exercício de competência fiscalizatória em relação ao compromissário ou que este renuncie ao direito de petição. O último dispositivo define o conteúdo mínimo obrigatório do termo a ser celebrado: obrigações das partes, prazo para o seu cumprimento e sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A delimitação desse conteúdo é fundamental para o acompanhamento e medição dos resultados, bem como para garantir a conformidade do comportamento dos compromissários aos termos pactuados, desestimulando condutas contrárias aos interesses públicos elegidos como relevantes na solução consensual. Ademais, compreende-se que ele é importante para assegurar a adequada responsabilização em caso de inadimplemento.

Desse arcabouço jurídico, depreende-se que a finalidade procedimental deve ser a de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. O objeto se traduz na construção de uma solução jurídica que seja proporcional, equânime, eficiente e compatível com o interesse público, e não ocasione a desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral. A motivação revela-se nas razões de relevante interesse que fundamentam a atuação consensual e as soluções construídas, explicitando os interesses que serão contemplados. Quanto à forma, o compromisso deve ser aprovado pelo órgão jurídico e dispor com clareza das obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A eficácia, por sua vez, está condicionada a publicação

oficial do acordo (FARIA, 2022). Apesar de não estar explícito, é imperioso que o acordo tenha a forma escrita e que as partes sejam capazes e legitimadas para transacionar sobre a questão.

Assim, conclui-se parcialmente, que os requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública podem ser sistematizados de acordo com a finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia.

## 3 A LINDB, SEUS REQUISITOS DE VALIDADE E A PRIMEIRA MESA TÉCNICA DO TCE/MT

Com base nas premissas legais e doutrinárias trabalhadas brevemente no tópico anterior, passa-se à reflexão de um caso concreto, como parâmetro de problematizações para o tema. O objetivo é analisar se houve ou não a observância dos requisitos mínimos do artigo 26 da LINDB na experiência da primeira Mesa Técnica, bem como do modelo concebido pelo TCE/MT, apresentando as fragilidades e potencialidades da ferramenta.

A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso (Sinfra/MT) propôs a realização da Mesa Técnica com a finalidade de construir uma solução para o problema enfrentado na pavimentação de uma rodovia. Contextualmente, os procedimentos administrativos para a pavimentação se iniciaram em 2008, com a federalização da rodovia MT-170, que passou a ser denominada BR-174. Em 2013, a partir da celebração de um termo de compromisso com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o estado de Mato Grosso iniciou os procedimentos ambientais e licitatórios. Dos seis lotes licitados, um foi fracassado. Dos cinco contratos celebrados, um foi rescindido. Apesar dos projetos desenvolvidos, a obra não foi executada. Em 2021, a rodovia foi novamente "estadualizada". Com a iminência do período de chuvas, o gargalo logístico da região e as limitações financeiras dos recursos públicos estaduais, a Sinfra/MT solicitou a realização da Mesa

Técnica. O objetivo era dar continuidade às obras com recursos próprios, adequando os projetos contratados às especificidades técnicas estaduais, que são inferiores às das rodovias federais (FARIA, 2022).

Assim, a obra envolvia incertezas jurídicas quanto ao aproveitamento dos procedimentos administrativos e contratos deflagrados há mais de 8 anos. Logo, a finalidade inicial e preventiva, pautada na necessidade de análise da legalidade procedimental, orientou formalmente a atuação do administrador, dando origem à Mesa Técnica. As soluções construídas foram aprovadas pelo Poder Executivo, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso, bem como do Tribunal de Contas de Mato Grosso, por sua Consultoria Jurídica Geral, segundo registro à página 568 do processo 81.864-0/2021. A Decisão Normativa nº 01/2022, que homologou as soluções, foi divulgada no Diário Oficial de Contas, de 13 de julho de 2022, edição nº 2549, sendo considerada como data de publicação o dia 14 de julho de 2022, conforme página 574, do processo 81.864-0/2021 (MATO GROSSO, 2022a).

A relevância do caso e o interesse público foram consignados pelo juízo administrativo da Sinfra/MT. No tocante ao objeto, nota-se que as soluções homologadas são adequadas ao problema jurídico posto que resolvem a situação problema da forma menos onerosa para os cofres públicos e contemplando o maior quantitativo de interesses. Além disso, não importam em desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral, conforme Decisão Normativa TCE/MT nº 01/2022:

> Manutenção e continuidade dos contratos decorrentes do RDC Presencial nº 001/2013/SETPU (Lotes 1, 2, 3 e 6) e anuência quanto às alterações (art. 65, Lei 8.666/93) sugeridas no corpo da petição original;
> - Dispensa de licitação para revisão dos anteprojetos relativos aos trechos correspondentes aos Lotes 4 e 5;
> - Dispensa de licitação para revisão dos projetos executivos de todas as pontes de concreto da rodovia MT-170/208/41 correspondentes aos trechos executados (MATO GROSSO, 2022a).

Os estudos técnicos demonstraram a viabilidade e adequação dos projetos desenvolvidos e a economia de cerca de 352 milhões de reais, o que proporcionaria a execução da obra de acordo com a disponibilidade financeira do estado de Mato Grosso. Além dos benefícios econômicos, também foram registrados os benefícios sociais para os entes municipais diretamente atingidos, os quais se encontram no rol dos 70 menos[9]. O interesse público também pode ser extraído da consulta realizada com os povos indígenas da região impactados pelo empreendimento, do Parecer Técnico nº 14/2021 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que recomendou a anuência para emissão da licença ambiental e a implantação das medidas compensatórias e mitigadoras pela Sinfra, durante o processo de licenciamento ambiental[10].

Além disso, no âmbito dos requisitos de validade da LINDB, observa-se que o compromisso possuiu a forma escrita e as partes envolvidas eram capazes e legitimadas para representar os órgãos envolvidos (Secretário de Estado da Sinfra/MT, Procurador-Geral do Estado, Consultor Jurídico-Geral do TCE/MT, Presidente da Comissão de Normas e Jurisprudência e da Mesa Técnica, Conselheiro Relator da Sinfra/MT, Secretário-Geral da Presidência do TCE/MT, Secretário-Geral de Controle Externo do TCE/MT, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas).

Quanto à forma, a LINDB exige a disposição com clareza das obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. No caso em questão, as soluções consensadas restaram evidentes para a Sinfra/MT, porém não foram estabelecidos prazos para a sua implementação, nem eventuais sanções em caso de descumprimento. Em verdade, as soluções aprovadas concederam um caminho seguro para que o administrador público pudesse encaminhar procedimentalmente a situação problemática que se prolongava no tempo. Contudo, caso não seja adotada nenhuma providência efetiva para resol-

9 Os dados foram extraídos do processo nº 81.864-0/2021, páginas 472-473, 481, 531-534 e 567 (MATO GROSSO, 2022c).

10 Os dados foram extraídos do processo nº 81.864-0/2021, páginas 435-436 (MATO GROSSO, 2022c).

ver de fato, a situação problema, o administrador não sofreria nenhuma consequência.

Neste caso, a ausência do requisito de validade, pode traduzir uma cláusula aberta sem prazo ou sanção que se transmuda em dispositivo-álibi, recuperando em essência a ideia que Marcelo Neves (1997) usa para se referir à legislação álibi, como algo que coopera menos para a solução de um problema e mais para "criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira consequente conforme o respectivo texto legal". Nesse sentido, pode-se afirmar que a Legislação-álibi constitui "uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas" (NEVES, 2007, p. 39-40). Haveria assim, não apenas um aparente espaço de adaptação do administrador a variáveis novas, fortalecendo supostamente o juízo administrativo e a eficiência. A ausência poderia prolatar mais e novos prazos e dilações, com legitimidade legal, sob a roupagem de uma ferramenta de resposta rápida à sociedade.

A inexistência desses requisitos coloca em risco todo o esforço empregado pelos atores envolvidos na construção das soluções, que podem não ser executadas ou até mesmo serem implementadas muito tardiamente. Nesse último caso, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos podem sofrer alterações e até mesmo deixarem de subsistir, implicando na necessidade de uma nova avaliação da adequação do objeto (FARIA, 2022).

No mesmo sentido, ainda sob o aspecto da maior efetividade, destaca-se a ausência de envolvimento das pessoas jurídicas privadas, contratadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso na construção da solução e a aquiescência com o seu conteúdo, o que coloca em risco todo o trabalho, visto que a anuência a continuidade e alteração dos instrumentos contratuais é primordial para a conquista do objetivo final, que é a pavimentação da rodovia. Basta que elas se recusem a assinar os termos aditivos para que todo empenho despendido seja frustrado. Em sintonia com

o Regimento Interno do TCE/MT, nota-se que os Tribunais de Contas se relacionaram diretamente com o ente, órgão ou entidade pública jurisdicionada, sendo a participação do *player* privado diminuta (FARIA, 2022). No entanto, entende-se que essa relação também deve ser repensada para que haja maior efetividade da ferramenta e a maximização do atendimento ao interesse público, sem perder de vista a crítica, mais à frente, posta por Souza (2015) – quanto à percepção da relação entre mercado, estado e sociedade – e Castro (2019) – quanto à apropriação privada de bens públicos e comunitários, numa relação historicamente espoliativa e desigual.

Contrapondo o conteúdo mínimo exigido no inciso IV, do §1º, do art. 26 da LINDB com as hipóteses de utilização da Mesa Técnica, é preciso reconhecer que, ainda quando não seja possível estabelecer obrigações, prazos e sanções minimamente bem definidas (a exemplo das situações em que a Mesa Técnica foi utilizada para estabelecer consenso sobre temas e normas a serem expedidas pelo TCE/MT, na forma do art. 1º, §3º, incisos I, II e III, da Resolução Normativa nº 12/2021), tal será um contexto que remonta à importância de uma motivação estruturada e bastante calcada em dispositivos legais e contextuais, dando subsunção entre norma aberta e fato motivador para prevenir futuras lides judiciais.

Na prática, isso evidencia como é indispensável à motivação, cabendo aos participantes da Mesa consignar em ata/parecer a razão pela qual o requisito é inaplicável ou parcialmente inaplicável, a exemplo dos casos em que a nova fixação de um novo entendimento exija um regime de transição (art. 23, LINDB).

Apesar de importante, defende-se que a inobservância do inciso IV do §1º do art. 26 da LINDB não se consubstancia em vício de nulidade absoluta apto a macular todo o procedimento nos casos em que as soluções observaram os demais requisitos e o objetivo final alcançado (FARIA, 2022). Em verdade, a falta de fixação das obrigações, prazo e sanções afetará propriamente a efetividade da implantação das soluções consensuadas.

No caso da BR-174 submetido à primeira Mesa Técnica, o problema da pavimentação poderia ter sido mais bem trabalhado para contemplar uma solução completa, que envolvesse as demais pessoas jurídicas envolvidas, responsáveis pelos contratos e a apresentação de um plano de ação para a conclusão da obra a partir dos consensos estabelecidos, especialmente porque o objetivo final é que a rodovia seja pavimentada e entregue em um prazo razoável à população, com qualidade e dentro das possibilidades financeiras do estado de Mato Grosso. Essa sistemática é utilizada para resolução de problemas estruturais e pode ser muito útil nos processos de controle externo, em razão de parte deles envolverem o exame da efetividade de políticas públicas e interesses policêntricos.

O artigo 26 da LINDB também exige a observância de eventual legislação específica. No caso da Mesa Técnica, a Resolução Normativa nº 12/2021 impõe que o pedido de instauração do procedimento seja formulado por autoridade legitimada (art. 2º, *caput*), mediante termo de referência inicial contendo o tema e as questões a serem debatidas (§ 2º, art. 2º), abrangendo tema relevante, complexo e relacionado à competência do TCE/MT (§ 2º, art. 1º). A presença desses requisitos específicos, neste caso, foi reconhecida na Decisão nº 2/CNPJUR/2022 (MATO GROSSO, 2022b), que admitiu o processamento do pedido.

Não há dúvidas de que a ferramenta é um avanço procedimental, de grande utilidade e permite criar um ambiente de cooperação e diálogo entre o órgão de controle, a Administração Pública e demais atores envolvidos em torno de alguma temática que atraia a competência do TCE/MT. É preciso entender, através de novas pesquisas qualitativas e quantitativas, se os resultados decorrentes da sua aplicação podem ser replicados de forma a fazer uma convergência entre os interesses públicos e privados em questão. Recentemente, o TCE/MT celebrou outra Mesa Técnica, com a participação da Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Secretarias de Estado de Infraestrutura e Logística e Meio Ambiente, Governador do Estado e Procuradoria Geral do Estado e a empresa Rumo S/A para a resolução

de um impasse quanto à consulta livre aos povos indígenas para a continuidade da obra do Sistema Ferroviário Rondonópolis-Cuiabá-Lucas do Rio Verde, referente ao Contrato de Adesão nº 021/2021. O acordo celebrado no âmbito do TCE/MT foi submetido ao juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Rondonópolis, onde tramitava uma ação civil pública com o mesmo objeto e devidamente homologado.

Considerando que os Tribunais de Contas exercem um vasto controle sobre os atos administrativos, há uma evidente potencialidade desse espaço ser utilizado para a harmonização de entendimentos e a celebração de acordos, inclusive com a participação de instituições diversas de controle, para a resolução de conflitos administrativos, além de problemas estruturais. A discussão sobre a possibilidade de estabelecimento de um balcão ou guichê único surgiu no âmbito dos Acordos de Leniência[11] em virtude da pluralidade de órgãos de diferentes esferas jurisdicionais autônomos e competentes para atuarem na negociação e a incerteza quanto a aceitação ou recusa em cada uma dessas esferas (MACEDO; SANT'ANA, 2019, p. 30-33).

O sistema constitucional brasileiro exigiria uma mudança profunda para a implantação de um balcão único de negociação. Todavia, compreende-se que é possível a participação de outras instituições de controle na construção das soluções para problemas complexos, desde que elas possuam competência e interesse para tratar da questão, bastando a sincronização da atuação, articulação e cooperação institucional. Ponto a ser considerado é que, na estrutura do Direito Administrativo brasileiro, o litígio sobre um determinado contrato administrativo pode ser objeto de denúncia ou representação no Tribunal de Contas e, ao mesmo tempo, de processo na justiça estadual/federal, em virtude da independência das jurisdições. Assim, a judicialização não tem o condão de afastar a atuação

11 A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei 12.846/2013, que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. Dessa colaboração deve resultar na identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (art. 16, Lei 12.846/2013).

do órgão de controle externo, e vice-versa. Contudo, os processos podem vir a ser julgados em momentos e formas distintos, ocasionando conflitos e insegurança quanto a normas, gastos e tempo.

Uma mudança profunda, como a implantação de um balcão único de negociação, coloca em evidência muito mais que limites legais e constitucionais. Fatores sociais e históricos devem ser considerados transversais e determinantes nos litígios e choque de interesses. Conceitos sociológicos – que não serão aprofundados neste artigo, mas não podem ser ignorados – como o de patrimonialismo, o clientelismo ou novas formas de controle de recursos naturais como o *green grabbing* nas áreas de Cerrado e Amazônia (SILVA; LEITE; CASTRO; SAUER, 2023), e muitas outras categorias sociológicas, demonstram como as confusões entre público e privado se complexificaram para pensar métodos consensuais de resolução de conflitos. E se colocam para além da mera discussão jurídica, pois o conflito evidencia identidades e interesses sociais diversos (CASTRO, 2019, 2021).

A captura do público pelo privado expõe relações de apropriação privada de bens públicos ou comunitários – presentes ao longo das construções de rodovias e de grandes obras públicas e privadas – especialmente de recursos naturais escassos, como terra e água, o que aprofunda conflitos históricos, espoliativos, desiguais e generalizados, em regiões como as de bioma amazônico (CASTRO, 2019, 2021). Isso enfatiza as tensões daquilo que Souza (2015) considera ser uma ideia-força da vida política contemporânea:

> Qual é a ideia-força que domina a vida política brasileira contemporânea? Minha tese é a de que essa ideia-força é uma espécie muito peculiar de percepção da relação entre mercado, estado e sociedade, onde o Estado é visto, a priori, como incompetente e inconfiável e o mercado como local da racionalidade e da virtude. O grande sistematizador dessa ideia foi precisamente Sérgio Buarque de Holanda. Buarque toma de Gilberto Freyre a ideia de que o Brasil produziu uma "civilização singular" e

> "inverte" o diagnóstico positivo de Freyre, defendendo que essa "civilização" e seu "tipo humano", o "homem cordial", são, na verdade, ao contrário de nossa maior virtude, nosso maior problema social e político (SOUZA, 2015, p. 32).

Reconhecida tal seara sociocultural como estruturante histórica das relações a serem pretensamente "consensuadas", a situação torna-se mais complexa e demanda maior articulação diante de situações que envolve a execução de políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes da federação, a exemplo das relacionadas ao meio ambiente ou à saúde, esta última de gestão tripartite. Quando se está diante de um problema que não pode ser resolvido com um único ato, isto é, que admite mais de uma solução e exige tempo e providências para a reestruturação de uma situação, esse problema é classificado como um problema estrutural.

A ideia de um processo estruturante advém do direito norte-americano, a partir de casos que exigiam a reestruturação de um sistema, a exemplo do sistema educacional e penitenciário. Trata-se de um processo que tem por finalidade solucionar um estado de desconformidade estrutural, que exige a adoção de uma série de providências para se atingir um estado ideal de coisas. Didier Jr., Zaneti e Oliveira (2020) explicam que o processo estrutural envolve diversos polos de interesse, problemas coletivos com mais de uma solução possível e elenca cinco características essenciais:

> (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;
> (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;
> (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;
> (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexi-

> bilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;
> (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC) (DIDIER JR.; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 33).

A solução de um conflito social complexo exige também flexibilidade e consensualidade, que parecem conceitos bem definidos juridicamente, mas que do ponto de vista prático e social carecem de concretude e sofrem variações casuísticas. A flexibilidade no procedimento revela-se no fracionamento da resolução do mérito em duas etapas, em semelhança do que ocorre no processo de recuperação judicial e de falência, nos termos do parágrafo único do artigo 354 e 356 do Código de Processo Civil.

A primeira fase é destinada à constatação do estado de desconformidade e definição do estado almejado a ser alcançado. A segunda fase é reservada a implementação de ações para atingir o estado ideal previamente definido. Assim, o processo de mudança da realidade desconforme demandará que sejam percorridas as fases de diagnóstico, elaboração de um plano de ação e, não menos importante, de implementação e acompanhamento (DIDIER JR.; ZANETI; OLIVEIRA, 2020).

Os processos de Auditoria Operacional instaurados pelos Tribunais de Contas aproximam-se dessa ideia, visto que tem por finalidade identificar as fragilidades do desempenho da Administração Pública e exigir a apresentação de um plano de ação para implementação de melhorias. A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (2022d) com o objetivo de avaliar a efetividade e a governança da estrutura e organização do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso (Processo TCE/MT nº 371734/2018) é um bom exemplo. Neste processo, foram propostas recomendações para a melhoria do programa, com determinação para que o Governo do Estado elaborasse um plano de ação, o qual seria objeto de monitoramento por parte

do controle externo. No entanto, ressalta-se que não houve uma discussão prévia sobre o estado ideal a ser alcançado, nem um espaço de consensualidade para a discussão sobre as soluções mais adequadas para a reestruturação da política de desestatização ou da organização das atividades do órgão jurisdicionado. Pelo contrário, as determinações e recomendações foram elaboradas de forma unilateral e expedidas pelo órgão de controle externo ao jurisdicionado.

A criação de um ambiente de cooperação comprometido com a resolução de problemas é um grande desafio e vai ao encontro da boa governança, que exige do administrador público que o processo decisório e a gestão se baseiem na fixação de metas e na identificação dos meios para alcançá-las. Estratégias como a colaboração dialogada de diversos atores e a realização de audiências públicas podem criar um espaço de exercício da cidadania e de democracia participativa. A natureza complexa das demandas não pode representar um óbice intransponível para o seu enfrentamento. Cabe ao processo de controle externo desenvolver ferramentas e utilizar das melhores práticas, a exemplo das previstas no Código de Processo Civil, para a estruturar os meios de resolução de conflitos na seara administrativa.

As Mesas Técnicas imprimem maior transparência e celeridade aos procedimentos de fiscalização do controle externo e promovem o diálogo entre os órgãos de controle externo e os jurisdicionados. São objetivos alinhados à Agenda 2030 das Nações Unidas e à Declaração de Moscou (2019), adotada no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (MONTEIRO; BORDIN, 2021). Com base na experiência do TCM/SP (SÃO PAULO, 2020), Silva Filho (2023) afirma que as Mesas Técnicas conferiram maior transparência, celeridade, esclarecimento e convicção aos órgãos fiscalizados acerca de assuntos, objeto do controle externo, privilegiando o controle prévio e reduzindo atos de controle a *posteriori*.

Nesse contexto, a Mesa Técnica empreendida pelo TCE/MT é uma ferramenta que representa um avanço, ainda que limitado, com grande potencial para a resolução de problemas estruturais. Atualmente, sua regulamentação carece de implementos baseados nos acertos e erros da prática. A Resolução Normativa nº 12/2021 conta com seis artigos, dos quais quatro prescrevem de forma superficial um único procedimento para todas as demandas. O estudo de caso aponta ser necessário um tratamento diferenciado entre os casos de a) consenso sobre temas e interpretação de normas, b) resolução de irregularidades e situações contenciosas, e c) problemas estruturais.

Por fim, do ponto de vista técnico-jurídico, é essencial que os requisitos mínimos de validade estabelecidos no artigo 26 da LINDB sejam incorporados ao procedimento de forma completa e previsível. Por exemplo, não há hipóteses de oitiva do órgão jurídico do jurisdicionado, o que pode ocasionar novas lides sobre a nulidade da Mesa Técnica. Em relação à previsão de obrigações das partes, prazos para cumprimento e sanções do inciso III do art. 26 da LINDB, compreende-se que não seja aplicável ao primeiro caso como regra geral, à exceção de alterações de orientações que exijam regras de transição, a exemplo do que ocorre na modulação de efeitos em ações judiciais.

## 4 CONCLUSÃO

Os requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública podem ser sintetizados pelos itens de finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia. Quanto a tais elementos, houve atendimento parcial por parte do mecanismo estudado. A análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo TCE/MT revelou que não foram estabelecidas obrigações, prazos para a implementação das soluções consensadas para a conclusão da pavimentação da BR-174, nem eventuais sanções em caso de descumprimento. Ademais, não houve o

envolvimento das pessoas jurídicas privadas contratadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso para a execução da pavimentação dos trechos na construção da solução e a aquiescência com o seu conteúdo.

As fragilidades descritas, embora não configurem vício passível de nulidade, colocam em risco o esforço e a efetividade da solução acordada para o problema, que poderia ter sido mais completa, com a inclusão das demais pessoas jurídicas envolvidas, responsáveis pelos contratos, e a apresentação de um plano de ação para a conclusão da obra a partir dos consensos estabelecidos. O objetivo final é que a rodovia seja pavimentada e entregue em um prazo razoável à população, com qualidade e dentro das possibilidades financeiras do estado de Mato Grosso. Tamanho desafio, obviamente, coloca em perspectiva a distância entre condições ideais e reais com que se aplicam soluções convencionais e alternativas, no âmbito da Administração Pública brasileira.

Apesar das limitações, a ferramenta analisada é um avanço em termos de experiência inovadora por parte do TCE/MT. É um ponto de partida, mas possui grande utilidade para a sondagem de solução de problemas complexos, além de potencial para a solução de problemas estruturais e que envolvam matérias de competência concorrente dos entes da federação. Com melhorias, pode promover a segurança jurídica, mediante envolvimento de outras instituições de controle na construção de consensos e soluções.

Para tanto, tecnicamente, a norma que regulamenta a Mesa Técnica carece de melhor estruturação do procedimento. É preciso conceber um tratamento diferenciado entre os distintos casos, em especial no que se refere a: a) consensos sobre temas e interpretação de normas; b) resolução de irregularidades e situações contenciosas; e c) problemas estruturais. Além disso, é essencial que os requisitos mínimos de validade estabelecidos no artigo 26 da LINDB sejam incorporados integralmente ao procedimento. A exemplo, falta a previsão de oitiva do órgão jurídico do jurisdicionado, o que pode ocasionar a nulidade da Mesa Técnica. Os aspectos técnicos devem ser dimensionados como soluções sempre limitadas, corrigíveis e auditáveis.

Em linhas gerais, o sistema constitucional brasileiro exigiria uma mudança profunda para a implantação de mecanismos que se aproximem da ideia de um balcão único de negociação. Mudanças profundas colocam em evidência muito mais que limites legais e constitucionais. Fatores sociais e históricos transparecem com grande força, como pano de fundo da experiência relatada. Tais fatores devem ser considerados transversais e determinantes no choque de interesses, enfatizando relações que precisam ser melhor investigadas, tais como os traços de patrimonialismo, clientelismo ou até mesmo se existem impactos de novas formas de controle de recursos naturais, como o green grabbing nas áreas de Cerrado e Amazônia que, sem maior aprofundamento neste artigo, são exemplos de fatores extrajurídicos que complexificaram a aplicação dos métodos consensuais de resolução de conflitos. Para além da mera discussão jurídica, o conflito evidencia identidades e interesses sociais diversos, sobretudo o pano de fundo de conflitos históricos e generalizados (CASTRO, 2019, 2021) em regiões como as de bioma amazônico.

## REFERÊNCIAS

BORDIN, N. A. P. Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por Tribunais de Contas. *In*: OLIVEIRA, G. H. J. de (coord.). BARROS FILHO, W. A. de (org.). **Acordos administrativos no Brasil**: teoria e prática. São Paulo: Almedina, 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 23 fev.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Decreto federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

CASTRO, L. F. P. **Conflitos por terra no Brasil e na Colômbia**: mecanismos de apropriação privada e os camponeses como sujeitos coletivos de direito. 2019. 415 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Estudos Latino-Americanos, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CASTRO, L. F. P. Terra e colonialismo: Marcos de apropriação privada de terras no Brasil e na Colômbia. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, p. 75-122-122, 2021.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136. Acesso em: 1 dez 2022.

FARIA, F. B. S. **Métodos Consensuais de Solução de Conflitos nos Tribunais de Contas**: análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento. Brasília, 2022.

FERRAZ, L. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública** (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FRANÇA, V. da R. Princípio da motivação no direito administrativo. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/124/edicao-1/principio-da-motivacao-no-direito-administrativo. Acesso em: 22 fev. 2023.

GUERRA, S.; PALMA, J. B. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, [*S. l.*], p. 135-169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653. Acesso em: 30 set. 2022.

MACEDO, A. C.; SANT'ANA, R. M. Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil. **SSRN Electronic Journal**, v. 23529, p. 1-36, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277. Acesso em: 8 dez. 2022.

MARRARA, T. Consultas Públicas: o que mudou com a LINDB? *In*: **O direito administrativo do pós-crise** [recurso eletrônico]. Coordenação de Maurício Zockun, Emerson Gabardo. Curitiba: Íthala, 2021. Disponível em: https://rcl.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/11/2021.-Direito-Administrativo-P%C3%B3s-Crise.pdf#page=444. Acesso em: 22 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Resolução nº 12/2021**. Tribunal de Contas de Mato Grosso. Dispõe sobre a instituição da Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf. 23 de novembro de 2021. Disponível em file:///C:/Users/55619/Downloads/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2012-2021-TP.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

MATO GROSSO (MT). **Decisão Normativa nº 1/2022**. Tribunal de Contas de Mato Grosso. Relator Conselheiro Valter Albano, 12 de julho de 2022a. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/decisoes-normativas. Acesso em: 23 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Decisão nº 2/CPNJUR/2022**. Adite a Mesa Técnica relativa ao estudo sobre o aproveitamento dos contratos decorrentes do RDC Presencial 001/2013. Tribunal de Contas de Mato Grosso. *In*: Processo 81.864-0/2021, Relator Conselheiro Valter Albano. 2022b. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/818640/2021/2/2022. Acesso em: 23 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Processo 81.864-0/2021**. Mesa Técnica, Relator Conselheiro Valter Albano, 12 de julho de 2022. 2022c. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/processo/818640/2021#/. Acesso em: 23 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Acórdão nº 379/2022**. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Processo 371734/2018. Auditoria Operacional no Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Mato Grosso. Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf. 2022d. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/processo/371734/2018#/. Acesso em: 23 fev. 2023.

NEVES, M. **A constitucionalização Simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

MONTEIRO, E. dos S.; BORDIN, N. A. P. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 7, p. 46-50. 2021. Disponível em: https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/10. Acesso em: 27 jul. 2023.

PEIXOTO, R. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades. **Civil Procedure Review**, [*S. l.*], v. 12, n. 3, p. 67-92, 2021. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/241. Acesso em: 9 out. 2022.

RIBEIRO, C. V. A. A. Interesse Público: um conceito jurídico indeterminável. In: PIETRO, M. S. Z. di; RIBEIRO, C. V. A. (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Altas, 2010.

SÃO PAULO (SP). **Resolução nº 2/2020**. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de contas do Município de São Paulo. Conselheiro Presidente João Antônio, 4 de março de 2020. Disponível em: https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/8768. Acesso em: 4 set. 2022.

SAUER, S.; CASTRO, L. F. P. de. Dinámica política y mecanismos jurídicos del acaparamiento de tierras en Brasil. **Revista Latinoamericana de Estudios Rurales - ReLaER** , v. 5, p. 1-51, 2020.

SILVA, A.; LEITE, A.; CASTRO, L. F. P. de; SAUER, S. Green Grabbing in the Matopiba Agricultural Frontier. Edited by: Lídia Cabral, Sérgio Sauer and Alex Shankland. *In*: Frontier Territories: Countering the Green Revolution Legacy in the Brazilian Cerrado. **IDS BULLETIN--INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES**, v. 54, p. 57-72, 2023.

SILVA FILHO, J. A. da S. **Nota Técnica da Presidência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**: Mesas Técnicas de Trabalho. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Nota--Tecnica-da-Presidencia-do-TCMSP-Mesas-Tecnicas.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023

SILVA, L. V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, v. 798, ano 91, p. 23-50, abr. 2002. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.

SOUZA, J. **A Tolice da Inteligência Brasileira**: como um país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Percepção dos gestores de Tecnologia da Informação sobre as práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI do município de Fortaleza à luz da NBR ISO 31000

Perception of Information Technology managers about the risk management practices in IT acquisitions of the Municipality of Fortaleza in the light of NBR ISO 31000

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.874

**Alexsandro Araújo da Silva**[1]
**Mariângela Araújo Pinto Bezerra**[2]
**Jorge Alberto Cavalcanti Alcoforado**[3]
**Airton Douglas de Andrade Lucas**[4]
**Alessandra Carvalho de Vasconcelos**[5]

## RESUMO

A gestão de riscos no setor público constitui instrumento gerencial primário para os gestores, em especial para aumentar a segurança e o desempenho na implementação das políticas públicas. Nesse sentido, este

1 Graduado como tecnólogo em processamento de dados (FCTFOR), MBA em Gestão de Projetos (FGV), MBA em Gestão de Negócios (USP) e Mestrando em Administração e Controladoria pela UFC. Atuou como gerente de governança de TI e atualmente é gerente de desenvolvimento de soluções de tecnologia, ambos na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza. E-mail: alex.araujo.silva@gmail.com

2 Graduada em Informática pela Universidade de Fortaleza (Unifor), Especialista em Engenharia de Software pela Unifor e Mestranda em Administração e Controladoria pela UFC. Atuou como gerente de soluções na Xerox Corporation, gerente de projetos na Indra. Atualmente é gerente de TIC na Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza. E-mail: mariangelapinto@gmail.com

3 Graduado em Sistemas de Informação pela Universidade Sete de Setembro (UNI7), Especialista em Gestão Pública Municipal pela UECE e Mestrando em Administração e Controladoria pela UFC. Atuou como coordenador de TIC na Secretaria de Planejamento e Gestão do município de Fortaleza. Atualmente é coordenador de TIC na Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza. E-mail: jalcoforado@gmail.com

4 Graduado em Direito pela Unifor, Especialista em Direito Processual Civil, individual e Coletivo pela Unichristus e Mestrando em Administração e Controladoria pela UFC. Atuou como supervisor jurídico da Embracon e como coordenador jurídico da Sepog-PMF e da Segov-PMF, ambas do município de Fortaleza, nesta última foi secretário executivo. Atualmente é procurador assistente na Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza. E-mail: douglaslucasadv@gmail.com

5 Graduada em Ciências Econômicas e em Ciências Contábeis pela Unifor, Mestre em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb) e Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC. Pesquisadora do CNPq e Professora Associada da Universidade Federal do Ceará no curso de Graduação em Ciências Contábeis e no Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria acadêmico e profissional. E-mail: alevasconcelos.ufc@gmail.com

artigo tem por objetivo analisar, à luz da NBR ISO 31000:2009, a aderência de boas práticas de gestão de riscos nas aquisições de Tecnologia da Informação (TI) da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). A pesquisa descritiva utilizou como procedimentos o *survey*, e quanto à abordagem do problema caracteriza-se como qualitativa. Para tanto, um questionário estruturado no formato de *checklist* foi aplicado junto aos representantes do Grupo Técnico de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) da PMF, nos meses de maio e junho de 2022. Os resultados apontam que os processos de tratamento de riscos e o registro do processo de gestão de riscos foram os que registraram menos aderência. Conclui-se que, de forma geral, há baixa aderência dos processos relacionados à gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF considerando-se a NBR ISO 31000:2009. Várias reflexões podem ser realizadas a partir dos resultados no sentido de gerar uma evolução do processo de gestão de riscos ligados ao processo de aquisição de TI na PMF. Os processos da norma apresentam-se como norteadores para a própria melhoria.

**Palavras-chave**: gestão de riscos; NBR ISO 31000:2009; setor público.

## ABSTRACT

Risk management in the public sector is a key tool for managers to increase safety and performance in the implementation of public policies. Thus, this paper aims to analyze, through the NBR ISO 31000:2009, the adherence to good risk management practices in the acquisitions of Information Technology (IT) by the Municipality of Fortaleza (PMF). The descriptive research used as procedures the survey and as the approach to the problem is characterized as qualitative. To this end, a structured questionnaire in the form of a checklist was applied to representatives of the PMF's ICT Technical Group, in the months of May and June 2022. The results indicate that the risk treatment and risk management process registration processes were the ones that recorded least adherence. It is concluded that, in general, there is low adherence to the processes related to risk management in IT acquisitions by the PMF, considering NBR ISO

31000:2009. Several reflections can be carried out from the results in order to generate an evolution of the risk management process linked to the PMF's IT acquisition process. The standard`s processes are presented as guides for the improvement itself.

**Keywords**: risk management; NBR ISO 31000:2009; public sector.

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

Data de submissão: 23/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

No caminho de uma governança pública em prol da sustentabilidade, segundo afirma Moraes (2020), o gerenciamento de riscos vem ganhando importância na gestão das organizações do setor público. A partir de experiências no manejo de incertezas a que estão sujeitas quaisquer organizações, a gestão de riscos no âmbito público constitui importante instrumento gerencial para os administradores, em especial para aumentar a segurança e o desempenho na implementação das políticas públicas. Ademais, conforme elucida Ávila (2014, p. 180), "o sucesso na implementação do gerenciamento de risco deverá resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas, também para os municípios brasileiros".

No entanto, Garcez (2019) reforça que a ausência de regras específicas e adequadas que pudessem guiar a inserção da gestão de riscos como prática retardou sua implementação no setor público. Nessa perspectiva, Santos (2017) esclarece que a norma ISO 31000:2009 – *Risk Management – Principles and Guidelines on Implementation* – considera o risco como sendo o efeito da incerteza sobre os objetivos. Esse efeito, no caso, é um desvio em relação ao esperado, podendo ser positivo ou negativo.

Em consonância com parâmetros internacionais, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2009) publicou a NBR ISO 31000:2009 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes, que registra o mesmo conceito.

Segundo Martin, Santos e Dias Filho (2004), a Controladoria tem como algumas de suas funções identificar, mensurar, analisar, avaliar, divulgar e controlar os diversos riscos envolvidos no negócio, bem como seus possíveis efeitos. Nesse contexto, a PMF, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão (Sepog), criou o Sistema Municipal de Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação (Sistic) regulamentado pelo Decreto nº 13.566, de 7 de abril de 2015, e que tem como função gerir o processo decisório no âmbito da TIC.

Através do Sistic, foi definido, por meio da Instrução Normativa Sepog nº 2, de 24 de janeiro de 2019, um novo método de aquisição de Tecnologia da Informação e comunicação (TIC) na PMF (FORTALEZA, 2019), quando se definiu que toda aquisição fosse submetida a uma análise prévia. Com essa ação, a PMF projeta uma diminuição da probabilidade de ocorrência de problemas, seja de conformidade, *compliance* ou simplesmente fora de diretrizes predefinidas.

Como afirmam Walraven *et al*. (2023, p. 13), "a gestão de risco possibilita às organizações identificarem e gerenciarem riscos e oportunidades, contribuindo para mitigar incertezas e aumentar a probabilidade de alcançar os seus objetivos". Nessa ótica, em decorrência da disciplina de gestão de riscos, os órgãos públicos passaram a adotar, mesmo que instintivamente, procedimentos precisos e rigorosos de controle dos riscos inerentes às suas atividades. Nesse ambiente de insegurança, tornou-se inevitável a demanda por normas, metodologias e ferramentas capazes de lidar com os riscos.

Diante da importância da temática para as organizações públicas, o estudo de Soares Netto (2013), aplicado no âmbito federal, fez uso da NBR ISO 31000:2009 nas contratações de TI. O autor propôs uma ferramenta focada especificamente na identificação de riscos, e serviu como fator motivador para a elaboração do presente artigo. Assim, esta pesquisa empírica,

aplicada especificamente no âmbito municipal, objetiva preencher a lacuna caracterizada pela falta de uma análise das contratações de TIC, perpassando, com um olhar mais amplo, todos os processos da ISO 31000:2009, não direcionados exclusivamente para a identificação de riscos.

Segundo Bitencourt (2019), a gestão de riscos constitui uma das principais preocupações da sustentabilidade no contexto das organizações, tornando-se de suma importância a sua compreensão e a de seus componentes. O cenário de mudanças, a elevada competitividade e a incerteza que cerca o ambiente organizacional remetem a grandes desafios e a muitos riscos. Nesse contexto, a governança corporativa, o *compliance* e a gestão de riscos são ferramentas de gestão obrigatórias (TRIVELATO; MENDES; DIAS, 2018).

Do exposto, o presente estudo se insere no campo da implementação de políticas públicas de apoio à melhoria da gestão, tendo como foco a análise das boas práticas de governança, sob o olhar da gestão de riscos nas aquisições de Tecnologia da Informação (TI) pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Assim, com base na NBR ISO 31000:2009, este artigo toma por diretriz a seguinte questão de pesquisa: qual o nível de aderência de boas práticas de gestão de riscos nas aquisições de Tecnologia da Informação na Prefeitura Municipal de Fortaleza?

Logo, o presente artigo tem como objetivo geral analisar, à luz da NBR ISO 31000:2009, a aderência de boas práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF.

Esta pesquisa tem sua importância evidenciada, pois, apesar de existirem alguns estudos prévios sobre a gestão de riscos nas aquisições de TIC, como, por exemplo, os de Silva, Oliveira e Canedo (2016) e Nobre (2017), não foi percebida uma análise estruturada e comparativa com a ISO 31000:2009 por meio de um instrumento, como é proposto neste artigo. A maioria dos estudos empíricos concentra-se no planejamento das aquisições. Segundo Soares Netto (2013), para suprir essa lacuna, faz-se necessário um apoio metodológico ou procedimental. Dessa forma,

é possível a utilização da gestão de riscos baseada na norma NBR ISO 31000:2009, cuja utilização pode ser destinada às contratações de TICs, haja vista que o gerenciamento dos riscos tem sido utilizado por organizações de diversos segmentos devido a sua aplicabilidade multidisciplinar.

Outra contribuição importante desta pesquisa reside na sua aplicação no âmbito municipal, aprofundando a discussão sobre a responsabilidade fiscal no âmbito público, ao mostrar evidências da relação entre os riscos e o processo decisório. Ao descrever a situação atual da PMF, no que tange à aderência com ferramentas de boas práticas de gestão de riscos, a pesquisa contribui para a idealização de um modelo comparativo que, com as devidas adaptações, poderá ser replicado a outras realidades em outros entes públicos.

A análise resultante da aplicação do instrumento de avaliação na PMF poderá possibilitar a associação de riscos e decisões e o entendimento das pressões que sofrem os gestores públicos municipais, mais especificamente da área de TIC, nas questões norteadoras, éticas e ambientais em seus modelos de negócio.

Ao se desenvolver a pesquisa, a intenção era de que, à luz da NBR ISO 31000:2009, seja possível identificar o nível da aderência das decisões tomadas sobre aquisições de TI na unidade de análise estudada. Essa aplicação deverá servir de referência para outros gestores, no apoio ao processo decisório no que tange as aquisições de TI, com a possibilidade de se expandir para outros aspectos da governança que envolvam riscos. Vale ressaltar que, no primeiro momento, o instrumento de avaliação adotado nesta pesquisa poderá ser replicado na própria PMF e em outros entes públicos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse tópico é apresentado o embasamento teórico da pesquisa. Para tanto, são abordadas as temáticas gestão de riscos e a NBR ISO 31000:2009, e gestão de riscos e o processo de compras públicas. Em seguida, são resgatados estudos prévios sobre a temática aqui analisada.

## 2.1 Gestão de riscos e a NBR ISO 31000:2009

Denomina-se gestão de riscos, o conjunto de atividades coordenadas para se identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Dependendo do porte e da complexidade das operações, as organizações adotam abordagens informais, bem como, estruturadas e sistematizadas, para gestão de riscos visando alcançar objetivos. A gestão de riscos também é definida como o processo que trata da criação, distribuição e preservação de valor para as organizações (VIEIRA; BARRETO, 2019).

No ambiente empresarial, a gestão de riscos vem despertando muita atenção; contudo, esse assunto não é novo. Sob o olhar de controles internos, a auditoria interna contribui para melhorar a gestão de riscos (PENHA; PARISI, 2005).

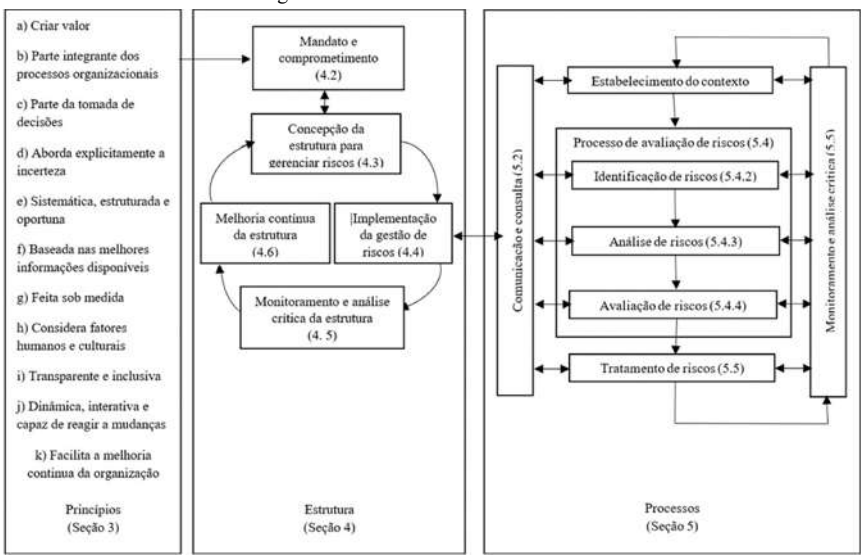
Segundo Fernandes, Kroenke e Söthe (2009), o controle focado na gestão de riscos operacionais revela-se fundamental para prever, classificar e mitigar os riscos presentes em todas as decisões. Isso pode reduzir a probabilidade de eventos inesperados e outras perdas resultantes de riscos não calculados. É importante que esse controle seja realizado por uma equipe especializada, ou seja, que não desempenhe outra atividade além do controle de riscos operacionais, pois se trata de um trabalho complexo e de grande responsabilidade (FERNANDES *et al*., 2009).

A gestão de riscos tem a responsabilidade de implantar um processo de administração eficiente e continuado nas organizações, visando à melhoria contínua por meio da redução de prejuízos e aumento dos benefícios. Há, no entanto, a necessidade de uma padronização de conceitos, pressupostos, regulamentações e *frameworks*, que auxilie as organizações a gerir seus riscos de forma eficiente, eficaz e coerente. Nesse sentido, a norma ISO 31000:2009 foi desenvolvida originalmente pela *International Organization for Standardization* (ISO), com a participação de especialistas de mais de 30 países. Dessa forma, a NBR ISO 31000:2009 pode ser

aplicada a qualquer tipo de risco e em qualquer segmento organizacional (SANTOS, 2021).

Gerenciar riscos faz parte da governança e liderança, sendo fundamental para aperfeiçoar a maneira como a organização é gerenciada em todos os níveis, contribuindo para a melhoria dos sistemas de gestão. Gerenciar riscos faz parte do conjunto de atividades associadas com uma organização, e inclui a interação com as partes interessadas, devendo-se considerar os contextos externo e interno, incluindo o comportamento humano e os fatores culturais (ABNT, 2009). Em suma, o gerenciamento de riscos baseia-se nos princípios, estrutura e processos delineados descritos na Figura 1.

Figura 1 – Estrutura da ISO 31000:2009




Fonte: adaptada da ABNT (2009).

A Figura 1 demonstra a estrutura da ISO 31000:2009, que está dividida em três partes: os princípios, que sugerem uma gestão de riscos eficaz, caso estes sejam seguidos; a estrutura, que através de fundamentos e arranjos, propõe eficácia se esta existir em toda a organização; e, os

processos de gestão de riscos, que pressupõem a aplicação sistemática das políticas, dos procedimentos e das práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos (ABNT, 2009).

Convém que o processo de gestão de riscos seja parte integrante da gestão e do processo decisório, e seja integrado na estrutura, operações e processos da organização. Pode ser aplicado nos níveis estratégico, operacional, de programas e de projetos, sendo possíveis muitas aplicações no processo de gestão de riscos personalizadas para alcançar os objetivos e para se adequar aos contextos externo e interno nos quais são realizadas. Nessa perspectiva, Junqueira (2021) reforça que, conforme preconiza a ABNT NBR ISO 31000:2009, é importante que se levem em conta a natureza dinâmica e variável do comportamento humano e a cultura. Portanto, a relação entre os componentes do processo de gestão de riscos, a comunicação e consulta e o monitoramento e análise crítica ocorre em todas as etapas.

Do exposto, de forma genérica, Klein Junior (2020, p. 1) menciona que "diferentes governos têm adotado a gestão de riscos como parte de um novo padrão de excelência para o controle interno" e que "uma nova lógica de *accountability*, por meio da qual órgãos de controle devem redefinir os limites da ação e responsabilidade pública" deve ser implementada pelos entes públicos.

## 2.2 Gestão de riscos e o processo de compras públicas

Com enfoque mais específico, Parreira (2018) alerta que as aquisições envolvendo a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) geralmente são complexas e burocráticas, exigindo profundo conhecimento técnico no assunto, além de competência para se planejar e gerir adequadamente a contratação, de acordo com a legislação vigente. No mesmo

sentido, Pires, Cavalcante e Correa (2016) afirmam que as incertezas geradas por problemas financeiros, recursos humanos e recursos tecnológicos trazem diversos riscos e inseguranças para os gestores, e em muitos casos acarretam interrupções no processo licitatório e atrasos em entregas.

Importante salientar que, de acordo com o documento Referencial básico de gestão de riscos, do Tribunal de Contas da União (2018a), a falta de procedimentos sistemáticos faz com que os riscos envolvidos durante a contratação de TIC não sejam efetivamente gerenciados, podendo acarretar o insucesso no alcance das metas e objetivos organizacionais.

Outrossim, conforme o TCU (2018b) elucida, a sociedade anseia por uma administração pública ágil, transparente e eficiente, capaz de implementar políticas e programas de governo que entreguem serviços com maior eficácia para a população.

Particularmente em relação às compras públicas, Munnukka e Järvi (2015) e Santos, Martins e Freitas (2023) destacam que os riscos estão presentes, em diferentes graus, em todos os processos de compras e, por isso, precisam ser gerenciados.

Nishiyama *et al*. (2017) e Mourão e Marinho (2022) enfatizam que, nas últimas quatro décadas, as pressões por uma gestão mais transparente e eficiente têm desafiado os pesquisadores a propor novos métodos para apoiar a gestão de compras públicas.

Segundo Terra (2018), isso se dá porque uma das áreas mais sensíveis e importantes dentro da administração pública constitui-se nas compras públicas, contudo, estas ainda carecem de aperfeiçoamentos. Tais ajustes, como em outros países, não caracterizam um processo simples, pois envolve muitas mudanças e produz impactos, quer sejam culturais, estruturais, governamentais, administrativos e legislativos (TERRA, 2018).

Dessa forma, tratar riscos em aquisições de bens públicos são atividades de controle interno que compreendem processos (identificar, entender, avaliar e tratar os eventos que possam ter a consequência de impactar negativamente os objetivos do procedimento) e atitudes (evitar, aceitar, trans-

ferir e mitigar). Para tanto, pode-se fazer uso de algumas técnicas, ações e ferramentas para tal, a saber: capacitação, normatização, manuais, roteiros, segregação de funções, tecnologias, *checklists* etc. (SOARES, 2019).

Ademais, Cardoso e Alves (2020) ponderam que aquisições que envolvem ativos e serviços de TI, na administração pública, apesar do aparato legal que suporta o processo de aquisição, costumam ser bastante complexas e burocráticas, o que exige dos profissionais envolvidos bom conhecimento técnico e competências para gerir tais aquisições.

Do exposto, instrumentos capazes de assessorar gestores de TIC no controle dos riscos nos processos de aquisição passam a ser fundamentais. Segundo Cardoso (2019), além da complexidade inerente aos processos de TIC, a rotatividade dos atores envolvidos e as particularidades de cada equipe de planejamento da contratação, torna-se essencial definir procedimentos práticos e sistematizados que possam ser utilizados para identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar, controlar, documentar e informar riscos envolvendo as aquisições de TIC. Diante da relevância da temática, foram desenvolvidos alguns estudos empíricos sobre o assunto, sendo alguns deles descritos brevemente a seguir.

## 2.3 Estudos empíricos anteriores

O Quadro 1 apresenta de forma sucinta alguns estudos correlatos, nacionais e estrangeiros, que, assim como a presente pesquisa, e amparados na NBR ISO 31000, investigaram a gestão de riscos e a gestão de aquisições de TIC em diferentes contextos organizacionais.

Quadro 1 – Estudos empíricos anteriores

| Autoria | Objetivo | Principais resultados |
|---|---|---|
| Keller e Köhler (2021) | Conciliar conhecimentos teóricos de diferentes disciplinas e vinculá-los à experiência prática, dando uma estrutura clara, com atividades, técnicas e resultados direcionados por etapa do processo que estão prontos para uso pelos profissionais. | Propor um quadro abrangente para o risco de avaliação de novas tecnologias em oferta da gestão de cadeia. Para tanto, foram usadas metodologias já existentes, especialmente seis metodologias de avaliação de riscos, bem como, quatro métodos de avaliação de riscos de segurança de TI. |
| Cardoso e Alves (2020) | Apresentar as etapas para a construção de uma metodologia sistematizada para gestão de riscos em aquisições de TIC no âmbito das instituições públicas brasileiras. | Constatou-se que para se obter a melhoria contínua do processo, a maximização da transparência dos atos administrativos e o aprendizado colaborativo, pode-se utilizar o compartilhamento de lições aprendidas por meio de um inventário de riscos, um mapa de gerenciamento de riscos e um repositório digital de informações. |
| Nobre (2017) | Propor a elaboração de uma metodologia para gestão de riscos dos processos de aquisição de TI da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). | Os resultados demonstram que a metodologia proposta apresenta viabilidade de utilização nos órgãos públicos federais como meio de auxiliar a internalização de procedimentos previstos na legislação e o aprofundamento do tema gestão de riscos nas contratações de TI na Administração Pública Federal. |
| Oliveira *et al*. (2017) | Propor um caminho para empresas desenvolverem seus procedimentos e para gerenciarem os riscos na cadeia de suprimentos, com base na ISO 31000:2009, Seção 5.4 (Processo de avaliação de risco). | Os resultados indicam que a ISO 31000:2009 pode ser utilizada de forma benéfica como um método padronizado para executar o gerenciamento de riscos da cadeia de suprimentos, desde que as ferramentas e técnicas sejam selecionadas conforme as necessidades da empresa e as características do negócio. |
| Soares Netto (2013) | Desenvolver um artefato para a identificação de riscos no processo de contratação de TI na administração pública federal, à luz da norma NBR ISO 31000. | Constatou-se que, com o uso do artefato, os gestores podem encontrar vulnerabilidades que antes não eram observadas, o que possibilitará uma melhoria na definição dos níveis de serviço e na gestão contratual, por meio de uma construção mais eficaz do termo de referência. Os resultados demonstram que o artefato servirá como uma fonte consolidada de informações para identificação de riscos nas contratações de TI na administração pública federal. |

Quadro 1 – Estudos empíricos anteriores (continuação)

| Autoria | Objetivo | Principais resultados |
|---|---|---|
| Scannell, Curkovic e Wagner (2013) | Determinar se a NBR ISO 31000 fornece a estrutura para se chegar a um consenso sobre o escopo e a definição da Gestão de Riscos na Cadeia de Suprimentos (SCRM), e examinar se a NBR ISO 31000 fornece a base para o planejamento e execução da SCRM. | Verificou-se que as empresas reconhecem a importância da SCRM, mas faltam a integração e as habilidades. |

Fonte: pesquisa própria (2023).

As informações evidenciadas no Quadro 1, que descrevem os objetivos e os principais achados dos estudos correlatos identificados na revisão de literatura, ressaltam a relevância da presente pesquisa, (i) por considerar todos os processos da NBR ISO 31000:2009, para a avaliação de aderência por meio de um instrumento de verificação e (ii) por viabilizar sua utilização no âmbito de uma prefeitura.

Cabe destacar que a revisão de literatura possibilitou a identificação de estudos importantes envolvendo, direta ou indiretamente, as temáticas gestão de riscos e compras públicas de TIC, entretanto, eles adotaram abordagens diversas do presente estudo. Em suma, Keller e Köhler (2021) realizaram a proposição de um quadro abrangente para avaliação de riscos, enquanto Cardoso e Alves (2020) fizeram uma proposição de uma metodologia para gestão de riscos em aquisições. Nobre (2017), por sua vez, propôs uma metodologia voltada para uso em órgãos públicos federais com foco em gestão de riscos em contratações. Na mesma perspectiva, Oliveira *et al*. (2017) fizeram uso específico da ISO 31000 vislumbrando especificamente o processo de avaliação. Soares Netto (2013) propôs um artefato para identificação de riscos em contratações de TI, baseado na ISO 31000. Scannell, Curkovic e Wagner (2013) verificaram se a ISO 31000 é adequada para o planejamento e execução da gestão de riscos voltados para a cadeia de suprimentos. Já o estudo proposto neste artigo, visa verificar a percepção dos gestores de TI sobre o nível de ade-

rência das práticas de gestão de riscos no processo de aquisições de TIC no município de Fortaleza à luz da NBR ISO 31000:2009, perpassando por todos os processos da norma.

## 3 METODOLOGIA

Neste tópico, serão apresentados a tipologia da pesquisa, os procedimentos de coleta de dados e, por fim, os procedimentos de análise de dados adotados para consecução do objetivo proposto.

### 3.1 Tipologia da pesquisa

Esta pesquisa descritiva foi realizada com o intuito de se identificar o nível de aderência da gestão de riscos nas aquisições de TI na PMF, por meio da obtenção de dados primários, a partir da aplicação de um questionário, observando-se as orientações normativas da NBR ISO 31000:2009. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa. Quanto aos procedimentos, a pesquisa classifica-se como *survey*, sendo a coleta dos dados feita através de questionário. Conforme Freitas *et al*. (2000, p. 105), a pesquisa *survey* pode ser delineada como "a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente, um questionário".

Para a pesquisa, utilizou-se uma amostragem não probabilística do tipo amostragem por conveniência, ou seja, a escolha de participantes em função de sua disponibilidade. O questionário foi aplicado junto aos oito representantes do Grupo Técnico de TIC (GTTIC) da PMF no período de realização da pesquisa (20 de maio a 3 de junho de 2022). O critério de seleção dos sujeitos da pesquisa levou em consideração a realização da atuação técnica e operacional por parte dos oito representantes selecionados. Estes membros têm um contato mais próximo com o processo, sendo os demais membros do GTTIC, possuidores de um papel de alto nível de decisão, que

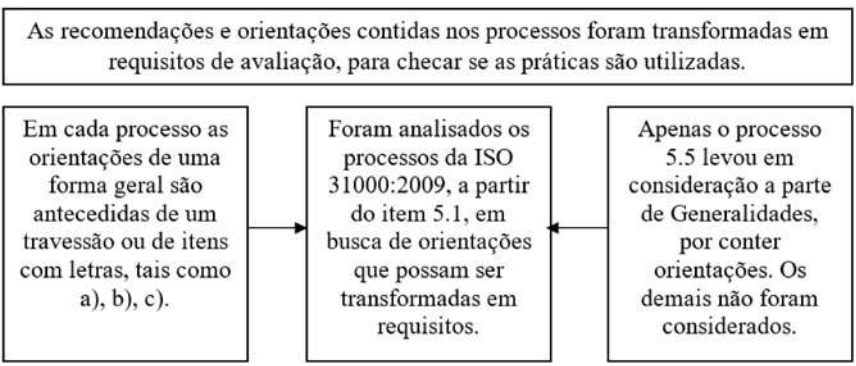
dependem do respaldo técnico do grupo selecionado. Assim, os participantes da pesquisa reúnem os técnicos do GTTIC da PMF (em junho/2022 – período de coleta de dados) que atuavam diretamente no processo de gestão de riscos nas aquisições de TI do município de Fortaleza.

Nesse sentido, o resultado obtido por meio do questionário tem o intuito de descrever a situação atual, em termos de aderência com ferramentas de boas práticas de gestão de riscos, e contribui para a idealização de um modelo comparativo, o qual poderá, após as devidas adaptações, ser replicado a outras realidades em outros entes da gestão pública.

### 3.2 Procedimentos de coleta de dados

A Figura 2 exibe uma visão geral o método utilizado para a elaboração do instrumento de coleta de dados em formato de *checklist*.

Figura 2 – Método utilizado para a elaboração do instrumento em formato de checklist




Fonte: pesquisa própria (2023).

Conforme mostra a Figura 2, na ISO 31000:2009, foi considerada a parte dos processos da norma, a partir do processo 5. Geralmente no início de cada um dos processos existe um item "Generalidades", que faz uma contextualização ou definição inicial. Somente o item 5.5, apresentou nesta parte de generalidades, opções que foram consideradas como orientações e que poderiam ser modificadas em formato de requisito para geração da avaliação.

Em cada um dos processos, os itens que foram elencados para geração dos requisitos vinham precedidos de um travessão, de itens do alfabeto a), b), c) e em último caso em formato de texto livre. Coube aos pesquisadores esta ponderação, de uma forma estruturada, como citado anteriormente, e evitando uma abordagem mais subjetiva. O Quadro 2 apresenta de forma mais prática e clara, as orientações e sua forma transformada para requisito de avaliação na pesquisa.

Quadro 2 – Transformação das orientações em requisitos do *checklist*

| Recomendações | Requisitos para o checklist |
|---|---|
| Auxiliar a estabelecer o contexto apropriadamente. | O contexto é avaliado e estabelecido apropriadamente? |
| Assegurar que os interesses das partes interessadas sejam compreendidos e considerados. | Os interesses das partes interessadas são compreendidos e considerados? |
| Auxiliar a assegurar que os riscos sejam identificados adequadamente. | Os riscos são identificados adequadamente? |
| Reunir diferentes áreas de especialização em conjunto para análise dos riscos. | As diferentes áreas de especialização são reunidas em conjunto para análise dos riscos? |
| Assegurar que diferentes pontos de vista sejam devidamente considerados quando da definição dos critérios de risco e na avaliação dos riscos. | Os diferentes pontos de vista são devidamente considerados quando da definição dos critérios de risco e na avaliação dos riscos? |
| Garantir o aval e o apoio para um plano de tratamento. | É dado o aval e o apoio para um plano de tratamento de riscos? |
| Aprimorar a gestão de mudanças durante o processo de gestão de riscos. | A gestão de mudanças é aprimorada durante o processo de gestão de riscos? |
| Desenvolver um plano apropriado para comunicação e consulta interna e externa. | São desenvolvidos planos apropriados para comunicação e consulta interna e externa? |

Fonte: pesquisa própria (2023).

O Quadro 2 apresenta o processo de geração dos requisitos de avaliação a partir das orientações contidas no processo 5.2 – Comunicação e Consulta. Alguns processos possuíam subitens, que foram detalhados da mesma forma.

## 3.3 Procedimentos de análise de dados

A análise dos dados obtidos com a aplicação do questionário junto aos técnicos do GTTIC da PMF foi realizada com base nos parâmetros descritos

nas Tabelas 1 e 2, fazendo-se uso de análise descritiva e utilizando o software Microsoft Excel para o tratamento dos dados, bem como, a elaboração dos gráficos relacionados aos processos em particular e uma visão geral.

A Tabela 1 apresenta uma visão sintética dos processos e do número de requisitos que foram elencados para cada processo.

Tabela 1 – Estruturação da pesquisa segundo os processos da NBR ISO 31000:2009

| Processos | Número de requisitos | Escore máximo |
|---|---|---|
| 5.2 Comunicação e consulta | 8 | 24 |
| 5.3 Estabelecimento do contexto | 28 | 85 |
| 5.4 Avaliação de riscos | 21 | 63 |
| 5.5 Tratamento de riscos | 18 | 54 |
| 5.6 Monitoramento e análise crítica | 5 | 15 |
| 5.7 Registro do processo de gestão de riscos | 7 | 21 |
| **Total** | **87** | **262** |

Fonte: pesquisa própria (2023).

Destaque-se que os processos da NBR ISO 31000:2009 utilizados como base de avaliação da aderência na pesquisa são divididos em subprocessos. Assim, o processo 5.3 – Estabelecimento do contexto contempla os subprocessos: 5.3.1 – Estabelecimento do contexto externo; 5.3.2 – Estabelecimento do contexto interno; 5.3.3 – Estabelecimento do contexto do processo de gestão de riscos; e 5.3.4 – Definição dos critérios de riscos. O processo 5.4 – Avaliação de riscos é dividido em: 5.4.1 – Identificação de riscos; 5.4.2 – Análise de riscos; e 5.4.3 – Avaliação de riscos. O processo 5.5 – Tratamento riscos também é dividido em três subprocessos: 5.5.1 – Generalidade; 5.5.2 – Seleção das opções de tratamento de riscos; e 5.5.3 – Preparando e implementando planos para tratamento de riscos. Para efeito de avaliação dos requisitos da unidade de análise da pesquisa, os requisitos de cada subprocesso, quando existentes, foram considerados.

Nesse ponto, cabe informar que como o questionário em formato de *checklist* aplicado junto aos oito técnicos do GTTIC da PMF foi elaborado

considerando, especificamente, a NBR ISO 31000:2009, não foi realizada nenhuma avaliação estatística acerca da consistência do instrumento, tendo em vista a qualidade técnica da equipe respondente.

Conforme pode ser constatado pelo escore máximo atribuído na Tabela 1, foi utilizada uma escala Likert ímpar de três pontos, para avaliação de aderência para cada processo da NBR ISO 31000:2009 no questionário, sendo adotados os seguintes parâmetros de avaliação: Aderente (3), Parcialmente Aderente (2) e Não Aderente (1). Foi utilizado também o parâmetro Não se Aplica, com valor nulo (0), para sinalizar a não utilização do processo ou subprocesso. A atribuição do escore máximo consignado na Tabela 1 levou em conta a completude de todos os requisitos de um processo, multiplicando-se pelo valor máximo de aderência (3). A utilização de uma escala de três pontos não invalida a original abordagem da escala Likert de cinco pontos. A abordagem ímpar de três pontos com uma graduação maior, uma intermediária e uma opção de graduação mínima é uma boa prática (SILVA JÚNIOR; COSTA, 2014).

Para a avaliação do nível de aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF à luz da NBR ISO 31000:2009, foi utilizada a análise dos quartis (Tabela 2).

Tabela 2 – Análise do nível de aderência baseado em quartis

| Quartil | Valor inicial | Valor final | Aderência máxima (%) | Nível de aderência |
|---|---|---|---|---|
| Q1 | 0,00 | 65,25 | 25 | Baixo |
| Q2 | 65,26 | 130,50 | 50 | Médio |
| Q3 | 130,60 | 195,80 | 75 | Aderente |
| Q4 | 195,90 | 262,00 | 100 | Forte |

Fonte: pesquisa própria (2023).

Conforme evidenciado na Tabela 2, o nível máximo de aderência corresponde a 262 pontos, considerando-se a utilização de todos os critérios de todos os processos.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

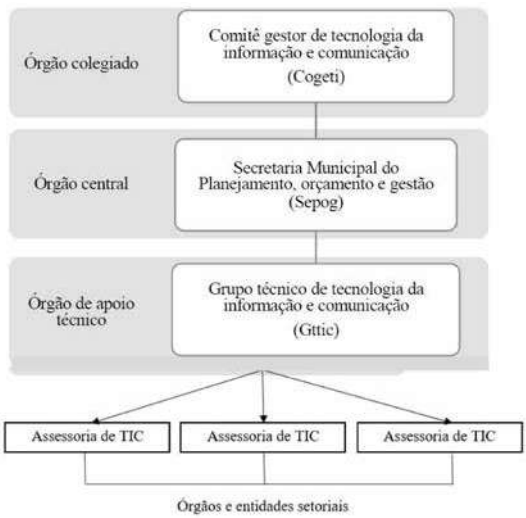
Neste tópico serão expostos os resultados da pesquisa. Para tanto, serão abordadas as temáticas gestão de riscos e a NBR ISO 31000:2009, e a gestão de riscos e o processo de compras públicas. Em seguida, são resgatados estudos prévios sobre a temática aqui analisada.

### 4.1 Breve descrição do Sistic da Prefeitura Municipal de Fortaleza

Antes de se descrever os resultados da avaliação do nível de aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF, cabe apresentar brevemente a estrutura do Sistic da PMF.

Criado por meio do Decreto nº 13.566/2015, o Sistic desempenha as atividades de planejamento, governança, coordenação, organização, aquisição, operação, controle e supervisão dos recursos de TIC dos órgãos e entidades da PMF, com a estrutura organizacional mostrada na Figura 3.

Figura 3 – Estrutura do Sistic




Fonte: pesquisa própria (2023).

Na Figura 3, é possível observar que o Grupo Técnico de TIC (GTTIC), gestores participantes desta investigação, reúne um órgão de apoio técnico que compõe a estrutura do Sistic apresentada na Figura 4, que objetiva viabilizar a tomada de decisões estratégicas no âmbito da PMF, no tocante aos ativos e soluções de TIC.

Figura 4 – Composição do Sistic da PMF

| Comitê Gestor de TIC (Cogestic) | Grupo Técnico de TIC (GTTIC) |
|---|---|
| • Secretários adjuntos ou Secretários executivos<br>• Sepog<br>• Segov<br>• Sefin<br>• CGM<br>• Iplanfor<br>• Citinova | • Coordenador da Cogect<br>• Representante da Sepog<br>• Representante da Sefin<br>• Representante da CGM<br>• Representante do Iplanfor<br>• Representante da Citinova<br>• Representante da SME<br>• Representante da SMS |

Fonte: pesquisa própria (2023).
Legenda: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog), Secretaria Municipal de Governo (Segov), Secretaria Municipal das Finanças (Sefin), Controladoria e Ouvidoria Geral do Município (CGM), Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza (Citinova), Coordenadoria de Gestão Corporativa da Tecnologia da Informação e Comunicação (Cogect), Secretaria Municipal da Educação (SME) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

A Figura 4 apresenta os componentes do Sistic, que é formado pelo Comitê Gestor de TIC, por sua vez composto pelos secretários e secretários-adjuntos ou secretários-executivos (ou gestores correspondentes) da Sepog, da Segov, da Sefin, da CGM, do Iplanfor, da Citinova e pelo GTTIC (foco deste estudo), composto pelo gestor da Cogect, pelos secretários e secretários-adjuntos ou secretários-executivos (ou gestores correspondentes) da Sepog, da Sefin, da CGM, do Iplanfor, da Citinova, da SME e da SMS.

Fazendo uma análise baseada nos estudos prévios e nos resultados obtidos pela presente pesquisa, foi possível verificar que os estudos não fazem uma análise considerando todos os processos da Norma ISO

31000:2009, buscando uma aderência a todas as recomendações nela contidas. Os estudos que deram importância aos processos específicos da norma foram desenvolvidos por Soares Netto (2013), que deu um foco ao processo de identificação de riscos (5.4.2) e por Oliveira *et al*. (2017), que abordaram especificamente o processo 5.4 – Avaliação dos riscos e seus subprocessos.

## 4.2 Nível de aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF

Após essa breve descrição da estrutura e da composição do Sistic, a seguir são apresentados os resultados da avaliação da aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI tendo como parâmetro os processos da norma ABNT NBR 31000:2009.

Os resultados da pesquisa quanto à análise do nível de aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF correspondem às respostas dadas ao questionário por sete dos oito integrantes do GTTIC, no período de 20/5/2022 a 3/6/2022.

Para a análise do nível de aderência, foram considerados os seis processos evidenciados na Tabela 1 (5.2 a 5.7), com seus respectivos subprocessos. O nível máximo de aderência corresponde a 262 pontos, correspondente à utilização de todos os critérios de todos os processos da NBR ISO 31000:2009, sendo a ponderação feita por meio dos quartis (Tabela 2).

De acordo com o exposto, para cada processo e respectivos subprocessos foi feita a identificação dos níveis de aderência (1 – Não Aderente, 2 – Parcialmente Aderente e 3 – Aderente) das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF à luz da NBR ISO 31000:2009, conforme a escala proposta. Um exemplo da análise realizada pode ser visto na Tabela 3 que elucida os resultados do processo 5.2 – Comunicação e consulta.

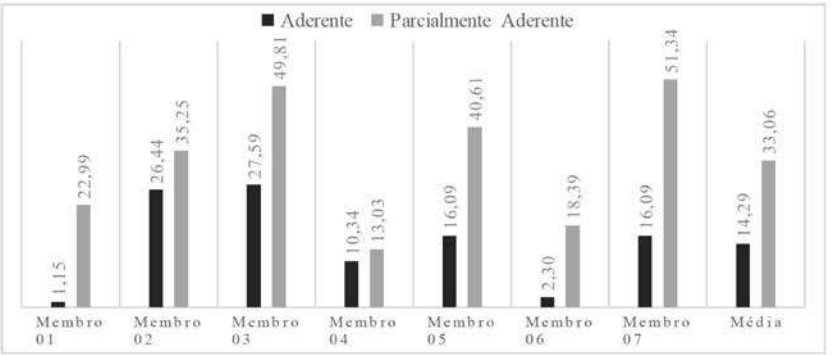
Tabela 3 – Análise do nível de aderência baseado em quartis

| **Processo 5.2 – Comunicação e consulta** | | **Nível de aderência** | | |
|---|---|---|---|---|
| Objetivo | Requisito | Aderente | Parcialmente Aderente | Não Aderente |
| Durante todas as etapas ou atividades do processo de gestão de riscos, deve haver uma efetiva comunicação informativa e consultiva entre a organização e as partes interessadas, internas e externas. Avalie as questões alusivas ao processo 5.2 – Comunicação e consulta relacionadas aos riscos. | 1. O contexto é avaliado e estabelecido apropriadamente? | 3 | | |
| | 2. Os interesses das partes interessadas são compreendidos e considerados? | 3 | | |
| | 3. Os riscos são identificados adequadamente? | | 2 | |
| | 4. As diferentes áreas de especialização são reunidas para análise conjunta dos riscos? | 3 | | |
| | 5. Os diferentes pontos de vista são devidamente considerados quando da definição dos critérios de risco e na avaliação dos riscos? | 3 | | |
| | 6. São dados o aval e o apoio necessários para um plano de tratamento de riscos? | | 2 | |
| | 7. A gestão de mudanças é aprimorada durante o processo de gestão de riscos? | | 2 | |
| | 8. São desenvolvidos planos apropriados para comunicação e consulta internas e externas? | | 2 | |
| **Nível de aderência do processo 5.2 identificado = 20 (ou 83,3%)** | | **12** | **8** | |
| **Nível de máximo de aderência do processo 5.2 = 24 (ou 100,0%)** | | **24** | | |

Fonte: pesquisa própria (2023).

O resultado consolidado das respostas dos participantes do GTTIC quanto à aderência dos seis processos relacionados às práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI na PMF (5.2 a 5.7) está apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Nível geral de aderência dos processos de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF – 31000:2009




Fonte: pesquisa própria (2023).

No Gráfico 1, verifica-se que, de acordo com os membros do GT-TIC, a aderência de todos os processos assinala uma média correspondente a 14,29. Em linhas gerais, as médias de aderência total e de aderência parcial concentram-se abaixo do mínimo esperando no primeiro quartil (65,25), assim, observa-se uma baixa aderência aos processos de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF em relação à NBR ISO 31000:2009. Destaque-se, entretanto, que nenhum membro considerou não aderentes os processos analisados.

Esse resultado reflete o baixo nível de aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pelo município de Fortaleza e corrobora a afirmação de Terra (2018) que aponta que apesar de as compras públicas constituírem-se uma das áreas mais sensíveis e importantes da administração pública, estas ainda carecem de aperfeiçoamentos.

Levando-se em consideração a avaliação geral dos resultados (Gráfico 1) e os objetivos de cada processo da ISO 31000:2009, é possível compreender que devem haver evoluções no sentido de:

5.2 – Comunicação e consulta: a comunicação e a consulta às partes interessadas internas e externas, devem acontecer ao longo de todas as fases do processo de gestão de riscos;

5.3 – Estabelecimento do contexto: a organização deve articular seus objetivos, definindo os parâmetros externos e internos a serem levados em consideração ao gerenciar riscos, e estabelecer o escopo e os critérios de risco para o restante do processo;

5.4 – Avaliação de riscos: a organização deve considerar as três vertentes: 1 - identificação, que busca encontrar as fontes de risco, as áreas de impacto, eventos, causas e consequências; 2 - Análise, que trata de desenvolver a compreensão dos riscos, suas fontes, as consequências, quer sejam elas positivas ou negativas e a probabilidade da ocorrência; 3 – Avaliação, com base nos resultados da análise, gerar uma priorização sobre quais riscos merecerão uma resposta;

5.5 – Tratamento dos riscos: a organização deverá selecionar uma ou mais opções para modificar os riscos e a implementação destas;

5.6 – Monitoramento e análise dos riscos: a organização deverá planejar o monitoramento e análise de seus riscos de forma que sejam feitos periodicamente;

5.7 – Registro do processo de gestão de riscos: deve haver por parte da organização, uma preocupação com o registro e rastreamento, em relação a todo o processo de gestão de riscos, permitindo uma evolução continua.

Realizando uma análise analítica dos resultados, a Figura 5 permite uma visão detalhada de cada membro, por cada processo e seus valores de avaliação. A Figura 5 indica valores zerados (que não foram pontuados nos processos pelos membros do GTTIC) que revelam que nenhum dos requisitos do processo são atendidos, sugerindo uma necessidade de reflexão sobre a oportunidade de melhoria da gestão de riscos em relação ao processo das aquisições de TI na PMF à luz da ISO 31000:2009.

Figura 5 – Visão analítica dos achados da pesquisa

| | PROCESSOS | 5.2 Comunicação e consulta | 5.3 Estabelecimento do contexto | 5.4 Avaliação de riscos | 5.5 Tratamento de riscos | 5.6 Monitoramento e análise crítica | 5.7 Registro do processo de gestão de riscos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Membro 1 | 3 - Aderente | 12,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 41,67 | 44,44 | 22,22 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Membro 2 | 3 - Aderente | 62,50 | 47,57 | 22,24 | 0,00 | 0,00 | 14,29 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 25,00 | 27,08 | 30,30 | 36,38 | 26,67 | 38,10 |
| Membro 3 | 3 - Aderente | 50,00 | 41,32 | 39,30 | 4,76 | 40,00 | 0,00 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 33,33 | 34,95 | 34,34 | 50,13 | 40,00 | 66,67 |
| Membro 4 | 3 - Aderente | 12,50 | 25,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 41,67 | 34,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Membro 5 | 3 - Aderente | 0,00 | 29,17 | 29,70 | 0,00 | 60,00 | 0,00 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 50,00 | 31,02 | 33,94 | 17,99 | 26,67 | 66,67 |
| Membro 6 | 3 - Aderente | 12,50 | 3,13 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 41,67 | 39,35 | 4,44 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Membro 7 | 3 - Aderente | 12,50 | 29,17 | 26,06 | 0,00 | 40,00 | 0,00 |
| | 2 - Parcialmente Aderente | 58,33 | 43,52 | 21,01 | 51,85 | 40,00 | 66,67 |
| MÉDIA | 3 - Aderente | **23,21** | **25,05** | **16,80** | **0,68** | **20,00** | **2,04** |
| | 2 - Parcialmente Aderente | **41,67** | **36,34** | **20,89** | **22,34** | **19,05** | **34,01** |

Valores iguais a 0
Valores inferiores o valor final do Q1 (1o. Quartil - 65,25)
Valores maiores que 65,25

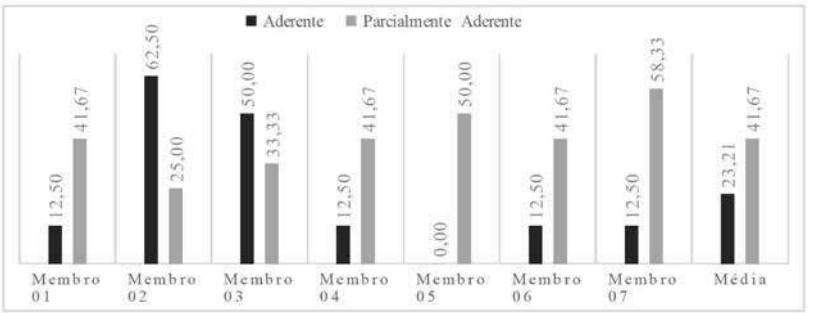
Fonte: pesquisa própria (2023).

É possível verificar na Figura 5 que apenas três valores passaram do valor final do 1º Quartil, encaixando dentro do intervalo do 2º Quartil, o que caracteriza o nível médio de aderência. O valor de referência (66,67) foi indicado pelos membros 3, 5 e 7 no mesmo processo (5.7 – registro do processo de gestão de riscos). Tal valor foi registrado na coluna de 2 – parcialmente aderente. Analisando-se a média de aderência aos processos, para as colunas 3 – aderente e 2 – parcialmente aderente, observa-se um nível de

aderência baixo. A análise de cada um dos processos a partir das respostas dos membros do GTTIC, é particularmente exposta na sequência.

O Gráfico 2 ilustra as respostas dos membros quanto ao nível de aderência do processo 5.2 – Comunicação e consulta.

Gráfico 2 – Nível de aderência ao processo 5.2 – Comunicação e consulta




Fonte: pesquisa própria (2023).

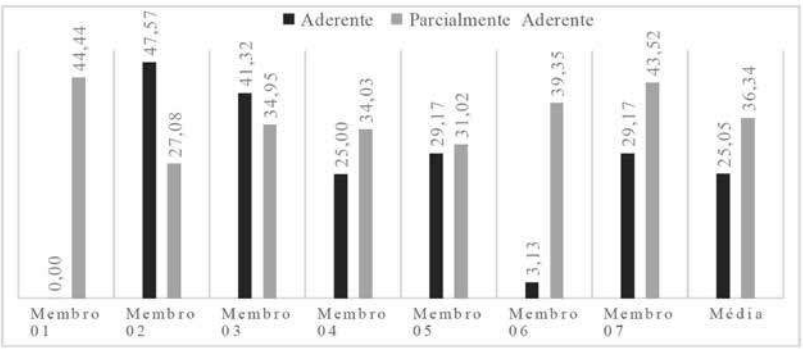
No Gráfico 2, observa-se que a aderência do processo 5.2 – Comunicação e consulta à ISO 31000:2009 assinalou uma média correspondente ao escore de 23,21 para a aderência e 41,67 para a aderência parcial, o que em ambas as medidas equivale a uma baixa aderência, tomando-se como base o escore máximo de aderência segundo a Tabela 2. Destaque-se que, segundo a ABNT (2009), o processo 5.2 – Comunicação e consulta preconiza que em todas as etapas ou atividades do processo de gestão de riscos deve haver uma efetiva comunicação informativa e consultiva entre a organização e as partes interessadas, internas e externas.

Verifica-se que os membros do GTTIC que mais utilizam práticas que contribuem para o processo foram os membros 2 e 3, pontuando respectivamente com 62,50 e 50,00. Os demais membros apresentam coincidentemente a mesma pontuação: 12,50. Em linhas gerais, pode-se ponderar que em relação à aderência parcial dos requisitos do processo são utilizadas práticas empíricas para gestão de riscos, que não necessariamente estão alinhadas à ISO 31000:2009. Em resumo, mesmo haven-

do uma maior expressão da aderência parcial, esta ainda se enquadra em baixa aderência pelos valores de referência, indicando que o processo de aquisição da PMF precisa evoluir observando-se os requisitos da norma no tocante ao processo 5.2 – comunicação e consulta.

O Gráfico 3 exibe as respostas dos membros quanto ao nível de aderência do processo 5.3 – Estabelecimento do contexto.

Gráfico 3 – Nível de aderência ao processo 5.3 – Estabelecimento do contexto

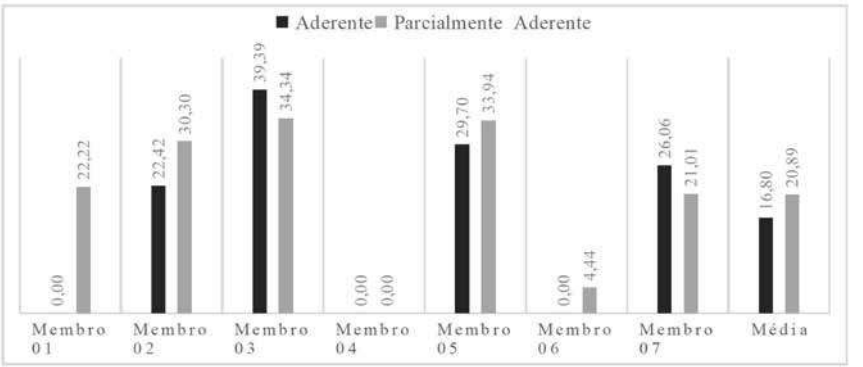



Fonte: pesquisa própria (2023).

No Gráfico 3, é possível notar que a aderência do processo 5.3 – Estabelecimento do contexto obteve média correspondente a 25,05%, o que equivale a uma média aderência, tomando-se como base o escore máximo de aderência segundo a Tabela 2. Segundo a ABNT (2009), o processo 5.3 – Estabelecimento do contexto visa a possibilitar que a organização realize a articulação de seus objetivos, definindo os parâmetros externos e internos a serem considerados no gerenciamento de riscos, e estabelecendo o escopo e os critérios para o restante do processo.

O Gráfico 4 apresenta as respostas dos membros do GTTIC quanto ao nível de aderência do processo 5.4 – Avaliação de riscos.

Gráfico 4 – Nível de aderência ao processo 5.4 – Avaliação de riscos

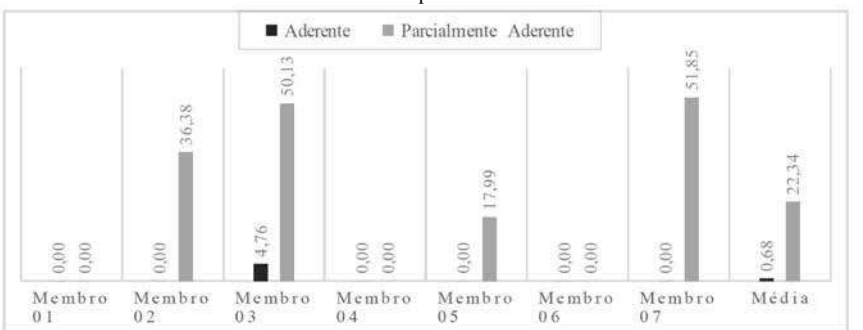



Fonte: pesquisa própria (2023).

Verifica-se que a aderência do processo 5.4 – Avaliação de riscos assinalou média correspondente a 16,8%, o que equivale a uma baixa aderência, tomando-se como base o escore máximo de aderência segundo a Tabela 2. Em linhas gerais, segundo a ABNT (2009), o processo 5.4 – Avaliação de riscos compreende os subprocessos de identificação, análise e avaliação de riscos.

O Gráfico 5 apresenta as respostas dos membros quanto ao nível de aderência do processo 5.5 – Tratamento de riscos.

Gráfico 5 – Nível de aderência ao processo 5.5 – Tratamento de riscos

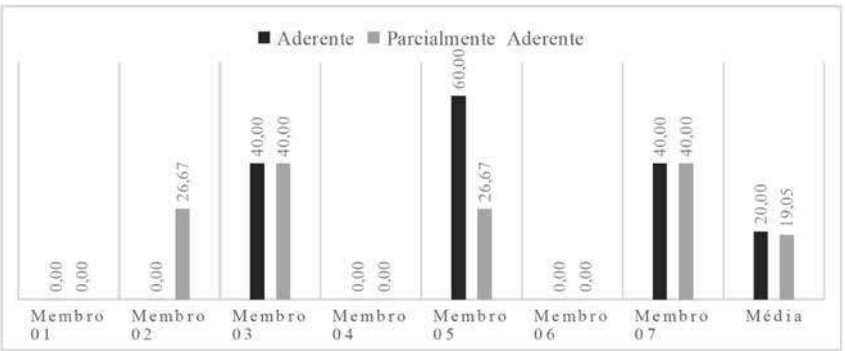



Fonte: pesquisa própria (2023).

No Gráfico 5, é possível notar que a aderência do processo 5.5 – Tratamento de riscos assinalou média correspondente a 0,68%, o que equivale a uma baixa aderência, tomando-se como base o escore máximo de aderência segundo a Tabela 2. Cabe comentar que o processo 5.5 – Tratamento de riscos preocupa-se com a seleção e a implementação de uma ou mais opções para modificar os riscos. Uma vez que haja a implementação, o tratamento fornece novos controles ou realiza a modificação dos existentes (ABNT, 2009).

O Gráfico 6 exibe as respostas dos membros quanto ao nível de aderência do processo 5.6 – Monitoramento e análise crítica.

Gráfico 6 – Nível de aderência ao processo 5.6 - Monitoramento e análise crítica

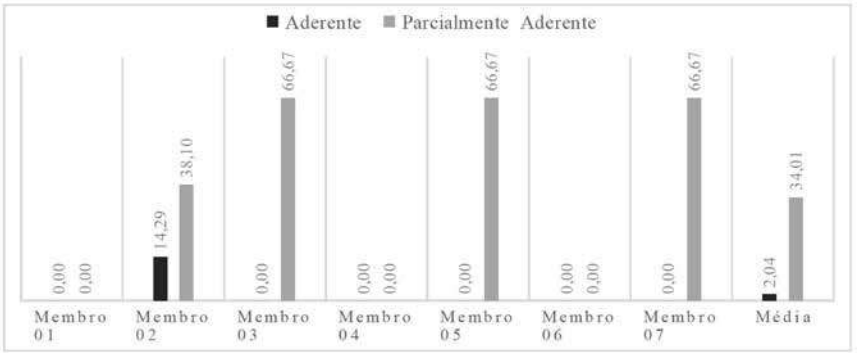



Fonte: pesquisa própria (2023).

No Gráfico 6, é possível perceber que a aderência do processo 5.6 – Monitoramento e análise crítica assinalou média correspondente a 20%, o que equivale a uma baixa aderência, tomando-se como base o escore máximo de aderência segundo a Tabela 2. Segundo a ABNT (2009), o processo 5.6 – Monitoramento e análise crítica sinaliza que o monitoramento e a análise crítica dos riscos sejam planejados como parte da gestão, e envolvam a checagem e o monitoramento regular dos riscos.

O Gráfico 7 ilustra as respostas dos membros quanto ao nível de aderência do processo 5.7 – Registro do processo de gestão de riscos.

Gráfico 7 – Nível de aderência ao processo 5.7 - Registro do processo de gestão de riscos




Fonte: pesquisa própria (2023).

No Gráfico 7, observa-se que a aderência do processo 5.7 – Registro do processo de gestão de riscos assinalou média correspondente a 2,04%, o que equivale a uma baixa aderência, tomando-se como base o escore máximo de aderência segundo a Tabela 2. Ressalte-se que o processo 5.7 – Registro do processo de gestão de riscos sugere que as atividades de gestão de riscos sejam rastreáveis. A geração de registro do processo de gestão de riscos fornece insumos para a melhoria de métodos e ferramentas, bem como de todo o processo (ABNT, 2009).

## 4.3 Síntese dos resultados da análise de aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF

A Tabela 4 apresenta os processos contidos na norma NBR ISO 31000:2009, as proporções dos escores médios obtidos quanto à aderência das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF à luz da citada norma, o escore máximo esperado para cada processo e o nível de aderência, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 4 – Nível médio de aderência dos processos das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF à luz da ISO 31000:2009

| Processo | Proporção média de escores obtida (%) | Valor máximo | Nível médio de aderência |
|---|---|---|---|
| 5.2 Comunicação e consulta | 23,21 | 24 | Baixo |
| 5.3 Estabelecimento do contexto | 25,05 | 85 | Baixo |
| 5.4 Avaliação de riscos | 16,80 | 63 | Baixo |
| 5.5 Tratamento de riscos | 0,68 | 54 | Baixo |
| 5.6 Monitoramento e análise crítica | 20,00 | 15 | Baixo |
| 5.7 Registro do processo de gestão de riscos | 2,04 | 21 | Baixo |
| **Total** | | **262** | |

Fonte: pesquisa própria (2023).

Na Tabela 4, é possível uma visão dos resultados obtidos na avaliação realizada junto ao GTTIC tanto de forma geral, como de forma específica para cada processo relacionado às aquisições de TI. Constata-se uma baixa aderência dos processos das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI considerando-se a NBR ISO 31000:2009. Esses resultados divergem dos apontamentos de Munnukka e Järvi (2015) e Santos, Martins e Freitas (2023), que ressaltam que os riscos estão presentes, em diferentes graus, em todos os processos de compras e, por isso, precisam ser gerenciados.

É possível ainda destacar que o processo 5.3 – Estabelecimento do contexto apresenta o maior escore de aderência em relação ao normal, com 25,05%, tendo como objetivo avaliar se durante todas as etapas ou atividades do processo de gestão de riscos ocorre uma efetiva comunicação informativa e consultiva entre a organização e as partes interessadas, internas e externas. Assim, a PMF mostra dedicar maior atenção com esse contexto, porém precisa evoluir para o atingimento de todos os requisitos.

Os menores escores obtidos, considerados pontos críticos para o aperfeiçoamento das práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF,

com 0,68% e 2,04% de aderência à ISO 31000:2009, estão relacionados aos processos 5.5 – Tratamento de riscos e 5.7 – Registro do processo de gestão de riscos. Esses achados vão de encontro à afirmação de Cardoso (2019) de que se torna essencial definir procedimentos práticos e sistematizados que possam ser utilizados para identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar, controlar, documentar e informar riscos nas aquisições de TIC.

Cabe lembrar que Soares (2019) adverte que tratar riscos em aquisições de bens públicos são atividades de controle interno que compreendem processos e atitudes, e pode se fazer uso de algumas técnicas, ações e ferramentas para tal, dentre as quais se destaca a normatização, como a ISO 31000:2009 selecionada como parâmetro da avaliação na pesquisa, sinalizando problemas estruturais nos processos atualmente adotados pela PMF no gerenciamento de riscos nas compras públicas da área de TI.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que a nova administração pública incorpora a governança, a gestão de riscos e a integridade, o gerenciamento dos riscos vem ganhando importância na gestão das organizações do setor público, e se apresenta como importante instrumento gerencial para os administradores públicos, em especial para aumentar a segurança e o desempenho das políticas públicas.

Nessa conjunção, para cumprir o objetivo deste artigo, de identificar, à luz da NBR ISO 31000:2009, o nível de aderência de boas práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF, aplicou-se um questionário estruturado para a coleta de dados primários com o mapeamento dos processos correlatos da NBR ISO 31000:2009. A pesquisa foi respondida por sete dos oito gestores do GTTIC, sendo a aplicação do questionário realizada entre maio e junho de 2022.

No instrumento de avaliação elaborado à luz da NBR ISO 31000:2009, as respostas obtidas foram balizadoras do entendimento do

nível de aderência das práticas em questão e da identificação de possíveis vulnerabilidades para se propor ações de boas práticas.

Em linhas gerais, os achados da pesquisa a partir da percepção dos gestores de TI indicam uma baixa aderência dos processos envolvidos nas práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI pela PMF, quer sejam elas empíricas ou formais, contrariando as recomendações da literatura. Os processos e respectivos subprocessos pouco aderentes ou não aderentes à norma NBR ISO 31000:2009 são indicativos da necessidade de revisão das práticas atualmente adotadas na PMF, com destaque para os processos concernentes ao Tratamento de riscos e ao Registro do processo de gestão de riscos.

Por outro lado, foi possível observar algumas iniciativas da PMF de controle dos riscos, mesmo não totalmente aderentes à norma, mas fazendo uso de um direcionamento corporativo para as aquisições de TI, o que demonstra uma preocupação com padronizações, cuidado com redundâncias e uso mais responsável dos recursos públicos.

De qualquer maneira, a partir da percepção dos gestores de TI sobre as práticas de gestão de riscos nas aquisições de TI na PMF, constatou-se que a adoção de tais práticas não é limitante para a tomada de decisão, indo de encontro ao que o TCU (2018a) orienta.

Ademais, destaca-se a relevância dos achados da pesquisa no município de Fortaleza para o avanço do campo de gestão de riscos no setor público a medida em que se considera que eles podem contribuir para o desenvolvimento de práticas mais eficientes e eficazes de gestão de riscos em aquisições de TI em outras organizações públicas. Cardoso (2019) explica que, todavia, algumas vezes essas expectativas são frustradas e, ao se analisar as causas por trás das dificuldades em corresponder a estes anseios, depara-se não apenas com restrições orçamentárias e deficiências de diferentes naturezas, mas principalmente com a baixa capacidade das organizações públicas para lidar com riscos.

Diante do exposto, considera-se que foi possível verificar a aplicabilidade do instrumento de avaliação de aderência das práticas de gestão

de riscos nas aquisições de TI à NBR ISO 31000:2009 na PMF, a partir da percepção do GTTIC. Entretanto, é pertinente ressaltar que, a exemplo da própria norma NBR ISO 31000:2009, o instrumento pode ser utilizado nos mais variados contextos organizacionais, gerando assim uma alternativa para avaliação de aderência e melhoria de práticas de gestão de riscos em organizações do setor público. Assim, espera-se que a pesquisa sirva de base para estudos mais aprofundados acerca do tema, haja vista a relevância do assunto para a sociedade em geral, já que todos são obrigados ao cumprimento das normas, especialmente em função da principal delimitação do presente estudo embrionário que descreveu os resultados dos processos, carecendo de pesquisas com aprofundamento para o nível dos requisitos.

Por fim, e tendo em vista que o estudo suscita questões ainda não resolvidas, por ser limitado à visão do gestor de TI (categoria de sujeitos sociais da presente pesquisa), sugere-se que futuras abordagens venham a considerar a percepção de analistas de segurança da informação, analistas de governança e executivos públicos. Ademais, entende-se que futuras pesquisas podem analisar a adoção de boas práticas de governança sob o olhar da gestão de riscos em outras áreas das organizações públicas. Outra possibilidade de novos estudos sobre o tema é a utilização da nova versão da ISO 31000:2018, permitindo uma verificação de aderência e atualização do instrumento de coleta.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2009:** Gestão de riscos – Princípios e diretrizes. 32 f. Rio de Janeiro, 2009.

ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014.

BITENCOURT, C. F. A importância da informação no contexto da sustentabilidade: uma inovação para maior competitividade nas diretrizes de gestão de risco. **Revista Inteligência Competitiva**, v. 9, n. 4, p. 1-14, 2019.

CARDOSO, F. F. **GRATIC**: uma metodologia para gestão de riscos em aquisições de TIC no âmbito dos institutos federais de educação. 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciência da Computação) – Centro de Informática, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2019.

CARDOSO, F. F.; ALVES, C. F. GRATIC: uma metodologia para gestão de riscos em aquisições de TIC. *In*: Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico: Congresso da Sociedade Brasileira de Computação (CSBC), 8, 2020. Cuiabá. **Anais**... Cuiabá: CSBC, 2020. p. 36-47.

FERNANDES, F. C.; KROENKE, A.; SÖTHE, A. Uma visão atual do processo de controle e gerenciamento de riscos operacionais nos 10 maiores bancos brasileiros. *In*: Seminários em Administração FEA/USP – Semead, 12, 2009. **Anais**... São Paulo: USP, 2009. p. 1-16.

FORTALEZA (CE). **Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 19 de dezembro de 2014. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Legislacao/reforma_etapadois.pdf. Acesso em: 27 abr. 2022.

FORTALEZA (CE). **Decreto nº 13.566 de 7 de abril de 2015**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Município de Fortaleza, e dá outras providências. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/redes_corporativas/ti/DOM_15500_Publicao-do-Decreto-SISTIC.pdf. Acesso em: 1 maio 2022.

FORTALEZA (CE). **Instrução Normativa nº 002/2019-SEPOG, de 24 de janeiro de 2019**. Estabelece regras acerca dos procedimentos relacionados aos serviços de nuvem oferecidos pelo data center corporativo da administração pública municipal e dá outras providências. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/redes_corporativas/ti/DOM_16.455_IN_de_Uso_do_Data_Center.pdf. Acesso em: 7 maio 2022.

FREITAS, H. *et al*. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo – RAUSP**, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

GARCEZ, L. R. S. **Análise da gestão de riscos na área de compras da Fiocruz**. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

JUNQUEIRA, F. A. **A influência do processo de gestão de riscos da ABNT NBR ISO 31000-2018 na tomada de decisão**: um estudo com profissionais de saúde e segurança do trabalho. 2021. 301 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL, Pedro Leopoldo, 2021.

KELLER, C.; KÖHLER, M. Risk assessment of technology trends in supply chain management. **Journal of Supply Chain and Operations Management**, v. 19, n. 2, p. 128-152, 2021.

KLEIN JUNIOR, V. H. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability?. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 14, p. e163964-e163964, 2020.

MARTIN, N. C.; SANTOS, L. R. D.; DIAS FILHO, J. M. Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 15, p. 7-22, 2004.

MORAES, M. E. L. B. N. O. **Gestão de riscos no âmbito da administração pública do Distrito Federal**. 2020. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

MOURÃO, A.; MARINHO, S. V. Análise do desempenho do processo de compras em uma empresa pública de pesquisa. **Gestão & Regionalidade**, v. 38, n. 114, p. 327-344, 2022.

MUNNUKKA, J.; JÄRVI, P. The influence of purchase-related risk perceptions on relationship commitment. **International Journal of Retail & Distribution Management**, v. 43, n. 1, p. 92-108, 2015.

NISHIYAMA, M. A.; LIMA, M. V, A.; ENSSLIN, L.; CHAVES, L. Modelo multicritério para avaliação de desempenho: um estudo de caso para gestão de compras no setor público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 19, n. 47, p. 9-28, 2017.

NOBRE, L. S. **Proposta de metodologia de gestão de riscos para as contratações de TI da Funasa**. 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, U. R. *et al*. The ISO 31000 standard in supply chain risk management. **Journal of Cleaner Production**, v. 151, p. 616-633, 2017.

PARREIRA, G. C. **Modelo de decisão para gestão de riscos de contratos de serviços de TI no poder judiciário brasileiro**. 2018. 92 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PENHA, J. C.; PARISI, C. Um caminho para integrar a gestão de riscos à controladoria. *In*: Congresso Brasileiro de Custos, 12, 2005. **Anais**... Florianópolis: ABC, 2005. p. 1-15.

PIRES, T. G.; CAVALCANTE, S. M.; CORREA, D. M. M. C. Gestão de riscos nas aquisições de soluções de TI: uma análise crítica dos modelos de boas práticas. *In*: Eati – Encontro Anual de Tecnologia da Informação e Stin – Simpósio de Tecnologia da Informação da Região Noroeste do RS, 6, 2016. **Anais**... Frederico Westphalen/RS: Eati, 2016. p. 93-100.

SANTOS, A. C. C. **Gestão de riscos**: avaliação de riscos operacionais em uma empresa de serviço de entrega de encomendas. 2017. 77 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Unifacs, Universidade Salvador, Salvador 2017.

SANTOS, L. F. M. D.; MARTINS, R. S.; FREITAS, J. S. Configurações explicativas do desenvolvimento da resiliência nas redes de suprimentos da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 1, p. 1-22, 2023.

SANTOS, T. J. Gestão de riscos e a norma ISO 31000: uma abordagem literária. **Management Journal**, v. 3, n. 1, p. 1-14, 2021.

SCANNELL, T.; CURKOVIC, S.; WAGNER, B. Integration of ISO 31000:2009 and supply chain risk management. **American Journal of industrial and Business Management,** v. 3, n. 4, p. 367-377, 2013.

SILVA, D. A.; OLIVEIRA, E. C.; CANEDO, E. D. Avaliação de riscos do processo de planejamento da contratação de TI: uma proposta para órgãos governamentais brasileiros. **Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, v. 9, n. 1, p. 168-186, 2016.

SILVA JÚNIOR, S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion. **PMKT – Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, v. 15, n. 1-16, p. 61, 2014.

SOARES, J. C. A. **Gestão de riscos em compras públicas**: um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba. 2019. 140 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

SOARES NETTO, A. F. **Proposta de artefato de identificação de riscos nas contratações de TI da administração pública federal, sob a ótica da ABNT NBR ISO 31000** – gestão de riscos. 2013. 133 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Departamento de Engenharia Elétrica, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

TCU. Tribunal de Contas de União. **Referencial básico de gestão de riscos**. SEGECEX/COGER. Brasília, DF: TCU, 2018a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE-6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

TCU. Tribunal de Contas de União. **Relatório técnico completo de acompanhamento IGG 2018**. Brasília, DF: TCU, 2018b. Disponível em: https:// portal.tcu.gov.br. Acesso em: 28 jul. 2023.

TERRA, A. C. P. Compras públicas inteligentes: Uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista de Gestão Pública**, v. 1, n. 1, p. 46-70, 2018.

TRIVELATO, B. F.; MENDES, D. P.; DIAS, M. A. A importância do gerenciamento de riscos nas organizações contemporâneas. **Revista Fatec Zona Sul**, v. 4, n. 2, p. 1-20, 2018.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. D. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. 240 p. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281. Acesso em 15 abr. 2022.

WALRAVEN, A. L. *et al*. Análise da implantação da gestão de riscos na unidade de auditoria interna do Tribunal de Justiça do estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 21, n. 1, p. 136-173, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Proteção de dados pessoais no Brasil: os limites da regulamentação e da regulação da LGPD no constitucionalismo digital brasileiro

Personal data protection in Brazil: the limits of the LGPD regulation and governance in the brazilian digital constitutionalism

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.865**

**Thairone de Sousa Paiva**[1]
**Anderson Souza da Silva Lanzillo**[2]

## RESUMO

O constitucionalismo digital determina a adoção de definições e de elementos de direito digital ao sistema constitucional. Assim, a temática contemporânea da proteção de dados pessoais, especificamente no contexto de emergência do governo digital, deve ser abordada pelo texto constitucional, ainda que por meio do poder constituinte derivado reformador. Nessa vereda, a Lei nº 13.709/2018, aliada à Emenda Constitucional nº 115/2022, que inseriu no rol constitucional de direitos e garantias fundamentais a proteção de dados pessoais, introduziu ao ordenamento jurídico os sistemas de regulamentação e de regulação da tutela dos dados pessoais de forma a garantir uma governança de dados nos setores público e privado. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar os limites de regulação e de regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais nos setores público

1 Advogado, especialista em Direito Empresarial pela Faculdade Futura, especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Venda Nova do Imigrante (Faveni), mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e graduado em Direito pela UFRN. E-mail: thaironepaiva@gmail.com

2 Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2004), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2007) e doutorado em Estudos da Linguagem pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2016). Foi bolsista de graduação e de mestrado do Programa de Formação em Recursos Humanos em Direito do Petróleo e Gás, vinculado à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Atualmente é professor associado do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de direito e linguagem, com ênfase em direito empresarial, direito e linguagem e direito, inovação e novas tecnologias, atuando principalmente nos seguintes temas: direito empresarial, direito e linguagem, direito, inovação e novas tecnologias. E-mail: adv.andersonss@gmail.com

e privado. Este trabalho fez uso de metodologia exploratória e utilizou de análise normativa para investigar o sistema de regulamentação e para analisar casos concretos que ensejaram a regulação estatal. Com isso, concluiu-se que, dado que parte da regulação da matéria de dados pessoais está delegada à Autoridade Nacional de Proteção de Dados e à autorregulação das entidades, o controle da produção dos atos normativos requer maior densidade constitucional e definição de parâmetros de aplicabilidade na ordem jurídica constitucional. Por isso, o Brasil adere ao constitucionalismo digital em prol da garantia da tutela de direitos humanos fundamentais contemporâneos sob uma perspectiva desenvolvimentista e para impedir que medidas adotadas pelo sistema capitalista financeiro-rentista violem normas constitucionais e direitos fundamentais.

**Palavras-chave**: proteção de dados pessoais; constitucionalismo digital; regulamentação; regulação; Direito Digital.

## ABSTRACT

Digital constitutionalism determines the adoption of definitions and elements of digital law into the constitutional system. For this reason, the contemporary theme of personal data protection, specifically in the context of the emergence of the digital government, must be addressed by the constitutional text, albeit through the reforming derived constituent power. On this path, Law nº 13.709/2018, together with Constitutional Amendment nº 115/2022, which included the protection of personal data in the constitutional list of fundamental rights and guarantees, introduced into the Brazilian legal system the systems of regulation and governance of the protection of personal data in order to ensure data governance in the public and private sectors. The present work aimed to analyze, within the context of digital constitutionalism, the LGPD regulation and governance limits in the public and private sectors. This work made use of an exploratory methodology, and normative analysis to investigate the regulatory system and to analyze concrete cases that gave rise to state regulation. Therefore, it was concluded that, given that part of the regulation of personal data mat-

ters is delegated to the ANPD and to the self-regulation of the entities, the control of the production of normative acts requires greater constitutional density, and definition of parameters of applicability in the constitutional legal order. For this reason, Brazil adheres to digital constitutionalism in favor of guaranteeing the protection of contemporary fundamental human rights from a developmental perspective and to prevent measures adopted by the rentier-financial capitalist system from violating constitutional norms and fundamental rights.

**Keywords**: protection of personal data; digital constitutionalism; regulation; governance; Digital Law.

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

Data de submissão: 08/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online:11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Os impactos causados pelos fenômenos da globalização e do multiculturalismo, aliados às novas tecnologias e às inovações disruptivas do século XXI, mudaram todo o sistema constitucional das sociedades contemporâneas. O constitucionalismo digital, movimento contemporâneo decorrente da chamada quarta revolução industrial, modificou a forma como o Estado exerce suas atividades e como se conecta com sua população, tornando-o mais próximo e acessível aos cidadãos à medida em que a própria sociedade é inserida, inevitavelmente, no ambiente digital (KREUZ; VIANA, 2018).

O constitucionalismo digital pressupõe que as novas tecnologias, as redes sociais e as ferramentas disruptivas de informação e de comunicação representam o principal catalisador das mudanças nos sistemas constitucionais (CELESTE, 2021), logo, um sistema constitucional que acompanha as

evoluções tecnológicas que ocorrem dentro das sociedades contemporâneas é, em sua essência, um sistema de constitucionalismo digital.

Desta forma, é importante destacar que o sistema constitucional brasileiro adota um caráter de mutabilidade, com a utilização de procedimentos constitucionais de modificação formal do texto constitucional, ainda que tais processos adotem regras rígidas e burocráticas com a finalidade de garantir a proteção do Estado. Esse cenário existe para que a estrutura constitucional se adapte às novas realidades vividas pelo ordenamento jurídico, visto que a Constituição Federal deve representar a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação (LASSALE, 2000).

Esses fatores reais de poder variam de acordo com cada contexto social e histórico. Nesse sentido, diz-se que novas conjunturas sociopolíticas, econômicas e antropológicas são vetores para a modificação da estrutura constitucional de uma sociedade, logo, o sistema constitucional de um determinado Estado pode ser completamente diferente de um sistema de outro Estado, levando-se em consideração as diferenças vetoriais supramencionadas.

Com a inserção de novas tecnologias e com a conexão direta entre ambiente real e ambiente virtual, aspectos técnicos de execução de atividades virtuais passam a exigir, de forma crônica, a coleta e tratamento de dados pessoais de usuários. Esse cenário, que ocorre de modo similar no setor público e no setor privado, exige do indivíduo a disponibilização de informações privadas para que tenha acesso a direitos básicos e para que possa exercer atividades rotineiras (BASTOS; PANTOJA; SANTOS, 2021).

Logo, tendo em vista a imprescindibilidade do uso de dados pessoais dos cidadãos, o constitucionalismo digital, enquanto sistema regulador e regulamentador do Estado, adota ferramentas para garantir a tutela dos dados pessoais (CASTELLS, 2019), exigindo da própria máquina estatal dinamicidade para atender demandas de proteção de direitos fundamentais nos mais variados contextos digitais que requerem o uso de dados pessoais, como em plataformas sociais, em sistemas de *Big Data*, em serviços

públicos digitais ou em órgãos de segurança pública, por exemplo.

No entanto, ainda que seja ressaltada a complexidade de discussões acerca da tutela dos dados pessoais no século XXI dentro e fora do ordenamento jurídico brasileiro, são inúmeras as questões levantadas dentro do constitucionalismo digital acerca do poder estatal de regulação[3] e de regulamentação[4] da proteção dos dados pessoais dos cidadãos em uma conjuntura socioeconômica capitalista digital globalizada.

Considerando esse cenário, é possível que o constitucionalismo digital, mesmo mutável e dinâmico, acompanhe a evolução dos algoritmos? Como que o marco regulatório de proteção de dados pode regular e regulamentar os mais complexos cenários de violação de regras constitucionais de tutela de dados pessoais?

Por isso, neste estudo, buscar-se-á analisar, fundamentado no contexto de constitucionalismo digital, os limites de regulação e de regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) nos setores público e privado. Considerando isso, os objetivos específicos do trabalho são, ordenadamente: avaliar o tratamento dado ao direito à proteção dos dados pessoais pelo sistema constitucional brasileiro, identificar as possibilidades jurídicas de regulamentação da proteção de dados pessoais e, por fim, avaliar o sistema de regulação da proteção de dados pessoais nos setores público e privado, dando ênfase na atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

A partir de uma metodologia exploratória, procurar-se-á analisar a seara de aplicabilidade das normativas de proteção de dados pessoais nos âmbitos da regulamentação e da regulação do uso de dados pessoais pelos setores públicos e privados. Para isso, será utilizado o método de identificação das normas presentes no ordenamento jurídico brasileiro que regulam essa conjuntura de coleta, tratamento e descarte de dados pessoais.

3 De acordo com Magro e Morong (2018), a regulação implica na tomada de decisões com a finalidade de instituir condutas que se adequem ao sistema jurídico.

4 Lima, Oliveira e Coelho (2014) afirmam que a regulamentação está diretamente ligada à atividade de criar e de editar regulamentos (leis, decretos, resoluções etc.).

Por fim, verificar-se-á que a atuação estatal nas estruturas de regulamentação e de regulação da proteção dos dados pessoais, tanto no setor público como no setor privado, é imprescindível, sobretudo por se tratar, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 115/2022, de um direito humano fundamental de acentuada relevância no contexto de constitucionalismo digital, não devendo o ordenamento jurídico brasileiro se esquivar de sua responsabilidade para com a garantia da proteção dos direitos individuais, coletivos e difusos.

## 2 A REGULAMENTAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

Promulgada no Brasil no ano de 2018, a Lei nº 13.709/2018, ou Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), representa o marco regulatório da proteção de dados pessoais no território brasileiro, sob influência do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia, e que utiliza como base os princípios fundamentais da liberdade, do livre desenvolvimento da personalidade e da privacidade (CARVALHO; PEDRINI, 2019).

Nessa perspectiva, é crucial destacar que as discussões doutrinárias e legislativas acerca de um regulamento geral de proteção de dados pessoais brasileiro surgem em decorrência de uma conjuntura de instabilidade no cenário do constitucionalismo digital, visto que os ordenamentos jurídicos nacionais e a comunidade internacional lidavam, à época, com dilemas advindos do uso de novas tecnologias na rotina dos cidadãos (FRANÇA; OLIVEIRA; LANZILLO, 2021).

Assim, contextos marcantes sobre o uso de inovações disruptivas em processos democráticos, ensejaram o estabelecimento de discussões técnicas e jurídicas acerca de uma regulamentação legal dos processos de coleta, tratamento e descarte correto de dados pessoais, sobretudo em virtude da imprescindibilidade do uso dessas informações em um cenário de informa-

tização e de conexão desenfreada entre o mundo real e o ambiente virtual.

Nessa vereda, a LGPD, enquanto ferramenta de regulamentação da relação entre o titular de dados pessoais e os agentes de tratamento de dados, fixa regras com o foco na garantia da privacidade e da proteção à esfera privada, garantindo ao titular dos dados pessoais menos preocupação sobre como as suas informações pessoais estão sendo tratadas por órgãos públicos e privados (DIVINO; MAGALHÃES, 2019). Mesmo após a promulgação do marco regulatório da proteção de dados brasileiro, a proteção de dados pessoais era tratada como uma ferramenta acessória ao direito à privacidade. Isso porque, no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, somente o direito à privacidade era reconhecido como um direito fundamental (JALIL; BURLAMAQUI, 2022).

Por essa razão, um reconhecimento do direito à proteção dos dados pessoais com um direito fundamental e a sua inclusão no texto constitucional, ainda que posterior à promulgação da LGPD, evidenciou a importância da tutela dos dados dos cidadãos no contexto da sociedade da informação, não obstante, incorporou o constitucionalismo digital com mais precisão ao ordenamento jurídico brasileiro.

## 2.1 O direito fundamental à proteção de dados pessoais no constitucionalismo digital

A declaração da autonomia da proteção de dados pessoais no contexto do constitucionalismo digital ocorre porque o direito à privacidade, antes utilizado como fundamento para a proteção dos dados pessoais, protege a informação vinculada ao sigilo, enquanto que o direito à proteção dos dados pessoais abrange a informação, a sua circulação e o seu controle (RODOTÀ, 2008).

Ainda que seja mais comum relacionar a proteção de dados pessoais ao direito fundamental à privacidade (SARLET, 2020), o fundamento constitucional que mais se aproxima da tutela dos dados pessoais é o livre

desenvolvimento da personalidade, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à liberdade, visto que os dados pessoais estão diretamente ligados à personalidade do indivíduo, logo, a sua proteção advém da estrutura jurídica de tutela da dignidade do ser humano (PINTO, 2018).

A necessidade de regulamentação da proteção de dados, sobretudo, em virtude de sua complexidade e autonomia, surge com a ascensão do constitucionalismo digital, que pode ser definido como uma categoria de proteção de direitos constitucionais atrelados às novas tecnologias, às plataformas digitais e à sociedade da informação (PEREIRA; KELLER, 2022).

Após anos de discussão, a atividade legislativa, por meio do poder constituinte reformador, inseriu, no inciso LXXIX do artigo 5º do texto constitucional, no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, o direito à proteção dos dados pessoais (BRASIL, 2022).

Não obstante, Emenda Constitucional nº 115/2022, instrumento responsável por adicionar o direito à proteção dos dados pessoais no texto constitucional, também fixou a competência normativa para regulamentar assuntos relativos à proteção de dados pessoais para a União de forma privativa, fazendo com que o artigo 22 da Constituição Federal de 1988 passasse a prever também a proteção de dados pessoais como matéria legislativa privativa da União.

Essa fixação de competência privativa à União está de acordo com a formalização do poder regulamentar, visto que esta se processa por decretos e regulamentos expedidos pelo Presidente da República (MAGRO; MORONG, 2018). Dessa forma, é importante destacar que o poder regulamentar sobre a matéria de proteção de dados está restrito, no ordenamento jurídico brasileiro, à União, que terá seu poder exercido através da expedição de normas legais analisadas e promulgadas pelo Chefe do Poder Executivo, após atividade legiferante.

## 2.2 As possibilidades jurídicas de regulamentação da proteção de dados pessoais

No contexto de regulamentação, far-se-á uma distinção entre níveis de regulamentação dentro da Administração Pública. Isso porque o denominado poder de regulamentação de primeiro grau se refere à atividade regulamentadora de expedição de decretos e regulamentos, exercida pelo Presidente da República, enquanto o chamado poder de regulamentação de segundo grau representa os outros atos normativos que se subordinam às regulamentações de primeiro grau. Nesse caso, a regulamentação também existe fora das legislações expedidas pelo Chefe do Executivo, contudo, somente de forma complementar (CARVALHO FILHO, 2010).

Essa regulamentação complementar pode ser realizada, no contexto da proteção dos dados pessoais, pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), autarquia federal de natureza especial criada pela Lei nº 13.853/2019. Isso porque a normativa que cria a autarquia lista as competências administrativas do órgão, tornando sua responsabilidade a elaboração de diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade e a edição de regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade[5].

Desta forma, o poder de regulamentação da LGPD não se limita somente à atividade legiferante da União, como também abarca a atividade regulamentar da Administração Pública, por meio da ANPD, nos assuntos complementares aos preceitos fixados pelo marco regulatório da proteção de dados no âmbito nacional.

Entretanto, sob essa regulamentação é exercida forte proteção constitucional, visto que a inserção do direito à proteção dos dados pessoais no rol de

5 LGPD, Art. 55-J. Compete à ANPD: [...]
III - elaborar diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade; [...]
XIII - editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos nesta Lei;

direitos e garantias fundamentais no texto constitucional fez tornar a temática objeto de cláusula pétrea (SILVA et al., 2022), fato que impede que o legislador venha a abolir ou restringir tal direito constitucional em normativas futuras.

Mesmo considerando esse cenário de rigidez de regulamentação, a LGPD ainda carece de esclarecimentos e de complementações. Isso porque são incontáveis as dúvidas e as obscuridades acerca de sua aplicação, sobretudo no setor privado (GALDINO, 2021). Desta forma, é crucial uma atuação relevante da ANPD, enquanto órgão de regulamentação complementar à LGPD, para que o ordenamento jurídico defina diretrizes e regras concretas a fim de que as empresas públicas e privadas tratem corretamente os dados pessoais dos cidadãos, além de fornecer aos usuários dos serviços mais segurança e transparência no ato de concessão de suas informações pessoais.

Ademais, a atuação da ANPD desvinculada da atividade legiferante estatal, que costuma ser morosa em razão da necessidade de atenção aos ritos procedimentais constitucionais, permite que a autarquia federal adote meios contemporâneos e inovadores de aplicação do marco regulatório, fazendo com que o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da aplicação da LGPD, acompanhe a constante evolução tecnológica e as inovações algorítmicas, ainda que não haja necessariamente uma mudança textual na LGPD, isso porque a norma geral de proteção dos dados pessoais terá mais aplicabilidade na medida em que a ANPD e os demais órgãos administrativos de regulação da atividade de proteção de dados cumpram o papel regulatório de acordo com as interpretações da LGPD[6].

## 3 O PODER REGULATÓRIO NA LGPD: REGULAÇÃO ESTATAL E AUTORREGULAÇÃO

Ao contrário da regulamentação, a regulação representa uma função administrativa que decorre da delegação de um poder de decisão reservado a um órgão ou entidade. Essa regulação utiliza de ponderação politicamente neutra

6 LGPD, Art. 55-J. Compete à ANPD: [...]
XX - deliberar, na esfera administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação desta Lei, as suas competências e os casos omissos;

para decidir sobre aspectos técnicos, jurídicos e administrativos, esclarecendo sobre conceitos jurídicos indeterminados e determinando a adoção de condutas condizentes com o ordenamento jurídico (MAGRO; MORONG, 2018).

Por conseguinte, é relevante destacar que a ANPD, além de órgão de regulamentação complementar à LGPD, também recebe competências do marco regulatório com o fito de realizar a regulação, nos âmbitos público e privado, do uso de dados pessoais.

Como órgão de regulação, a autarquia tem a competência de fiscalizar e aplicar sanções em casos de descumprimento de normas previstas na LGPD, bem como de realizar auditorias com a finalidade de fiscalizar possíveis atos de descumprimento da normativa de proteção de dados[7].

Por sua vez, o seu caráter regulamentador está evidente em fixação de competências na LGPD para que a ANPD desenvolva estudos técnicos que fundamentam posicionamentos que visam eliminar obscuridades no texto legal, bem como interprete o texto legal da LGPD de acordo com as necessidades de cada caso concreto a ser avaliado pela autarquia federal.

Desta forma, além de competência regulamentadora, é delegada à ANPD também a competência reguladora da proteção de dados pessoais, que, conforme será abordado nos próximos tópicos, também abrange os sistemas de autorregulação e de heterorregulação dos órgãos e entidades que trabalham com a coleta e o uso de dados pessoais.

### 3.1 A regulação da proteção de dados pessoais no setor público

O sistema de proteção de dados aplicado ao setor público brasileiro recebe tratamento especial dentro da LGPD. Isso porque, além da aplicação das normas gerais de proteção de dados e dos princípios reguladores dessa

7 LGPD, Art. 55-J. Compete à ANPD: [...]
IV - fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso; [...]
XVI - realizar auditorias, ou determinar sua realização, no âmbito da atividade de fiscalização de que trata o inciso IV e com a devida observância do disposto no inciso II do caput deste artigo, sobre o tratamento de dados pessoais efetuado pelos agentes de tratamento, incluído o poder público;

temática, previstos na LGPD, a estrutura do Poder Público exige uma regulamentação específica e direcionada à atividade estatal, sobretudo pela natureza complexa da utilização dos dados pessoais dos indivíduos pelo Estado.

A sociedade da informação, cenário contemporâneo que demanda a utilização da informação como principal elemento do desenvolvimento social, cultural e econômico, torna a proteção de dados pessoais um preceito relevante para a garantia da dignidade da pessoa humana (BIONI, 2019). Enquanto o setor privado utiliza os dados pessoais como ativo econômico, o setor público faz uso das informações pessoais dos cidadãos para a promoção de atividades estatais.

Nesse sentido, a LGPD, no seu artigo 23, determina que a utilização de dados pessoais pelo Poder Público ocorra em estrito atendimento aos requisitos previstos em lei. O artigo supracitado, baseado no princípio da legalidade da Administração Pública, limita a atuação do Estado para o atendimento exclusivo da finalidade da atividade pública, na persecução de interesse público, e, por fim, para atender objetivos de execução de competências legais ou para cumprir com atribuições legais do serviço público.

Não obstante, ressalta-se que, para além dos requisitos fixados na seção de tratamento de dados pelo setor público, a atividade estatal também deve atender a uma ou mais bases de tratamento de dados, previstas no artigo 7º da LGPD, com o fito de garantir mais segurança aos dados pessoais dos seus titulares e gerando ao Estado a necessidade de apresentação de fundamentação legal clara e justificável para a coleta e utilização de dados pessoais (FERNANDES; NUZZI, 2022).

Ocorre que, no âmbito público, é comum haver confiança do usuário do serviço público na máquina estatal, inexistindo, comumente, qualquer preocupação do cidadão no processo de disponibilização de seus próprios dados pessoais para os órgãos públicos (GUTIERREZ, 2021).

Essa postura adotada pela sociedade evidencia a ausência de uma cultura de privacidade, que serve como instrumento de educação social preventiva para casos de violação do direito à proteção dos dados pessoais dos

indivíduos (FERREIRA; MARQUES; PINHEIRO, 2021). Por isso, conjunturas de vazamento de dados e de ilicitudes, ainda que promovam prejuízos à sociedade, não costumam ensejar discussões acerca da tutela dos dados pessoais para além das entidades e órgãos que já debatem sobre a temática.

Nessa perspectiva, não são incomuns os cenários de vazamento de dados por meio de bancos de dados públicos. O próprio Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro foi alvo de vazamento de dados, quando, no ano de 2020, informações de inúmeros usuários do serviço público foram acessadas através de uma exposição da base cadastral do banco de dados, evidenciando falhas no sistema de proteção de dados pessoais pelos órgãos estatais[8].

Assim, ainda que o setor público não tenha interesse na utilização de dados pessoais de usuários com fins econômicos, a ausência de estruturas rígidas de proteção e de impedimento de acesso de terceiros não autorizados às informações dos usuários implica na necessidade de que o próprio Estado seja alvo de regulação própria a fim de que sua atividade estatal esteja de acordo com as normas de regulamentação do uso, tratamento e descarte de dados pessoais.

Ocorre que o próprio Estado realiza a regulação de sua atividade, visto que a ANPD, entidade vinculada à Administração Pública, tem a competência reguladora no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, a regulação da atividade estatal assume a roupagem de regulação estatal, pois é realizada pelo próprio Estado (FRANÇA, 2014).

Contudo, considerando a atuação do Poder Judiciário no processo de efetivação e de tutela de direitos individuais, difusos e coletivos, é importante ressaltar que a via da judicialização pode, também, ser vista como método de regulação da atividade estatal de proteção de dados pessoais, visto que a seara judicial tem competência constitucional para apreciar qualquer lesão ou ameaça ao direito[9].

Nessa perspectiva, o sistema regulamentador, composto pelas nor-

8 Nova falha do Ministério da Saúde expõe dados de 243 milhões de brasileiros na internet, diz jornal. G1, [S.l.], 2 dez. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/12/02/nova-falha-do-ministerio-da-saude-expoe-dados-de-243-milhoes-de-brasileiros-na-internet-diz-jornal.ghtml. Acesso em: 15 jan. 2023.

9 Constituição Federal de 1988, Art. 5º [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

mativas promulgadas pelo Presidente da República, pela ANPD e pelos demais órgãos estatais competentes para regulamentar de forma complementar a proteção de dados pessoais no setor público, e o sistema regulador, composto pela ANPD e pelo Poder Judiciário, devem prover meios de regrar e fiscalizar a atividade pública de forma a impedir violações de direitos, no entanto, buscando a promoção de um sistema de governo digital, aberto e transparente, coerente com os preceitos do constitucionalismo digital (CRISTÓVAM; MACHADO; SOUSA, 2022).

Dessa forma, a atividade reguladora da proteção de dados no setor público passa a lidar com a dicotomia entre a transparência e a privacidade, fazendo surgir, dessa suposta divergência, obscuridades formais que devem ser resolvidas pelos órgãos de regulação.

Nesse cenário, discussões acerca de possíveis divergências entre a Lei de Acesso à Informação (LAI), que determina a adoção de um governo de transparência, e a LGPD, que determina a adoção de uma governança de dados, são cada vez mais comuns, entretanto, a aplicabilidade concomitante e convergente entre as normas é a regra, existindo exceções somente em casos específicos de ponderações entre o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e o direito ao acesso às informações (BIONI; SILVA; MARTINS, 2022).

Com isso, cabe aos órgãos de regulação da atividade estatal a delimitação de regras específicas para casos não abordados pelo marco regulatório de proteção de dados pessoais, bem como é exigida também a atuação para com a aplicabilidade das sanções previstas em lei, sendo a regulação, no âmbito público, caracterizada como regulação estatal, exercida pela Administração Pública e, subsidiariamente, pelo Poder Judiciário.

Ademais, cabe também aos controladores e operadores das entidades estatais o controle, através de um sistema de autorregulação permitido pela LGPD, a aplicação das normas de proteção de dados nos órgãos públicos e nas atividades estatais[10].

10 LGPD, Art. 50. Os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros

## 3.2 A proteção de dados pessoais no setor privado: a regulação estatal e a autorregulação das empresas

O sistema regulatório da proteção de dados pessoais no setor privado brasileiro adota peculiaridades não aplicáveis ao setor público. Isso ocorre em razão da natureza da utilização dos dados pessoais dos usuários no âmbito privado, visto que as empresas privadas, que têm como finalidade a obtenção de lucro, atuam com intenções subjetivas e abstratas, diferentemente da atuação objetiva, concreta e limitada dos órgãos públicos.

Desta forma, é imprescindível destacar, inicialmente, a relevante atuação da ANPD na regulação da atividade privada. A autarquia tem a competência de fiscalização de empresas ou entidades civis que utilizam, em suas atividades, dados pessoais, conforme já abordado em tópicos anteriores. Contudo, é evidente que a ação da autarquia federal no âmbito privado deve interferir prioritariamente nas situações de violação ou de ameaça ao direito à proteção dos dados[11].

A sociedade da informação utiliza os dados como ferramenta de desenvolvimento econômico. Logo, as atividades de coleta e de comercialização de dados pessoais dentro do setor privado se transformam em um relevante ativo econômico, cenário que estimula o mercado financeiro a atuar com vistas a utilizar dados pessoais como moeda capaz de ser quantificada e transacionada (FORNASIER; KNEBEL, 2021).

Destaca-se, por exemplo, o caso de venda de dados pessoais de usuários de redes sociais no ano de 2019 na *deep web* pela Cambridge Analytica, empresa que trabalha com a coleta e tratamento de dados pessoais de usuários de redes sociais para prever tendências e influenciar assuntos populares na internet (FORNASIER; BECK, 2020).

Não obstante, a utilização de dados pessoais como ativo financeiro evidencia, inclusive, a característica neoliberal contemporânea de adoção

aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais.

11 Art. 55-J. Compete à ANPD:

I - zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação;

de um capitalismo financeiro-rentista, ou capitalismo financista, que adota uma lógica de rendimento do capital e de controle de inflação para que esses rendimentos não percam o valor (BRESSER-PEREIRA, 2018). Por isso, os dados pessoais não agregam ao sistema capitalista como meio de produção ou como ferramenta de desenvolvimento de mercado, mas são inseridos no mercado financeiro como ferramenta de controle do capital.

Por essa razão, a atuação da ANPD, em conjunto com um sistema de regulamentação da LGPD, é substancial para um controle efetivo do uso desenfreado e ilícito de informações pessoais de indivíduos pelo setor privado, ainda que haja a possibilidade de autorregulação das atividades por meio de seus controladores e operadores.

Entretanto, pode-se inferir ser inviável um sistema unicamente baseado na autorregulação do setor privado na proteção de dados pessoais. Isso ocorre devido à influência da finalidade das empresas privadas na regulação de suas próprias atividades, visto que a autorregulação exige que a atividade regulatória seja efetivada de forma autônoma por instituições privadas, sem delegação ou chancela do Poder Público (FRANÇA, 2014).

Levando-se em conta a proteção constitucional do direito à proteção aos dados pessoais, e considerando também as peculiaridades da utilização massiva e desenfreada de dados pessoais de titulares pelas empresas privadas com a finalidade de obtenção de lucro em um contemporâneo sistema capitalista financista, é incabível o afastamento da atividade estatal na fiscalização do uso de informações relevantes e protegidas pelo sistema constitucional digital.

Nessa vereda, o mesmo ocorre com o sistema de heterorregulação, que impõe a inserção de um terceiro independente do mercado e do Estado que regule a atividade de uso e de tratamento de dados pessoais dos setores público e privado, desvinculado de qualquer empresa privada ou do Poder Público (PARDAL, 2016). Da mesma forma, a ausência da atuação estatal na regulação de um direito humano fundamental e a delegação a uma entidade desvinculada do próprio Estado, não cabendo na hipótese

a criação de autarquia federal por sua vinculação estatal, impede que o Poder Público fiscalize violações e rupturas no sistema de proteção de dados pessoais brasileiro.

Adota-se como exemplo o cenário atual e complexo de transferência internacional de dados por empresas privadas. Nesse cenário, empresas com atuação em território brasileiro ou em meio digital coletam e tratam dados de usuários, transferindo-os para empresas sediadas nos Estados Unidos. Aqui, ressalta-se que o sistema de proteção de dados estadunidense diverge do sistema brasileiro, visto que aquele tem como base o direito à privacidade, enquanto este adota o entendimento da autonomia do direito à proteção dos dados pessoais (VAZQUES, 2012).

Desse modo, tendo em vista que os dados pessoais estão sendo coletados em território brasileiro, contudo, serão tratados em território estadunidense, com sistemas de proteção de dados totalmente distintos, como que um sistema de autorregulação ou de heterorregulação, desvinculado do Estado brasileiro, atua em um cenário de divergência normativa internacional?

Como resposta, far-se-á uma correlação com o cenário de transferência internacional de dados de países da União Europeia para o território estadunidense. Nesse contexto, considerando todo o arcabouço jurídico-legal de proteção de dados dos países, conclui-se que um sistema de proteção de dados adequado para ser aplicável em casos de transferência internacional de dados só pode ser alcançado através de iniciativas governamentais, não sendo possível desenvolver tal estrutura jurídico-legal somente por meio de esforço das empresas privadas (ALKIS-TÜMTÜRK, 2022).

Pode-se inferir, portanto, que é dever do Estado a garantia da efetiva proteção do direito fundamental à proteção dos dados pessoais, tendo em vista que são os direitos fundamentais os formadores da base do Estado Democrático de Direito (MENDES, 2004), existindo a possibilidade de autorregulação das atividades privadas de forma complementar.

Nesse sentido, cabe, a partir do sistema regulatório existente no ordenamento jurídico brasileiro, a adoção de uma postura ativa e partici-

pativa da ANPD e de órgãos complementares de regulação na fixação de regras e na aplicação de sanções em face de violações de direitos, como em casos complexos de transferência internacional de dados, cenários em que não seria possível a adoção de um sistema de autorregulação ou de heterorregulação das atividades privadas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O marco regulatório de proteção de dados pessoais no território brasileiro enseja, mesmo depois de anos de sua promulgação, discussões diversas sobre temáticas não abordadas no texto legal, sobre tópicos complexos e que demandam esclarecimentos e sobre novas situações não previstas pelo legislador. Contudo, é possível afirmar que a LGPD inseriu no ordenamento jurídico brasileiro sistemas de regulamentação e de regulação suficientes para garantir uma efetiva tutela dos dados pessoais dos cidadãos.

A regulamentação da proteção de dados pessoais, que conta com um arcabouço normativo previsto na LGPD e com a atuação subsidiária da ANPD, permite mutações constantes nos entendimentos do texto legal a medida em que a autarquia federal, órgão competente para adotar entendimentos acerca da aplicabilidade da legislação, tem autonomia para analisar casos complexos e fixar compreensões atualizadas sobre o marco regulatório, permitindo que a normativa brasileira acompanhe a evolução algorítmica e tecnológica.

Não obstante, o reconhecimento da proteção dos dados pessoais como direito humano fundamental expresso no texto constitucional também insere, no âmbito da regulamentação, uma característica de rigidez e de proteção necessária à garantia da tutela dos dados pessoais, sobretudo em virtude da influência dos dados na conjuntura capitalista financeira-rentista atual.

Por sua vez, o sistema de regulação da atividade estatal e da atividade privada de utilização de dados pessoais adota, em regra, a regula-

ção estatal, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro dirigiu à ANPD, no texto da LGPD, a competência reguladora e fiscalizadora. Contudo, o texto legal também permite a autorregulação, por meio da atividade dos controladores e operadores, nos limites de suas atuações dentro de suas atividades.

Desta forma, dado que boa parte da regulação das atividades que versam sobre proteção dados pessoais encontra-se delegada à ANPD e da autorregulação das entidades, a incidência e o controle da produção dos atos normativos requerem maior densidade constitucional e definição destes parâmetros como sendo aceitáveis no contexto da ordem jurídica constitucional, sobretudo com amparo nos preceitos do constitucionalismo digital.

Por essa razão, a LGPD trouxe em seu texto os meios disponíveis de regulamentação e de regulação das atividades dos setores público e privado, possibilitando, portanto, a tutela do direito fundamental à proteção de dados por meio da ANPD e, de forma subsidiária, por meio da autorregulação das empresas privadas. No entanto, em razão da dinâmica contemporânea do sistema capitalista financeiro-rentista de mercantilização de dados, é necessário que estejam à disposição do Estado e da sociedade estruturas e ferramentas que garantam a proteção dos direitos fundamentais em face do avanço das práticas comerciais de utilização de dados pessoais como produtos de consumo.

## REFERÊNCIAS

ALKIS-TÜMTÜRK, A. Uncertain future of transatlantic data flows: Will the United States ever achieve the ‘adequate level’ of data protection? **Hungarian Journal of Legal Studies**, [*S.l.*], v. 63, n. 3, p. 294-311, 28 dez. 2022.

ANPD. **Hipóteses legais aplicáveis ao tratamento de dados pessoais**

**de crianças e adolescentes**. Estudo preliminar. Brasil: set. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/estudo-preliminar-tratamento-de-dados-crianca-e-adolescente.pdf. Acesso em: 17 jan. 2023.

BASTOS, E. A. V.; PANTOJA, T. L. S.; SANTOS, S. H. C. S. dos. Os impactos das novas tecnologias da informação e comunicação no direito fundamental à privacidade. **Brazilian Journal of Development**, [*S.l.*], v. 7, n. 3, p. 29247-29267, 2021.

BIONI, B. R. **Proteção de dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BIONI, B. R.; SILVA, P. G. F. da; MARTINS, P. B. L. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. **Cadernos Técnicos da CGU**, Brasília, v. 1, p. 8-19, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/39/46. Acesso em: 15. jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022**. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Capitalismo financeiro-rentista. **Estudos Avançados**, [*S.l.*], v. 32, n. 92, p. 17-29, jan./abr. 2018.

CARVALHO, G. P.; PEDRINI, T. F. Direito à privacidade na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Esmesc**, [*S.l.*], v. 26, n. 32, p. 363-382, 16 dez. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 23. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTELLS, M. **A Sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. 20. ed. rev. amp. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

CELESTE, E. Constitucionalismo digital: mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 15, n. 45, p. 63-91, jul./dez. 2021.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; MACHADO, R. C. R.; SOUSA, T. P. de. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2. p. 178-196, 2022.

DIVINO, S. B. S.; MAGALHÃES, R. A. A proteção de dados e direito de personalidade da pessoa jurídica: reflexão sob a ótica da Lei 13.709/2018. **Argumentum**, Marília, v. 20, n. 3, p. 915-929, dez. 2019.

FERNANDES, M. E.; NUZZI, A. P. E. Fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): uma revisão narrativa. **Research, Society and Development**, [*S.l.*], v. 11, n. 12, p. 1-16, 15 set. 2022.

FERREIRA, D. A. A.; PINHEIRO, M. M. K.; MARQUES, R. M. Privacidade e proteção de dados pessoais: perspectiva histórica. **Incid**: Revista de Ciência da Informação e Documentação, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 151-172, 30 nov. 2021.

FORNASIER, M. de O.; BECK, C. Cambridge Analytica: escândalo, legado e possíveis futuros para a democracia. **Revista Direito em Debate**, [S.l.], v. 29, n. 53, p. 182-195, 26 maio 2020. Editora Unijui.

FORNASIER, M. de O.; KNEBEL, N. M. P. O titular de dados como sujeito de direito no capitalismo de vigilância e mercantilização dos dados na Lei Geral de Proteção de Dados. **Revista Direito e Práxis**, [*S.l.*], v. 12, n. 2, p. 1002-1033, abr./jun. 2021.

FRANÇA, V. da R. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, [*S.l*], v. 51, n. 202, p. 7-29, abr. 2014.

FRANÇA, V. R.; OLIVEIRA, F. A. de; LANZILLO, A. S. da S. Administração Pública e proteção de dados pessoais: efeitos da Lei 13.709/2018 no regime de licitações públicas. **Revista Forense**, v. 433, p. 1-26, 2021.

GALDINO, W. J. M. A atuação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) frente compliance. **Revista Científica Semana Acadêmica**, [*S.l.*], v. 9, n. 212, p. 1-17, 10 set. 2021.

GUTIERREZ, A. Da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. *In*: MALDONADO, V. N.; BLUM, R. O. **LGPD**: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JALIL, S. M.; BURLAMAQUI, A. M. F. A importância do reconhecimento da proteção de dados pessoais como direito fundamental. **Research, Society and Development**, [*S.l.*], v. 11, n. 14, p. 1-16, 25 out. 2022.

KREUZ, L. R. C.; VIANA, A. C. A. 4ª Revolução Industrial e governo digital: exame de experiências implementadas no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, [*S.l.*], v. 5, n. 2, p. 267-286, 2018. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9092. Acesso em: 9 jan. 2023.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição**. 5. ed., v. 1, Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2000.

LIMA, S. H. de O.; OLIVEIRA, F. D.; COELHO, A. C. D. Regulação e Regulamentação na Perspectiva da Contabilidade. **XIV Congresso USP Controladoria e Contabilidade**: Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil, São Paulo, p. 1-13, jul. 2014.

MAGRO, A. R.; MORONG, F. F. Regulação, regulamentação e função regulatória: diversidade de conceitos administrativos. **Colloquium Socialis**, [*S.l.*], v. 2, n. 2, p. 444-450, 1 dez. 2018.

MENDES, G. F. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, n. 8, 2004.

PARDAL, P. P. **Hetero-Regulação vs. Auto-Regulação**: as entidades reguladoras independentes e as associações públicas profissionais, em especial a Ordem dos Advogados. 2016. 43 f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2016.

PEREIRA, J. R. G.; KELLER, C. I. Constitucionalismo Digital: contradições de um conceito impreciso. **Revista Direito e Práxis**, [*S.l.*], v. 13, n. 4, p. 2648-2689, dez. 2022.

PINTO, P. M. **Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais**: estudos. Coimbra: Gestlegal, 2018.

RODOTÀ, S. **A vida na sociedade de vigilância**: a privacidade hoje. Organização, seleção e apresentação de Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SARLET, I. W. Proteção de dados como direito fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988: contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 179-218, jan./jun. 2020.

SILVA, A. M. D. F. da; SILVA, C. E. da; SIQUEIRA, M. de; MARQUES, K. V. S. Proteção de dados pessoais e direito à privacidade no contexto da pandemia de covid-19: uma análise das aplicações de contact tracing à luz da proporcionalidade. **Direito GV**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 1-23, set./dez. 2022.

VAZQUES, R. F. A proteção de dados pessoais nos Estados Unidos, União Europeia e América do Sul: interoperabilidade com a proposta de marco normativo no Brasil. **XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF**, out. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutores e Amigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Eficiências do gasto público: uma análise da produção científica brasileira no período de 2013 a 2022

Public spending efficiencies: an analysis of brazilian scientific production from 2013 to 2022

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.878**

**Sarah Feitosa Cavalcante de Andrade**[1]
**Sílvia Helena Soares de Paula**[2]
**Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano**[3]
**Roberta Carvalho de Alencar**[4]

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o perfil das pesquisas científicas sobre a eficiência do gasto público publicadas no Brasil, no período de 2013 a 2022. O estudo foi realizado por meio de uma abordagem documental, cujos dados foram encontrados a partir da base de dados Spell. A metodologia utilizada partiu de uma abordagem documental com base em 49 artigos acessados na plataforma. Os resultados apontam que as principais características verificadas foram o crescimento da quantidade de artigos

1 Mestranda em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atuou como professora de direito empresarial no curso de Administração na Faculdade de Latino Americana de Educação (FLATED), e advogou na área do direito público. Atualmente, é trabalhadora terceirizada, lotada na Procuradoria Jurídica da Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação do Municipal de Fortaleza (Citinova). E-mail: sarahfeitosadeandrade@gmail.com

2 Mestranda em Administração e Controladoria pela UFC/CE. Especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário Christus (UniChristus) e em Metodologia do Ensino Fundamental e Médio pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Graduada em Letras pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente é gerente da célula de atendimento e resposta da Controladoria e Ouvidoria Geral do município de Fortaleza (CGM). E-mail: silviasoaresp@gmail.com

3 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Contabilidade pela Fundação Visconde de Cairu. Doutor em Educação Brasileira pela UFC. Atualmente é professor Associado I e chefe do Departamento de Contabilidade da UFC e professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria Profissional da UFC. E-mail: adrianogordiano@ufc.br

4 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestrado em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorado em Controladoria e Contabilidade pela USP. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Ceará (UFC), coordenadora do curso de Ciências Contábeis da UFC e professora do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria Profissional da UFC. E-mail: roberta.alencar@ufc.br

publicados no período estudado, e a maioria dos artigos possui entre dois a quatro autores predominantemente do gênero masculino. Além disso, as instituições públicas de ensino foram responsáveis pela maior parte das publicações acadêmicas, com maior destaque para aquelas advindas da Universidade Federal de Minas, seguidas pela Universidade de Brasília e pela Universidade Federal do Ceará. Quanto ao conteúdo das pesquisas, o estudo revelou que a maioria dos artigos tem, sobretudo, como área temática, os gastos com saúde e educação. A maior parte dos trabalhos acadêmicos abordou diretamente a questão da eficiência dos gastos públicos. Por fim, foi revelado que mais da metade dos artigos analisados não apontou solução para o enfrentamento dos problemas dos gastos públicos. A principal contribuição deste estudo é servir de base teórica para novos trabalhos acadêmicos, classificados como estudos documentais, que visem abordar a eficiência dos gastos públicos.

**Palavras-chave**: gasto público; eficiência; equidade; controle; produção científica.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the profile of scientific research on the efficiency of public spending published in Brazil from 2013 to 2022. The study was carried out using a documentary approach, and the data were found from the Spell database. The methodology used was based on a documentary approach based on 49 articles. The results indicate that the main characteristics verified were: growth in the number of articles published in the studied period; most articles have between two and four authors, with a predominance of male authors; public educational institutions were responsible for most academic publications, with greater emphasis on those coming from the Federal University of Minas, followed by the University of Brasília and the Federal University of Ceará. As for the content of the research, the study revealed that most articles have, above all, as a thematic area: expenditure on health and education. Most academic work has directly addressed the issue of public spending efficiency. Finally, it was revealed that more than

half of the articles analyzed did not point to a solution to the problems of public spending. The main contribution of this study is to serve as a theoretical basis for new academic works, classified as documentary studies, which aim to address the efficiency of public spending.

**Keywords**: public spending; efficiency; equity; control; scientific production.

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

Data de submissão: 29/05/2023
Data de aprovação: 08/08/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

É essencial que os investimentos públicos sejam aplicados de forma eficiente, visando garantir o oferecimento de serviços de qualidade para a população (Souza; Moreira, 2023). Horta e Shimamura (2023) ponderam, entretanto, a despeito da motivação de que toda política pública deva ser a mudança para melhor, que na solução de um problema ou uma promoção de algo desejável à sociedade, em um ambiente de escassez, os recursos devem ser aplicados da maneira mais eficiente possível.

Nesse contexto, pesquisas a respeito da eficiência dos gastos públicos são recorrentes na literatura brasileira: Davis e Souza (2021), Rolim *et al*., (2021), Rodrigues e Lima (2021); Bezerra (2022) evidenciam, de modo geral, que a eficiência do gasto público gera crescimento econômico, estabilidade macroeconômica e bem-estar à população.

No entendimento de Lima e Diniz (2016), a palavra eficiência relaciona-se com a capacidade do governo em explorar adequadamente a base de recursos disponíveis e realizar gastos com a menor relação "custo-benefício". Na visão de Gualberto (2020), o gestor público necessita de informações qualitativas para o processo de tomada de decisões. Para Silva *et*

*al*., (2022), a alocação de recursos é considerada ótima ou eficiente quando, utilizando as possibilidades tecnológicas e os recursos iniciais de uma sociedade, faz-se que os cidadãos alcancem o equilíbrio econômico e social de forma justa. Porém, assimilar todas as informações contábeis e financeiras como uma ferramenta para a tomada de decisão ainda é um desafio.

Segundo Di Pietro (2017), o princípio da eficiência inclui dois pontos de vista: o primeiro trata sobre modo de atuação dos agentes públicos; o segundo se dedica às práticas de organização, estruturação e disciplina da administração pública. O autor acrescenta que se espera um desempenho efetivo para que sejam alcançados os melhores resultados possíveis na prestação de serviços à população. Em outro estudo, Davis (2021) afirma que a qualidade do gasto público se refere não só à utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos, mas também à produção de bens e serviços que irão atender as necessidades da sociedade que os consome.

O debate sobre a eficiência do gasto público tem despertado o interesse de pesquisadores(as) brasileiros(as) e consequentemente incrementado a produção de investigações de fenômenos relacionados ao tema. Nesse sentido, o acompanhamento desses estudos se revela importante no sentido de delinear o conhecimento produzido, identificar áreas de interesse e lacunas e traçar caminhos para futuras discussões que levem a melhor compreensão sobre o tema.

Diante do exposto, esta pesquisa busca respostas para o seguinte questionamento: qual o perfil das publicações científicas acerca da eficiência do gasto público, publicados em periódicos brasileiros?

Para responder à problemática de pesquisa deste trabalho, constituiu-se, como objetivo geral, traçar o perfil da produção científica, acerca da eficiência do gasto público, publicada entre 2013 e 2022 em revistas nacionais. Em vista do alcance de tal desígnio, foram delineados os seguintes objetivos específicos: identificar, nos artigos, os elementos quanto a sua forma: a quantidade de trabalhos publicados no período pesquisa-

do; a distribuição por autoria; o gênero dos autores; as instituições tanto atuantes no quesito publicação, quanto na maior quantidade de autores; e a publicações por região do Brasil. Ademais, analisar, nos artigos, os elementos relacionados ao seu conteúdo: os objetivos dos estudos; a distribuição por área temática; as pesquisas relativas à eficiência ou ineficiência do gasto; os estudos com sugestões/recomendações para o enfrentamento dos problemas dos gastos públicos.

A área escolhida para o estudo possui relevância, representatividade e atualidade, visto que o tema proposto tangencia fatos que podem repercutir no recente cenário de crise política e de casos de fraude e corrupção na administração pública brasileira (BEUREN; ZONATTO, 2014), na qual o panorama da produção científica, relacionado à temática de eficiência dos gastos públicos, serve para a identificação da literatura existente sobre o assunto em análise, bem como lacunas que carecem de investigação.

O estudo tem como finalidade estimular a elaboração de futuras pesquisas, a partir de uma análise bibliométrica dos artigos publicados em um período de dez anos, compreendido entre os anos de 2013 a 2022. No que diz respeito ao mapeamento realizado, o trabalho é considerado qualiqualitativo, devido à verificação das informações que foram analisadas nos 49 artigos encontrados no decênio pesquisado, todos localizados por meio da base de dados *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) a qual se mostrou apta e abrangente para atingir os objetivos e para elaborar o presente trabalho.

Com o intuito de alcançar o objetivo proposto, optou-se pelo estudo documental por meio de uma pesquisa descritiva. Estudos com esse tipo de método são relevantes, pois contribuem para destacar as temáticas predominantes em determinada área e sua trajetória, demonstrar eventuais lacunas e delinear futuras pesquisas mais aprofundadas (SILINSKE *et al*., 2014).

Esta pesquisa é justificada no fato da elevação da quantidade de pesquisas abordando gastos públicos. Essa elevação pode ser explicada não somente pelo avanço na pós-graduação e aumento dos canais de comunicação

(revistas), como também em virtude da necessidade de avaliar a qualidade destes e a crescente preocupação dessa temática no setor público.

Nesse contexto, o *ranking* mundial de produção científica, em 2020, mostra esse crescimento e aponta o Brasil ocupando o 13º lugar no mundo em produção científica, com marca recorde de 100 mil trabalhos publicados em periódicos científicos, revelando um aumento de 9,34% em relação ao ano anterior (PUCRS, 2020).

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, buscou-se construir o embasamento teórico da pesquisa, delineando os principais conceitos relacionados, com base nos seguintes tópicos: eficiência do gasto público e a teoria da nova administração pública e os estudos empíricos anteriores.

### 2.1 Eficiência do gasto público no Brasil

A administração pública, de uma forma geral, sempre utilizou informações oriundas da contabilidade para a gestão da coisa pública. Muitas vezes, como é o caso brasileiro, essa análise possui um foco orçamentário (BORGES *et al*., 2013).

Segundo Lima e Diniz (2016), a eficiência está relacionada à capacidade do governo em explorar adequadamente os recursos disponíveis e realizar gastos com a menor relação "custo-benefício". Para que haja melhora, deve-se contar com uma medida de eficiência que facilite a tomada de decisões (Vite; Johnson, 2022).

De acordo com Rezende (2011), a eficiência consiste na apuração da racionalidade com que os recursos aplicados em determinados programas são utilizados. Souza e Moreira (2023) ponderam que, para que os investimentos públicos sejam eficientes, faz-se necessário que o aumento dos gastos seja acompanhado por melhorias na qualidade. Desse modo,

Silva et al., (2022) afirmam ser importante observar os objetivos – proporcionar bem-estar ou efetivar direitos para a população – e aplicar escolhas racionais a fim de aperfeiçoar a utilização dos recursos disponíveis para obter resultados eficientes.

A melhoria na qualidade do gasto público é uma agenda que vem alcançando cada vez mais relevância no mundo todo. Existem diversas razões para isso, entre elas, a população ter demandado cada vez maior transparência e efetividade sobre o uso dos recursos públicos (Horta; Shimamura, 2023). Ressalta-se que, a partir das reformas governamentais que tiveram início na década de 1970, foi introduzida uma nova visão e cultura no setor público, associada à nova gestão pública, a qual defende ações voltadas para resultados, enfatizando a eficiência e buscando maior autonomia e responsabilização por intermédio da descentralização dos controles gerenciais. Esse novo modelo de gestão é balizado pela construção de indicadores de desempenho, muitos deles originários na contabilidade, nos quais o indicador custo está entre os mais importantes (BORGES *et al*., 2013).

Em relação à crescente demanda referente à quantidade e à qualidade dos serviços públicos prestados, duas alternativas são apontadas para suprir essa demanda: aumento dos tributos para ampliar a quantidade de serviços prestados ou o aprimoramento da qualidade dos gastos públicos, tornando-o mais eficiente e maximizando os resultados gerados (BOUERI *et al*., 2015). Todavia, uma superestimação da receita implica déficits excessivos, contingenciamento ou cortes de gastos públicos que culminariam na não execução de contratos, na redução do investimento e na falta de credibilidade à gestão governamental, explica Pardaev (2016). Por outro lado, subdimensionar a previsão das receitas, resultaria o financiamento excessivo de déficits, que implicaria a cobrança alta de impostos e o pagamento de juros, diminuindo, por conseguinte, os investimentos (PARDAEV, 2016).

Segundo Horta e Shimamura (2023), a restrição fiscal enfrentada por diversos governos, junto à demanda por serviços públicos de maior quali-

dade, fazem com que seja necessário um contínuo processo de acompanhamento, avaliação e revisão do gasto para suprir as exigências da população.

De certo, o modo como a gestão pública se apresenta no país passou por grandes mudanças ao longo do tempo, deixando de ser um sistema amador oligárquico clientelista (SILVA *et al*., 2017), para se basear nos conceitos da Teoria Gerencial da Administração. Esperava-se que o novo modelo de gestão tornasse a prestação de serviços públicos viável economicamente, principalmente pela aplicação eficiente dos recursos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2017). A questão, portanto, não é simplesmente o tamanho do gasto, mas o quanto esse gasto é eficiente e está contribuindo para proporcionar maiores níveis de bem-estar social (Silva *et al*., 2022).

Segundo Costa Neto (2022), o governante precisa ser eficiente no gasto público, na perspectiva de atender os anseios da população, que, em caso contrário, irá impor sanções, como a não recondução desse gestor, e, por isso, a eficiência do gasto também é de interesse do próprio político, com vistas a permanecer no poder. Acrescente-se que a escassez de recursos públicos compromete o financiamento do SUS, prejudicando a qualidade e a oferta dos serviços de saúde, levando não apenas à necessidade da busca pela qualidade dos gastos públicos (VIACAVA *et al*., 2018), como também à qualidade da educação, das políticas assistenciais, da segurança pública e de outros serviços como um todo.

Por essa razão, conforme pontua Nuintin (2014), é fundamental que cada município conheça seu desempenho e busque melhorias. Contudo, alerta o autor que não é suficiente conhecer os seus resultados isoladamente, é preciso compará-lo com outros entes públicos, a fim de que seja possível avaliar se o desempenho foi bom ou ruim, conforme os resultados que outros entes obtiveram, aspecto que torna o *benchmarking* essencial.

Importante atentar que o nível de corrupção afeta negativamente a eficiência do gasto público nas áreas de saúde e educação, constatou Fonchamnyo e Sama (2016). Referidos autores explicam que, em países mais suscetíveis a esse tipo problema, há uma possibilidade de a socieda-

de administrar inadequadamente os recursos financeiros e materiais, o que reflete negativamente nos diferentes setores da economia, sua alocação.

Preocupados com a qualidade destes, Vite e Johnson (2022) afirmam que uma gestão por resultados melhora a eficiência, tornando-se uma ferramenta fundamental do planejamento estratégico que fornece ao setor público subsídios para melhorar seu trabalho.

## 2.2 Estudos empíricos anteriores

A revisão bibliográfica sobre a eficiência do gasto público possibilitou o conhecimento de estudos pretéritos que auxiliaram na fundamentação da pesquisa, em que se apresentam de forma sucinta alguns estudos anteriores que servem de base teórica para a presente pesquisa.

Os enfoques ou as concepções principais são múltiplas, no entanto, quando se trata de gastos públicos dos municípios, percebe-se uma predominância da orientação das pesquisas em análises de eficiência dos gastos.

Nesse contexto, merece destaque o estudo de Bassan e Battistella (2023) que analisou a produção científica sobre gestão por competências no setor público, de 2007 a 2017, em 110 artigos, em eventos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) e 278 publicações na *Web of Science* (internacional) e constataram que, nacionalmente, o ano de 2015 teve o maior número de artigos publicados. O autor mais produtivo no período foi Anielson Barbosa da Silva, e o mais citado foi Hugo Pena Brandão. Quanto aos aspectos metodológicos, a abordagem qualitativa e descritiva, delineada por estudos de caso, prevaleceu nas pesquisas. Em âmbito internacional, o ano de 2016 teve a maior produção. O país e o idioma predominantes foram os Estados Unidos e o inglês. George A. Boyne, Naim Kapucu e Richard M. Walker foram os autores mais produtivos, e a organização mais citada no assunto foi a Universidade de Estudos Econômicos de Bucareste.

Michelena *et al*., (2022) efetuaram um estudo bibliométrico na literatura nacional e internacional associada à influência causada pela transparência fiscal na eficiência e eficácia dos gastos públicos com saúde e evidenciam que os efeitos da transparência fiscal sobre a eficiência e eficácia dos gastos públicos são objeto de estudo científico em várias esferas sociais, como educação, desenvolvimento humano e segurança pública, entre outras, porém existe espaço para um aprofundamento especificamente no setor da saúde. Ao seu tempo, Dos Santos *et al*., (2019) identificaram as principais características dos artigos analisados, na abordagem bibliométrica da produção científica, sobre eficiência dos gastos públicos na educação, são elas: cinquenta e quatro pesquisadores; destes, em sua maioria, do gênero masculino, e a quantidade desse gênero por artigo é de um a dois autores; as instituições de ensino superior de vinculação dos pesquisadores mais frequentes são a Universidade de Brasília, Universidade Federal do Amazonas e Universidade Regional de Blumenau, destacando, como maioria, as públicas.

Por sua vez, a pesquisa de Resende, Cunha e Policarpo (2018) buscou mapear as principais pesquisas relacionadas à gestão de custos, voltadas ao segmento da prestação de serviços, publicados no espaço temporal de 2008 a 2018. Os autores, em primeiro lugar, constataram a predominância de estudos relacionados à área da saúde; em segundo, o conjunto de órgãos da administração pública (Fundos, Procuradoria etc.); e em terceiro lugar, constataram-se os estudos relacionados à categoria ensino. Por último, apontou-se a classe outros, em que se verificou apenas uma publicação, na qual tratou da área envolvendo companhia de seguros, serviços de computação em nuvem e serviços industriais (RESENDE, CUNHA; POLICARPO, 2018).

Considerando um estudo anterior que analisou 43 artigos, 33 deles publicados no Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) e 10 no Congresso USP, os resultados apontaram que o tema “Compras Públicas” é ainda pouco explorado

na academia. Constatou-se, ainda, que a maior parte dos autores publicou apenas uma vez, que a maioria dos artigos possui dois autores, e que a menor parte tem apenas um autor. Concluiu-se que o tópico "Eficiência em Compras Públicas" obteve maior enfoque dos autores, e "Ocorrência de Desvios Significativos nos Gastos Públicos" foi o de menor recorrência entre os trabalhos analisados (PRADO, 2014).

Em sua pesquisa, Da Silva, Da Silva e Do Nascimento (2013) mostraram que as principais características, na abordagem bibliométrica da produção científica sobre "custos na administração pública", obtidos a partir do Google Acadêmico, foram as seguintes: a) a maioria elaborada pelo gênero masculino; b) as IES de vinculação dos pesquisadores são Universidade de Brasília e Universidade de São Paulo; c) a maioria da produção acadêmica referiu-se aos trabalhos de um autor e dois autores; d) maioria dos trabalhos publicados em periódicos; e) a maior parte das citações feitas a partir de livros nacionais, legislação e norma.

Os referidos estudos anteriores serviram de base para os resultados apontados no tópico seguinte, especificamente, demonstrados e cotejados durante a análise dos resultados. Vale esclarecer que este trabalho se diferencia dos estudos anteriores não somente em face do período analisado, mas também, principalmente, quanto à análise dos resultados, a qual não ficou restrita a investigar e apontar informações referentes à autoria dos artigos ou área temática pesquisada nestes, mas apresentou resultados acerca das conclusões dos artigos examinados, ampliando o rol de informações para as futuras pesquisas e suas análises comparativas.

## 3 METODOLOGIA

Quanto à natureza, este trabalho se caracteriza como pesquisa quali-quantitativa descritiva, realizada por meio de um estudo com abordagem documental.

O procedimento utilizado para o levantamento foi realizado com foco em artigos de periódicos da base SPELL, no campo da ciência administrativa, especificamente, acerca da eficiência dos gastos públicos, considerando os últimos dez anos, o que compreende o ano de 2013 até setembro do ano de 2022, escritos em português, principalmente, que tratassem da realidade brasileira ou que apresentassem dados comparativos ao cenário nacional. O recorte temporal se justifica em razão de outros estudos que adotam também o período de dez anos, a exemplo do trabalho de Resende, Cunha e Policarpo (2018), que pesquisou acerca dos artigos publicados no intervalo temporal de 2008 a 2018, no intuito de aferir a evolução do conhecimento ao longo daquele decênio.

Para as buscas na base SPELL foram utilizados os seguintes descritores: "gasto público", "eficiência do gasto", "equidade e eficiência" e "controle do gasto público" que deveriam constar no título, resumo e palavras-chaves do artigo. Assim, a busca resultou num total de 49 artigos.

A coleta dos dados compreendeu o período de 5 agosto até 11 outubro de 2022, os arquivos foram organizados em uma planilha tipo Excel, versão 2210, e armazenados em pastas. Acrescente-se que a coleta dos dados foi realizada por intermédio da busca por meio do título e do resumo do artigo, e os dados foram extraídos usando uma tabela *Excel*.

Com arrimo em trabalhos anteriores, detectaram-se algumas variáveis que, igualmente, foram investigadas no presente trabalho, tal como a quantidade de autores por artigo (PRADO, 2014; Da Silva; Da Silva; Do Nascimento, 2013); o gênero dos autores (Dos Santos *et al*., 2019); a conclusão de resultados que aferem diretamente acerca da eficiência do gasto público (Rolim *et al*., 2021; Mesquita; Wander, 2021; Souza; Rutalira, 2016).

Importante esclarecer que a coleta dos dados foi concluída em outubro de 2022, portanto, antes do encerramento do ano. Mesmo assim, optou-se por incorporar esse período, a fim de serem apresentados dados mais atuais, ao longo do decênio.

## 4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Esta seção abordará a análise e discussão dos resultados dos 49 (quarenta e nove) artigos, identificados na última década. No que compete à análise dos resultados dos artigos pesquisados (Tabelas 1 a 6) – trabalhou-se por meio das seguintes variáveis quanto ao perfil dos artigos: (I) quantidade de artigos publicados; (II) distribuição dos artigos por quantidade de autores; (III) gênero dos autores; (IV) tipos de instituições mais atuantes em publicações: sejam elas, pública ou privada; (V) instituições com a maior quantidade de autores; e (VI) publicações por região do Brasil. A pesquisa se aprofundou, apresentando outras variáveis, quanto ao conteúdo abordado nos artigos: (VII) distribuição dos artigos por área temática; (VIII) estudo direcionado à eficiência ou ineficiência do gasto; (IX) sugestões/recomendações para o enfrentamento dos principais problemas dos gastos públicos identificados na pesquisa.

Assim, a primeira análise se refere à quantidade de artigos publicados em cada ano, a partir de 2013, conforme descrita na Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos artigos por quantidade publicada por ano

| ARTIGOS | ANOS | | | | | | | | | | TOTAL GERAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| TOTAL POR ANO | 8 | 4 | 0 | 3 | 3 | 7 | 7 | 5 | 11 | 1 | **49** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Em uma breve observação, mormente se comparados os anos de 2013 e 2022, não seria possível afirmar que, nos últimos dez anos, houve uma tendência no aumento de publicações acadêmicas. Note-se que, mesmo levando em consideração que o maior número de trabalhos publicados ocorreu no ano de 2021, o de artigos publicados em 2020 se revelou menor do que a quantidade de trabalhos realizados em 2013, 2018 e no ano de 2019. Todavia, ao se comparar o somatório dos artigos publicados nos

primeiros e nos últimos cinco anos pesquisados, pode-se afirmar que, efetivamente, houve um significativo crescimento na publicação de trabalhos acadêmicos, os quais abordam a eficiência dos gastos públicos, e, nos anos de 2013 a 2017, foram encontrados somente 18 artigos publicados, e, nos últimos cinco anos, foram identificados, pelos menos, 31 artigos sobre a mesma temática.

Cumpre salientar que a pesquisa realizada no ano de 2022 somente se estendeu até o mês de setembro, data em que ficou concluída a coleta de dados para o presente estudo, o que, em tese, poderia considerar que o número de publicações em 2022 não reflete a exata quantidade de artigos sobre essa temática, mostrando-se aquém da real quantidade de documentos, caso fossem consideradas todas as publicações, incluindo as que serão realizadas até o dia 31 de dezembro próximo.

Tabela 2 – Distribuição dos artigos por quantidade de autores

| AUTORES | ANOS | | | | | | | | | | TOTAL GERAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| **1 autor** | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | **6** |
| **2 autores** | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 2 | 2 | 1 | **14** |
| **3 autores** | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 0 | **13** |
| **4 autores** | 4 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 0 | **13** |
| **5 autores** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | **3** |
| **TOTAL POR ANO** | **8** | **4** | **0** | **3** | **3** | **7** | **7** | **5** | **11** | **1** | **49** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Considerando o número de autores em cada artigo publicado, constata-se, conforme dados indicados na última coluna da tabela acima, que a maior parte dos trabalhos é realizada por dois a quatro autores, e é pequena a quantidade de artigos elaborados por cinco autores. Ademais, tomando-se como base o número de autorias (140) e o número de artigos encontrados (49), tem-se que a média de autores por artigo é de 2,85 (dois

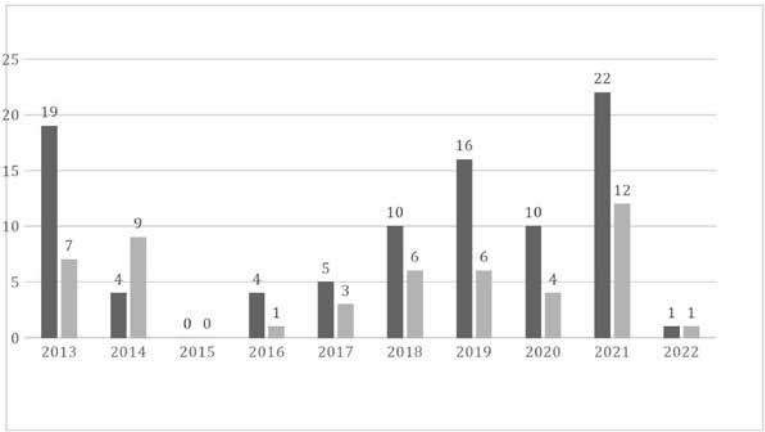
vírgula oitenta e cinco). Essa média, quanto ao número de autores por artigo, pode ser justificada em razão da limitação estabelecida por boa parte dos periódicos (de no máximo 4 autores); ou pelo fato de trabalhos advindos de pesquisas como teses e dissertações, normalmente assinados por orientandos e orientadores; ou em face das parcerias e redes de pesquisas construídas para viabilizar estudos e artigos oriundos de avaliações de disciplinas da pós-graduação (mestrado e doutorado); ou ainda devido às pressões por produção nos programas de pós-graduação por causa da avaliação de programas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) Tais aspectos poderiam, inclusive, ser objeto de outra pesquisa, até para comparar esses resultados com outras áreas do Brasil e com a de outros países.

Depreende-se, ainda, que os resultados são convergentes com os obtidos por Prado (2014) e Da Silva, Da Silva e Do Nascimento, 2013, em que se constatou que a faixa com maior frequência de artigos foi aquela a qual possui dois autores.

Além disso, o estudo também buscou apontar a distribuição dos artigos por autores, com a finalidade de se identificar quais autores mais publicam sobre eficiência do gasto público no Brasil, na última década. Constatou-se, nesse caso, que, dos 131 pesquisadores identificados nos 49 trabalhos acadêmicos, somente nove autores chegaram a publicar dois artigos, enquanto a maioria, no caso, 122 pesquisadores, publicou apenas um artigo acadêmico no período investigado.

Outros resultados identificaram que, considerando o universo de 140 autorias, o número de artigos publicados por homens (65%) foi quase o dobro da quantidade de trabalhos realizados por mulheres (35%), conforme aponta o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Distribuição de artigos por gênero de autorias




Fonte: dados da pesquisa (2023).

Conforme se demonstrou acima, a grande maioria das pesquisas publicadas foi elaborada pelo gênero masculino, o que tem arrimo nos estudos e resultados apresentados por Da Silva, Da Silva e Do Nascimento (2013) e Santos *et al*. (2019). Importante ressaltar que não foi possível identificar outros gêneros na pesquisa, uma vez que os dados utilizados foram os nomes registrados nas autorias dos artigos.

Ressalte-se que, na última década, somente no ano de 2014, foi verificada uma quantidade superior de estudos publicados por mulheres. Muito embora, em 2022, essa diferença entre os gêneros se mostre inexistente, os anos de 2019 e 2021 apresentam dados alarmantes quanto ao desempenho dos trabalhos femininos, tendo como critério somente o número de artigos publicados anualmente.

Tabela 3 – Distribuição dos tipos de instituições que mais publicaram: pública ou privada

| INSTITUIÇÃO | ANOS | | | | | | | | | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| **PÚBLICA** | 5 | 6 | 0 | 2 | 3 | 8 | 9 | 4 | 11 | 0 | **48** |
| **PRIVADA** | 3 | 3 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | **17** |
| **TOTAL POR ANO** | 8 | 9 | 0 | 3 | 3 | 11 | 11 | 6 | 13 | 1 | **65** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Os resultados também revelaram que os autores ligados às instituições públicas, na última década, publicaram o maior número de artigos acadêmicos, mesmo considerando cada ano separadamente. Em relação ao total de documentos publicados desde 2013, as autorias ligadas às instituições públicas chegam a apresentar quantidade superior ao triplo de artigos realizados pelas instituições privadas.

Considerando apenas esse critério de avaliação entre as instituições, pode-se afirmar que as instituições públicas, em tese, fornecem maiores condições ao aluno para a realização de pesquisas científicas.

O estudo também identificou, conforme a quantidade de autores, quais foram as dez universidades que mais publicaram pesquisas acerca dessa temática na última década, consoante a descrição na Tabela 4.

Tabela 4 – As 10 instituições com a maior quantidade de autores

| NOME DAS INSTITUIÇÕES | QUANT. AUTORES | f (%) |
|---|---|---|
| Universidade Federal de Minas Gerais | 13 | 20,00% |
| Universidade de Brasília | 11 | 16,92% |
| Universidade Federal do Ceará | 8 | 12,31% |
| Universidade Federal de Viçosa | 7 | 10,77% |
| FUCAPE Business School | 6 | 9,23% |
| Universidade Federal do Rio Grande do Norte | 5 | 7,69% |
| Universidade Federal do Rio de Janeiro | 4 | 6,15% |
| Universidade Federal da Paraíba | 4 | 6,15% |
| Universidade Federal do Amazonas | 4 | 6,15% |
| Universidade Federal de Santa Catarina | 3 | 4,62% |
| **TOTAL** | **65** | **100%** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Constatou-se que, entre as dez universidades com o maior número de autores, a Universidade Federal de Minas Gerais aparece como a instituição que possui mais autores nos artigos publicados sobre gastos públicos nos últimos dez anos, seguida pela Universidade Federal de Brasília. Saliente-se que três universidades do Nordeste aparecem na relação aci-

ma, demonstrando a elevada atuação dos autores nordestinos na realização e publicação de pesquisas acadêmicas.

Acrescente-se que, tradicionalmente no Brasil, a pesquisa acadêmica está muito associada à pós-graduação, e, por conseguinte, os estados que possuem cursos de mestrado e doutorado tendem a possuir autores que publicam mais artigos.

Vale pontuar que, na pesquisa realizada por Santos *et al*. (2019), igualmente, as instituições de ensino superior de vinculação dos pesquisadores mais frequentes foram a Universidade de Brasília, Universidade Federal do Amazonas e Universidade Regional de Blumenau, destacando que a maioria também é pública.

O presente trabalho também aferiu a quantidade de artigos publicados em cada região brasileira. Nesse caso, a Região Sudeste foi a que mais produziu artigos acadêmicos nos últimos dez anos, seguida pela Região Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte (Tabela 4).

Tabela 5 – Publicações dos periódicos por região do Brasil

| REGIÃO | ANOS | | | | | | | | | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| **SUDESTE** | 2 | 3 | 0 | 1 | 2 | 3 | 2 | 3 | 5 | 1 | **22** |
| **NORDESTE** | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 3 | 1 | 3 | 0 | **11** |
| **SUL** | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | **7** |
| **CENTRO-OESTE** | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | **7** |
| **NORTE** | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **2** |
| **TOTAL POR ANO** | 8 | 4 | 0 | 3 | 3 | 7 | 7 | 5 | 11 | 1 | **49** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Acrescente-se que, nos anos de 2016 e 2019, a Região Nordeste supera as demais regiões em número de trabalhos acadêmicos publicados. Na pesquisa, foram identificadas ainda duas publicações internacionais: uma em uma universidade de Portugal (2019) e a outra da França.

Vale pontuar, também, que existe uma possibilidade de elevação de publicações de pesquisa por parte das Regiões Norte e Nordeste dada a reserva de recursos em editais do CNPq de 30% do volume para pesquisadores(as) dessas regiões, fenômeno que carece de investigação e revela-se como oportunidade de futuros estudos.

Nesse contexto de informações coletadas, considerando somente a quantidade de artigos publicados na última década, é possível compreender que, teoricamente, o Nordeste brasileiro vem a ser a segunda região melhor avaliada em termos de ensino superior.

Tabela 6 – Distribuição dos artigos por periódico

| TÍTULO DO PERIÓDICO | QUANTIDADE |
|---|---|
| Administração Pública e Gestão Social | 3 |
| Revista de Administração Pública | 3 |
| Revista da CGU | 2 |
| CAP *Accounting and Management* | 2 |
| Sociedade, Contabilidade e Gestão | 2 |
| Administração Pública e Gestão | 2 |
| Teoria e Prática em Administração | 2 |
| Outros (Periódicos que publicaram 1 artigo) | 33 |
| **TOTAL** | **49** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Pesquisando acerca dos periódicos que mais publicaram, no universo dos 49 artigos localizados, percebeu-se que 33 deles publicaram apenas um trabalho ao longo dos últimos dez anos, enquanto dois periódicos, "Administração Pública e Gestão Social" e a "Revista de Administração Pública" chegaram a publicar três artigos acadêmicos, cada um sobre essa temática descrita na Tabela 6.

Além dos dados colhidos acima, acerca do modelo e de algumas características dos artigos em análise, obteve-se, ainda, outros resultados em relação ao conteúdo apresentado nesses trabalhos.

Nesse tocante, inicialmente, identificou-se a área temática (pública) na qual se coletaram os dados para o respectivo estudo. Nesse sentido, constatou-se que as áreas de saúde e de educação empatam como as de maior incidência nas pesquisas já publicadas desde 2013. Conforme demonstrado na Tabela 7:

Tabela 7 – Distribuição dos artigos por área temática

| Área Temática Principal | QUANT. ARTIGOS | f (%) |
|---|---|---|
| Administração pública | 16 | 23,88% |
| Educação | 18 | 26,87% |
| Saúde | 18 | 26,87% |
| Meio ambiente | 2 | 2,99% |
| Desporto e lazer | 2 | 2,99% |
| Transporte | 2 | 2,99% |
| Assistência social | 2 | 2,99% |
| Outros | 7 | 10,45% |
| **TOTAL** | **67** | **100%** |

Fonte: dados da pesquisa (2023).

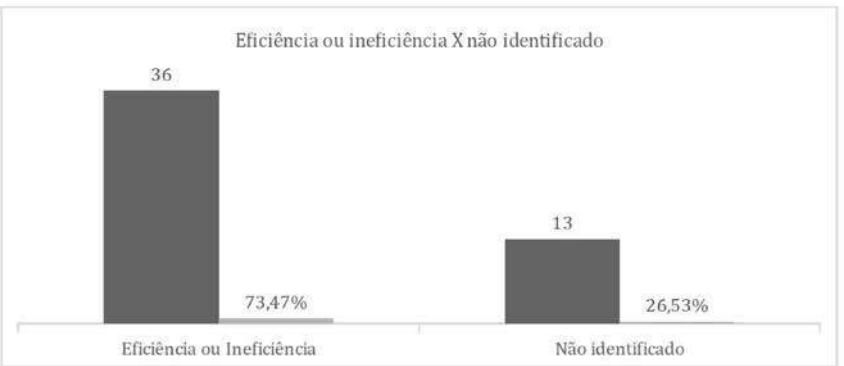
Inicialmente, verificou-se que vários artigos abordam mais de uma área temática. Ademais, embora as áreas de saúde e educação sejam as mais observadas nas pesquisas realizadas sobre eficiência dos gastos públicos, vê-se que a administração pública em geral, a qual, comumente, tende a abordar temas sobre os orçamentos e investimentos financeiros em certos entes federativos, revela-se um tema, igualmente, muito explorado nos artigos acadêmicos.

Ressalta-se que diversas áreas públicas aparecem como tema de pesquisa quando o assunto é gasto público, a exemplo dos recursos investidos em meio ambiente, transporte, desporto, cultura, previdência social, urbanismo, dentre outros segmentos. Todavia, no presente estudo, referidas áreas surgem em menor quantidade e, geralmente, são pesquisadas juntamente a outras pastas da administração pública, no mesmo artigo acadêmico.

Nesse azo, verificam-se os resultados apontados nos estudos de Resende, Cunha e Policarpo (2018), que constataram a predominância de estudos relacionados à área da saúde, seguida do conjunto de órgãos da administração pública (Fundos, Procuradoria etc.), e artigos relacionados à categoria ensino. Portanto, na literatura brasileira, os estudos sobre a qualidade dos gastos públicos, ao longo da última década, abrangem várias áreas públicas, embora a saúde seja o assunto de maior atenção entre os pesquisadores.

Outrossim, em relação aos dados coletados, outros resultados foram obtidos, os quais se fundam em apontar os trabalhos em que existe uma análise específica, ou mais direcionada, sobre a eficiência desses gastos, considerando sua menção expressa nos títulos ou nas considerações finais dos documentos. Nesse contexto, dentre os 49 artigos, identificaram-se 36 artigos que abordam diretamente o tema em liça, consoante ilustra o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Distribuição dos artigos quanto a indicar os resultados sobre a eficiência e ineficiência dos gastos públicos: eficiência/ineficiência X não identificado




Fonte: dados da pesquisa (2023).

Os resultados da pesquisa demonstram que, apesar de todos os artigos analisados tratarem de gastos na administração pública, pelo menos 13 não tiveram seus resultados direcionados para a aferição da eficiência

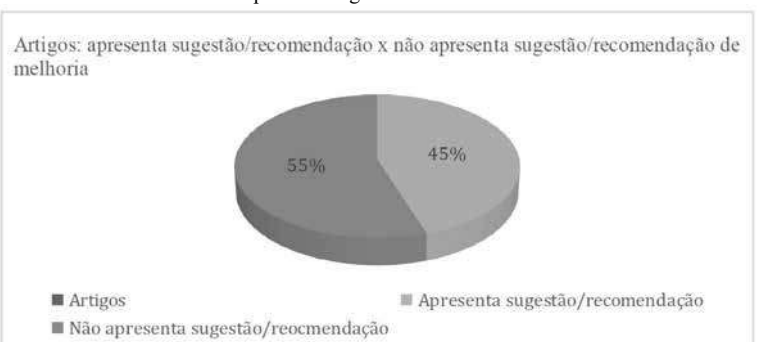
ou ineficácia nos gastos públicos. Dentre esses casos, vale esclarecer que há os trabalhos que apenas buscaram realizar um estudo bibliométrico, e outros que se restringiram a fazer comparações entre setores e unidades de determinado órgão público, ou a pesquisar sobre ferramentas de controle de gastos, restringindo-se a apresentar dados e questões orçamentárias, ou limitando-se a mostrar indicativos sobre a situação financeiro-econômica de determinada gestão pública.

No entanto, na maioria dos artigos identificados, mais de 73% dos trabalhos investigados abordaram de modo mais específico a temática sobre a eficiência dos gastos públicos, chegando a mencionar, expressamente, no próprio título do documento ou nas considerações finais, a referida temática.

Interessante observar que, similarmente, no trabalho realizado por Prado (2014), em que se fez pesquisa com base em estudo bibliométrico, cujo tema foi "compras públicas", o tópico "Eficiência em Compras Públicas" obteve maior enfoque dos autores entre os trabalhos analisados.

Acrescenta-se, ainda, os resultados referentes aos artigos que revelam os trabalhos os quais, além de apresentaram os principais problemas em torno dos gastos públicos, contribuíram ainda indicando sugestões/recomendações para a melhoria e o alcance da eficiência técnica de tais gastos, consoante demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Distribuição dos artigos que apresentam sugestão/recomendação de melhoria e não apresenta sugestão de melhoria




Fonte: dados da pesquisa (2023).

Nesse contexto, observa-se que um pouco mais da metade dos artigos publicados na última década, ou seja, 27 artigos encontrados não apontaram soluções para os problemas públicos detectados, ou teceram recomendações sobre o que poderia melhorar a qualidade dos gastos públicos.

Destarte, embora em menor quantidade, é interessante observar que 22 trabalhos, totalizando um percentual em torno de 45% dos estudos publicados, não somente demonstraram a situação sobre a eficiência dos gastos, mas também apresentaram soluções para o enfrentamento dos principais problemas e dificuldades observados na administração pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o cenário brasileiro, em que há sérios problemas de desigualdade social, deve-se buscar o equilíbrio nos gastos públicos, em que pese a grande demanda por serviços sociais e a escassez de recursos financeiros. Percebe-se que uma gestão voltada para a eficiência dos gastos públicos se revela fundamental para reduzir as restrições orçamentárias e para alcançar melhores resultados com a relação custo-benefício.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo consistiu em analisar o perfil das pesquisas científicas acerca da eficiência do gasto público, publicadas entre os anos de 2013 e 2022 em periódicos brasileiros, o que foi alcançado, através de pesquisa qualitativa descritiva, realizada por meio de estudo bibliométrico, em que foram localizados e analisados 49 artigos acadêmicos.

Concluiu-se que, em relação ao perfil dos artigos encontrados, as principais características verificadas foram: (I) houve crescimento da quantidade de artigos publicados na última década; (II) a maioria dos artigos possui entre dois a quatro autores, enquanto a minoria possui cinco autores; (III) a maioria dos trabalhos publicados foi elaborada pelo gênero masculino; (IV) as instituições públicas de ensino foram responsáveis pela maior parte de artigos publicados; (V) a Universidade Federal de Minas, seguida pela Universidade de Brasília e Universidade Federal do Ceará, são as instituições que mais possuem pesquisadores/autores nos estudos

publicados; e (VI) Sudeste e Nordeste foram as regiões com maior número de trabalhos acadêmicos.

Além disso, os resultados apresentam outras variáveis, com uma análise mais voltada para o conteúdo dos artigos. Nesse caso, os resultados encontrados apontaram que: (VII) a maioria dos artigos tem, como área temática, os gastos com saúde e educação; (VIII) a maior parte dos trabalhos acadêmicos abordou diretamente a questão da eficiência dos gastos públicos; e (IX) mais da metade dos artigos analisados não apontou solução para o enfrentamento dos problemas dos gastos públicos.

A presente pesquisa teve limitações, visto que minerou dados até setembro de 2022, em virtude do tempo estipulado para a conclusão do trabalho, e o fez somente por intermédio da base de dados Spell, não explorando os sítios de eventos científicos sobre contabilidade e custos. Desse modo, os achados da pesquisa não podem ser generalizados, uma vez que podem não evidenciar o efetivo estado da arte de pesquisas sobre a eficiência dos gastos em organizações públicas, contudo podem contribuir para o entendimento da produção científica com tal recorte de pesquisa.

Ademais, sugere-se, para novas pesquisas, uma avaliação acerca dos principais fatores capazes de influenciar na tomada de decisão dos gestores, a fim de que possam obter bons resultados em relação à qualidade do gasto público.

Por fim, uma das principais contribuições deste estudo é servir de base teórica para novos trabalhos acadêmicos, classificados como estudos bibliométricos, que visem a abordar a eficiência dos gastos públicos.

## REFERÊNCIAS

ÁZARA, L. N.; DE PESSANHA, G. R. G.; BARBOSA NETO, J. E. Eficiência dos municípios com relação aos gastos públicos em educação e cultura na microrregião de Varginha/MG. **Revista Capital Científico**: eletrônica, v. 15, n. 4, p. 90-110, 2017.

BASSAN, F. V.; BATTISTELLA, L. F. Análise bibliométrica da produção científica sobre gestão por competências na administração pública. **Revista de Administração da Unimep**. v. 19, n. 15, p. 20-45, 2023.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, 2014.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 51, p. 147-156, jan./fev. 2017.

COSTA NETO, J. A. Análise da Eficiência dos Gastos Públicos na Recondução do Partido. **Revista Sociedade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 257-287, 2022.

DA SILVA, A. B.; DA SILVA, E. V.; DO NASCIMENTO, V. M. S. Custos em organizações públicas: um estudo bibliométrico da produção científica. **Gestão e Tecnologia para a Competitividade**, 2013.

DAVIS, P. G.; SOUZA, A. A. Análise Comparativa da Eficiência Alocativa das Despesas Públicas Municipais utilizando Mineração de Dados. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 4, p. 1-24, 2021.

DE RESENDE, V. M.; DA CUNHA, Í. G. F.; POLICARPO, R. V. S. Produção sobre gestão de custos na prestação de serviço: um estudo bibliométrico de 2008 a 2018. *In*: **Anais**... IX Congresso Brasileiro de Engenharia de Produção, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda, 2017.

DOS SANTOS, T. R. de A.; KAMIMURA, Q. P. Estudo bibliométrico da produção científica: eficiência dos gastos. *In*: **Anais**... Seminário Internacional de Educação, Tecnologia e Sociedade: ensino hibrido. 2019.

FONCHAMNYO, D. C.; SAMA, M. C. Determinants of public spending efficiency in education and health: evidence from selected Cemac countries. **Journal of Economics and Finance**, v. 40, n. 1, p. 199-210, 2016.

GUALBERTO, T. C. S. **Custos no setor público**: contribuições para a tomada de decisão. 2020. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

HORTA, G. T. de L.; SHIMAMURA, A. A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o Spending Review. **Cadernos**, [*S.l.*], v. 1, n. 10, p. 42-62, fev. 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/220. Acesso em: 31 jul. 2023.

LAMOGLIA, F. R.; OHAYON, P. A Demonstração do Resultado Econômico como Indicador de Eficiência na Gestão do Gasto Público. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 160-177, 2020.

LIMA, R. P.; BEZERRA, F. A. Gestão fiscal e a eficiência do gasto público em educação e saúde nos estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 359-378, 2022.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública**: análise financeira governamental. São Paulo: Atlas, 2016.

LUCENA C. D.; DE ALBUQUERQUE C. D. M. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, v. 9, n. 1, 2014.

MESQUITA, A. M.; WANDER, A. E. Avaliação da Qualidade dos Gastos Públicos em Educação e Saúde nos Municípios Mato Grossenses, Brasil. **Revista Capital Científico** - Eletrônica, v. 19, n. 2, p. 58-74, 2021.

Michelena, G. B.; NICOLAY, R. T. da F.; NICOLAY, A. J. de O.; FREITAG, A. E. B.; Dos SANTOS, D. R. Efeitos da transparência fiscal sobre a eficácia e eficiência do gasto público e consumo do governo com saúde pública: uma abordagem bibliométrica. **Revista De Gestão e Secretariado**, v. 13, n. 3, p. 1412-1425, 2022.

NASCIMENTO, J. O.; NOVAES, R. C. D. S. A evolução histórica da gestão de custos no setor público: da lei nº 4.320/64 à NBCT 16.11 (resolução CFC 1366/11): aplicação no ministério da saúde. **Revista Liceu On-line**, v. 5, n. 2, p. 30-49, 2015.

NUINTIN, A. A.; BENEDICTO, G. C.; CALEGÁRIO, C. L. L.; CURI, M. A.; NOGUEIRA, L. R. T. Eficiência da Aplicação de Recursos Públicos nas Universidades Federais. *In*: **Anais**... XXI Congresso Brasileiro de Custos - ABC, [S.l.]. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3783. Acesso em: 31 out. 2022.

PARDAEV, U. Analyzes of state budget forecasting errors and issues of forecasting accuracy. **Asian Journal of Management Sciences & Education**, v. 5, p. 1-9, 2016.

PRADO, V. J. N. **Produção científica relacionada ao tema compras públicas nos anais do EnANPAD e Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**: análise bibliométrica no período de 2008-2013. Trabalho de Conclusão de Curso: Universidade de Brasília, 2014.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ROLIM, L. F.; ALMEIDA, A. T. C.; LOMBARDI FILHO, S. C.; ANJOS JÚNIOR, O. R. D. Avaliação da Eficiência dos Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileira. **Teoria e Prática em Administração**, v. 11, n. 1, p. 1-16, 2021.

SILINSKE, J.; MARQUETTO, M. F.; GROHMANN, M. Z.; BATTISTELLA, L. F.; MADRUGA, L. R. R. G. Estudo bibliométrico sobre a sustentabilidade na área de economia empresarial. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, n. 2, p. 101-120, 2014.

SILVA, F.; GOMES, A. M.; BARBOSA, A.; LUCENA, W. G. L. Eficiência do gasto público em ações e serviços de saúde nas capitais brasileiras. **Enfoque**: Reflexão Contábil, v. 41, n. 3, 2022, set./dez. p. 176-192, 2022. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3071/307174337010/307174337010.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

SILVA, T. S.; LIMA, A. A. T. F. C.; GOMIDE, C. S. A. Inovação na Administração Pública: um meta-estudo dos anais do ENANPAD. **Revista Capital Científico** – Eletrônica (RCCe). v. 15, n. 1, jan./mar. 2017.

SOARES, J. R.; RAUPP, F. M.; TEZZA, R. Qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 32, n. 3, 2021.

SOUZA, A. N. G.; RUTALIRA, J. J. B. Eficiência do Gasto Público em Educação de Nível Fundamental: uma Análise dos Estados Brasileiros. Interface, **Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 13, n. 1, p. 33-50, 2016.

SOUZA, L. M. de; MOREIRA, N. P. Eficiência do gasto público com ensino fundamental dos municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. **Contabilometria**: Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting, Monte Carmelo, v. 10, n. 2, p. 37-51, jul./dez. 2023.

VIACAVA, F.; OLIVEIRA, R. A. D.; CARVALHO, C. de C.; LAGUARDIA, J.; BELLIDO, J. G. SUS: oferta, acesso e utilização de serviços de saúde nos últimos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1751-1762, 2018.

VITE, L. A. N.; JOHNSON, G. L. L. Eficiencia del gasto de las inversiones en una entidad pública. Piura, 2022. **Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar**, v. 6, n. 4, p. 34-51, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Tomada de Contas Especial: proposta de *framework* dos requisitos legais e normativos para instrução no Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Special Accounts Audit: framework proposal of the legal and legal requirements for instruction in Court of Auditors of the State of Goiás

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.885**

**Tassianna Soares Pimentel**[1]
**Gustavo Henrique de Faria**[2]
**Regiane Miranda Santos**[3]
**Tatiana Gondim do Amaral**[4]

## RESUMO

Esta pesquisa analisa os fatores que influenciaram, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), as tomadas de contas especiais no ano de 2022, e tem como objetivo principal apresentar proposta de *framework* sobre os requisitos legais e normativos do processo no âmbito do TCE/GO, a partir da Resolução Normativa nº 8/2022, auxiliando a instrução

1 Mestranda Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Direito e especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atuou como escrevente judiciária do Tribunal de Justiça do estado de Goiás e analista do Ministério Público da União. Analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. E-mail: tsoares@tce.go.gov.br

2 Discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e do curso de Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Servidor do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) desde 2015, no cargo de Analista de controle externo, e lotado na Secretaria de Controle Externo. E-mail: ghfaria@discente.ufg.br

3 Mestranda Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela Universidade Estadual de Goiás (UFG). Licenciada em Letras/Português pela Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás (UFG) e especialista em Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Sociais da UFG. Servidora da UFG no cargo de Secretária Executiva. Gestora de serviços de comércio exterior e importação da Diretoria de Compras da UFG. E-mail: regimis@gmail.com

4 Engenheira civil, mestre e doutora em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG) e subcoordenadora do curso de especialização em construção civil. Integra o Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) e o Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) pela UFG, da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT). E-mail: tatianagondim@ufg.br

dos processos, respectiva análise e dispondo de modelo referência. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com análise de conteúdo dos acórdãos de julgamento proferidos pelo Tribunal Pleno do TCE/GO em 2022 nas tomadas de contas especiais, além de levantamento dos requisitos legais e normativos aplicáveis ao processo, conforme Lei Orgânica, Regimento Interno e Resolução Normativa nº 8/2022, todos do TCE/GO. Os resultados indicam a intempestividade e a irregularidade formal como principais fatores que influenciaram a efetividade das TCEs no ano de 2022. Nesse sentido, foi desenvolvido *framework* dos requisitos legais e normativos das tomadas de contas especiais no âmbito do TCE/GO, como modelo de referência na construção do processo de tomada de contas especial, contendo as informações e documentos exigidos pelos normativos. Espera-se contribuir com a padronização e aumento da efetividade do processo de tomada de contas especial no estado de Goiás. Espera-se, com a proposição do *framework*, subsidiar eventual proposta de melhoria na gestão do processo de tomada de contas especial pelo TCE/GO.

**Palavras-chave**: tomada de contas especial; padronização; requisitos legais; Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

This research analyzes the factors that influenced, within the scope of the Court of Auditors of the State of Goiás (TCE/GO), the Special Accounts Audits in 2022, and its main objective is to present a proposal for a framework on the legal and normative requirements of the process within the scope of TCE/GO, based on Normative Resolution nº 8/2022, assisting in the instruction of processes, respective analysis, and having a reference model. Bibliographical and documentary research was carried out, with content analysis of the judgments issued by the TCE/GO in 2022 in the Special Accounts Audits, in addition to a survey of the legal and normative requirements applicable to the process, according to the Organic Law, Internal Regulations, and Normative Resolution nº 8/2022, all the TCE/GO. The results indicate untimeliness and formal irregularity as the

main factors that influenced the effectiveness of Special Accounts Audit in 2022. In this sense, a framework of legal and regulatory requirements for taking special accounts within the scope of TCE/GO was developed as a reference model in the construction of the special accountability process, containing the information and documents required by the regulations. It is expected to contribute to the standardization and increase the effectiveness of the Special Accounts Audit process in the state of Goiás.

**Keywords**: special accounts audit; standardization; legal requirements; Court of Auditors.

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

Data de submissão: 06/06/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

A Tomada de Contas Especial (TCE) é o processo mediante o qual os Tribunais de Contas julgam as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (BRASIL, 1988), e destina-se à responsabilização dos agentes causadores de dano e ao ressarcimento dos cofres públicos, mediante o julgamento das contas. As decisões das quais resulte imputação de débito terão eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1988).

Sobre a efetividade desse instrumento de controle a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros, destacam-se ainda os estudos de Maia *et al*. (2015) e Quintão e Carneiro (2015), ao analisarem os fatores que prejudicam, respectivamente, o resultado dos processos de tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) e no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

Quintão e Carneiro (2015) analisaram as tomadas de contas especiais (TCEs) autuadas no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), entre 2002 e 2011, e verificaram que, dado o inexpressivo número de julgamentos em relação ao volume de processos em trâmite no TCE/MG e à reduzida quantidade de decisões com sanções aos agentes faltosos, a TCE mostra-se como um instrumento de controle altamente formalista e, ao mesmo tempo, ineficaz (QUINTÃO; CARNEIRO, 2015).

Maia *et al*. (2015) buscaram identificar os fatores que prejudicam a efetividade dos processos de tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), valendo-se de entrevistas dos servidores responsáveis pela análise das tomadas de contas especiais naquela Corte de Contas. Os fatores observados que prejudicam a efetividade do processo foram: tempo; fragilidade instrutiva no âmbito dos órgãos lesados; a rotatividade de pessoal na gestão processual; elevado volume de demandas incumbidas ao TCE-RO; além de fatores estruturais diversos, dentre os quais estão a ausência de unidade especializada na análise das TCEs e baixo quantitativo de servidores especializados no tema (MAIA *et al*., 2015).

Diante do contexto, tem-se que a ausência de padronização na fase interna de instrução da tomada de contas especial pode afetar a regularidade formal e tempestividade do processo. Noutro ponto, a precariedade da instrução da tomada de contas especial na fase interna influencia a efetividade do controle externo da Administração Pública a cargo dos Tribunais de Contas.

Especificamente no contexto do estado de Goiás, o Tribunal de Contas do Estado é a instituição competente para o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (GOIÁS, 1989), e o realiza por meio da tomada de contas especial (GOIÁS, 2007).

A Lei Estadual nº 16.168/2007 e o Regimento Interno do TCE/GO (Resolução nº 22/2008) estabeleceram que os processos de tomadas de contas especiais observarão os elementos definidos em ato normativo es-

pecífico, sem prejuízo de outras peças que permitam apurar a responsabilidade (GOIÁS, 2008). Ademais, o TCE/GO poderá editar ato normativo específico visando simplificar a formalização e o trâmite para agilizar o julgamento das tomadas de contas especiais (GOIÁS, 2008).

Valendo-se dessa competência, em 24 de novembro de 2022 o Tribunal Pleno do TCE/GO aprovou a Resolução Normativa nº 8/2022, que regulamenta a instauração, a organização e o encaminhamento, e dispõe sobre a instrução e o julgamento da tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Em consulta realizada no dia 10/1/2023 ao sítio eletrônico do TCE/GO, não foi verificada a existência de sistematização dos requisitos legais e normativos referentes ao processo de tomada de contas especial perante aquela Corte de Contas, o que demonstra a relevância do estudo. Ademais, em busca no sítio eletrônico da Controladoria-Geral do Estado de Goiás em 13/1/2023, constatou-se a existência do "Manual de Procedimentos Sobre Tomada de Contas Especial", publicado em 9 de agosto de 2017, mas tendo por referência a Resolução Normativa nº 16/2016, a qual revogada pela atual Resolução Normativa nº 8, de 24 de novembro de 2022.

Nesse sentido, constatada a ausência de material de caráter orientativo, de padronização e pedagógico que apresente os requisitos legais e normativos exigidos nos processos de tomada de contas especial, bem como verificada lacuna no campo acadêmico, esta pesquisa analisa os fatores que influenciaram, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), as tomadas de contas especiais no ano de 2022, e apresenta proposta de framework sobre os requisitos legais e normativos do processo no âmbito do TCE/GO, a partir da Resolução Normativa nº 8/2022, auxiliando a instrução dos processos, respectiva análise e dispondo de modelo referência.

Para alcançar o objetivo proposto, o estudo compreenderá pesquisas bibliográfica e documental para verificar os principais requisitos do

processo TCE no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a partir da Lei Estadual nº 16.168/2007, Regimento Interno do TCE-GO e Resolução Normativa nº 8/2022.

Espera-se, com a proposição do *framework*, subsidiar eventual proposta de melhoria na gestão do processo de tomada de contas especial pelo TCE/GO, bem como fornecer à Administração Pública elementos concretos para proposição de alterações metodológicas para incrementar a efetividade desse processo. Nesse sentido, em última instância, promover a mitigação dos desvios e o resguardo dos cofres públicos, defesa dos interesses coletivos, além de promover maior controle social sobre a gestão pública.

## 2 A MISSÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA DEFESA DO ERÁRIO

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao regulamentar a organização dos poderes, dispôs que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública será realizada simultaneamente pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder (BRASIL, 1988).

Como bem acentuado por Conti *et al*. (2022), a atuação fiscalizatória do Poder Legislativo possui limites, porquanto este não dispõe das condições materiais para exercer todas as atividades de controle sujeitas à sua apreciação. Ademais, o caráter técnico de algumas matérias e a própria distinção da atividade legislativa demandam o auxílio de órgãos específicos que, no caso brasileiro, são os Tribunais de Contas, instituições autônomas munidas de competência julgadora e sancionadora. Nesse sentido, a ordem constitucional "delegou" parcela da atividade legislativa de controle e de fiscalização, com fundamento na chamada teoria da agência (Conti *et al*., 2022).

A Constituição da República delimita as atribuições comuns, concorrentes e exclusivas dos Tribunais de Contas, estabelecendo que lhes

compitam, exclusivamente, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Especificamente quanto ao objeto deste estudo, importa destacar que para o exercício dessa competência exclusiva de julgar as contas daqueles que causarem dano ao erário público, os Tribunais de Contas dispõem do processo de tomada de contas especial para concretizar esse controle.

Nesse sentido, tomada de contas especial é o processo administrativo de natureza excepcional destinado a apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano à administração pública e obter o ressarcimento ao erário, mediante apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, observados a forma e o rito próprio (GOIÁS, 2022). Em resumo, segundo Fernandes (2017) a causa determinante da instauração da TCE, em sentido amplo, decorre de uma conduta do agente público em desconformidade com a lei, seja por meio de uma ação ou omissão, que causa dano ao erário, presumido ou concreto.

Britto (2018) destaca que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia, ou seja, não se confundem com processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Assim, a tomada de contas especial em trâmite no Tribunal de Contas é instrumento de controle específico dessas instituições autônomas e auxiliares do controle externo.

A despeito da previsão constitucional e de sua caracterização como importante mecanismo de controle e de responsabilização dos agentes que causaram prejuízo ao erário, é necessário destacar que a efetividade da tomada de contas especial no âmbito dos Tribunais de Contas advém diretamente do cumprimento dos requisitos legais e normativos que a regem, afastando-se quaisquer vícios ou irregularidades que eventualmente atinjam o referido processo.

## 3 PADRONIZAÇÃO, QUALIDADE E *FRAMEWORK*

A preocupação com a qualidade dos serviços e produtos não é apenas inerente ao setor privado e tem se tornado um tópico cada vez mais discutido. Para Araújo e França (2020), a falta de organização e de padronização e a ineficiência na gerência dos recursos disponíveis são problemas rotineiramente observados em órgãos públicos, onerando o erário. Como a sociedade demanda aumento da eficiência e da eficácia dos processos organizacionais das instituições públicas, torna-se essencial a implementação de métodos para mitigar os problemas detectados (ARAÚJO; FRANÇA, 2020).

Conforme estudado por Albanês (2021), a padronização se traduz em vantagens para a gestão de processos, por meio de padrões e procedimentos estabelecidos e validados, cujo objetivo está na otimização e agilidade da execução de tarefas anteriormente manuais. A aplicação de novas ferramentas transformadoras ocorre em ambientes que possuem problemas em sua operação (SEVERIANO, 2019). Portanto, na ausência de padronização o que se observa é o comprometimento da qualidade dos trabalhos, problemas de planejamento, gestão e comunicação entre as equipes (ALBANES, 2021).

Os *frameworks* facilitam o entendimento e comunicação de um grupo que está envolvido em uma situação ou processo que tenha diferentes perspectivas. Eles facilitam o processo de tomada de decisão, possibilitando a resolução de problemas, descrevendo-o por meio de categorias que são representadas em uma linguagem com símbolos (LIMA; LEZANA, 2005).

Ele pode ser entendido como uma estrutura de gerenciamento a ser desenvolvida de forma gráfica e esquemática. Tal como estrutura comporta um conjunto de procedimentos que é uma série de etapas; alinhadas por meio de uma técnica, que é uma forma de realizar um procedimento; aplicados de forma estruturada em uma ferramenta (SHEHABUDDEEN *et al*., 2019).

Este trabalho utiliza o conceito de *framework*, pois estrutura uma prática realizada por diferentes atores de um processo, num produto que alinha orientações e normativas necessárias para a efetividade do processo de tomada de contas especial.

## 4 METODOLOGIA

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa classifica-se, quanto à natureza, como pesquisa aplicada; quanto à abordagem, quali-quantitativa; quanto aos objetivos, descritiva e explicativa. Utiliza a técnica de análise de conteúdo documental.

Para alcançar os objetivos propostos, este estudo utilizou os métodos de pesquisa bibliográfica e documental, conforme Gil (2008). A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, a exemplo de documentos oficiais, reportagens, contratos, dentre outros (GIL, 2008), as quais propiciam dados em quantidade e qualidade suficientes para alcançar o objetivo da pesquisa, além de otimizar o uso do tempo.

Foram objetos da pesquisa bibliográfica: livros, artigos científicos e dissertações sobre as temáticas de tomada de contas especial, de modo a consolidar referencial teórico essencial à análise do tema. Do outro lado, a pesquisa documental de leis, resoluções, manuais, no intuito de analisar se as suposições constantes da literatura são verificadas concretamente na análise das tomadas de contas especiais no âmbito do TCE/GO para conferir tratamento analítico aos dados.

Além disso, a pesquisa documental compreendeu a análise de conteúdo de acórdãos do Plenário, órgão colegiado responsável pelo julgamento dos processos de tomada de contas especial em trâmite no Tribunal de Contas do Estado de Goiás. A amostra limitou-se aos acórdãos emitidos em sede de tomada de contas especial no período de 1/1/2022 a 31/12/2022.

Segundo o Manual de Padronização Documental do TCE/GO, o acórdão de julgamento é a decisão proferida pelo Tribunal Pleno ou Câmara para cumprir a função constitucional da Corte de Contas de auxiliar a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado e das entidades da administração estadual direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, aplicações das subvenções e renúncia de receitas (GOIÁS, 2017).

Os dados foram obtidos a partir de consulta ao portal no sítio eletrônico do TCE específico para a "Consulta de Decisões do TCE/GO"[5], ferramenta de pesquisa dos Acórdãos por meio de expressões, palavras-chave e filtros. Foram aplicados os filtros de natureza de processo (Tomada de Contas Especial) e ano 2022, excluindo-se da amostra os processos de natureza diversa à tomada de contas especial (dentre os quais recursos, processos de fiscalização, consultas etc.). Do total, foram analisados 59 acórdãos emitidos pelo Tribunal Pleno em processos de tomada de contas especial no ano de 2022.

Procedeu-se à análise de conteúdo dos acórdãos, técnica adequada para o tratamento de dados que visam identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2005). Foram realizadas abordagens quantitativa e qualitativa. A pesquisa documental proporcionou a identificação das falhas mais recorrentes na fase interna da TCE, além dos fatores processuais que influenciaram a responsabilização dos agentes o ressarcimento dos cofres públicos e, consequentemente, prejudicaram a efetividade dos processos de tomada de contas especial.

Inicialmente, explica-se adiante o que dispõe a Lei Estadual nº 16.168/2007 sobre os tipos de decisão e seus respectivos efeitos, para melhor pormenorizar a situação encontrada. A síntese pode ser observada no Quadro 1.

5 Disponível no link: https://decisoes.tce.go.gov.br.

Quadro 1 – Classificação dos acórdãos de julgamento do TCE/GO em tomada de contas especial

| CLASSIFICAÇÃO | EXPLICAÇÃO |
|---|---|
| **Terminativa** | Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual. |
| **Prejudicial de mérito** | Ocorre o arquivamento com resolução do mérito quando o Tribunal, reconhecendo que os fatos foram atingidos pela prescrição, não pode analisar as matérias de fato e de direito (mérito) do processo, devendo arquivar o processo. |
| **Definitiva** | Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares. |

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

A partir dessa informação, foram categorizados os acórdãos conforme o conteúdo decisório, classificando-os segundo: 1) o tipo de decisão (terminativa, definitiva ou prejudicial de mérito); 2) a providência determinada (arquivamento sem resolução do mérito; arquivamento com resolução do mérito; imputa débito e multa ao(s) responsável(is) e declara a regularidade das contas); 3) o motivo (contas iliquidáveis; ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular; ausência de pressuposto – quitação integral do débito na fase interna; prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; contas irregulares e contas regulares); 4) a fundamentação legal ou normativa da decisão.

No Quadro 2 a seguir, a síntese da classificação dos acórdãos de julgamento em tomada de contas especial no ano de 2022 pelo TCE/GO:

Quadro 2 – Categorização dos acórdãos de julgamento em TCEs – 2022

| Decisão | Providência | Motivo | Fundamento legal |
|---|---|---|---|
| **Terminativa** | Arquivamento sem resolução do mérito | Contas iliquidáveis | Art. 77 |
| **Terminativa** | Arquivamento sem resolução do mérito | Ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular | Art. 66, § 3º |
| **Terminativa** | Arquivamento sem resolução do mérito | Ausência de pressuposto - quitação integral do débito na fase interna | Art. 15, § 2º RN 16/2016 |
| **Prejudicial de mérito** | Arquivamento com julgamento de mérito | Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória | Art. 107-A, § 1º, III |

Quadro 2 – Categorização dos acórdãos de julgamento em TCEs – 2022 (continuação)

| Decisão | Providência | Motivo | Fundamento legal |
|---|---|---|---|
| **Definitiva** | Imputa débito e multa ao(s) responsável(is) | Contas irregulares | Art. 74, I |
| **Definitiva** | Declara a regularidade das contas | Contas regulares | Art. 72 |

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

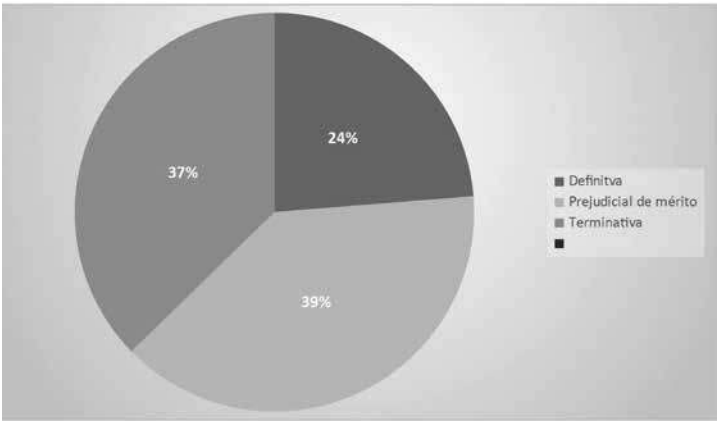
Os fatores identificados foram classificados e categorizados em regularidade formal e tempestividade. Realizado esse diagnóstico inicial dos processos de tomada de contas especial em trâmite no TCE/GO, num segundo momento foi objeto de pesquisa documental a Resolução Normativa nº 8/2022 do TCE/GO, a Lei Estadual nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do TCE/GO) e a Resolução Normativa nº 22/2008 (Regimento Interno do TCE/GO), as quais foram avaliadas por meio da técnica análise de conteúdo, no intuito de verificar os requisitos legais e normativos dos processos de tomadas de contas especiais.

A partir desse levantamento, foi desenvolvida proposta de *framework*, contendo os requisitos legais e normativos do processo de tomada de contas especial, os quais foram classificados em três categorias, a saber: i) requisitos formais da instauração e do processamento; ii) requisitos materiais; e iii) requisitos formais de documentação.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da amostra, foram analisados 59 acórdãos de julgamento proferidos pelo TCE/GO no ano de 2022 em processos de tomada de contas especial. Inicialmente os acórdãos foram classificados segundo o tipo de decisão, obtendo-se: i) 14 processos contendo decisão definitiva – com apreciação do mérito (24%); ii) 23 processos determinando o arquivamento com resolução do mérito (prejudicial de mérito – prescrição) (39%); e iii) 22 processos com decisão terminativa, ou seja, determinando o arquivamento sem resolução do mérito (37%), conforme se demonstra no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Quantidade de decisões por natureza




Fonte: TCE/GO (2023).

A Quadro 3 abaixo especifica os resultados obtidos, trazendo o detalhamento da providência determinada na decisão e o respectivo motivo, a partir da categorização de 59 acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno do TCE/GO no ano de 2022 em processos de tomada de contas especial:

Quadro 3 – Categorização dos acórdãos proferidos pelo TCE/GO em processos de tomada de contas especial no ano de 2022

| PROVIDÊNCIA/ MOTIVO | CONTAGEM DE DECISÕES |
|---|---|
| **Arquivamento com julgamento de mérito** | **23** |
| Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória | 23 |
| **Arquivamento sem julgamento do mérito** | **22** |
| Ausência de pressuposto - quitação integral do débito na fase interna | 3 |
| Ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular | 13 |
| Contas iliquidáveis | 6 |
| **Imputa débito e multa ao(s) responsável(is)** | **14** |
| Contas irregulares | 14 |
| **Total Geral** | **59** |

Fonte: TCE-GO (2023).

Se considerarmos que somente quando se julga de forma definitiva as contas, declarando-as irregulares, bem como imputa débito e sanções aos responsáveis, o TCE/GO aprecia o mérito da tomada de contas especial; e que nas hipóteses de arquivamento o TCE/GO não profere uma decisão definitiva sobre o processo, ocasião na qual a respectiva tomada de contas especial não terá efetividade no mundo jurídico (com imputação de débito e sanção aos responsáveis), os dados são mais alarmantes.

Assim, pela amostra em análise, das tomadas de contas especiais julgadas em 2022 pelo Tribunal Pleno do TCE/GO, somente 24% (14 processos) obtiveram a apreciação de mérito, resultando em acórdãos condenatórios nos quais houve imputação de débito e multa aos responsáveis. De outra feita, 76% (45 processos) foram arquivados, ou por faltar algum pressuposto de constituição ou desenvolvimento válido e regular (22 processos) ou mediante o reconhecimento da questão prejudicial de mérito – prescrição (23 processos), não resultando daí os efeitos sancionatórios aos responsáveis, bem como ressarcimento dos valores devidos aos cofres públicos.

Destarte, pode-se concluir que na instrução e no processamento dos processos de tomada de contas especial, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás tem verificado recorrente incidência de erros e precariedade dos resultados obtidos na fase interna do procedimento. A demora no trâmite do processo na fase interna pode ocasionar o trancamento das contas ou ainda a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, prejudicando a apreciação do mérito da tomada de contas especial.

De outro lado, dada a precariedade da instrução da fase interna da TCE, os processos podem ser autuados no Tribunal sem conter os requisitos necessários à apreciação do mérito, demandando repetição dos atos ou correção (o que atrasa a conclusão do processo e respectivo julgamento, podendo ocorrer, inclusive, a prescrição), além de resultarem na própria inaptidão do processo como tomada de contas especial, caso em que será arquivado por ausência de pressuposto de constituição ou desenvolvimento válido e regular.

Em último caso, os processos inaptos não deveriam ser instaurados nem autuados no TCE/GO, vez que podem afetar ainda a celeridade no julgamento dos processos aptos, pois demandam a análise e julgamento pelo Tribunal, atrasando o trâmite processual dos demais.

Pelo exposto, os resultados destacam como principais fatores que influenciaram a efetividade dos resultados nos processos de tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no ano de 2022, a intempestividade (casos de processos arquivados em razão da prescrição, 39% do total) e a irregularidade formal do processo (arquivamento sem resolução do mérito por ausência de pressuposto de constituição, 37% do total), razão pela qual a propositura de um *framework* contendo os requisitos legais e normativos da tomada de contas especial deve priorizar a resolução de ambos os problemas.

## 6 PROPOSTA DE FRAMEWORK SOBRE OS REQUISITOS LEGAIS E NORMATIVOS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TCE/GO

Confirmando os resultados de Quintão e Carneiro (2015) e Maia *et al*. (2015), a morosidade do trâmite processual influencia a efetividade da tomada de contas especial na defesa do erário no âmbito do TCE/GO, uma vez que 39% das TCEs julgadas no ano de 2022 tiveram como causa determinante do arquivamento a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Por outro lado, dada a complexidade do processo e a excepcionalidade de sua instauração, por vezes os tomadores de contas especiais encontram obstáculos no desempenho das tarefas, vez que são agentes públicos dos mais diversos órgãos/entes públicos, sem prática na instrução das tomadas de contas especiais. Isso aumenta a incidência de erros e precariedade dos resultados obtidos, além de necessidade de repetição dos atos ou correção, ou ainda declaração de irregularidade do processo, como no caso de arquivamento por ausência de pressuposto de constituição ou

de desenvolvimento válido e regular, destino de 37% das TCEs julgadas no ano de 2022 pelo Tribunal Pleno do TCE/GO.

No que respeita, especificamente, o processo de tomada de contas especial, os parâmetros legais e normativos são definidos pela Lei nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás) e pela Resolução Normativa nº 8/2022 (TCE/GO), sem prejuízo das alterações ou inovações normativas que sobrevierem. Conforme determina a Lei Orgânica do TCE/GO, havendo indícios de irregularidade, cabe à autoridade administrativa competente a adoção de medidas administrativas prévias à instauração da tomada de contas especial, com o objetivo de apurar os fatos, quantificar o débito, identificar os responsáveis e obter o ressarcimento do dano (GOIÁS, 2007).

Esgotadas as medidas administrativas, inexistindo a reparação do dano, é instaurada a tomada de contas especial, processo com rito próprio, constituído em duas etapas: a fase interna, referente à instauração de processo pelo órgão ou entidade lesado com remessa ao Tribunal de Contas, e a fase externa, que ocorre no âmbito da Corte de Contas, compreendo a autuação do processo, até o julgamento de mérito ou decisão terminativa (GOIÁS, 2022).

Portanto, a fase interna da tomada de contas especial corresponde a um procedimento de apuração e coleta de dados, no qual o tomador de contas ou a Comissão Tomadora de Contas e a autoridade administrativa, responsáveis pela condução dos trabalhos, adotam medidas investigativas na apuração do evento danoso e providências destinadas ao ressarcimento do erário, incumbindo-se de instruir o processo e prepará-lo para o prosseguimento da fase externa junto ao Tribunal de Contas. Nesse trâmite, contam com a manifestação do controle interno, responsável por auxiliar os trabalhos.

Nesse sentido, para que a fase externa da tomada de contas especial tenha regular prosseguimento, evitando o arquivamento do processo e a mora na análise técnica e no julgamento pela Corte de Contas, considera-se imprescindível que constem do processo determinados requisitos (GOIÁS, 2022), os quais se pretende especificar no *framework*.

A Resolução Normativa TCE/GO nº 8/2022 estabelece os pressupostos de constituição para a instauração de tomada de contas especial pelos órgãos ou entidades (GOIÁS, 2022). Nesse contexto, o *framework* adiante delineado refere-se à fase interna da tomada de contas especial, considerando que esta deve cumprir o rito previsto na normativa pertinente, sendo autuado no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, instruída de informações e documentos exigidos tanto na Lei Orgânica do TCE/GO (Lei Estadual nº 16.168/2007) quanto na Resolução Normativa nº 8/2022.

É importante que ele reúna informações essenciais para análise e julgamento da tomada de contas especial, propiciando conhecimento de forma clara, concisa e objetiva, quanto à origem, motivação, irregularidades, hipóteses e modalidades de instauração, além da identificação dos marcos temporais importantes para o cálculo do débito, à contagem de prazos, à realização de diligências e à prescrição, bem como o valor do dano identificado.

Convém relembrar que a fase interna da tomada de contas especial corresponde a um procedimento de apuração e coleta de dados, incumbindo-se aos agentes responsáveis instruir o processo e prepará-lo para o prosseguimento da fase externa junto ao Tribunal de Contas (TCU, 2012). Destarte, para que a fase externa tenha prosseguimento de forma eficiente e eficaz, evitando-se mora na análise técnica e no julgamento pela Corte de Contas, considera-se imprescindível que sejam identificados no sistema, os dados exigidos pela Lei Orgânica do TCE/GO, bem assim na Resolução Normativa que regulamenta o processo, de forma integral, intuitiva, racional e padronizada, para mitigar a incidência de erros formais, de cumprimento dos requisitos e evitando-se o excesso de prazo.

Optou-se, nesse *framework*, por um desmembramento dos requisitos em três categorias, a saber:

1) Requisitos formais da instauração e do processamento: referem-se à formalidade necessária para a instauração da tomada de contas especial, bem como seu adequado processamento. Compreende requisitos de

tempo; forma; procedimento, competência; legitimidade, dentre outros. A ausência desses requisitos gera ou a nulidade do processo, ou sua anulabilidade, podendo comprometer o resultado obtido na fase interna da tomada de contas especial, seja pela irregularidade formal, seja pelo extenso lapso temporal (prescrição). Em suma, os resultados estão descritos no Quadro 4:

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento

| **REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria/ Critério** | **Informação** | **Descrição** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Tempestividade da adoção de medidas administrativas** | Temporal | - Data do fato e/ ou ciência pela administração;<br>- Data de início das medidas administrativas. | Verificar se entre a ciência e o início das medidas administrativas foi cumprido o prazo de 60 dias. | Art. 7º, § 2º, RN nº 8/2022 |
| **Tempestividade da conclusão de medidas administrativas** | Temporal | - Data do fato e/ ou ciência pela administração;<br>- Data de conclusão das medidas administrativas. | Verificar se entre a ciência e a conclusão das medidas administrativas foi cumprido o prazo de 180 dias. | Art. 7º, § 2º, RN nº 8/2022 |
| **Tempestividade da instauração da tomada de contas especial** | Temporal | - Data de conclusão das medidas administrativas;<br>- Data da instauração da tomada de contas especial. | Verificar se entre a instauração da tomada de contas especial ocorreu imediatamente após a conclusão das medidas administrativas sem o ressarcimento do dano. | Art. 10, RN nº 8/2022 |
| **Tempestividade da conclusão da tomada de contas especial** | Temporal | - Data da instauração da tomada de contas especial;<br>- Data da conclusão da tomada de contas especial;<br>- Data da autuação do processo no TCE/GO. | Verificar se entre a instauração da tomada de contas especial foi observado o prazo:<br>1) de 120 dias para a TCE que tramita sob o rito sumário;<br>2) de 180 dias para a TCE que tramita sob o rito ordinário. | Art. 20, parágrafo único, RN nº 8/2022<br><br>Art. 21, § 3º, RN nº 8/2022 |

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento (continuação)

| REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria/ Critério** | **Informação** | **Descrição** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Modalidade de instauração** | Formal | Informar se a TCE foi instaurada por: 1) iniciativa da autoridade administrativa; 2) determinação do Tribunal de Contas; 3) conversão de processo de outra natureza (fiscalização) em TCE; 4) recomendação do controle interno. | A depender da modalidade selecionada o rito processual difere dos demais, razão pela qual é essencial informar a iniciativa de instauração. Por exemplo, quando ocorre a conversão em TCE, não há que se falar em fase interna, enquanto nas outras modalidades a fase interna é obrigatória. | Art. 10, RN nº 8/2022<br><br>Art. 11, RN nº 8/2022 |
| **Legitimidade autoridade instauradora** | Competência | Nome do dirigente máximo do órgão ou entidade responsável pela instauração da TCE, seguido do CPF e do Cargo/ Função. | A autoridade administrativa é o titular do órgão ou entidade jurisdicionado no qual o fato irregular ocorreu. Essa competência, para instaurar tomada de contas especial, está expressamente prevista na LOTCE/ GO e na Resolução Normativa nº 8/2022. | Art. 10, RN nº 8/2022<br><br>Art. 62 LOTCE--GO |
| **Legitimidade do tomador de contas/ comissão tomadora de contas** | Competência | Nome, CPF, cargo ou função, matrícula funcional, telefone de contato e endereço de e-mail de todos os membros da Comissão de TCE, com a indicação do seu respectivo Presidente. | A normativa estabelece condições mínimas para a designação de tomador de contas/ membro da comissão tomadora de contas. | Art. 12, I, RN nº 8/2022 |

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento (continuação)

| REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria/ Critério** | **Informação** | **Descrição** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Atendimento aos requisitos para ser designado tomador de contas/ membro da comissão tomadora de contas** | Competência | Segundo a norma, o tomador de contas ou membro da comissão tomadora de contas:<br>1) deve ser alheio aos fatos apurados;<br>2) quando comissão, deve ser composta em sua maioria por servidores efetivos do órgão ou entidade;<br>3) não pode ser impedido ou suspeito de atuar no processo;<br>4) deve possuir qualificação técnica compatível com a natureza dos fatos a serem apurados, além de certificação profissional em curso sobre tomada de contas especial. | Tais requisitos estabelecem condições mínimas ao tomador de contas ou membro da comissão tomadora de contas. A violação dos requisitos pode ensejar nulidade ou anulação dos atos praticados por agentes não qualificados para o encargo. | Art. 13, RN nº 8/2022 |
| **Manifestação do controle interno sobre as apurações realizadas** | Formal | Compete ao controle interno manifestar-se em todas as tomadas de contas especiais que possuam fase interna, elaborando os seguintes documentos:<br>- Certificado de auditoria;<br>- Relatório de auditoria;<br>- Parecer do dirigente do controle interno. | O sistema de controle interno, previsto na ordem constitucional, tem a finalidade precípua de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. | Art. 23, IX, RN nº 8/2022<br><br>Art. 26, RN nº 8/2022<br><br>Art. 27, RN nº 8/2022<br><br>Art. 28, RN nº 8/2022<br><br>Art. 61 LOTCE |

Quadro 4 – Requisitos formais da instauração e do processamento (continuação)

| REQUISITOS FORMAIS DA INSTAURAÇÃO E DO PROCESSAMENTO | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria/ Critério** | **Informação** | **Descrição** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Cumprimento do rito procedimental** | Formal | Observância do rito procedimental previsto para determinada tomada de contas especial. | Considerando que a tomada de contas especial é um procedimento formal e de rito próprio, é necessária a observância do procedimento específico previsto no normativo para que se obtenha a regularidade formal da fase interna. Caso violado o devido processo legal, pode-se gerar atos nulos ou anuláveis. | |

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

2) Requisitos materiais: são os que dizem respeito ao conteúdo da apuração da tomada de contas especial, ao próprio mérito, e em resumo relaciona-se à existência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular. A ausência desses requisitos gera ou a nulidade do processo, ou sua anulabilidade, podendo ocasionar o arquivamento sem resolução do mérito, conforme o Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Requisitos materiais

| REQUISITOS MATERIAIS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Dano ao erário estadual** | Pressuposto de constituição | Constatação da ocorrência de dano ao erário estadual. | A tomada de contas especial é procedimento excepcional, cabível quando ocorrer dano ao erário estadual, dentre outros requisitos, não sendo meio hábil para apurar quaisquer irregularidades que não ensejem evento danoso aos cofres públicos. | Art. 5º, I e II, RN nº 8/2022 |
| **Origem dos recursos** | Pressuposto de constituição | Informações relativas às características do recurso no qual foi verificado o dano ao erário. | Verificar se o dano refere-se aos recursos estaduais, sua origem e qual a unidade administrativa/ orçamentária responsável pela tomada de contas especial. | |
| **Adoção de medidas administrativas internas pela autoridade administrativa** | Pressuposto de constituição | Descrição e comprovação das medidas administrativas internas adotadas antes da instauração da tomada de contas especial. | Verificar se foram adotadas providências para apuração dos fatos e o ressarcimento do dano ao erário, suficientes para caracterizar os pressupostos de constituição da TCE, subsidiar a correção das irregularidades e as cobranças junto aos responsáveis, bem como obter o ressarcimento. | Art. 5º, Parágrafo único, RN nº 8/2022<br><br>Art. 7º, RN nº 8/2022 |

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

| REQUISITOS MATERIAIS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Ausência de ressarcimento do dano ao erário** | Pressuposto de constituição | Relato das medidas adotadas e comprovação da ciência aos responsáveis, bem como ausência de ressarcimento do débito. | Após as medidas administrativas, se persistir o dano ao erário, deve ser instaurada a TCE. | Art. 5º, Parágrafo único, RN nº 8/2022<br><br>Art. 10, RN nº 8/2022 |
| **Ocorrência de um dos fatos ensejadores de instauração** | Pressuposto de constituição | São fatos ensejadores de instauração da TCE:<br>1) omissão no dever de prestar contas;<br>2) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo estado de Goiás;<br>3) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;<br>4) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. | Na Lei Orgânica e na Resolução Normativa nº 8/2022 são enumeradas as situações nas quais pode ocorrer dano ao erário. Destarte, verificada a ocorrência de evento danoso, necessário tipificar a irregularidade em alguma dessas hipóteses fáticas. | Art. 6º, RN nº 8/2022<br><br>Art. 62 LOTCE-GO |
| **Participação de agente público em sentido amplo** | Pressuposto de constituição | Para ensejar a instauração de tomada de contas especial, é necessária a participação direta de agente público (em sentido amplo) no cometimento das irregularidades. | Pela Súmula 187, o TCU exige a participação direta ou indireta de um agente público no cometimento do dano para a instauração de TCE, razão pela qual quando não houver, caberá a adoção das medidas administrativas, civis e penais pertinentes nas instâncias próprias e distintas. | Art. 4º, RN nº 8/2022<br><br>Art. 1º, II, LOTCE-GO<br><br>Art. 4º, II LOTCE-GO |

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

| REQUISITOS MATERIAIS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Motivo da instauração/ origem do débito** | Pressuposto de constituição | Irregularidades previstas em leis ou atos normativos que demonstrem a ilicitude da conduta causadora de dano ao erário, especificando, dentre os fatos ensejadores, qual a irregularidade específica apurada nos autos. | É a diferença entre o que deveria ser – pela lei, e o que foi encontrado – em violação à lei. | |
| **Conduta irregular** | Pressuposto de constituição | Descrever a ação ou a omissão, culposa ou dolosa, praticada pelo responsável. | Para que se atribua uma irregularidade ao determinado responsável, exige-se também que lhe seja imputada determina conduta irregular, sem a qual o resultado danoso não teria ocorrido. | Art. 5º, IV, RN nº 8/2022<br><br>Art. 25, XI, RN nº 8/2022 |
| **Fundamento legal e/ou normativo violado** | Pressuposto de constituição | Discriminar leis específicas, regimento, regulamento, portaria, instrução normativa, resolução etc., que foram violados pelos responsáveis. | | Art. 23, § 3º, RN nº 8/2022 |
| **Nexo de causalidade** | Pressuposto de constituição | Evidenciar a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado danoso. | | Art. 5º, IV, RN nº 8/2022<br><br>Art. 25, XII, RN nº 8/2022 |

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

| REQUISITOS MATERIAIS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Identificação dos responsáveis** | Pressuposto de constituição | Podem ser considerados responsáveis:<br>1) pessoas físicas;<br>2) pessoas jurídicas de direito privado;<br>3) pessoas jurídicas de direito público. | Dentre eles, podem ser considerados responsáveis:<br>1) Agentes públicos;<br>2) Agentes privados: que exerçam, ainda que transitoriamente, a administração de recursos públicos; ou particulares em conluio com agentes públicos;<br>3) Pessoas jurídicas de direito público: quando forem beneficiárias do dano. | Art. 5º, III, RN nº 8/2022 |
| **Qualificação dos responsáveis** | Pressuposto de constituição | Nome completo, CPF ou CNPJ, endereço residencial e número de telefone atualizados, endereços profissional e eletrônico, se existentes e conhecidos, cargo, função e matrícula funcional, período de gestão, identificação do inventariante ou do administrador provisório do espólio e/ou dos herdeiros/sucessores, no caso de responsável falecido. | Dados que permitam identificar com precisão os responsáveis, os quais são todos os agentes que, de algum modo, contribuíram para o dano. | Art. 25, IX, RN nº 8/2022 |

Quadro 5 – Requisitos materiais (continuação)

| REQUISITOS MATERIAIS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Categoria** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Quantificação do débito** | Pressuposto de constituição | Informar o valor do débito, a metodologia de cálculo, a data de ocorrência, atualização monetária; informação quanto às possíveis parcelas recolhidas e data de recolhimento. | | Art. 15, RN nº 8/2022<br><br>Art. 16, RN nº 8/2022 |
| **Forma de quantificação do débito** | Pressuposto de constituição | Informar se quantificação do débito se deu por verificação, estimativa ou presunção. | | Art. 15, RN nº 8/2022 |
| **Comunicação da instauração aos responsáveis** | Pressuposto de constituição | A notificação de comunicação da instauração de TCE aos supostos responsáveis e aos terceiros beneficiados. | Tem por objetivo oportunizar ampla defesa e contraditório aos responsáveis, bem como a possibilidade de ressarcimento do débito. | Art. 24, RN nº 8/2022<br><br>Art. 5º, LV da CRFB/1988 |

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

3) Requisitos formais de documentação: a resolução normativa lista a relação de documentos que devem obrigatoriamente instruir a tomada de contas especial. Devem integrar o processo de Tomada de Contas Especial todos os documentos que contenham informações referentes à demonstração do dano ao erário. A ausência desses requisitos pode gerar a realização de diligências na fase externa para saneamento das impropriedades (dilatando ainda mais o prazo para apreciação e julgamento do processo), ou ainda provocar anulabilidade do processo, podendo ocasionar o arquiva-

mento sem resolução do mérito. O registro consta no Quadro 6.

Quadro 6 – Requisitos formais – documentação obrigatória

| REQUISITOS FORMAIS – DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA | | | |
|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Ofício de encaminhamento** | O documento deve ser assinado pelo titular do órgão ou dirigente da entidade. | | Art. 23, I, RN nº 8/2022 |
| **Ato de instauração da TCE** | O ato ordinatório deve observar a forma definida no art. 12:<br>1) designar o tomador de contas ou os membros da comissão tomadora das contas, qualificando-os funcionalmente;<br>2) especificar o objetivo do trabalho, indicando os fatos apurados, sem alusão aos supostos responsáveis;<br>3) fixar prazo para o início e a conclusão dos trabalhos. | | Art. 23, II, RN nº 8/2022 |
| **Documentos comprobatórios das medidas administrativas** | | | Art. 23, III, RN nº 8/2022 |
| **Documentos comprobatórios dos ajustes firmados, se houver** | Cópias do acordo, ajuste, convênio, ou do contrato celebrado, bem como dos respectivos termos aditivos, do plano de trabalho. | | Art. 23, IV, RN nº 8/2022 |
| **Documentos comprobatórios do dano ao erário estadual** | Cópias de todos os documentos necessários à comprovação do dano ao erário. | | Art. 23, V, RN nº 8/2022 |
| **Comprovação da ciência dos responsáveis e eventuais manifestações** | Cópias das notificações de cobranças, acompanhadas de aviso de recebimento, bem como das notificações eventualmente encaminhadas por mensagens eletrônicas. | | Art. 23, VI, RN nº 8/2022 |

Quadro 6 – Requisitos formais – documentação obrigatória (continuação)

| REQUISITOS FORMAIS – DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA | | | |
|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Cópia de documentação correlata à instauração dos processos em outras instâncias que apurem os mesmos fatos investigados, bem como o resultado de suas apurações** | Cópias do ato de designação de comissão de processo administrativo disciplinar ou de sindicância e dos respectivos relatórios conclusivos, bem como de relatório final de inquérito policial, e de decisões em processos administrativos e ações judiciais, se houver. | Apresentar cópia de toda a documentação correlata à instauração dos processos e ao resultado de suas apurações. | Art. 23, VII, RN nº 8/2022 |
| **Relatório conclusivo circunstanciado, assinado pelo tomador de contas ou por todos os membros da comissão tomadora das contas** | | | Art. 23, VIII, RN nº 8/2022<br><br>Art. 25, RN nº 8/2022 |
| **Relatório de auditoria do órgão central de controle interno do Poder Executivo, ou unidade de controle interno, auditoria interna ou equivalente se pertencente à estrutura dos demais poderes e órgãos autônomos** | | Materializando o resultado da análise realizada sobre a regularidade e o mérito das apurações realizadas. | Art. 23, IX, RN nº 8/2022<br><br>Art. 26, RN nº 8/2022<br><br>Art. 27, RN nº 8/2022<br><br>Art. 28, RN nº 8/2022 |
| **Pronunciamento do titular do órgão, dirigente máximo da entidade ou de autoridade de nível hierárquico equivalente** | | No qual atestará haver tomado conhecimento dos fatos apurados, da identificação dos responsáveis, da quantificação do dano ao erário e indicará as medidas adotadas para o saneamento das deficiências e irregularidades apontadas. | Art. 23, X, RN nº 8/2022<br><br>Art. 29, RN nº 8/2022 |

Quadro 6 – Requisitos formais – documentação obrigatória (continuação)

| REQUISITOS FORMAIS – DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA | | | |
|---|---|---|---|
| **Requisito** | **Informação necessária/ descrição** | **Observação** | **Fundamentação legal/normativa** |
| **Outros documentos necessários à demonstração da ocorrência de dano** | Deverá ser utilizado ao longo da instrução processual, caso haja a necessidade de juntar alguma documentação complementar ou de prestar algum esclarecimento adicional. | Quando contribuírem para o esclarecimento dos fatos ou que possam subsidiar a apreciação dos fatos, a constatação das irregularidades, a apuração da responsabilidade pelo dano verificado, o exame e o julgamento das contas pelo Tribunal. | Art. 23, XI, RN nº 8/2022 |

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Espera-se com o *framework* sobre os requisitos legais e normativos da tomada de contas especial, o incremento da qualidade das apurações realizadas na fase interna; a padronização dos documentos; a celeridade de instrução; o controle concomitante e atuação tempestiva por parte do TCE/GO, circunstâncias as quais interferem diretamente no aumento da efetividade da tomada de contas especial.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar os fatores externos que influenciam a efetividade dos processos de tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), prejudicando a responsabilização dos agentes e o ressarcimento dos cofres públicos. Após o diagnóstico dos fatores, formulou proposição de *framework* dos requisitos legais e normativos do processo de tomada de contas especial, sugerindo-se ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás a padronização para aumentar a efetividade do instrumento.

Para alcançar os objetivos propostos, o estudo compreendeu pesquisa bibliográfica sobre tomada de contas especial, padronização e *framework*, identificando as principais características da TCE, os fatores que influenciam a efetividade do processo, bem como os benefícios da padronização de processos.

Além disso, realizou-se pesquisa documental, inicialmente destinada a analisar o conteúdo dos acórdãos de julgamento do Tribunal Pleno do TCE/GO, proferidos em sede de processos de tomada de contas especial no ano de 2022, realizando um diagnóstico sobre a efetividade desse instrumento de controle.

A pesquisa documental, embora limitada ao período de 2022, proporcionou a identificação das falhas mais recorrentes na fase interna da TCE, além dos fatores processuais que influenciaram a responsabilização dos agentes o ressarcimento dos cofres públicos e, consequentemente, prejudicaram a efetividade dos processos de tomada de contas especial.

Os fatores "tempestividade" e "regularidade formal" da tomada de contas especial foram os que mais influenciaram a efetividade da tomada de contas especial. O fator "tempestividade" compreende tanto na demora na instauração da tomada de contas especial quanto na morosidade na instrução e remessa ao TCE/GO. De outro lado, o fator "regularidade formal" do processo compreendeu ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, ensejando o arquivamento do processo.

Em uma segunda etapa, foi realizada a pesquisa documental sobre os requisitos da tomada de contas especial, contidos na Lei Estadual nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do TCE-GO); Resolução Normativa nº 22/2008 (Regimento Interno do TCE/GO) e especialmente na Resolução Normativa nº 8/2022 do TCE/GO.

A partir das pesquisas, foram elaborados *frameworks* acerca dos requisitos legais e normativos dos processos de tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, classificados em três categorias, a saber: i) requisitos formais da instauração e do processamento, ii) requisitos materiais e iii) requisitos formais de documentação.

Tal resultado constitui contribuição para o TCE/GO, uma vez que a instituição não dispunha de *framework* para padronização das tomadas de contas especiais. Com o modelo criado, o Tribunal poderá obter mais efetividade nesse tipo de atividade, mitigando ou evitando falhas decorrentes da falta de padronização, que podem vir a afetar a regularidade formal e tempestividade dos processos.

A proposta de *framework* busca padronizar o procedimento das tomadas de contas especiais, auxiliar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual na instrução da fase interna do processo; fornecer ao TCE/GO mecanismos para a construção de uma base sólida e confiável de dados que assegure maior agilidade na tramitação processual e mais eficiência nas análises realizadas, funcionando como uma ferramenta essencial aos trabalhos desempenhados pelas unidades técnicas, Ministério Público de Contas e Auditoria, bem como aos julgamentos proferidos pela Corte de Contas.

Ademais, os *frameworks* produzidos possuem grande potencial de serem reproduzidos em outros tribunais, que por ventura necessitem também de modelos padronizados para processos de tomadas de contas especiais, haja vista que possuem a mesma competência constitucional de julgar as contas daqueles que causarem dano ao erário.

Como limitação de pesquisa, aponta-se a eventual desatualização de dados constantes do portal da transparência do TCE/GO. Outro fator que pode limitar a pesquisa é a análise de conteúdo de acórdãos relativos somente ao ano de 2022, não trazendo uma série histórica dos julgamentos proferidos nos últimos anos no TCE/GO.

Sugere-se para estudos futuros a ampliação do marco temporal da análise de conteúdo dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno do TCE/GO.

Dentre os benefícios desta pesquisa, identificam-se as informações relevantes contendo elementos concretos e proposição de alterações metodológicas para incrementar a efetividade desse processo. Nesse sentido, o diagnóstico mostrou-se essencial para subsidiar proposta de melhoria na gestão do processo de tomada de contas especial pelo TCE/GO.

Ademais, considerando a análise de conteúdo das manifestações em tomadas de contas especiais, os resultados podem indicar aos Tribunais de Contas, Sistemas de Controle Interno, órgãos e entidades públicos elementos para melhoria do instrumento tomada de contas especial, de modo a incrementar a efetividade de seus resultados.

## REFERÊNCIAS

ALBANES, T. **A importância da padronização na gestão do processo de implementação bim1**. Simpósio brasileiro de qualidade de projeto do ambiente construído, 7, p. 1-10, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.29327/sbqp2021.437986. Acesso em: 25 jan. 2023.

ARAÚJO, V. S.; FRANÇA, S. L. B. **Gestão pela qualidade total:** implantação do programa 5S na administração pública. Tópicos em Administração, v. 29, p. 7, 2020.

BRASIL. [(Constituição 1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial**: Instrução no TCU. 2012. Disponível em: https://bityli.com/pZLxAQ. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRITTO, C. A. **O regime constitucional dos tribunais de contas.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. Notícias. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto. Acesso em: 10 jan. 2023.

CONTI, J. M.; MOUTINHO, D. V.; NASCIMENTO, L. M. do. **Controle da administração pública no Brasil.** São Paulo: Editora Blucher, 2022.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de Contas Especial:** desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

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

GOIÁS. **Constituição do Estado**. 1989. Disponível em: https://bit.ly/3c-Dkn5k. Acesso em: 7 jan. 2023.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado. **Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: https://bit.ly/3TkvZL8. Acesso em: 13 jan. 2023.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 16/2016**. Disponível em: https://bit.ly/3QfqomR. Acesso em: 30 dez. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de especificação e padronização documental**. 2017. Goiânia. Disponível em: https://bit.ly/3B9xdC8. Acesso em: 10 jan. 2023.

GOIÁS. Controladoria-Geral do Estado. **Manual de procedimentos de tomada de contas especial**. 2017. Disponível em: https://bit.ly/3TrxgjH. Acesso em: 30 dez. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 8/2022**. Disponível em: https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=15641. Acesso em: 5 jan. 2023.

LIMA, E. P. de; LEZANA, Á. G. R. Desenvolvendo um framework para estudar a ação organizacional: das competências ao modelo organizacional. **Gestão & Produção**, v. 12, p. 177-190, ago. 2005.

MAIA, J. F.; ABREU, R. M. de; SANTOS, J. C. S. dos; PINHEIRO, J. do A. **A efetividade nos processos de Tomadas de Contas Especiais no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, p. 94-107, 2017. Disponível em: https://bit.ly/3AUr64m. Acesso em: 5 jan. 2023.

QUINTÃO, C. M. P. G.; CARNEIRO, R. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *In*: **Revista de Administração Pública**, v. 49, Issue 2, p. 473-491, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7612127943 . Acesso em: 5 jan. 2023.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. (ed.). **The self--restraining state**: power and accountability in new democracies. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SEVERIANO, T. **Lean healthcare**: otimização dos processos LIAL de medicamentos no setor da saúde pública em um município do Vale do Rio Tijucas – SC. Brazilian Journal of Development, v. 5, n. 11, p. 27284-27295, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.34117/bjdv5n11-336. Acesso em: 5 jan. 2023.

SHEHABUDDEEN, N. *et al.* **Representing and approaching complex management issues**: role and definition. [S.l.*:s.n.*]. Disponível em: https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/288360. Acesso em: 14 jan. 2023.

TOSAWA, S. **A padronização de fases internas do procedimento licitatório na modalidade pregão, na forma eletrônica, dentro do sistema de compras da UTFPR**. 2019. 70 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2019. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4092. Acesso em: 10 jan. 2023.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutores e Amigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Análise da gestão das transferências voluntárias executadas no estado do Ceará na perspectiva dos gestores de instrumentos

Analysis of the management of voluntary transfers executed in the state of Ceará from the perspective of instrument managers

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.890**

**Ana Lúcia Lima Gadelha**[1]
**Luis Borges Gouveia**[2]
**Anabela Mesquita**[3]

## RESUMO

Este documento visa analisar a percepção dos gestores de instrumentos dos órgãos do Poder Executivo do Ceará sobre a gestão das transferências voluntárias executadas no estado, utilizando como parâmetros indicadores de eficiência e eficácia. As transferências voluntárias são um tipo de transferência intergovernamental que ocorre por meio de um acordo de recursos financeiros entre entidades públicas e privadas. O instrumento utilizado foi um questionário com vinte e cinco perguntas, a maioria delas estruturada, e algumas delas utilizando uma escala Likert. Os resultados mostraram que os respondentes consideram o sistema tecnológico que opera as transferências e a legislação como aliados importantes para

1 Doutora em Ciências da Informação pela Universidade Fernando Pessoa, em Porto, Portugal, mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará, especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito, graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e em Letras pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Analista de planejamento e orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará. E-mail: nelcyanagadelha@gmail.com

2 Licenciado em Informática, Matemáticas Aplicadas pela Universidade Portucalense, Mestre em Engenharia Eletrônica e de Computadores pela Universidade do Porto, Doutor em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster (UK). Atualmente, é professor catedrático na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Fernando Pessoa. E-mail: lmbg@ufp.edu.pt

3 Graduada em Secretariado de Gestão pelo Politécnico do Porto. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade do Minho e Doutorada em Tecnologias e Sistemas de Informação, pela Universidade do Minho. Professora no Instituto Politécnico do Porto. Membro do Centro de Investigação Algoritmi, da Universidade do Minho e do CEOS.PP. E-mail: abmesquita@gmail.com

a eficiência do processo. Ao lado da eficiência, a etapa de responsabilização se destaca como um fator importante no processo que tem grandes gargalos a serem superados. O artigo apresenta como originalidade a realização de uma avaliação da gestão do processo aplicado à execução de transferências voluntárias no Ceará, o que tem como resultados práticos a possibilidade de dar aos gestores de decisão desta política pública uma visão sistêmica de todo o processo, conhecendo seus níveis críticos e seu potencial de desenvolvimento.

**Palavras-chave**: federalismo; transferências voluntárias; avaliação de gestão; eficiência; eficácia.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the perception of instrument managers of the agencies of the Executive Power of Ceará about the management of voluntary transfers executed in the state, using efficiency and effectiveness indicators as parameters. Voluntary transfers are a type of intergovernmental transfer that occurs by means of an agreement of financial resources between public and private entities. The instrument used was a questionnaire with twenty-five questions, most of them structured, and some of them using a Likert scale. The results showed that the respondents consider the technological system that operates the transfers and the legislation as important allies for the efficiency of the process. On the efficiency side, the accountability stage stands out as an important factor in the process that has major bottlenecks to be overcome. The article presents as originality the realization of an evaluation of the management process applied to the execution of voluntary transfers in Ceará, which has as practical results the possibility of giving decision makers of this public policy a systemic view of the whole process, knowing its critical levels and its development potential.

**Keywords**:federalism; voluntary transfers; management evaluation; efficiency; effectiveness.

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

Data de submissão: 15/06/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva avaliar a gestão do processo das transferências voluntárias, tipo de política pública, que se notabilizou a partir de 2005 no estado e que se enquadra na forma de cooperação entre os entes federados, por meio da concessão de recursos financeiros para execução das políticas públicas setoriais.

Apesar da disponibilidade de informações de ordem financeira no Portal da Transparência – Ceará Transparente – no estado do Ceará, o registro delas no referido Portal ainda carece de muitas melhorias, para que se possa tratar com mais rigor a eficiência e a eficácia da gestão do processo que opera essa modalidade das transferências voluntárias.

A presente investigação resulta na avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará, sob a percepção dos gestores de instrumentos que operacionalizam esse processo por meio do sistema tecnológico e-Parcerias, utilizando-se de parâmetros estabelecidos na legislação que ordena a matéria no estado do Ceará e também no âmbito federal.

Justifica-se a importância da investigação, sobretudo, em face da lacuna de avaliação da gestão do processo, porque a modalidade de transferência de recursos financeiros, além de movimentar uma soma considerável de valores, tanto no estado do Ceará, como em terreno nacional, mobiliza muitos outros tipos de recursos de ordem tecnológica, humana e gerencial, com repercussão na implantação das políticas públicas implementadas. Destaca-se, dentre esses recursos, a diversidade de atores que integram o processo desempenhando diferentes papeis.

Nesse diapasão, a questão que aparece e impulsiona o presente estudo é: qual a percepção dos gestores de instrumentos que operacionali-

zam as transferências voluntárias no estado do Ceará sobre a gestão do processo, tendo como enfoque parâmetros de eficiência e eficácia?

As transferências voluntárias têm como amparo teórico os estudos que discutem temas como federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e políticas públicas. "A questão da distribuição de recursos públicos no Brasil apresenta-se desde a implantação do federalismo no País" (COSTA *et al.*, 2011, p. 2).

Diante da proposta do artigo, o trabalho está estruturado em sete seções, da seguinte forma: 1) Introdução; 2) Referencial teórico, fundamentado nas discussões do federalismo fiscal, transferências voluntárias, e avaliação de políticas públicas; 3) Metodologia, onde se informa os procedimentos para a coleta de dados e o enquadramento teórico-metodológico da pesquisa; 4) Resultados, seção onde se apresentam os principais achados da pesquisa, contornando-os sob a ótica da eficiência e eficácia; 5) Discussão dos resultados, com apresentação e análise crítica dos mesmos; 6) Considerações finais, com um fechamento dos principais tópicos da discussão dos resultados, limitações e possibilidades de trabalhos futuros; e por último, 7) as Referências.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresentam-se nesta seção os conhecimentos teóricos que versam sobre a contextualização do federalismo fiscal, avaliação de políticas públicas, e sua relação com as transferências voluntárias, que se constituem modalidade de transferência intergovernamental, com destaque para suas peculiaridades, no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

### 2.1 O federalismo fiscal e as transferências voluntárias

Nos ensinamentos de Dallari (2011) o estado federal é um fenômeno moderno, seu nascimento data do século XVIII. Efetivou-se com a

constituição norte-americana em 1787. O modelo de federação, concebido como clássico, caracteriza-se como dual ou dualista, havendo duas esferas de poder, distintas e com competências próprias. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se um tipo diferenciado de federação, agora com a apresentação de três níveis de poder: União, entes estaduais e municipais (REIS, 2017). Isso quer dizer que o Brasil adota uma organização e distribuição do poder estatal na forma tripartite, com a União, exercendo o poder central em estados e municípios com governos próprios, dotados de autonomia administrativa e financeira (COSTA *et al*., 2011).

O Estado federal tem como base jurídica uma constituição que faz a repartição de competências entre União, estados e municípios. Essa forma de organização tem como consecução promover a integração entre os entes, de modo a vencerem as oposições naturais, transformando-as em solidariedade (DALLARI, 2011).

As transferências voluntárias constituem-se instrumento de realização de políticas públicas e se integram ao arcabouço teórico ligado ao federalismo fiscal, em particular ao federalismo do tipo cooperativo, assim chamado por Dallaverde (2016). Na posição da autora, o federalismo cooperativo caracteriza-se pela ajuda mútua entre o ente central e os entes federados, tendo por finalidade atingir objetivos comuns, principalmente aqueles ligados aos direitos fundamentais e sociais dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico do país.

Para se entender o conceito de federalismo cooperativo, faz-se necessário apropriar-se do conceito de federalismo já apresentado até aqui como a união dos entes federados, dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira, submetidos a um poder supremo. O federalismo fiscal decorre, por sua vez, da própria feição da Federação e da repartição de competências na área tributária com a repartição de recursos intergovernamentais, donde se incluem as receitas tributárias e outras formas de transferências de caráter constitucional e legal.

Para Gomes (2009) o objetivo geral das transferências intergovernamentais é assegurar autonomia financeira dos entes descentralizados para que possam definir as suas prioridades de gastos. O autor destaca que um sistema adequado de transferências intergovernamentais deve ter as seguintes características: flexibilidade, preservação da independência dos governos subnacionais na escolha de prioridades, previsibilidade e regularidade das transferências e a capacidade de não inibir a arrecadação local.

Quanto à classificação das transferências intergovernamentais, alguns autores fazem distinções quanto à natureza, forma de operacionalização, e destinação. Neste sentido, Dallaverde (2016), mas de modo geral os autores que abordam o tema adotam a divisão em transferências obrigatórias e voluntárias. O Senado Federal do Brasil também faz essa divisão por origem normativa. O mesmo critério é adotado pelo Tribunal de Contas da União (GOMES, 2009). As transferências obrigatórias são, assim, chamadas porque se efetivam por imposição legal: constitucional ou legal *stricto sensu*. As transferências voluntárias, por sua vez, não obedecem a critérios legais rígidos, e são originadas pela decisão política do administrador público (MARINS, 2016).

Rezende (2007) faz menção à literatura e à prática internacional que divide as transferências com relação ao uso dos recursos em: livres e condicionadas. Embora haja outros aspectos que as diferenciem, para o autor, a diferença primordial radica no grau de autonomia na aplicação dos recursos. As transferências livres, ou *block grants*, possuem um maior grau de autonomia, pois não se vinculam a nenhuma finalidade específica, podendo ser utilizadas pelo governo receptor da forma que lhe aprouver. As transferências condicionadas, ao contrário, limitam a autonomia do receptor dos recursos. No entanto, elas possuem mais variedades de modalidades do que as transferências livres. Já Gomes (2009) aborda o conceito das transferências voluntárias, sob o prisma do orçamento cedente, com apoio em Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), classificando-as em trans-

ferências intergovernamentais legais (ou automáticas) e transferências discricionárias ou voluntárias. A diferença se dá na primeira modalidade em função da constituição ou da lei; e a segunda, em função das negociações de autoridades em nível central, governos subnacionais e parlamento.

Para Marins (2016) as transferências de recursos financeiros são classificadas como obrigatórias e voluntárias, condicionadas ou incondicionadas. A classificação pelo autor é dada pelo articulado no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000.

> Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Assim as transferências voluntárias, como um tipo de modalidade das transferências intergovernamentais, são um recurso para execução de políticas públicas, e se operam no campo da voluntariedade de quem cede os recursos, e no campo da discricionariedade, em sua utilização, por parte de quem recebe os recursos. Essa discricionariedade evidentemente está jungida ao interesse comum. Discricionariedade e não arbitrariedade, porque as transferências voluntárias, também se operam no campo da legalidade, estando instruídas pelo regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000 (BRASIL, 2000), como se viu no dispositivo legal transcrito acima. As transferências voluntárias, portanto, têm suporte numa definição ligada à voluntariedade do gestor público e atendem aos requisitos de discricionariedade. Isso quer dizer que o gestor público pode empregar os recursos na execução de determinado programa ou projeto de interesse da administração pública, o que, por vezes, pode resultar em situações de interesse político-partidário (MOUTINHO, 2016).

E, se por um lado, são de utilização discricionária do administrador público, que possui mais maleabilidade na aplicação desses recursos, também se torna alvo de barganhas políticas. Baião *et al*. (2017) posicionando-se a esse respeito, asseveram que, em razão da discricionariedade da utilização da modalidade de transferências voluntárias, tem sido induzido a que os recursos sejam utilizados para fins políticos, beneficiando municípios que são da base de apoio do governo transferidor. A par dessa situação voltada para os fins políticos, apontados por estes e outros autores, as transferências voluntárias se prestam a um papel de suma importância no desenvolvimento das políticas públicas dos entes subnacionais ou, como afirmou Gomes (2009), uma importante fonte de recursos para os entes subnacionais, especialmente os de menor potencial econômico.

## 2.2 Enfoque legal e operacional das transferências voluntárias na União e no estado do Ceará

As transferências voluntárias, como modalidade de repasse de recursos financeiros aos entes subnacionais (estados e municípios) ou a entidades privadas e até pessoas físicas, não se traduzem numa única disposição legal. Existe um intrincado de legislação que se refere às transferências voluntárias. O enunciado do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) por si só não exaure todos os aspectos legais que revestem a modalidade. A referida lei, no seu artigo 4º, remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) editada anualmente pelos entes federados, a indicação das exigências e condições para as transferências de recursos para entes e entidades públicas e privadas. A LDO é uma lei que estipula os parâmetros anuais para a confecção do orçamento público dos estados, municípios e Distrito Federal.

Conti (2012) reclama da escassez de regulamentação das transferências voluntárias, que circunscrita, basicamente, ao dispositivo do art.

25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se eminentemente formal, porém sem diretrizes gerais que indiquem a forma mais clara de quem deve ser contemplado e os critérios a serem observados. De fato, o dispositivo legal do artigo 25 da lei supracitada, limita-se a conceituar transferências voluntárias informando em que consistem, e também por exclusão das outras formas de transferências intergovernamentais. Mas há aspectos relativos a esses repasses tais como condicionalidades, formas, destinatários, instrumentos utilizados e prestação de contas que se impõem por outras legislações. Bijos (2018, p. 324) se refere a uma "miríade de regras e procedimentos existentes", "entre a obtenção dos recursos e o provimento de bens e serviços públicos", relativos às transferências voluntárias. Além da LRF e da LDO, em nível federal, tem-se o Decreto nº 6.170/2007, de 25/07/2007 (BRASIL, 2007) que regulamenta os instrumentos legais até aqui já mencionados.

A alocação das transferências voluntárias ocorre, inicialmente, no Projeto da Lei Orçamentária, cuja elaboração é de responsabilidade do Poder Executivo. A referida Lei, após aprovada pelo Parlamento (federal, estadual ou municipal), pode receber novas inclusões de transferências voluntárias por meio das emendas parlamentares. As emendas parlamentares são, portanto, geradas no orçamento do ente federal, estadual ou municipal por proposição de um parlamentar. As emendas assumem um papel de relevância nas transferências voluntárias, pois se inserem num contexto de negociação política entre os poderes legislativo e executivo.

No Ceará, as emendas parlamentares, para efeito de transferências voluntárias, efetivam-se como termos de ajustes, disciplinadas no inciso I do artigo 2º do Decreto nº 32.811/2018, de 28/09/2018 (CEARÁ, 2018), e são celebrados entre o governo do estado do Ceará e os seus municípios. Os termos de ajustes, assim chamados, representam a forma de instrumento que efetiva o atendimento de uma demanda municipal para execução de obra ou serviço de interesse recíproco. Eles foram instituídos no

âmbito do Programa de Cooperação Federativa, disciplinado no Decreto nº 28.841/2007, de 27/08/2007 (CEARÁ, 2007), e alterações posteriores: Decreto nº 29.020/2007, de 25/10/2007 (CEARÁ, 2007), e Decreto nº 29.317/2008, de 11 de junho de 2008.

Cumpre ressaltar as recentes mudanças ocorridas no processamento das emendas parlamentares no estado do Ceará, ocorrida em março de 2021, por meio da Lei Complementar nº 234/2021 (CEARÁ, 2021), alterada pela Lei Complementar 243/2021 (CEARÁ, 2021), as quais determinaram a edição do Decreto 34.096/2021 (CEARÁ, 2021) o qual estabeleceu um tipo de modalidade especial de transferência feita diretamente ao ente beneficiado, sem a necessidade de celebração de instrumentos legais, como convênios e congêneres, importando, talvez, com mais celeridade; porém, deixando, supostamente, mais fragilizado o requisito da *accountability*. O Decreto Estadual nº 34.096 de 8 de junho de 2021 (CEARÁ, 2021), decorrente da citada Lei Complementar nº 234/2021 assim determina:

> Art. 2º Os recursos a que se refere o art. 1º, deste Decreto, serão transferidos ao município beneficiário, atestada sua adimplência, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, ao qual passarão a pertencer no ato da efetiva transferência financeira, devendo ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo municipal (CEARÁ, 2021).

As transferências voluntárias, também conhecidas como discricionárias, se efetivam por meio de instrumentos jurídicos estabelecidos entre entes da federação, com a finalidade de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Esses instrumentos legais se constituem em convênios ou contratos de repasse. Essa finalidade está ligada, em tese, como afirma Dallaverde (2016), à realização de despesas visando o desenvolvimento do ente federado.

O estado do Ceará tem, na Constituição Estadual de 1989 (CEARÁ, 1989) o marco legal para o disciplinamento das transferências de recursos financeiros, quando foram introduzidos os artigos 190-B e 190-C, por meio da Emenda Constitucional nº 75/2012 (CEARÁ, 2012), de 20

de dezembro, que sinalizou o tratamento a ser dado para as parcerias firmadas entre a Administração Pública e entes, entidades públicas, pessoas jurídicas do setor privado ou pessoas físicas, para a execução de projetos de interesses recíprocos, mediante convênios ou instrumentos congêneres.

Em decorrência da atualização da Lei Complementar nº 119/2012 foram editados os Decretos Estaduais nº 32.810/2018 e 32.811/2018 ambos de 28 de setembro de 2018, correspondentes, respectivamente, às parcerias celebradas entre os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e as Organizações da Sociedade Civil; e, convênios e instrumentos congêneres celebrados entre órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas. Os decretos estaduais apresentam pontos bastante comuns referentes ao disciplinamento das etapas do processo relativas à: divulgação de programas; cadastramento de parceiros; seleção; celebração do instrumento; execução; monitoramento e avaliação; prestação de contas e tomada de contas especial. Todas estas etapas estão disciplinadas em Portaria do Governo do Estado do Ceará, nº 218/2018, de 7 de novembro.

## 2.3 Avaliação de políticas públicas e transferências voluntárias

Na visão de Ala-Harja e Helgason (2014) a importância da avaliação parece ser percebida de muitas formas pelas pessoas que, em alguns casos, não conseguem enxergar a forma prática e os benefícios que podem ser trazidos para o redirecionamento das políticas públicas. Segundo os autores, alguns a percebiam como um modismo que gera burocracia e poucos resultados; outros a veem com pouca aplicação prática, incapaz de gerar resultados para políticas de grande alcance; outros temem o controle excessivo; e por último, há aqueles que questionam o valor da avaliação, num ambiente que é continuamente mensurado e tomado como base contratual. Mas os autores rebatem cada uma das posições, argumentando que a avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada devidamente a um arcabouço geral de gestão de desempenho.

Na lição de autores como Souza (2006) não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Gianezini *et al*. (2017) defendem que não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas há vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública. No mesmo alinhamento, Secchi (2013) informa que qualquer definição de política pública é arbitrária. Ele declara que não existe na literatura especializada um consenso sobre o que é política pública. O autor a define como "uma diretriz elaborada para definir um problema público" (SECCHI, 2013, p. 2). Para ele a política pública tem dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. E a resposta a um problema é entendida como coletivamente relevante.

Na perspectiva de revisitação dos conceitos de política pública, Souza (2006) condensa o pensamento de vários autores como Mead (1995), que a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. A mesma autora (SOUZA, 2006) convoca o pensamento de Peters (1986) para quem a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye (1984, p. 2) para quem a política pública é "o que o governo escolhe fazer ou não fazer"; e finalmente para Laswell (1936/1958), definir política pública significa responder às questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Ham (2015, p. 9) pronunciou-se da seguinte forma sobre o conceito de avaliação de políticas públicas: "o processo de coletar e analisar informações sobre um programa social, o seu público ou os seus impactos em um público, com o propósito explícito de melhorar a sua capacidade de atender o público da maneira pretendida[4]".

4 Tradução dos autores. No original: "*the process of collecting and analyzing information about a social program, its audience, or its impacts on an audience for the explicit purpose of improving its ability to serve the audience in intended ways*".

Quando a avaliação recai sobre as políticas públicas, de forma direta e bem simples Ala-Harja e Helgason (2014, p. 52) a definem como um: "processo de análise das políticas públicas, organizações e programas que enfatizam a confiabilidade e a utilidade das informações".

Na perspectiva deste artigo, enfatiza-se que avaliar significa verificar a consistência e racionalidade da gestão do processo das transferências voluntárias, de modo a permitir aos gestores tomarem decisões mais apropriadas, a partir dos conhecimentos dos fatores potencializadores e restritivos que impactam no alcance dos resultados almejados pelas parcerias.

## 3 METODOLOGIA

Para responder à questão da pesquisa, faz-se necessário antes abordar os conceitos de eficiência e eficácia, considerados como parâmetros para esta avaliação feita pelos gestores de instrumentos dos órgãos do poder executivo do estado do Ceará. Para Marinho e Façanha (2001, p. 2) "a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos". Consoante a essas definições, Draibe (2001) informa que a eficiência mede parâmetros de tempo e de custos. A eficácia, por sua vez, está apoiada em processos e sistemas adequados de implementação.

A formulação da questão volta-se para a avaliação de um processo de política pública, e assim sendo, está ligado a uma razão de ordem prática, como comentado por Gil (2008) que informa que se pode formular problemas voltados para a avaliação de certas ações ou programas. A pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, em exploratória, pois visa apresentar uma visão geral sobre fato novo, de modo a torná-lo mais explícito (GIL, 2008). Quanto à sua natureza é uma pesquisa aplicada, pois segundo Prodanov e Freitas (2013) visa produzir conhecimento para aplicação prática, para a solução de problemas específicos. Quanto à forma de aborda-

gem do problema, a pesquisa classifica-se em quantitativa e qualitativa.

Os procedimentos para o trabalho empírico dessa pesquisa se deram com os gestores de instrumentos, operadores do sistema tecnológico e-Parcerias, gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará (CGE), responsável, em nível central, pelo gerenciamento do processo das transferências voluntárias. A escolha desses participantes se justifica por serem eles os atores do processo a quem mais foram atribuídas funções de responsabilidade de gestão, delegadas pela legislação estadual no âmbito da execução das parcerias.

A recolha de dados se deu por meio de questionário com 24 questões estruturadas, dentre as quais, se faz uso da escala Likert, e uma aberta, perfazendo um total de 25 questões, aplicado a uma amostra de 46 de um total de 106 gestores de instrumentos. O período de levantamento foi outubro/novembro de 2021, com base de gestores de instrumentos ativos desde outubro de 2020 a outubro de 2021. Os questionários foram aplicados por meio da plataforma Google Formulários, enviados aos endereços eletrônicos dos participantes da pesquisa.

As perguntas foram formuladas de modo a evidenciar as respostas dos gestores de instrumentos que se alinhassem ao conhecimento que eles têm a respeito do processo operacional e de seu fluxo, da legislação, do sistema e-Parcerias, e da interatividade que eles mantêm com a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

As respostas obtidas por meio dos questionários foram tratadas estatisticamente por meio da utilização do programa do SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), "software de análise estatística e tratamento de dados, vocacionado para as Ciências Sociais" (MARTINEZ; FERREIRA, 2007. p. 26). Optou-se por utilizar o software estatístico IBM SPSS 2.0, em razão da ferramenta permitir a análise da realidade social, através de artifícios estatísticos, favorecendo obter os melhores resultados científicos (MEIRELLES, 2014). Foram utilizadas estatísticas descritivas que fornecessem a melhor apresentação e descrição detalhada dos resultados

obtidos. Tal apresentação é feita através das frequências absolutas e relativas observadas, além do percentual acumulado (MARTINS, 2002).

## 4 RESULTADOS

A seção a seguir apresenta os principais resultados da pesquisa realizada com os gestores de instrumentos que operacionalizam a sistemática das transferências voluntárias no estado do Ceará. Nesse diapasão, além da caracterização desse público, informam-se os resultados relativos ao conhecimento sobre a legislação estadual que trata da matéria, da ferramenta tecnológica do e-Parcerias, utilizada para efetivação das transferências voluntárias, e aspectos relativos à gestão do processo.

### 4.1 Dados sociodemográficos da amostra da pesquisa

Nesta seção serão apresentados os resultados relativos à percepção dos gestores de instrumentos dos órgãos do poder executivo do estado do Ceará, sendo destacados aqueles que mais se aproximam dos pontos de avaliação de eficiência e da eficácia em relação à gestão do processo. Apresenta-se na Tabela 1 os aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos.

Tabela 1 – Aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos – frequências

| Variáveis | | Frequência | % |
|---|---|---|---|
| Qual o gênero? | Masculino | 23 | 50.0 |
| | Feminino | 23 | 50.0 |
| | Total | 46 | 100.0 |
| Qual o seu grau de instrução? | Ensino Médio / Técnico | 4 | 8.7 |
| | Ensino Superior | 13 | 28.3 |
| | Mestrado / Especialização | 29 | 63.0 |
| | Total | 46 | 100.0 |

Tabela 1 – Aspectos sociodemográficos dos gestores de instrumentos – frequências (continuação)

| Variáveis | | Frequência | % |
|---|---|---|---|
| É servidor efetivo? | Não | 15 | 32.6 |
| | Sim | 31 | 67.4 |
| | Total | 46 | 100.0 |
| Encontra-se lotado em seu órgão de origem? | Cedido de outro órgão | 4 | 8.7 |
| | Lotado no órgão de origem | 42 | 91.3 |
| | Total | 46 | 100.0 |
| Tempo de experiência como Gestor do Instrumento | Menos de 1 ano | 11 | 23.9 |
| | Entre 1 ano e menos que 3 anos | 12 | 26.1 |
| | Entre 3 e 5 anos | 17 | 37.0 |
| | Mais de 5 anos | 6 | 13.0 |
| | Total | 46 | 100.0 |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Ao analisar as características da amostra, percebe-se que o perfil dos gestores de instrumento tende a ser bem equilibrado em termos de gênero, com uma boa formação acadêmica (equivalente ao ensino superior ou pós-graduação), majoritariamente com postos de trabalhos estáveis (servidores efetivos) e com tempo de atuação relevante como gestor de instrumento, após um ano na função.

## 4.2 Conhecimento sobre a legislação das transferências voluntárias

Quanto ao domínio da legislação, observou-se que em uma escala de 1 a 10, sendo 1 insuficiente e 10 para excelente, mais de 54% da mostra detém um conhecimento de até 7 pontos na escala apresentada, enquanto apenas 6,5% manifestaram ter conhecimento considerado excelente. O maior percentual observado foi entre os níveis 7 e 8 (13 indivíduos; 28,3% e 10 indivíduos; 21,7%, respectivamente). Nenhum gestor afirmou ter conhecimento insuficiente a respeito da legislação e um total de 2,2% (1 indivíduo) assinalou um conhecimento de nível 2 (Tabela 2).

Considerando a escala de avaliação sobre o conhecimento, apesar de se apresentar resultados de autoavaliação, obtém-se um nível elevado de conhecimento sobre legislação por parte dos gestores de instrumentos. Esta variável que se destaca como elemento indutor da eficácia da gestão do processo, mostrou-se com parâmetros percentuais otimistas. Deve-se ressaltar também, que este nível de conhecimento sobre a legislação manifesta-se apesar do pouco tempo de experiência constatado entre os gestores de instrumento. Isto pode ser atribuído ao fato da maioria dos gestores terem uma boa formação acadêmica.

Tabela 2 – Domínio da legislação das transferências voluntárias

| Nível de Conhecimento | f | % |
|---|---|---|
| 2 | 1 | 2.2 |
| 4 | 3 | 6.5 |
| 5 | 6 | 13.0 |
| 6 | 2 | 4.3 |
| 7 | 13 | 28.3 |
| 8 | 10 | 21.7 |
| 9 | 8 | 17.4 |
| 10 | 3 | 6.5 |
| **Total** | **46** | **100.0** |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

O domínio da legislação é um pressuposto necessário para a viabilização de operacionalização do processo das transferências voluntárias. É possível operacionalizar o sistema sem conhecimento da legislação? Sim, porém isso redundaria em ineficácia na gestão do processo e na própria qualidade dos resultados dessa operacionalização. As respostas dos inquiridos mostraram que 76,1% da amostra detém um conhecimento acumulado até 8 na escala de 1 a 10, o que se infere ser um bom resultado para a gestão do processo. Na Tabela 3 constam as opiniões dos gestores sobre aspectos pormenorizados a respeito da legislação.

Tabela 3 – Legislação das transferências voluntárias: mudanças, compreensão, controle e gestão

| Ordem de concordância | Discordo Totalmente | | Discordo | | Indife-rente | | Concordo | | Concordo Totalmente | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Variável | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % |
| A legislação é de fácil compreensão. | 1 | 2.2 | 10 | 21.7 | 1 | 2.2 | 34 | 73.9 | 0 | 0.0 |
| A legislação facilita a gestão e operacionalização. | 2 | 4.3 | 5 | 10.9 | 5 | 10.9 | 34 | 73.9 | 0 | 0.0 |
| As mudanças na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo. | 1 | 2.2 | 5 | 10.9 | 5 | 10.9 | 35 | 76.1 | 1 | 2.2 |
| Os controles existentes na legislação influenciam o gestor do seu órgão ou entidade na hora de decidir sobre a escolha da parceria. | 1 | 2.2 | 6 | 13.0 | 9 | 19.6 | 30 | 65.2 | 0 | 0.0 |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Ao investigar as questões relacionadas à legislação, os gestores foram indagados sobre alguns aspectos tendo fornecido a sua opinião em uma escala de cinco pontos que varia entre "discordo totalmente" (sendo este equivalente a 1) a "concordo totalmente" (equivalente a 5). Sobre a assertiva de a "legislação é de fácil compreensão", conforme a Tabela 3 pode-se observar que, quando indagados a respeito da facilidade em compreender a legislação, quase 74% (34 indivíduos) dos indivíduos indicaram "concordar" que a compreendem.

Em termos de gestão e operacionalização, 73,9% assinalaram concordar que a legislação facilita a gestão e a operacionalização das transações. Quanto à assertiva "as mudanças ocorridas na legislação contribuíram para melhorar a gestão do processo", mais de 76% dos respondentes afirmaram "concordar".

A respeito dos controles existentes na legislação, embora o nível de concordância tenha sido menor, aproximadamente 65,2% dos gestores concordam que os controles influenciam os gestores máximos dos órgãos na escolha da parceria. No entanto, é um indicador de eficácia que precisa avançar para que os resultados da gestão do processo sejam melhores.

## 4.3 Conhecimento sobre o fluxo do processo das transferências voluntárias

A seguir, analisa-se o conhecimento dos gestores de instrumento relativamente ao fluxo do processo de transferências voluntárias. A respeito disso (Tabela 4), 63% dos gestores concordaram com a afirmação de que eles dominam o conhecimento do fluxo de transferências.

Tabela 4 – Conhecimento do fluxo do processo das transferências voluntárias

| Ordem de Concordância | f | % | % Acumulado |
|---|---|---|---|
| Discordo Totalmente | 3 | 6.5 | 6.5 |
| Discordo | 1 | 2.2 | 8.7 |
| Indiferente | 8 | 17.4 | 26.1 |
| Concordo | 29 | 63.0 | 89.1 |
| Concordo Totalmente | 5 | 10.9 | 100.0 |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Mesmo com o percentual de mais de 26% entre os que "discordam" e os "indiferentes" quanto ao conhecimento do fluxo de processos, há, porém, uma maioria dos gestores que afirma ter conhecimento do fluxo. Esse resultado, aliado ao domínio da legislação por parte dos gestores de instrumento, torna-se um ponto forte em prol da eficácia/eficiência do processo. Quanto às outras questões referentes ao fluxo do processo, os gestores foram indagados a respeito de aspectos relacionados à dificuldade, celeridade e complexidade do processo, tendo-lhes sido pedido para ordenar as etapas listadas de 1 a 7 representando o grau de dificuldade, sendo que o 1 representava "extremamente fácil" e 7 "extremamente difícil".

Conforme exibido na Tabela 5, em termos de frequência das respostas obtidas, as diversas etapas do processo apresentaram percentuais semelhantes entre os diferentes níveis de escala. No entanto, a etapa "prestação de contas" revelou-se ser a etapa considerada como "extremamente difícil" (f =6; 13%), seguida pela "execução" e "monitoramento" que

apresentaram valores semelhantes (f = 4; 8,7%). Quanto às assinaladas majoritariamente como "extremamente fácil", tem-se o "cadastramento de parceiros" (f = 10; 21,7%) e "divulgação de programas" (f = 8; 17,4%).

Tabela 5 – Grau de dificuldade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

| **Grau de dificuldade** | **Extremamente fácil** | | **2** | | **3** | | **4** | | **5** | | **6** | | **Extremamente difícil** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Etapas | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % |
| Divulgação de Programas | 8 | 17.4 | 6 | 13.0 | 14 | 30.4 | 10 | 21.7 | 5 | 10.9 | 1 | 2.2 | 2 | 4.3 |
| Cadastramento de Parceiros | 10 | 21.7 | 5 | 10.9 | 9 | 19.6 | 10 | 21.7 | 6 | 13.0 | 3 | 6.5 | 3 | 6.5 |
| Seleção | 7 | 15.2 | 6 | 13.0 | 9 | 19.6 | 15 | 32.6 | 3 | 6.5 | 3 | 6.5 | 3 | 6.5 |
| Celebração | 7 | 15.2 | 8 | 17.4 | 9 | 19.6 | 6 | 13.0 | 11 | 23.9 | 4 | 8.7 | 1 | 2.2 |
| Execução | 4 | 8.7 | 4 | 8.7 | 5 | 10.9 | 13 | 28.3 | 9 | 19.6 | 7 | 15.2 | 4 | 8.7 |
| Monitoramento | 4 | 8.7 | 10 | 21.7 | 6 | 13.0 | 10 | 21.7 | 4 | 8.7 | 8 | 17.4 | 4 | 8.7 |
| Prestação de Contas | 4 | 8.7 | 4 | 8.7 | 9 | 19.6 | 6 | 13.0 | 8 | 17.4 | 9 | 19.6 | 6 | 13.0 |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Gráfico 1 – Distribuição dos graus de dificuldades (de 1 a 7) por etapas do macroprocesso de transferências voluntárias




Fonte: dados da pesquisa (2021).

Constata-se quanto às etapas do processo que as etapas de "seleção", "execução" e "monitoramento", a resposta 4 foi a mais escolhida. As mesmas etapas foram ordenadas pelos gestores tendo em conta a sua celeridade. A classificação variou entre 1, sendo este equivalente a "extremamente moroso" e 7, sendo equivalendo a "extremamente célere", conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Grau de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

| **Grau de celeridade** | **Extremamente moroso** | | **2** | | **3** | | **4** | | **5** | | **6** | | **Extremamente célere** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Etapas | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % |
| Divulgação de Programas | 5 | 10.9 | 3 | 6.5 | 5 | 10.9 | 9 | 19.6 | 13 | 28.3 | 8 | 17.4 | 3 | 6.5 |
| Cadastramento de Parceiros | 4 | 8.7 | 2 | 4.3 | 7 | 15.2 | 10 | 21.7 | 11 | 23.9 | 10 | 21.7 | 2 | 4.3 |
| Seleção | 4 | 8.7 | 4 | 8.7 | 7 | 15.2 | 11 | 23.9 | 10 | 21.7 | 7 | 15.2 | 3 | 6.5 |
| Celebração | 3 | 6.5 | 4 | 8.7 | 7 | 15.2 | 13 | 28.3 | 8 | 17.4 | 9 | 19.6 | 2 | 4.3 |
| Execução | 3 | 6.5 | 3 | 6.5 | 10 | 21.7 | 11 | 23.9 | 9 | 19.6 | 5 | 10.9 | 5 | 10.9 |
| Monitoramento | 4 | 8.7 | 3 | 6.5 | 4 | 8.7 | 11 | 23.9 | 10 | 21.7 | 12 | 26.1 | 2 | 4.3 |
| Prestação de Contas | 4 | 8.7 | 2 | 4.3 | 7 | 15.2 | 11 | 23.9 | 9 | 19.6 | 9 | 19.6 | 4 | 8.7 |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Segundo os resultados apresentados, quando indagados sobre a celeridade de desenvolvimento das etapas do processo das transferências voluntárias, os gestores de instrumentos também apresentaram uma resposta relativamente homogênea sobre as mesmas. Objetivou-se com essa questão identificar que etapas concorrem (ou não) para que o processo seja mais célere, e por consequência, contribuem para a sua melhor eficiência.

Gráfico 2 – Distribuição dos graus de celeridade das etapas do processo de transferências voluntárias




Fonte: dados da pesquisa (2021).

Um terceiro fator a ser analisado sobre as etapas do fluxo corresponde à complexidade das mesmas. Assim, na Tabela 7, analisa-se este quesito de acordo com a opinião dos gestores, variando, as suas respostas, entre 1, que equivale às etapas pouco complexas, e 7, que equivale às etapas extremamente complexas.

Tabela 7 – Grau de complexidade das etapas do processo de transferências voluntárias – Frequências

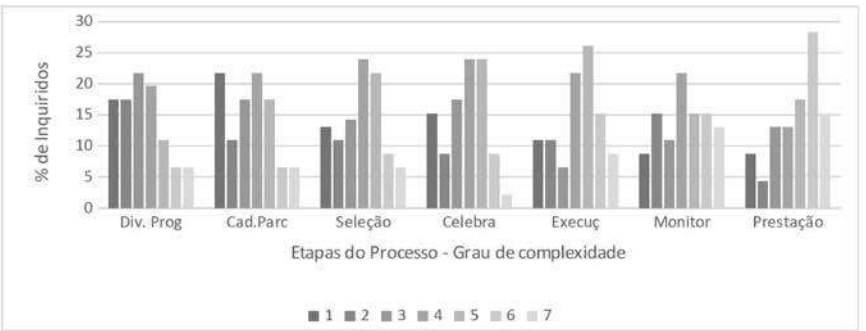
| **Grau de complexidade** | **Pouco complexa** | | **2** | | **3** | | **4** | | **5** | | **6** | | **Extremamente complexa** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Etapas | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % |
| Divulgação de Programas | 8 | 17.4 | 8 | 17.4 | 10 | 21.7 | 9 | 19.6 | 5 | 10.9 | 3 | 6.5 | 3 | 6.5 |
| Cadastramento de Parceiros | 10 | 21.7 | 5 | 10.9 | 8 | 17.4 | 10 | 21.7 | 2 | 17.4 | 3 | 6.5 | 3 | 6.5 |
| Seleção | 6 | 13.0 | 5 | 10.9 | 7 | 15.2 | 11 | 23.9 | 10 | 21.7 | 4 | 8.7 | 3 | 6.5 |
| Celebração | 7 | 15.2 | 4 | 8.7 | 8 | 17.4 | 11 | 23.9 | 11 | 23.9 | 4 | 8.7 | 1 | 2.2 |
| Execução | 5 | 10.9 | 5 | 10.9 | 3 | 6.5 | 10 | 21.7 | 12 | 26.1 | 7 | 15.2 | 4 | 8.7 |
| Monitoramento | 4 | 8.7 | 7 | 15.2 | 5 | 10.9 | 10 | 21.7 | 7 | 15.2 | 7 | 15.2 | 6 | 13.0 |
| Prestação de Contas | 4 | 8.7 | 2 | 4.3 | 6 | 13.0 | 6 | 13.0 | 8 | 17.4 | 13 | 28.3 | 7 | 15.2 |

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Como se pode ver na Tabela 7, a etapa de "prestação de contas", além de ser considerada a mais difícil e a segunda mais célere, também foi considerada (pela maioria dos respondentes) como a mais complexa (f = 7; 15,2%); a etapa de monitoramento foi considerada como a segunda de maior complexidade (f = 7; 15.2%). Em contrapartida, as etapas selecionadas como sendo as "extremamente menos complexas" correspondem a "cadastramento de parceiros" (f = 10; 21,7%) e "divulgação de programas" (f= 17,4%). Adicionalmente, as etapas de "celebração" (f = 15,2%), "seleção" (f = 6; 13%) e "execução" (f = 5; 10,9%) também são consideradas pelos respondentes como sendo pouco complexas.

O Gráfico ilustra a distribuição dos graus de complexidade apontados pelos inquiridos nas etapas do processo. Mais uma vez, se percebe a centralidade de respostas nos graus 4, 5, com destaque para as etapas de cadastramento de parceiros, seleção, celebração e execução. Mas a etapa de prestação de contas é realmente apontada como a mais complexa, com graus 6 e 7.

Gráfico 3 – Distribuição dos graus de complexidade das etapas do processo de Transferências Voluntárias




Fonte: dados da pesquisa (2021).

## 4.4 Conhecimento sobre a ferramenta tecnológica e-Parcerias

O sistema e-Parcerias é a ferramenta tecnológica que operacionaliza as etapas do processo de transferências voluntárias no Ceará. Ela foi oficializada em 11 de março de 2014 com a publicação da Portaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, nº 031/2014. A Tabela 8 apresenta o conhecimento dos gestores de instrumentos sobre a ferramenta.

Tabela 2 – Conhecimento e utilização do sistema e-Parcerias

| Variáveis | Discordo totalmente | | Discordo | | Indiferente | | Concordo | | Concordo totalmente | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | f | % | f | % | f | % | f | % | f | % |
| O Sistema e-Parcerias dá resultados quanto à eficiência do processo (considere a eficiência quanto ao uso dos recursos: tempo, custos, produtividade do processo). | 1 | 2.2 | 7 | 15.2 | 7 | 15.2 | 25 | 54.3 | 6 | 13.0 |
| Os atos/procedimentos dentro do Sistema e-Parcerias guardam estreita identificação com a legislação. | 1 | 2.2 | 4 | 8.7 | 4 | 8.7 | 27 | 58.7 | 9 | 19.6 |
| O Sistema e-Parcerias dá suporte a sua tomada de decisão no âmbito de suas competências. | 1 | 2.2 | 3 | 6.5 | 5 | 10.9 | 32 | 69.6 | 5 | 10.9 |
| O Sistema e-Parcerias dá suporte à tomada de decisão do gestor máximo do órgão. | 1 | 2.2 | 2 | 4.3 | 11 | 23.9 | 27 | 58.7 | 5 | 10.9 |
| O Sistema e-Parcerias é de fácil navegação, compreensão e manuseio. | 3 | 6.5 | 11 | 23.9 | 6 | 13.0 | 24 | 52.2 | 2 | 4.3 |

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados do questionário da pesquisa com gestores de instrumentos do Sistema e-Parcerias/Ceará em outubro/novembro (2021).

Observa-se que um total de 54,3% dos gestores ($f$ = 25) esteve em concordância com o fato do sistema e-Parcerias promover a eficiência do

processo. Quanto aos procedimentos dentro do sistema, um percentual ainda maior ($f$ = 27; 58,7%) concordou com o fato destes terem estreita relação com a legislação. A percentagem de gestores de instrumentos que concordaram com a afirmativa de que o sistema dá suporte à sua tomada de decisão, no âmbito de suas competências, foi próxima dos 70% ($f$ = 32).

Outra questão investigada foi a respeito do suporte que o sistema "e-Parcerias" fornece ao gestor máximo do órgão, em termos de tomada de decisão. O percentual de gestores que "concorda" com esta afirmação foi de 58,7%. Esse percentual é inferior ao número de gestores de instrumentos que acha que o "sistema dá suporte à sua tomada de decisão no âmbito de suas competências", que foi de 69,6%. Por último, sobre a facilidade para a utilização do sistema, um maior número de gestores (24) concordou com a afirmação (52,2%).

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, destaca-se as respostas dos gestores de instrumento ao questionário, no que diz respeito aos indicadores de eficiência e eficácia da gestão do processo. Importante relevar que dentre as variáveis para a análise dos indicadores de eficiência e eficácia relativas à gestão do processo estão: a legislação, o sistema tecnológico e-Parcerias e a etapa de prestação de contas.

Os indicadores de eficiência encontram-se fundamentados nas questões ligadas aos custos (recursos) e ao custo de gestão do tempo das transferências voluntárias que agilizam o processo permitindo a retirada de óbices ou gargalos na fluidez do processo. No sentido deste último, destaca-se nos resultados apresentados acima, o grau de dificuldade, de celeridade e complexidade do processo. Essas três variáveis abordadas no questionário apontam para uma necessidade de melhoria na gestão do processo. Em princípio, pode-se considerar que a celeridade pode ser uma variável impactada pelas outras duas: "dificuldade" e "complexidade", pois

segundo Bijus (2018, p. 343), a celeridade pode ser afetada por aspectos institucionais e atores mesmo sem poder decisório no processo.

Nesse caso, nos resultados, chama atenção a etapa de prestação de contas que foi considerada a mais difícil, e também a mais complexa. Parece ser paradoxal, no entanto, porque foi considerada como a segunda mais célere, donde se conclui que, apesar da dificuldade e complexidade da etapa, ela consegue ter certo destaque na variável da celeridade, e isso pode ser compreendido, em parte, pelos prazos legais que devem ser cumpridos pelos atores institucionais do processo.

Outro indicador analisado diz respeito aos resultados do sistema tecnológico e-Parcerias quanto à eficiência da gestão do processo considerando o uso dos recursos (custos, tempo, produtividade). Sobre esse prisma, os gestores de instrumentos afirmaram concordar, totalizando um percentual de 67,03%, entre os que concordam e concordam totalmente, contra 32,24% somados os que discordam e os indiferentes ao questionamento.

Quanto à eficácia da gestão do processo, tomam-se como destaques os indicadores relativos ao conhecimento da legislação, do fluxo do processo e do sistema e-Parcerias. O conhecimento da legislação, como um elemento indutor da eficácia da gestão do processo, mostrou-se em parâmetros percentuais otimistas, com cerca de 54% dos respondentes a admitir conhecer a legislação, num intervalo de conhecimento de 7 a 10 pontos, considerada a escala de 1 a 10, sendo 1 "insuficiente" e 10 "excelente". Para corroborar esse resultado, ao serem indagados sobre a legislação facilitar a gestão e a operacionalização das parcerias, aproximadamente 74% concordaram com a afirmativa.

Outro ponto que revela a eficácia da gestão do processo é o seu fluxo. Nesse ponto, os gestores de instrumentos foram concordes em admitir domínio do fluxo, e concordaram com a máxima de que os resultados das parcerias efetivadas estão relacionados ao conhecimento do fluxo, associado à boa gestão.

Sobre o sistema e-Parcerias e sua relação com a legislação, verificou-se que o mesmo guarda estreita relação com a legislação, apontado por 58,7% dos questionados, bem como se verifica que aproximadamente 70% dos respondentes concordam com o fato do Sistema e-Parcerias dar suporte à tomada de decisão. Sobre a utilização do sistema, em aspectos que dizem respeito à facilidade, compreensão e navegabilidade no mesmo, apesar de um número considerável de respondentes concordar com a afirmação (52,2%), há um percentual que discorda a respeito (23,9%), indicando uma necessidade de se aperfeiçoar esse instrumento para que mais usuários do sistema estejam satisfeitos.

Desse modo, o sistema e-Parcerias apresenta dois pontos fortes: a estreita relação com a legislação, o que cabe dizer que os seus procedimentos atendem ao previsto na legislação, e que ainda, dá suporte à tomada de decisão pelos gestores, tanto aos de instrumentos, com percentual próximo dos 70%, quanto dos gestores máximos dos órgãos, em percentual ainda que menor (58,7%). Esses percentuais indicam a força do sistema e-Parcerias constituindo-se em importante ferramenta para operacionalização das transferências voluntárias, e contribuindo para a eficácia da gestão do processo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresentou as percepções dos gestores de instrumento quanto à eficiência e eficácia da gestão do processo, e isso pautado nas variáveis de: legislação, sistema tecnológico que operacionaliza as transferências no estado do Ceará – e-Parcerias e a prestação de contas, tomada como uma importante variável de verificação para eficácia do processo.

Na esteira do que preconizou Draibe (2001, p. 35, destaque nosso) sobre a avaliação de eficácia "quando se examinam os processos e sistemas de implementação, são eficazes aqueles nos quais predominam fatores facilitadores de resultados, em quantidade e qualidades máximas *e em menor tempo de execução"*. Sob esse prisma, o elemento facilitador de

resultados na gestão do processo das transferências é o conhecimento da legislação. Também sob a ótica do gestor e, possivelmente associados ao alto grau de domínio da legislação, foi possível averiguar que esta dá um grande suporte para uma melhor execução e gestão do fluxo de transferências voluntárias. Quanto ao sistema e-Parcerias os resultados das opiniões expressas pelos respondentes revelam a credibilidade na ferramenta como um apoio para a gestão do processo, declarando-a como aliada no suporte à tomada de decisões, tanto no nível da decisão central dos gestores de instrumentos quanto no nível da decisão dos gestores máximos.

As limitações desse trabalho dizem respeito à abrangência dos dados, que, em face da necessidade de redução do escopo do artigo, não puderam ser explorados em mais detalhes, enriquecendo essa avaliação. Outra limitação diz respeito à complexa rede de atores e suas participações no processo das transferências voluntárias que não puderam ser ouvidos nessa pesquisa. Quanto às contribuições, elas se delineiam a partir das discussões teóricas, com fomento na legislação das transferências voluntárias e seu contexto no federalismo fiscal do tipo cooperativo. Os resultados aportam para a reflexão sobre gestão de processo no âmbito das instituições públicas que fazem parcerias de recursos transferidos de modo voluntário. Além desses, possibilita uma visão sistêmica, ainda que de forma sumária do processo em seus aspectos legais, gerenciais e operacionais, que podem colaborar sobremodo para o processo decisório. O aporte teórico-prático abordado contribui para o debate no âmbito acadêmico-científico nas instituições públicas e nas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334. Acesso em: 5 maio 2022.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. da; SOUZA, F. S. R. N. de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

BIJOS, D. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. **Desenvolvimento em Questão**, [*S.l.*], v. 16, n. 44, p. 322-350, jul./set. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

CEARÁ. **Constituição do estado do Ceará, 1989**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP,2018. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara. Acesso em: 16 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 28.841, de 23 de agosto de 2007**. Institui o Programa de Cooperação Federativa, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral

do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-28.841-23-de-agosto-de--2007-D.O.E-23-de-agosto-de-2007-1-1.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 29.020, de 25 de outubro de 2007**. Altera o Decreto nº 28.841 de 23 de agosto de 2007, que institui o Programa de Cooperação Federativa no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-29.020-25-de-outubro-de-2007-D.O.E--29-de-outubro-de-2007-1-1.pdf. Acesso em 4 jun. 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 29.317, de 11 de junho de 2008**. Altera o Decreto nº 28.841, de 23 de agosto de 2007, na forma que indica.

CEARÁ. Emenda Constitucional do Estado do Ceará nº 75 de dezembro de 2012. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará** de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75_2012-Controle-Interno.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 32.810, de 28 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras para celebração de parcerias em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e as organizações da sociedade civil. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias--com-OSC.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 32.811, de 28 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras para convênios e instrumentos congêneres realizados

em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: ttps://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com--OSC.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Portaria nº 018/2018**, **de 7 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a operacionalização de parcerias, convênios e instrumentos congêneres realizados em regime de mutua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e as organizações da sociedade civil, entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas, em conformidade com os Decretos Estaduais nº 32.810/2018 e nº 32.811/2018 e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/09/do20181107p01-1.pdf-1.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 234**, **9 de março de 2021**. Institui Ação de Fortalecimento do Programa de Cooperação Federativa – PCF. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2021/03/do20210309p01-LEI-COMPLEMENTAR-No234-09-demarco-de-2021.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 243, 31 de maio de 2021**. Altera a Lei Complementar n º234, de 9 de março de 2021. PCF. Fortaleza, CE: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2021/06/do20210531p--01-LEI-COMPLEMENTAR-No243-31-demaio-de-2021.-1-1.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 34.096, de 8 de junho de 2021**. Dispõe sobre as normas aplicáveis à transferência especial de recursos financeiros no âmbito do programa de cooperação federativa - PCF, nos termos da lei complementar nº 234, de 9 de março de 2021, com redação alterada pela lei complementar nº 243, de 31 de maio de 2021, e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/DECRETOPROCESSO-ELETRONICO-1.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 34.096, de 8 de junho de 2021**. Dispõe sobre as Normas aplicáveis à Transferência Especial de Recursos Financeiros no Âmbito do Programa de Cooperação Federativa - PCF, nos Termos da Lei Complementar nº 234, de 9 de março de 2021, com redação alterada pela Lei Complementar nº 243, de 31 de maio de 2021, e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/DECRETO-PROCESSO-ELETRONICO-1.pdf. Acesso em: 4 jun. 2022.

CONTI, J. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Consultor Jurídico**, [*S.l.*], 2012. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo. Acesso em: 5 jun. 2022.

COSTA, C. C. de M. *et al*. Fatores associados às transferências voluntárias da União para os estados brasileiros. *In*: **EnANPAD**, p. 1-16. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/index_event. Acesso em: 1 maio 2023DALLAVERDE, K. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blücher, 2016. E-book.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva. 2011.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. do C. B. (ed.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, p.13-42. 2001. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763. Acesso em: 1 maio 2023.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice- Hall. 1984.

GIANEZINI, K.; BARRETTO, L. M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S. de L.; BARBOSA, G. D.; VIEIRA, R. de S. POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, [*S. l.*], v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084. Disponível em: http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262. Acesso em: 10 maio 2022.

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

GOMES, E. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Direito Público, v. 1, n. 27, p. 76-93, 2009. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565. Acesso em: 20 maio 2022.

HAM, S. H. **Social program evaluation and interpretation**: a literature review. ResearchGate, p. 8-38. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265225331_Social_Program_Evaluation_And_Interpretation_A_Literature_Review. Acesso em: 20 abr. 2022.

LASWELL, H. D. **Politics**: Who gets what, when, how. Cleveland. New York: Meridian Books. 1936/1958.

LYNN, L. E. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. 1980.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais**: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, p. 1-22. 2001. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060. Acesso em: 6 maio 2022.

MARINS, D. V. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

MARTINEZ, L. F.; FERREIRA, A. I. **Análise de dados com SPPS**: primeiros passos. Lisboa: Escolar Editora, 2007.

MARTINS, G. **Estatística geral e aplicada**. São Paulo: Atlas. 2002.

MEAD, L. M. **Public Policy**: vision, potential, limits. Policy Currents, v. 68, n. 3, p. 1-4, fev. 1995.

MEIRELLES, M. **O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política:** uma breve introdução. Pensamento Plural, v. 14, p. 65-92, 2014.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N. J.: Chatham House. 1986.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

REZENDE, F. Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal**, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007. Doi: 10.14409/da.v1i9.1224.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Doi: 10.1590/s1517-45222006000200003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Controle interno e o Parlamento Estadual: uma análise da controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará

Internal Control and the State Parliament: an analysis of the Controllership of the Legislative Assembly of Ceará

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.876

**Taise de Almeida Vasconcelos**[1]
**Neiara de Morais Bezerra**[2]
**Samuel Leite Castelo**[3]

## RESUMO

O artigo analisa a atuação da Controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará à luz dos dispositivos infraconstitucionais relacionados ao controle interno. A área de conhecimento sobre controle interno aplicado ao setor público é pujante, mas pouco se conhece a respeito das contribuições científicas desenvolvidas sobre este ramo de conhecimento no contexto do Poder Legislativo. A metodologia recorreu à análise documental e bibliográfica sobre o controle interno com abordagem acerca da legislação e boas práticas sobre o tema. Foram realizadas entrevistas com gestores das áreas da controladoria. O uso conjunto destas técnicas permite caracterizar esta pesquisa como um estudo de caso. Os resultados expressam que a Assembleia Legislativa do Ceará (Alece) se reestruturou administrativamente, adequando-se parcialmente às boas práticas e proposituras legais

1 Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Controladoria Governamental pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Christus e em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza. Professora na Escola Superior do Parlamento Cearense e atua como Advogada e Consultora. E-mail: taiseavasconcelos@gmail.com

2 Doutora em Democracia no Século XXI pela Universidade de Coimbra e graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e realiza atividades de pesquisa, docência e consultoria em temas como: instituições participativas, observatórios de políticas públicas, monitoramento e avaliação social de políticas, transparência e governança pública. E-mail: neiara.morais@gmail.com

3 Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza. Graduado em Ciências Contábeis. Professor Adjunto do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará e Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: samuel.castelo@uece.br

internacionais e nacionais nas atividades e mecanismos voltados ao controle interno preventivo, auditoria interna, transparência, gestão de riscos, integridade e qualidade da gestão.

**Palavras-chave**: controle interno; controladoria; Poder Legislativo.

## ABSTRACT

This paper analyzes the Comptroller of the Legislative Assembly of Ceará in the light of the evolution of internal control. The area of knowledge on internal control applied to the public sector is thriving, but little is known about the scientific contributions developed in this branch of knowledge in the context of the Legislative Power. It used a documentary and bibliographic analysis of internal control as a methodology, with an approach on the legislation and good practices on the subject. Interviews were conducted with managers of the controllership areas. The joint use of these techniques allows us to characterize this research as a case study. The results express that the Legislative Assembly of Ceará (Alece) was administratively restructured, adapting to good practices and international and national legal proposals in activities and mechanisms aimed at preventive internal control, internal audit, transparency, risk management, integrity, and management quality.

**Keywords**: internal control; controllership; Legislature Power.

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

CC BY NC open access

Data de submissão: 28/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000, o controle interno tem registrado uma importante evolução, com avanços no seu delineamento, compreensão e influência na melhoria dos processos de gestão da administração pública, tanto em seus níveis de governo (federal, estadual ou municipal), como nas diferentes esferas do Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Essa evolução é acompanhada também pelo crescimento do número de estudos e produções científicas sobre o tema. Segundo Beuren e Zonatto (2014, p. 1137), diversos temas podem emergir na perspectiva teórico-empírica de investigação, tais como: a) administração pública gerencial; b) auditoria, controle interno, gestão de riscos e governança; c) controle interno em diferentes esferas do poder público; d) sistema, estrutura e práticas de controle interno; e) perfil dos gestores, nível de conhecimento e percepção dessa temática na área pública; f) avaliação de resultados da gestão pública; g) planejamento de auditorias com base na gestão de riscos; h) avaliação e auditoria de desempenho; i) controladoria e sistemas de informações gerenciais.

Dentre os diversos temas supracitados nas pesquisas empíricas identificadas sobre controles internos, destacam-se as abordagens sobre as práticas de governança e gestão corporativa (GNAN *et al*., 2011); riscos de cooperação em serviços terceirizados (JOHANSSON; SIVERBO, 2011); avaliação dos controles internos (OLIVEIRA; DA SILVA VIANA; CAMPELO, 2023); integração dos sistemas de controle internos (VIDAL, 2022); potencial de utilização do *Balanced Scorecard* (REID, 2011); análise dos limites e sustentabilidade da dívida pública e a importância da política fiscal na gestão da dívida pública (KOLAČEVIĆ; HRELJAC, 2011); auditoria interna do setor público (TURLEA *et al*., 2011); regulação pública (DORBECK-JUNG, 2010); tendências na privatização de autoestradas (reformas de regulamentação) (ALBALATE; BEL; FAGEDA, 2009); abertura de mercados (entrada de bancos estrangeiros em sis-

temas financeiros) (ABURIME, 2007); aderência do sistema de controles internos ao *Committee of Sponsoring Organizations* (Coso) (SOARES; RODRIGUES JÚNIOR, 2019).

No entanto, percebe-se uma lacuna na literatura, pois apesar da relevância do controle interno para o setor público, poucos são os estudos a respeito das contribuições científicas desenvolvidas sobre o sistema de controle interno e a sua relação no contexto do Poder Legislativo. Esta lacuna serviu de estímulo para a escolha do objeto da presente pesquisa: a Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece).

Assim, a questão que guia este artigo é: como atua o sistema de controle interno da Controladoria da Alece? Seguindo a trilha desta pergunta de partida, o trabalho tem como objetivo geral: analisar a atuação do sistema de controle interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará à luz dos dispositivos infraconstitucionais. E como objetivos específicos: a) mostrar a evolução dos marcos do sistema de controle interno; b) analisar a estrutura organizacional, as atribuições da Controladoria da Alece e suas relações com a evolução dos marcos do controle interno.

A pesquisa é de natureza qualitativa, cujo trabalho de campo oferece a possibilidade de aproximação com aquilo que se deseja conhecer e estudar para gerar conhecimento a partir da realidade existente no campo (MINAYO, 2002). Quanto às técnicas de coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a observação do sítio oficial da Alece e a realização de entrevistas com atores-chave da Controladoria da Alece.

Este artigo está organizado em quatro seções, incluída esta parte introdutória. Na seção seguinte, faz-se uma apresentação da evolução dos marcos do sistema de controle interno, com destaque para sua base normativa e influências internacionais. Posteriormente, um breve relato das estratégias metodológicas utilizadas. Na quarta seção, apresenta-se a Controladoria da Alece, suas atribuições e estrutura administrativa, bem como a análise do estudo de caso. Já no último segmento, são expostas as

considerações finais, em que se evidenciam os principais resultados e as propostas para agendas futuras de investigação.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nessa seção, será apresentado o sistema de controle interno, sua caracterização, os aspectos constitucionais e infraconstitucionais, as atividades de auditoria interna e o modelo de capacidade de auditoria interna.

### 2.1 Os marcos legais do Sistema de Controle Interno

Os controles internos são procedimentos que devem seguir métodos para a garantia dos objetivos dos órgãos de forma preventiva (PETER; MACHADO, 2014, p. 24). O planejamento, os métodos e as metas devem servir de base para a realização dessa atividade de controle, pois esse mecanismo visa minimizar os riscos, visto que, por meio de informações, possibilita-se o surgimento de sugestões, propostas e medidas a serem adotadas para assegurar que os objetivos sejam alcançados.

No Brasil, a Constituição Federal de 1967 já dispunha, em sua seção sobre a fiscalização financeira e orçamentária, que o Poder Executivo deveria manter um sistema de controle interno, dentre outras razões, para criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa (BRASIL, 1967).

Na vigente Constituição, a imposição de implantação de um sistema de controle interno na administração pública está prevista no artigo 31, que trata da fiscalização no âmbito municipal; no artigo 70, que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como no artigo 74, que estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter sistema de controle

interno, apresentando um rol de finalidades que contemple a avaliação da execução de leis orçamentárias, a legalidade e os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o apoio ao controle externo, dentre outros (BRASIL, 1988).

O controle interno é, portanto, uma exigência constitucional que possibilita a realização de verificações acerca das ações da gestão e tem o condão de auxiliar o gestor, com a função de fiscalizar e de agir de maneira preventiva, com o objetivo de evitar os eventuais erros, desperdícios e fraudes. Esse instrumento visa oferecer ao administrador informações acerca de parâmetros legais, bem como o cumprimento das peças orçamentárias, e buscar a assegurar o controle social, por meio da transparência. O controle interno deve apoiar o controle externo e ser meio para o controle social, com procedimentos visando à manutenção dos registros das atividades, realizações e programas desenvolvidos de forma atualizada e transparente (BRASIL, 1988).

Além da Constituição Federal, diversas normas disciplinam a funcionalidade dos controles internos no setor público, com destaque para a Lei Complementar nº 4.320/64 - Lei de Finanças Públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em linhas gerais, observa-se que estas normas fazem referência aos controles interno e externo no setor público, mas não apresentam definições ou especificações sobre sua natureza.

No que concerne ao Controle da Execução Orçamentária, a Lei nº 4.320/64, estabelece, em seu art. 76, que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar. Destaca-se que o parágrafo 1º, do art. 1º da LRF, prevê expressamente que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e

corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (SILVA *et al*., 2017; VIEIRA, 2007).

Segundo Reis (2017) duas modificações fundamentais no sistema de controle interno ocorreram em 2000 e 2001, respectivamente: a extinção das Cisets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada ministério) e a Medida Provisória (MP) nº 2.143-31/2001, cuja finalidade era conferir *status* de Ministério à Corregedoria-Geral da União. A medida significaria a mudança da própria lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, baseado na realização de auditorias por servidores lotados nos próprios ministérios, para outro, centralizado em uma unidade externa a esses órgãos (REIS, 2017).

Em 2002, o Decreto nº 4.177/2002, avocou para a Corregedoria as competências de controle interno e auditoria da Casa Civil, bem como as de ouvidora-geral, que eram geridas pelo Ministério da Justiça. Em seguida, o Decreto nº 4.304/02 estabelece, como Órgão Central, a Controladoria-Geral da União, responsável por orientar e supervisionar os órgãos que compõem o Sistema, inclusive a Secretaria Federal de Controle Interno (REIS, 2017).

A gestão de riscos, integridade e controles internos da gestão (GIRC), conhecida internacionalmente como *Governance, Risk and Compliance* (GRC) (COSO, 2007), tem como primeira grande referência mundial a metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso). Em 1992, o Comitê publicou o guia Internal *Control–Integrated Framework* (Coso I). Esse modelo, concebido para o combate de fraudes contábeis, é formado por componentes integrados, que incluem a avaliação de riscos e a melhoria das atividades de controle interno (COSO, 2007; MATTAR; FONSECA, 2022).

Segundo Mattar e Fonseca (2022), Reis (2017) e Silva *et al*. (2017), as normas seguintes sofreram influências do Coso I:

a) o Decreto nº 4.923/2003 dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, tem como atribuição, entre outras,

sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da Administração Pública Federal;

b) o Decreto nº 5.481/05 dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e cria exigência, destacando a importância da divulgação de relatórios abertos ao público;

c) a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) garantiu o acesso do cidadão às diversas informações referentes à gestão pública, incluindo informação relativa "ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores";

d) o Decreto nº 7.724/2012 regulamenta a Lei de Acesso à Informação;

e) a Lei nº 13.303/2016 estabelece o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, disciplina, entre outras questões, os requisitos mínimos de transparência a serem observados por essas empresas.

Observa-se, nas normas supracitadas, que a maioria trata de questões relacionadas com as dimensões "informação e comunicação" e "ambiente de controle" propostas pelo Coso (SILVA *et al*., 2017; VIEIRA, 2007).

Para Reis (2017) as duas mudanças mais significativas registradas foram: i) a Lei nº 13.341/2016, responsável por renomear o órgão como Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e por retirá-lo da estrutura da Presidência da República, o que significou uma espécie de rebaixamento de seu *status* perante os órgãos supervisionados; e ii) o Decreto nº 8.910/2016, que atualizou a estrutura regimental, tendo, como principal novidade, a criação de uma diretoria específica na Secretaria Federal de Controle Interno para auditar e fiscalizar as empresas estatais, antes tratadas conjuntamente com a administração direta, autárquica e fundacional.

Em seguida, por meio da Instrução Normativa nº 01/2016, a integridade passou a protagonizar várias das abordagens preventivas adotadas

pela Secretaria Federal de Controle Interno e passou a utilizá-las como uma de suas estratégias, notadamente para a avaliação de riscos organizacionais, isto é, a detecção dos riscos tem se tornado um dos mecanismos possíveis tanto para a apuração de indícios de corrupção quanto para o aperfeiçoamento da gestão (REIS, 2017).

No entanto, a Instrução Normativa nº 3/2017 – CGU, foi crucial, pois aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, determinando que a Auditoria Interna governamental desempenhe atividades de avaliação e consultoria, ajudando o gestor público na estruturação da Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da gestão (GIRC) (MATTAR; FONSECA, 2022).

As normas mencionadas acima contribuem para o aprimoramento do controle interno da gestão pública ao conformar o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal, CF), corolário dos princípios republicano e democrático (art. 1º da CF), ampliando a comunicação com o público externo e a transmissão interna de informações relevantes para apoiar o funcionamento das atividades de controle. Ressalta-se que tais normas representam verdadeiras inovações no arcabouço normativo brasileiro e não meras alterações de forma de normas antigas e defasadas.

No caso da dimensão "ambiente de controle" foi possível constatar que diversas normativas contribuíram para o aperfeiçoamento do sistema de controle interno associado à tal dimensão ao buscar: (a) aumentar o comprometimento com a integridade e valores éticos na gestão pública; (b) rever a adequação da estrutura organizacional do setor público; e (c) tratar de questões de independência, capacitação profissional e responsabilização dos gestores públicos, seja da administração direta ou indireta, destacando-se:

a) a Lei nº 12.813/2013 que trata da redução de conflitos de interesse no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e de impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego;

b) a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) que foi criada com o objetivo de responsabilizar civil e administrativamente as empresas nacionais e estrangeiras por prática de atos contra a administração;

c) o Decreto nº 6.021/2007 que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações (CGPAR), importante agente de normatização e uniformização das práticas de governança nas empresas estatais;

d) o Decreto nº 8.420/2015 que regulamentou a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, de que trata Lei nº 12.846/2013. Destaca-se que os artigos 41 e 42, inciso VII, do aludido Decreto, definem Programa de Integridade e aludem à atividade de controle interno, respectivamente.

Diante do exposto, os mais significativos são os acréscimos no alcance da atuação do órgão, decorrentes da expansão gradual de competências. Em sentido geral, e considerando o controle interno como macrofunção composta pelo trinômio "prevenção, detecção e punição" da corrupção, verifica-se considerável projeção do enfoque preventivo ao longo da última década e meia, considerando-se o advento de normativos, como a Lei da Transparência (Lei Complementar – LC nº 131/2009), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Prevenção ao Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013).

Do mesmo modo, um rol expressivo de políticas com clara vocação preventiva também se desenvolveu no período, como o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, os programas de educação cidadã, os programas de disseminação e avaliação da transparência, como o Brasil Transparente (2013), e as iniciativas voltadas a fortalecer o controle social a partir da recepção de denúncias, como a criação do Sistema de Ouvidorias (o e-Ouv, de 2015). Por meio de políticas de fomento à integridade (como o programa Pró-Ética, de 2010) é que o setor privado também passou a ser considerado no raio de ação da Controladoria Geral da União (CGU)

(REIS, 2017; SILVA *et al*., 2017).

O Tribunal de Contas da União, apesar de possuir como característica principal o controle externo, também possui algumas normas referentes às práticas de controle interno, como, por exemplo, o art. 8º da Decisão Normativa nº 147/2015, que dispõe sobre a importância do controle interno, para fins de credibilidade e segurança das informações na prestação de contas (SILVA et al., 2017). Bem como, nas auditorias anuais das contas têm por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

Em 2016, com a extinção da CGU, seus órgãos e competências foram transferidos para o novel Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), criado pela Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016 (que alterou a Lei nº 10.683/03) (SILVA *et al*., 2017; REIS, 2017).

De acordo com Silva *et al*. (2017) pouco antes de sua extinção, a Instrução Normativa nº 01/2016, estabeleceu, em seu art. 3º, a necessidade de implementação dos controles internos voltados para a avaliação e gerenciamento de riscos no âmbito do Executivo Federal.

Na regulamentação das empresas estatais, a Resolução CGPAR nº 18/2016 tratou de questões relacionadas às funções de conformidade e gerenciamento de riscos aplicáveis às empresas em que o governo federal possui o controle. Constata-se que as normas emitidas pela CGU e CGPAR possuem caráter mais operacional e abrangem questões relacionadas a todas as dimensões previstas no Coso, com destaque para as de "avaliação de riscos", "controle" e "monitoramento da gestão pública" (MEISSNER, 2023; SILVA *et al*., 2017; IONESCU, 2011; VIEIRA, 2007).

Na esfera do Governo Federal, diversos órgãos exercem o controle interno, tais como: a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), unidade da Controladoria Geral da União (CGU) responsável por fiscalizar e avaliar a execução de programas de governo; realizar auditorias e ava-

liar os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apurar denúncias e representações; exercer o controle das operações de crédito; e executar atividades de apoio ao controle externo; e a Comissão Interministerial de Governança Corporativa (CGPAR), criada pelo Decreto nº 6.021/07, tem como finalidade tratar de matérias relacionadas à governança nas empresas estatais federais (SILVA *et al*., 2017).

## 2.2 Modelo de Capacitação em Auditoria Interna aplicada ao setor público (IA-CM)

De modo a agregar valor à organização, a auditoria do setor público precisa ter qualidade e comprovar a sua eficácia. No Brasil, a necessidade de aperfeiçoamento da auditoria interna do setor público tem se tornando objeto de pauta dos órgãos de controle do país, bem como de instituições como Banco Mundial e Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) (DE OLIVEIRA FARIAS; VAN BELLEN, 2023).

O Modelo de Capacitação em Auditoria Interna (IA-CM) é uma ferramenta que identifica os fundamentos necessários para uma função de auditoria interna efetiva no setor público. É um modelo universal que compara princípios, práticas e processos que podem ser aplicados e implementados. Ademais, estabelece os passos para que o sistema de controles internos de um órgão possa implantar de forma progressiva e madura a função de auditoria interna (DE OLIVEIRA FARIAS; VAN BELLEN, 2023; IIA, 2017).

Os padrões internacionais do *The Institute of Internal Auditors* (IIA) (2021), recomendam um programa de avaliação e melhoria da qualidade para permitir uma avaliação da conformidade da atividade de auditoria interna com as normas do IIA, além de avaliar a sua eficiência e eficácia, identificando oportunidades de melhoria (DE OLIVEIRA FARIAS; VAN BELLEN, 2023).

O IA-CM é um roteiro ordenado para que a auditoria interna governamental atinja maturidade para atender de forma eficaz às necessidades da

administração das instituições públicas. O modelo se apresenta como uma estrutura para avaliação, seja para autoavaliação ou avaliação externa, e um importante e poderoso veículo de comunicação (CONACI, 2020; IIA, 2020).

O IA-CM compreende cinco níveis de capacidade progressivos, nos quais são descritas as atividades de auditoria referentes àquele nível. Os níveis são: 1 – Inicial; 2 – Infraestrutura; 3 – Integrado; 4 – Gerenciado; 5 – Otimizado. A partir da implementação de processos sustentáveis e institucionalizados em um determinado nível, constrói-se a fundação para que a atividade avance para o próximo nível (IIA, 2017).

Por se tratar de um modelo desenvolvido por especialistas da área de diversos países e estruturado em práticas líderes que podem ser aplicadas universalmente, o IA-CM traz um caráter de impessoalidade na definição de estratégias pelos executivos chefes da controladoria pública, melhorando a comunicação junto às partes interessadas e propiciando maior poder de argumentação e de negociação quando há necessidade de implementação de ações de fortalecimento que dependam de outros atores da governança externos (CONACI, 2020; IIA, 2020).

Uma das etapas para que o sistema de controles internos ou a controladoria adote o IA-CM como referencial estratégico consiste na autoavaliação com base no modelo para identificação das lacunas e definição dos passos de melhoria da entidade (CONACI, 2020; DE OLIVEIRA FARIAS; VAN BELLEN, 2023).

A utilização deste referencial foi aprovada formalmente pela Resolução CONACI nº 007, de 27 de setembro de 2019 (Resolução nº 7, 2019). Destaca-se que a CGU tem sido referência em relação à auditoria interna governamental brasileira e que o CONACI visa padronizar os procedimentos e práticas da atividade do sistema de controle interno no Brasil.

Portanto, a supracitada Resolução definiu o Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM) como referencial técnico e metodológico de autoavaliação e construção de capacidades de auditoria interna no setor público.

A necessidade de aperfeiçoamento e de convergência aos padrões

internacionais das unidades de auditoria interna também foram objeto de acórdãos do TCU (1.273/205-TCU-Plenária; 2.622/2015-TCU-Plenária; 1171/2017-TCU-Plenário).

Segundo Carvalho Neto *et al*. (2019) as vantagens para convergência aos padrões internacionais permitem a imediata mudança de cultura dentro do órgão, com reflexos na estrutura administrativa e dos processos internos. Assim como, na melhoria da produtividade, na padronização e harmonização de procedimentos e processos da organização, maior troca de informações com outros órgãos e controle, aumenta o grau de confiança na tomada de decisão, propicia julgamentos mais uniformes e, por fim, no aumento da qualidade dos relatórios de auditoria, impactando em uma maior segurança jurídica para os gestores (CARVALHO NETO *et al*., 2019).

Segundo IIA (2017) o papel esperado da controladoria na função da auditoria interna dentro da organização deverá basear-se na necessidade e na autoridade da organização; nas métricas de desempenho; nas estruturas organizacionais e nas relações estabelecidas pela atividade de auditoria interna, tanto dentro da própria atividade quanto nas relações estabelecidas na organização como um todo, bem como nas estruturas de governança implementadas pelo corpo diretivo da organização.

Como se observa, as duas últimas décadas foram profícuas no estabelecimento de parâmetros para o aprimoramento do controle interno.

## 3 METODOLOGIA

No quesito abordagem do problema, este estudo se classifica como qualitativo (RAUPP; BEUREN, 2013), visto que o objetivo é identificar a estrutura e atuação da controladoria do Poder Legislativo estadual. Quanto ao objetivo, a pesquisa se classifica como descritiva, porque busca identificar as atividades e ações realizadas pela Alece no exercício do sistema de controle interno.

No que se refere aos procedimentos técnicos utilizados, esta pes-

quisa se instrumentaliza por meio de pesquisa documental, mediante o levantamento da legislação pertinente, boas práticas e de informações administrativas, operacionais, orçamentárias e contábeis no portal eletrônico da Alece relacionadas ao sistema de controle interno.

Ainda como técnica de coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave da Controladoria da Alece. Os entrevistados foram dois gestores do órgão, sendo eles a Controladora e o Orientador da Célula de Transparência, com vistas a validar os dados coletados em seus portais e identificar a percepção deles sobre a análise realizada nessa pesquisa. A utilização conjugada destas técnicas de pesquisa, permite caracterizar este trabalho como um estudo de caso.

Com base no referencial teórico e no material coletado, empreendeu-se uma análise para identificar as principais características da estrutura do sistema de controle interno da Alece e das atividades desenvolvidas no exercício do controle interno. Ressalta-se que tais análises foram realizadas ao longo do segundo semestre de 2022.

## 4 ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ALECE

Nessa seção, serão apresentadas as especificidades do controle interno da Assembleia Legislativa, sua caracterização e a sua estrutura organizacional, com abordagem analítica sobre as células que compõem a Controladoria.

### 4.1 Controle Interno da Assembleia Legislativa

O Poder Legislativo do estado do Ceará, composto por 46 (quarenta e seis) deputados, tem como principais funções a de legislar e fiscalizar as ações do Poder Executivo. Além disto, tem o dever de controlar seus próprios atos. Para tanto, a Constituição Estadual do Ceará determina que os

poderes deverão manter, de forma integrada, o sistema de controle interno. Conforme acréscimo dado pela Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012, o artigo 190-A dispõe das suas finalidades e estabelece as seguintes diretrizes:

> §1º As atividades de controle interno serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de lei complementar.
> §2º O controle interno poderá ser exercido de forma descentralizada, sob a coordenação do órgão central do sistema de controle interno de cada Poder, na forma de lei complementar (EC, 2012).

Sobre as atividades de controle, a Constituição do Estado do Ceará estabeleceu ainda que devem ser exercidas, em especial, pelas funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. (Ar.154, XXVII). Assim, seguindo a determinação constitucional e a tendência nacional, a Assembleia Legislativa do Ceará instituiu o seu Sistema de Controle Interno, coordenado pela Controladoria, órgão subordinado diretamente à Mesa Diretora da Casa Legislativa, conforme se apresenta na estrutura administrativa da Alece, no seguinte organograma:

Figura 1 – Organograma da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece)




Fonte: Alece (2023).

A Controladoria, responsável pela coordenação geral do Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Cearense, compreende as atividades de controladoria, auditoria, ouvidoria, transparência, ética e acesso à informação, de acordo com o Ato deliberativo nº 561/2003, que regulamenta as suas atribuições e o seu funcionamento, bem como no Ato deliberativo nº 820/2018, que atualiza estas atribuições.

Por meio do Ato Normativo nº 285 de 2018, a Alece explicita os conceitos adotados de controle interno da gestão e de Sistema de Controle Interno, conforme se verifica:

> Art. 2º Para fins deste Ato Normativo considera-se:
> [...]
> II – controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela gerência e pelo corpo de servidores, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão do órgão.
> [...]
> XII – Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Estadual: contempla as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição; coordenado pela Controladoria. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão da Assembleia Legislativa (Ato normativo nº 285, 2018).

Observa-se que o controle interno de gestão se refere ao controle exercido por cada órgão, por meio de regras e procedimentos, enquanto o Sistema de Controle Interno diz respeito ao conjunto de funções que está sob a coordenação da Controladoria, que é uma unidade administrativa integrante da estrutura organizacional da Assembleia Legislativa e estabelece as diretrizes para os gestores com vistas a aumentar a confiança entre representantes e representados, com mecanismos de controle para a melhor atuação da gestão. Assim, são atribuições da Controladoria, a

coordenação geral do Sistema de Controle Interno, o zelo na aplicação dos recursos públicos, a oferta de canais de ouvidoria, de transparência e de acesso à informação como instrumentos de controle social para concretizar a ética, a democracia e a participação.

Confrontando-se a estrutura encontrada na Controladoria da Alece e os marcos evolutivos do controle interno destacados na seção teórica deste artigo, é relevante sublinhar que a interação e independência da chefe da controladoria e da auditoria interna com a alta administração, estabelecendo um relacionamento de reporte funcional direto com a Mesa Diretora, fortalece a estrutura de governança e converge com as orientações de reporte administrativo à alta administração ou ao conselho contido no modelo IA-CM.

Durante levantamento de dados sobre a Controladoria da Alece, essa pesquisa identificou que o órgão realizou um Planejamento Estratégico para o período de 2018-2020. Não à toa se faz aqui essa menção, pois se trata do primeiro, e até a data desta pesquisa, o único instrumento de planejamento existente desde a criação da Controladoria. Portanto, a mobilização de recursos para este fim e o desenho em si do planejamento estratégico já representam um marco importante na definição e estruturação do seu papel. Nesse sentido, cabe ressaltar que o documento foi elaborado pelo próprio corpo de servidores da Casa Legislativa, com participação das áreas de auditoria interna, assessoria de controle interno, assessoria técnica, assessoria jurídica e secretariado.

Em entrevista, a Controladora informa que o monitoramento do planejamento estratégico foi realizado pelo próprio corpo de servidores do órgão:

> O monitoramento da execução do Planejamento Estratégico ocorreu pelo órgão, não houve uma avaliação final para averiguação da conclusão dos projetos. Em 2020 o contexto da pandemia dificultou a avaliação final, e em 2021, o foco foi o primeiro ano do Planejamento estratégico da Alece 2020-2030.

O planejamento foi estruturado a partir de cinco objetivos estratégicos, desdobrados em projetos estratégicos, com a previsão de prazos e responsáveis pela execução. Vale destacar esses objetivos pela sua relação com os marcos evolutivos do controle interno anteriormente abordados:

> I) Implementar o controle interno preventivo com foco no risco;
> II) Promover o controle social da gestão;
> III) Aprimorar as práticas de auditoria interna;
> IV) Fortalecer a correição como instrumento de governança;
> V) Implantar a gestão estratégica da Controladoria (CEARÁ, 2018).

Especificamente em relação ao objetivo de promover o controle social da gestão, o órgão estabeleceu três projetos estratégicos: a) reestruturação do Portal da Transparência; b) instituição da Ouvidoria no âmbito administrativo; e c) implementação do Sistema de Acesso à Informação. Esta pesquisa identificou que a Casa Legislativa lançou, em 2021, uma Plataforma Alece+transparente[4], composta pelo novo Portal da Transparência e pela Ouvidoria Parlamentar, porém, não identificou a existência do Sistema de Acesso à Informação. Indagada sobre este aspecto, a Controladora esclarece, em entrevista, que houve um entendimento institucional, por parte da Alece, de que a Ouvidoria Parlamentar, órgão diretamente vinculado à Mesa Diretora e não à Controladoria, já exerce este papel, conforme previsão no Regimento Interno da Casa.

Assim, o arranjo institucional não permite que a Controladoria exerça a coordenação da atividade de ouvidoria, como consta no planejamento estratégico, mas tão somente tem o papel orientativo no sentido de articular e monitorar. Sobre esta atuação, na entrevista realizada, a Controladora esclarece: "ocorre de forma articulada, nas funções de ouvidoria, controladoria, auditoria e correição, apenas na elaboração de regras, procedimentos e recomendações, mas não há relação de subordinação entre os órgãos". No mesmo sentido, o Orientador da Célula de Transparência

4 Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/paginas/informacoes-a-partir-de-2021.

informa que a coordenação das ações de transparência e ouvidoria, ocorre apenas no que diz respeito ao Portal da Transparência, já em relação à ouvidoria, não há atuação de coordenação, pois não há uma relação de subordinação a este órgão.

Outro ponto de destaque no Planejamento foi a "Visão" que o órgão elegeu, direcionada ao fortalecimento da governança, por meio da consolidação do Sistema de Controle Interno, delimitando o ano 2020. Quando indagados sobre este aspecto nas entrevistas, a Controladora e o Orientador de Célula citaram as principais medidas para a concretização deste fortalecimento, tais como, a edição de normas e a reestruturação do Portal da Transparência. A pesquisa identificou que as principais normas versam sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, como o Ato normativo nº 285/2018 e a Resolução nº 732/2021, que disciplina o acesso à informação no âmbito do Poder Legislativo do estado do Ceará e estabelece que a transparência ativa terá como canal o Portal da Transparência.

Ainda em relação à "Visão" do órgão, no que diz respeito ao fortalecimento da governança, a entrevistada destaca que a Alece criou um novo modelo de governança, em que a Controladoria tem papel importante. Este modelo refere-se ao Comitê de Gestão Estratégica (COGE) instituído para que os controles internos, a integridade da gestão e as práticas da boa governança sejam institucionalizadas, ou seja, implementadas e mantidas pela gestão. A Controladoria integra a composição deste Comitê e é responsável pela Secretaria Executiva, como se observa:

> Art. 67. O Comitê de Gestão Estratégica – COGE será composto pelos titulares dos seguintes órgãos da Assembleia Legislativa: I – Diretoria-Geral, que o coordenará; II – Diretoria Legislativa; III – Diretoria Administrativa e Financeira; IV – **Controladoria**; V – Procuradoria-Geral; VI – Coordenadoria de Tecnologia da Informação; VII – Coordenadoria de Comunicação Social (CEARÁ, 2019, grifo nosso).

Dessa forma, verifica-se que a Controladoria exerce papel importante no que diz respeito aos mecanismos de controle e de governança para a condução das atividades dos gestores públicos da Casa Legislativa.

## 4.2 Estrutura organizacional da Controladoria

A organização interna da Controladoria da Alece foi estabelecida pela Resolução nº 698/2019, com alterações promovidas pela Resolução nº 713/2021, que a estrutura em cinco Células, a saber: 1) Controle Interno Preventivo; 2) Inspeção e Auditoria Interna; 3) Transparência; 4) Ações Estratégicas de Controle; e 5) Gestão de Riscos e Integridade da Gestão. Para a realização dos trabalhos estão previstos os seguintes cargos: controlador; um assessor de controle interno; um articulador e cinco orientadores de células, totalizando oito cargos.

Um aspecto a ser destacado é que, contrariando as recomendações, a Alece determina que essas atribuições serão desempenhadas por ocupantes de cargos de provimento em comissão, ou seja, trata-se de cargo de livre nomeação e exoneração.

Para melhor compreensão dessa estrutura, faz-se, a seguir, o detalhamento de cada Célula.

• Célula de Controle Interno Preventivo

Esta Célula reúne importantes atribuições para que o desempenho da Controladoria seja efetivo, no sentido de promover as melhorias na administração pública, evitar erros e atecnias, combater a prática da corrupção, além de fomentar a transparência da gestão. As principais atribuições do orientador de Célula, conforme Resolução nº 698 de 31 de outubro de 2019, são:

a) coordenar as ações de orientação técnica e normativa aos órgãos do Poder Legislativo e a implantação do Plano de Ação para Sanar

Fragilidades – PASF – pelos órgãos do Poder Legislativo e monitorar a execução;

b) orientar a elaboração de instrumentos de orientação técnica e normativa, e as respostas às consultas técnicas formuladas pelos órgãos do Poder Legislativo;

c) propor a emissão de orientações normativas visando aperfeiçoar os controles internos, harmonizar processos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de controle para os órgãos do Poder Legislativo, harmonizar processos organizacionais críticos do Poder Legislativo; a implantação de procedimentos de controle para os processos organizacionais contemplados pelo controle interno preventivo;

d) manter atualizado o banco de dados das orientações técnicas e normativas.

Observa-se que a atribuição central da Célula de Controle Interno Preventivo está voltada para as orientações técnicas e normativas, até mesmo por se tratar de um viés mais preventivo. Em entrevista, a Controladora destaca que tais orientações são oriundas de solicitações do gestor, mediante consulta, por meio da formalização de um processo, ou de ofício, quando relacionadas a algum caso concreto. Já o Orientador de célula entrevistado afirma: "*A gente fez uma orientação técnica para a administração superior que aquele problema precisa ser sanado e embasa tudo na legislação. Na estrutura da Controladoria existe uma Célula de Controle Interno Preventivo voltada à orientação técnica e normativa*".

Verificou-se que estas notas técnicas da Controladoria da Alece não são publicizadas, ao contrário do que ocorre na CGU, em que as notas técnicas estão disponíveis para consulta no site[5], compiladas por assunto, data e outros dados importantes que estão alojados na Base de Conhecimento da CGU. Esta prática, além de ser transparente para com a sociedade, ainda fornece conhecimentos técnicos aos gestores para auxiliar na tomada de decisão. Indagado sobre isto, o entrevistado comenta que a

5 Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/7409

publicação dessas notas é um tema em discussão no órgão e citou o Poder Executivo como exemplo. A publicação das notas técnicas poderia ter um aproveitamento maior na promoção da transparência pública da gestão do Poder Legislativo Cearense, além de potencializar a integridade e aumentar o nível de confiança entre os representantes e representados.

Como destaque na atuação do órgão, em 2020, pode ser citado o Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos, elaborado com o objetivo de orientar os fiscais de contratos com relação aos procedimentos necessários para a fiscalização e o acompanhamento dos contratos administrativos. O documento é importante instrumento para auxiliar a atuação do agente público.

Observa-se que essas atribuições são voltadas ao assessoramento, para fornecer segurança administrativa à gestão na tomada de decisão e no uso dos recursos públicos, com o objetivo de alcançar resultados voltados à legalidade, à ética, à transparência e à qualidade, de acordo com a Resolução nº 698/2019.

• Célula Inspeção e Auditoria Interna

A Célula de Inspeção e Auditoria Interna desenvolve as atividades mais tradicionais ou mais finalísticas da essência da controladoria e auditoria interna na execução de atividades que avaliarão os enfoques orçamentário, financeiro, patrimonial, contábil e operacional do órgão. Como suas principais atribuições, aponta-se:

a) coordenar e orientar as ações de inspeção e auditoria;

b) orientar a execução de atividades de inspeção e auditoria interna nos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional do Poder Legislativo, emitindo relatório de auditoria, quando for o caso;

c) elaborar relatórios e pareceres sobre a prestação de contas anual e tomada de contas especiais, entre outras atividades correlatas.

A Célula responsável pela inspeção e auditoria, tem um caráter mais

fiscalizatório e as suas atribuições estão muito voltadas para a emissão de pareceres e relatórios. No entanto, a exemplo do que acontece com as notas técnicas, esses pareceres e relatórios também não são disponibilizados para acesso público, o que de alguma forma, mitiga o controle social.

Observa-se, no entanto, o esforço de gestão da atividade de Controladoria e da Auditoria Interna em suas próprias operações dentro da própria atividade, tais como estrutura organizacional, gestão de pessoas, fornecendo as ferramentas de auditoria necessárias (KPA 2.8 – IA-CM).

• Célula de Transparência

A coordenação de suas ações cabe ao Orientador da Célula de Transparência e suas atribuições são as seguintes:

a) coordenar as ações de transparência e ouvidoria;

b) promover: a gestão transparente da informação; as ações de melhoria no Portal da Transparência; a articulação de ações de ouvidoria, observado o disposto no art. 36-A do Regimento Interno da Alece;

c) criar condições para a disponibilização ao cidadão de canais de transparência ativa e passiva;

d) gerenciar o Portal da Transparência quanto a sua atualização e à primariedade, integridade e autenticidade das informações;

e) identificar as solicitações de informação apresentadas por meio do Portal da Transparência (Fale Conosco), registrando-as e encaminhando-as aos órgãos do Poder Legislativo para fornecer as respostas ao cidadão;

f) monitorar a resposta dos órgãos do Poder Legislativo, observando os prazos da legislação vigente e a qualidade da resposta apresentada;

g) aplicar pesquisa de satisfação do cidadão em relação ao Portal da Transparência.

Os canais de transparência, que possibilitam o controle social, estão ligados de alguma forma, à Controladoria, por ser este órgão responsável

pela manutenção e organização das informações institucionais, por meio do controle interno. Assim, a Controladoria tem, entre outras funções, a de promover a transparência do parlamento cearense, conforme se verifica:

> I – monitorar o Portal da Transparência, especialmente quanto à atualização, primariedade, integridade e autenticidade das informações disponibilizadas; II – aplicar pesquisa de satisfação dos usuários do Portal da Transparência; III – promover ações de melhorias no Portal da Transparência; IV– prestar orientação técnica à Ouvidoria Parlamentar; V – propor a edição de normas concernentes à operacionalização da Transparência Ativa e Passiva (CEARÁ, 2019).

Assim, observa-se que uma das atribuições importantes desta Célula é justamente a gerência do Portal da Transparência quanto a sua atualização, primariedade, integridade e autenticidade das informações, pois este é o canal disponível ao cidadão para o acesso às informações. O entrevistado exemplifica um caso concreto, sobre a atuação da Controladoria quanto à primariedade, integridade e autenticidade das informações disponíveis no Portal da Transparência:

> A gente verifica de acordo com os sistemas. Exemplo: a comissão de licitação lança no sistema "licitalegis", a Coti (Coordenadoria de Tecnologia da Informação) lança no sistema do Portal da Transparência. A gente monitora esses sistemas. A Coti também terá uma responsabilidade, pois terá que garantir que nada será alterado. Existe uma ferramenta que busca no sistema e joga no Portal. Não passa pela Controladoria. A Controladoria apenas monitora.

Em relação às medidas para assegurar a transparência, na entrevista realizada, a Controladora destaca: "o controle interno não produz informação, ele concebe, monitora, mas cada área é que vai alimentar os sistemas".

Quanto à atribuição de identificar as solicitações de informação apresentadas por meio do Fale Conosco, registrando-as e encaminhando-as aos órgãos da Alece para fornecer as respostas ao cidadão (CEARÁ,

2019), observou-se que a solicitação de informações deveria ocorrer pelo Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), mas este canal não consta da estrutura organizacional da Alece, e, portanto, as solicitações de informações podem ser realizadas de forma descentralizada, por meio do Fale Conosco do Portal, ou por meio da Ouvidoria Parlamentar, o que acarreta inconvenientes ao cidadão. Sobre isto, o entrevistado afirma: "*Grande parte da demanda "fale conosco" é de pedido de informação, daí a gente responde ao cidadão que, de acordo com a resolução, o órgão responsável por colher estas manifestações é a ouvidoria*".

Resta claro que a função de promover a gestão transparente da informação está designada à Controladoria da Casa Legislativa, por meio da divulgação e do acesso à informação, isto por meio da criação de condições para a disponibilização ao cidadão de canais de transparência ativa e passiva. Como apontado no referencial teórico, verifica-se que o caso em estudo revela influência do modelo Coso I e conformidade com a LAI no que diz respeito às atribuições da promoção de transparência.

• Célula de Ações Estratégicas de Controle

Na Célula de Ações Estratégicas de Controle, as atribuições estão voltadas para o controle interno, gestão fiscal, prevenção e combate à corrupção, conforme se verifica nas seguintes atividades:

a) coordenar: as atividades de concepção, padronização, validação e implementação de novos modelos e instrumentos para o Sistema de Controle Interno; as ações de monitoramento da gestão fiscal; as ações de produção e disseminação de informações estratégicas de controle para subsidiar a tomada de decisão;

b) propor: ações de inteligência voltadas para a prevenção, a neutralização e o combate à corrupção; medidas que visem à consolidação dos controles internos, a partir do desenvolvimento de métodos e técnicas voltadas para a observância dos princípios da administração pública e a excelência operacional;

c) elaborar estratégias e medidas de aperfeiçoamento e consolidação do Sistema de Controle Interno;

d) coletar as informações necessárias ao desenvolvimento das atividades de controle interno e dar-lhes tratamento;

e) avaliar o cumprimento dos limites e das condições constitucionais e legais pertinentes à execução orçamentária do Poder Legislativo;

f) acompanhar a execução dos instrumentos de planejamento e orçamento do Poder Legislativo e monitorar os indicadores estratégicos do Poder Legislativo;

g) analisar os dados, as informações, os relatórios e os demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais dos sistemas de planejamento, de contabilidade, de pessoal e dos demais sistemas corporativos.

Observa-se que tais atividades são relacionadas a parte mais decisória e estratégica do órgão. Além disso, se faz necessário pontuar que é crucial a coordenação para realizar a disseminação de informações estratégicas de controle para subsidiar decisões e publicizar as notas técnicas e normativas, por exemplo.

• Célula de Gestão de Riscos e Integridade da Gestão

Na Célula de Gestão de Riscos e Integridade da Gestão as ações são voltadas a coordenar, identificar, estabelecer, implementar e propor atividades para fortalecer o ambiente de integridade. Destacam-se as seguintes atividades:

a) coordenar as ações de gerenciamento de riscos no âmbito do Poder Legislativo;

b) identificar e propor os processos organizacionais a serem gerenciados com foco em riscos;

c) melhorar os processos organizacionais considerados críticos, com a identificação e avaliação dos seus riscos;

d) estabelecer pontos de controle com vistas à mitigação dos riscos identificados;

e) desenvolver e implementar atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos;

f) identificar eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta que podem comprometer os valores e princípios preconizados pela Alece e a realização de seus objetivos;

g) propor e desenvolver atividades para fortalecer o ambiente de integridade do Poder Legislativo do estado do Ceará, com a implementação de instrumentos, processos e estruturas baseados em boas práticas de governança e de *compliance*;

h) prestar assessoramento técnico à Corregedoria quanto à prevenção e apuração de irregularidades, observado o disposto no art. 35 do Regimento Interno da Alece.

Constata-se que a Célula busca identificar eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos, além do gerenciamento de riscos, implementar atividades de controle, prestar assessoramento técnico à Corregedoria quanto à prevenção e apuração de irregularidades (CEARÁ, 2019).

Em 2023, a Controladoria publicou o Manual de Gerenciamento de Riscos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, disponível em sua versão virtual, no sítio oficial da Alece[6]. O manual apresenta uma metodologia para o gerenciamento de riscos com a finalidade de "orientar sobre os processos de identificação, análise, avaliação e adoção de respostas aos eventos de riscos dos processos organizacionais, bem como instruir sobre o monitoramento, análise crítica e comunicação relativa aos riscos" (ALECE, 2018). A publicação disponibiliza, em seus anexos, alguns formulários que podem ser utilizados pelos gestores, sobre o contexto do processo, o registro de tratamento de fragilidades e o quadro dos riscos identificados.

Nota-se que as atividades desenvolvidas pela Célula de Gestão de Risco estão em sintonia e atendem aos dispositivos previstos pelo modelo

6 https://www.al.ce.gov.br/paginas/controladoria

IA-CM que busca alinhar as metas e objetivos estratégicos da organização com o plano de auditoria (KPA 3.6 – Planos de Auditoria Baseados em Risco – Modelo IA-CM).

Após a visão panorâmica da estrutura da Controladoria e detalhamento de cada célula, cumpre sublinhar que as atribuições da Controladoria, acima elencadas, abrangem planejamento, orientações, proposições, coordenação, supervisão, implementação, monitoramento, até a avaliação. São diretrizes obrigatórias e fundamentais para o bom desempenho da Controladoria, como órgão responsável pelo controle interno e, ao mesmo tempo, garantidor das condições indispensáveis para o controle social. Sobre estas atribuições, em entrevista, a Controladora da Alece afirma:

> *A Controladoria é um órgão independente, que não toma decisões, mas aponta diretrizes. Os principais pontos que a Controladoria trabalha são o gerenciamento de riscos, orientação e consultoria apontando os melhores caminhos para a decisão do gestor. Cito alguns avanços importantes, previstos no planejamento, como a reestruturação do Portal da Transparência, o lançamento da Plataforma Alece +transparente, a instituição do Comitê de Gestão Estratégica, a consolidação da gestão de riscos, o lançamento do Manual de Gestão de Risco.*

Por fim, vale destacar que, ao longo das análises, os gestores entrevistados foram comunicados sobre os resultados, tiveram oportunidade de se manifestar, contribuindo para o refinamento das análises e apontando a sua concordância.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As normas expedidas ao longo dos anos possibilitaram o aperfeiçoamento das práticas de controle interno, especialmente, dos dispositivos que aderiram às dimensões de informação, comunicação e ambiente de controle, previstos no Coso, por meio da introdução de novos mecanismos de controle e da revisão da estrutura de controle na administração pública.

Este estudo teve como objetivo contribuir para a produção de conhecimento sobre o controle interno no âmbito do Poder Legislativo e, para tanto, tomou como caso de estudo a Controladoria da Alece. Para tanto, analisou os contornos e as especificidades do controle interno neste órgão. Observou-se que a atuação e a estrutura seguem as determinações legais da Assembleia Legislativa do Ceará, com fortes semelhanças em relação aos dispositivos do âmbito federal.

O estudo permitiu identificar que, no ano de 2019, a Assembleia Legislativa do Ceará reestruturou-se administrativamente, inclusive, no que se refere à evolução do controle, com os mecanismos voltados ao controle interno preventivo, à auditoria interna, à transparência, à gestão de riscos e integridade e à qualidade da gestão.

A pesquisa não identificou a realização de concurso para carreiras específicas do controle interno, mas sim a existência de cargos de provimento de comissão para o desempenho das atividades do órgão, caracterizando uma grande falha, pois a carreira na controladoria é considerada carreira de estado e há uma necessidade de servidores de carreira com estabilidade, autonomia e independência no seu exercício laboral.

A pesquisa identificou a existência de único planejamento estratégico do órgão, referente ao período de 2018-2020, com sua identidade organizacional, objetivos e projetos estratégicos. Não foi localizado nenhum mecanismo de monitoramento e avaliação do referido planejamento.

Portanto, a pesquisa considera que a Controladoria da Alece acompanhou em parte a evolução das normas do sistema de controle interno e o seu grau de aderência à luz da evolução dos marcos do controle interno está razoável, pois implementou atividades voltadas à transparência, auditoria interna e qualidade da gestão.

Em relação ao modelo de capacidades da auditoria interna proposto pelo Conaci e pelo IIA, a controladoria da Alece encontra-se no nível inicial partindo para o nível 3. Demonstrando uma evolução na maturidade

em suas atividades de auditoria interna.

Como limitação desta pesquisa, tem-se a perspectiva do estudo sobre controles internos ser relacionada a um órgão do Poder Legislativo de apenas uma unidade federativa do Brasil e, consequentemente, de uma única região, no caso em tela, o Nordeste, o que reduz a possibilidade de generalização dos resultados. Pelas mesmas razões, como agenda futura de pesquisa, sugere-se um estudo comparativo entre as Assembleias Legislativas estaduais brasileiras, com foco em seus sistemas de controle interno, com a finalidade de se compreender o perfil e a forma de atuação destes órgãos.

Em relação às implicações práticas, a identificação das normativas relacionadas ao sistema de controle interno e da estrutura implementada pela Alece permitirá aos outros Poderes Legislativos, municipais ou estaduais, implementarem suas áreas e atividades voltadas para avaliação de controles internos de forma mais eficaz. Assim como, às implicações para a sociedade, a implementação das atividades da controladoria da Alece proporcionará um parlamento mais atuante e transparente, mais próximo da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALBALATE, D.; BEL, G.; FAGEDA, X. Privatization and regulatory reform of toll motorways in Europe. **Governance**, v. 22, n. 2, p. 295-318, 2009.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. da S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 1135-1163, 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balan-

ços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

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

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

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.

BRASIL. **Decreto nº 5.481, de 30 de junho de 2005**. Acresce o art. 20-B ao Decreto n. 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

BRASIL. **Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007**. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Lei da Transparência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011.

BRASIL. **Resolução CONACI nº 006, de 27 de setembro de 2019.** Aprova o modelo IA-CM (Internal Audit Capability Model) como referencial metodológico no âmbito do Conselho Nacional de Controle Interno. Disponível em: https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/resolucao-conaci-n-006-2019-2.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

CARVALHO NETO, A. A. de. *et al*. **Sistema de Controle Interno da Administração Pública na União Europeia e no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 257 p.

CEARÁ. **Constituição Política do Estado do Ceará**. Fortaleza, CE, 1989.

CEARÁ. **Ato Deliberativo nº 561/2003**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Fortaleza: Alece, 2003. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria. Acesso em: 11 set. 2022.

CEARÁ. Lei n.º 15.175 de 28 de junho de 2012. Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 11 jul. 2012. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1976-lei-n-15-175-de-28-06-12-d-o-11-07-12. Acesso em: 10 set. 2022.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Planejamento Estratégico da Controladoria 2018-2020**. Fortaleza: ALECE, 2018. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria. Acesso em: 20 jun. 2020.

CEARÁ. Ato Normativo nº 285/2018. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito da Assembleia Legislativa do estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 15 mar. 2018a.

CEARÁ. Ato Deliberativo nº 820/2018. Atualiza as atribuições da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 15 mar. 2018b. Disponível em: file:///C:/Users/ruth_/Downloads/Ato%20Deliberativo%20820-2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

CEARÁ. Resolução nº 698 de 31 de outubro de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional, cargos em comissão e funções de natureza comissionada da assembleia legislativa do estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 8 nov. 2019.

CEARÁ Resolução Estadual nº 732, de 15 de dezembro de 2021. Disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 15 dez. 2021.

COSO. Comitee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: Estrutura Integrada. Tradução Instituto dos Auditores Internos do Brasil e Price Waterhouse Coopers. 1. ed., v. 1 Jersey: Coso, 2007.

COSO. Comitee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Controle Interno - Estrutura Integrada**: Sumário Executivo. Tradução Instituto dos Auditores Internos do Brasil e Price Waterhouse Coopers. 1. ed., v. 1, Durham: Coso, 2013.

CONACI. **IA-CM**. Brasília, 2020. Disponível em: https://conaci.org.br/ia-cm/ Acesso em: 20 jul. 2023.

DE OLIVEIRA FARIAS, G.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação da Qualidade Interna da Auditoria Interna: uma análise do modelo de capacidade de auditoria interna para o setor público, IA-CM. **Revista Estudo & Debate**, v. 30, n. 1, 2023.

DORBECK-JUNG, B. R. *et al.* Contested hybridization of regulation: failure of the Dutch regulatory system to protect minors from harmful media. **Regulation and Governance**, v. 4, n. 2, p. 154-174, 2010.

GNAN, L. *et al*. Corporate governance and management practices: stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption, evidences in local public utilities. **Journal of Management and Governance**, Article in press, 2011, published in edition, v. 17, n. 4, p. 907-937, 2013.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **IA-CM Assessment Tool**, 2017. Disponível em: https://www.theiia.org/en/promotions/bookstore/IA-CM/. Acesso em: 20 jul. 2023.

IIA. The Institute of Internal Auditors. **Modelo de Três Linhas do IIA**, 2020. Disponível em: https://iiabrasil.org.br/korbillo-ad/upl/editorHTML/ uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

IIA. The Institute of Internal Auditors. About IAA: **Mission and history**. Lake Mary: IIA, 2021. Disponível em: https://global.theiia.org/about/about-theiia/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx. Acesso em: 22 jul. 2023.

IONESCU, I. O.; TURLEA, E. The financial auditor's risk behaviour-the influence of age on risk behaviour in a financial audit context. **Accounting and Management Information Systems**, v. 10, n. 4, p. 444, 2011.

JOHANSSON, T.; SIVERBO, S. Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: an exploratory configuration approach. **Management Accounting Research**, v. 22, n. 4, p. 292-312, 2011.

KOLAČEVIĆ, S.; HRELJAC, B. Public debt as a key variable in achieving economic policy goals. **Ekonomski Pregled**, v. 62, n. 3-4, p. 208-229, 2011.

MATTAR, G. R.; FONSECA, S. A. Melhorias no sistema de controle interno, para o apoio ao controle externo, pela implantação de auditoria interna governamental. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.

MEISSNER, T. *et al*. Individual characteristics associated with risk and time preferences: A multi country representative survey. **Journal of Risk and Uncertainty**, v. 66, n. 1, p. 77-107, 2023.

MINAYO, M. C. de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, L. G. L.; DA SILVA VIANA, V. M.; CAMPÊLO, M. R. B. Análise da autoavaliação do controle interno das instituições do sistema de justiça estadual do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 21, n. 2, p. 206-230, 2023.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed., São Paulo, Atlas, 2014. 248 p.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In*: BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed., p. 76-97 São Paulo: Atlas, 2013.

REID, M. M. Is the balanced scorecard right for academic libraries? **Bottom Line**, v. 24, n. 2, p. 85-95, 2011.

REIS, S. R. G. **Evolução do controle interno no poder executivo federal brasileiro**: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas, 2017.

SILVA, A. H. C.; ABREU, C. L.; COUTO, D. C. de F. Evolução do controle interno no setor público: um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 22, n. 2, p. 20-38, 2016.

SOARES, F. C. V. C.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Percepção dos servidores de uma autarquia federal quanto à aderência de seu sistema de controle interno baseado na metodologia Coso. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 17, n. 1, p. 225-251, 2019.

VASCONCELOS, T. **Controladoria e transparência pública**: o caso da Assembleia Legislativa do Ceará, 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, 2022.

VIDAL, S. H. C. A integração dos Sistemas de Controle Interno no âmbito da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública do estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 21, n. 1, p. 346-371, 2022.

VIEIRA, S. A. A auditoria e os sistemas de controles internos no Brasil: antecedentes e evolução. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 5, n. 5, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Auditoria operacional dos sistemas previdenciários: achados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Operational audit of social security systems: findings of the Court of Accounts of the State of Ceará

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.886

**Rebeca Avelino de Vasconcelos**[1]
**Marcelo Antônio Pierri Júnior**[2]
**Francisco Wilson Ferreira da Silva**[3]

## RESUMO

A administração pública nacional precede de ser monitorada e fiscalizada dados os vultosos recursos que são postos para a prestação dos serviços de que a sociedade necessita, cabendo aos Tribunais de Contas o seu controle e aferição. Com relação aos programas de gestão dos regimes próprios de previdência os tribunais passaram a auditar a gestão atuarial e os lançamentos contábeis referentes às provisões de longo prazo para o pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões. O Tribunal de Contas da União apontou irregularidades e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou auditorias operacionais relacionadas aos regimes

1 Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Estácio do Ceará (Estácio FIC). E-mail: rebeca.avelino@hotmail.com

2 Doutorando em Contabilidade e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Contabilidade na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Perícia Judicial e extrajudicial pelo Instituto de Consultoria Educacional e Pós-Graduação (Icep). Professor no Centro Universitário Estácio de Sá nas disciplinas de Auditoria, Perícia, Matemática Financeira, SPED e TCC. Graduado em Sistemas de Informação pela Estácio (SC). Professor e Palestrante de Perícia Revisional e Financeira em cursos pelo Icep. Coordenador do NAF Estácio de Sá Florianópolis. Professor nos cursos de Pós-Graduação da Estácio e Icep nas disciplinas de Auditoria, Matemática Financeira. Possui graduação em Ciências Contábeis pela UFSC. É integrante do Núcleo de Estudos em Auditoria (Neaud) da UFSC. Pesquisa na área de Auditoria, Perícia e Contabilidade pública. E-mail: marcelo.pierri@estacio.br

3 Doutorando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (2021). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará, linha de pesquisa do setor público (2014). Graduação em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará (2002). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estácio (2022). Pós-graduado em Auditoria Financeira pelo Tribunal de Contas da União (2023). Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Técnico em Contabilidade CRC-CE 9995-0/9. Especialista em contabilidade pública pela FA7, especialista em controle externo e auditoria pela Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro, especialista em controle externo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. E-mail: francisco.tce.ce@gmail.com

municipais, e indagou-se: quais foram os achados de auditoria operacional? A resposta veio por meio de pesquisa de natureza interpretativista, com abordagem qualitativa e estudo de caso em dois municípios dos seis auditados. Concluiu-se que: a gestão previdenciária municipal no estado é recorrente nas irregularidades e vícios nos processos de aquisição de bens, produtos ou serviços; as avaliações atuariais são defeituosas e incapazes de aferir a capacidade de sustentabilidade do sistema previdenciário, com o apontamento de ausência de teste de aderência da massa laborativa, fluxo de caixa atuarial incompatível com a execução futura e inconstância no resultado; ausência do registro de provisões matemáticas nos balanços patrimoniais, oriundos das avaliações atuariais; e ausência das projeções dos passivos atuariais nos demonstrativos fiscais. As auditorias estudadas apontaram recomendações e determinações aos gestores, que deverão ser monitoradas pelo órgão, com a possibilidade de sanção e devolução de recursos aos cofres públicos.

**Palavras-chave**: Tribunais de Contas; auditoria; auditoria operacional; Previdência Social; RPPS.

## ABSTRACT

The national public administration is preceded by being monitored and supervised given the large resources that are allocated to the provision of services that society needs, leaving the courts of accounts to their control and measurement. With regard to the management programs of the private pension systems, the courts began to audit actuarial management and the accounting entries referring to long-term provisions for the payment of retirement and pension benefits. The Federal Court of Auditors presented irregularities and the Court of Auditors of the State of Ceará carried out operational audits related to the municipal regimes, and asked: what were the findings of the operational audit? The answer came through research of an interpretive nature with a qualitative approach and a case study in two municipalities of the six audited. It was concluded that: the municipal social security management in the State is recurrent in the irregularities

and vices in the processes of acquisition of goods, products, or services; actuarial estimates are defective and incapable of assessing the sustainability capacity of the social security system, with indications of the absence of adherence tests for the workforce, actuarial cash flow incompatible with future execution, and inconstancy in results; absence of recording mathematical provisions in the balance sheets, originating from actuarial estimates; and absence of projections of actuarial liabilities in the tax statements. The audits studied pointed out recommendations and determinations to managers, which must be monitored by the body with the possibility of sanctioning and returning resources to public coffers.

**Keywords**: Courts of Accounts; audit; operational audit; Social Security; RPPS.

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

Data de submissão: 16/06/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública nacional possui importante papel na organização e nos processos evolutivos da sociedade, a partir dos serviços postos a essa, sendo de responsabilidade estatal a oferta de serviços como educação, saúde, segurança, previdência, dentre outros, mas que precisam ser monitorados e avaliados sob os aspectos da legalidade, impessoalidade, probidade administrativa e eficiência, por meio de um ambiente adequado de controle, conceito antigo que demonstrava a preocupação com a movimentação de grandes valores precedidos à necessidade de que outro órgão cuidasse da prestação de contas e da auditoria através dos então denominados examinadores, auditores, contadores e controladores (ARISTÓTELES, 2007; BEUREN; ZONATTO, 2014).

A lei maior nacional, a Constituição Federal, determinou que o Poder Legislativo dos entes nacionais exercesse o papel de fiscalização da execução contábil, financeira, operacional e patrimonial da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios (administração pública nacional), mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (TC), pelo controle interno da cada poder e pelo controle social: permitindo que qualquer cidadão, partido político, associações ou sindicato, além de variados mecanismos de participação popular: como a ação popular, os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, o plebiscito, a iniciativa popular das leis e os ministérios públicos nacionais (PUCCIONI, 2021).

Na administração pública (administração direta e/ou indireta) o controle é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (BRASIL, 2000).

O controle interno é a fiscalização que a entidade exerce sobre os seus atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas, é uma atividade de autofiscalização, tendo um papel estratégico pela sua capacidade de acompanhamento do dia a dia da administração, prevenindo a ocorrência de falhas e detectando fragilidades e fatores de risco, geralmente denominado de controladoria interna (MEDAUAR, 2020; LIMA, 2020, SILVA, 2022).

No Brasil, 33 Tribunais de Contas (órgãos de controle externo) têm como principal atribuição a fiscalização dos ciclos de gestão dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, assim como a legalidade e a conformidade dos atos praticados por cerca de 20 mil unidades e entidades a ela vinculados (LINO; AQUINO, 2018), tendo por premissa a defesa do erário na apuração da responsabilidade e na aplicação da correspondente sanção, por meio de análise das prestações de contas dos gestores públicos

e fiscalização dos atos praticados no exercício da função pública.

Além de estabelecer as normas e os procedimentos para as prestações de contas pelos dirigentes das unidades jurisdicionadas, os TCs exercem a fiscalização e o acompanhamento da gestão dos recursos, principalmente quanto às questões relacionadas à gestão fiscal, às políticas públicas relacionadas à educação, saúde e segurança, dentre outras, além do estabelecimento de normas e procedimentos para a apresentação das prestações de contas pelos gestores das unidades jurisdicionadas, exercem a fiscalização e o acompanhamento da gestão dos recursos públicos (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017; RIBEIRO; SALLABERY; TAVARES, 2020).

Quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) os Tribunais de Contas, em sua maioria, realizavam auditorias de conformidade, certificando a regularidade da gestão dos regimes previdenciários a partir das prestações de contas anuais entregues aos órgãos, pelos jurisdicionados, com a certificação dos ingressos das receitas e das despesas executadas, sem, no entanto, auditar os Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial (DRRA), dos Fluxos de Caixa (FC) e dos Balanços Atuariais (BA), em confronto com os contábeis, de acordo com um esquema determinístico ou probabilístico a ser definido (SILVA, 2019).

O Tribunal de Contas da União (TCU) adotou estratégias de longo prazo para o aperfeiçoamento da regulação e fiscalização dos regimes próprios de previdência por meio da análise estatística de dados, e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do Ministério da Previdência, combinadas às auditorias realizadas por 29 Tribunais de Contas, tendo por objetivo avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, Distrito Federal (DF) e municípios. O TCU apontou problemas de sustentabilidade dos planos e também de baixa confiabilidade das bases de dados (TCU, 2016; SILVA; DINIZ, 2021).

Em palestra realizada conjuntamente com o Ministério Público, o

Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) discutiu a sustentabilidade da previdência nos municípios cearenses (64 instituídos), e que têm feito auditorias e inspeções nesses órgãos, para que erros fossem mitigados (TCE, 2023; MP/CE, 2023), mas existe um gap na pesquisa: o que tem apontado o TCE/CE em suas auditorias operacionais relacionadas aos RPPS municipais cearenses?

Para responder a esta problemática, sendo uma pesquisa de natureza interpretativista, com abordagem qualitativa e tendo como estratégia o estudo de caso, o trabalho terá como objetivo principal identificar os achados de auditoria operacional observados pelo TCE/CE, relacionados aos regimes de previdência municipais no estado; e como objetivos específicos: discorrer acerca dos conceitos e acepções da administração pública e das demandas requeridas pela sociedade para aferição da eficiência das políticas públicas postas a sua disposição; discutir as competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas em contexto de contemporaneidade; conceituar e definir os processos de auditoria e inspeções realizadas pelos Tribunais de Contas; e avaliar o processo de auditoria operacional, espécie de fiscalização no contexto dos Tribunais de Contas.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: 1) Introdução, apresentando contexto, problemática, justificativa e objetivos; 2) Desenvolvimento, contendo a definição estrutural da administração pública, as definições e acepções das espécies de auditoria, no segmento auditoria governamental e das incumbências constitucionais dos Tribunais de Conta; 3) Metodologia, descrevendo a abordagem e os procedimentos que serão adotados para a coleta dos dados, e a estratégia que será utilizada para o apontamento dos resultados; 4) Resultados, apresentando as características da pesquisa e do ambiente pesquisado, a análise dos dados e a discussão dos achados obtidos pelo TCE/CE nas auditorias realizadas em regimes previdenciários municipais; e 5) Considerações finais, apresentando as conclusões da autora acerca do alcance dos objetivos, assim como, a sua opinião acerca das respostas obtidas para dirimir a problemática apontada.

## 2 DESENVOLVIMENTO

O tópico que se inicia está relacionado ao estudo da administração pública, na sua forma mais ampla, visando à compreensão da estrutura e atividades, buscando delinear os principais conceitos e princípios, a forma como se efetiva em um contexto de contabilidade pública e as suas formas de controle, das atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas, os conceitos e as acepções dos termos auditoria e inspeção e da espécie auditoria operacional, também denominada auditoria de desempenho.

A sociedade tem avançado na sua organização e serviços públicos, tais como saúde, educação e segurança, trouxeram novas demandas, como a aferição dos resultados das ações governamentais, incluindo na Constituição Federal, a partir de 1988, o Princípio da eficiência como instrumento basilar dessa mensuração, pois o contribuinte quer tomar conhecimento do que está sendo gasto pela administração pública, visando à melhoria dos serviços postos à sociedade. Em tese, o Princípio da eficiência busca a objetividade do melhor resultado atingido com o menor recurso financeiro, serviços públicos mais baratos e acessíveis, evitando os desperdícios de recursos da *res publica*.

O dever de eficiência impõe a adoção de medidas mais convenientes, como a aplicação adequada e transparente dos recursos públicos sob o ponto de vista econômico, o que envolve preços de acordo com o mercado, tempo razoável, mão de obra compatível com a natureza dos serviços, gastos de materiais sem esbanjamento e outros aspectos que deverão ser obrigatoriamente observados na prestação de serviços públicos, diretamente ou por terceiros, concessionários ou permissionários (ANDRADE, 2008).

Trata-se do tema da oposição entre conformidade e desempenho, da avaliação de resultados para o cidadão, das relações interorganizacionais e da interdependência entre os controles externo e interno. Afirma a Auditoria Operacional (ANOp) como ferramenta de empoderamento do Poder Legislativo.

> O desenvolvimento da ANOp se enquadra em um contexto de novas demandas sociais nas quais as mudanças contemporâneas fizeram com que o tema dos resultados ocupasse um lugar de destaque na gestão de organizações, sejam privadas ou públicas. Referidas mudanças tiveram reflexos em todos os aspectos da gestão: Liderança Estratégica, Gerências Médias, Serviços de Suporte, Logística e, também, Controle. Na Administração Pública, a ANOp é a ferramenta mais visível e apropriada para o exercício do novo tipo de Controle que se exige, no qual sobressai uma forte demanda pelo aperfeiçoamento da performance da burocracia (ALMEIDA, 2012, p. 12).

Na administração pública, a Secretaria Federal de Controle Interno definiu auditoria como o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com determinado critério técnico, operacional ou legal (MF, 2001).

> Consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. Este tipo de procedimento auditorial, consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados (MF, 2001).

A auditoria operacional teve suas raízes em trabalhos realizados nos setores privado e público, principalmente nos Estados Unidos. No setor público, a auditoria operacional cresceu devido à demanda das en-

tidades por informações úteis sobre a economia, a eficiência e a eficácia das operações governamentais, uma vez que as informações operacionais auxiliem nas tomadas de decisões sobre orçamentos, na implementação de medidas corretivas e na supervisão superior, como meio para melhorar a prestação de contas perante o público (HALLER, 1986, 1992).

A auditoria operacional, também, denominada de auditoria de desempenho, espécie de auditoria, representa um conjunto de características ou capacidades de comportamento e de resultados de um indivíduo ou de uma organização, quando comparadas com objetivos, metas, requisitos ou expectativas previamente definidos (PETER; MACHADO, 2014) e, na administração pública, sob a ação governamental, na prática, afere-se o desempenho das gestões sob os pressupostos de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, visando o aprimoramento dos procedimentos na gestão pública e comprometimento com a gestão fiscal.

Como as novas demandas sociais estão a exigir um novo padrão de informações geradas pela auditoria governamental realizada pelos Tribunais de Contas, seus relatórios – item essencial para comunicar a adequação das prestações de contas dos gestores públicos (auditoria contábil) e a avaliação dos resultados das políticas públicas (auditoria operacional) devem ser elaborados para facilitar a interpretação dos fenômenos de gestão do setor público por parte dos seus atores interessados, sendo esse o cerne da auditoria operacional (ARAÚJO, 2011).

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi pioneiro no segmento de controle externo, nos anos 80, com a realização de auditorias operacionais, em consonância com a tendência internacional de avaliar os resultados alcançados por programas, projetos, atividades, órgãos e entidades da administração pública. Posteriormente, em 1995, com o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, o TCU inaugurou novos métodos de avaliação de programas e projetos governamentais (TCU, 2020).

> As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais. Além disso, esse tipo de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica.
> Nas auditorias financeiras e de conformidade, quando são trabalhos de certificação, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como controles internos, entre outros. Entretanto, normalmente não se espera que auditores operacionais apresentem uma opinião geral, comparável à opinião padronizada dos trabalhos de certificação, sobre se a organização ou programa auditado alcançou economicidade, eficácia, eficiência e efetividade (TCU, 2020).

O ciclo de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União, replicados nos demais Tribunais de Contas brasileiros, tem início com a seleção dos temas que, após a sua definição, aplicam-se matrizes de planejamento com a definição das estratégias globais do seu escopo e a elaboração do plano de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria. Na fase de execução, realiza-se a coleta dos dados e das informações e sua análise. A seguir, desenvolve-se o relatório preliminar enviado ao gestor para comentários. Após a análise dos comentários do gestor pela equipe de auditoria, efetuam-se as alterações necessárias (se for o caso), obtendo-se o relatório final submetido à apreciação do ministro-relator e do plenário (TCU, 2020).

A avaliação do desempenho de programas, atividades ou órgãos públicos, a partir do emprego de técnicas criteriosas de coleta e de análise de dados, leva em conta as perspectivas da economicidade, eficiência, efi-

cácia, efetividade, equidade, governança ou sustentabilidade, conforme o objetivo da realização dos trabalhos.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná realizou auditorias operacionais nos programas de educação, meio ambiente, saneamento, saúde e segurança (TCE/PR, 2023). O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais realizou auditorias de natureza operacional da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública na Gestão de Parcerias firmadas com associações de proteção e assistência aos condenados e das políticas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher e no planejamento e gestão das atividades relacionadas às ações de combate e controle de doenças epidemiológicas pela Secretaria do Estado de Saúde e secretarias municipais de saúde de Minas Gerais (TCE/MG, 2023). O Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou auditorias operacionais nas funções educação, saúde, saneamento, meio ambiente, segurança, planejamento e previdência (TCE/CE, 2023).

Quanto à função previdência, na administração pública, no âmbito do Tribunal de Contas da União, tem-se adotado estratégias de longo prazo para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização dos RPPS por meio da análise estatística de dados e da consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do Ministério da Previdência, combinadas às auditorias realizadas pelos 29 Tribunais de Contas (TCU, 2016).

Dentre os trabalhos de fiscalização realizados pelos Tribunais de Contas, no segmento previdência, sob a condução do Tribunal de Contas da União (TCU), destaca-se a realização de levantamento com vistas à produção de Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Previdência Social (Fisc). Previdência Social, Processo nº TC 010.651/2014-4, como forma de oferecer um panorama do tema à própria Corte de Contas Federal, ao Congresso Nacional, as suas Comissões e Casas Legislativas e, especialmente, à sociedade brasileira, coordenado pela sua Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (Secex Previ), realizado de abril a junho de 2014, com repercussão sobre o Ministério da Previdên-

cia Social e o Instituto Nacional do Seguro Social, órgãos responsáveis, em âmbito federal, pela função (SILVA; DINIZ, 2021).

Os Tribunais de Contas realizam auditorias operacionais nos regimes previdenciários na busca de uma fiscalização efetiva com base em critérios de materialidade (situação financeira e atuarial), relevância (massa de contribuintes ativos e seus potenciais beneficiários futuros) e risco (déficits atuariais e financeiros sem o devido plano de amortização e aportes necessários ao equilíbrio do RPPS) na tentativa de avaliar a sua sustentabilidade quanto aos aspectos atuariais, estruturais, financeiros, orçamentários e patrimoniais, tendo por resultado os achados aqui demonstrados em relação às realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Os Tribunais de Contas, de acordo com Chadid (2019, p. 215), têm importante papel no controle administrativo das contas públicas: "exercem a função de auxílio no cumprimento das demandas sociais e das execuções dos programas governamentais [...]" fazem a defesa do indivíduo, do patrimônio público e dos valores sociais "[...] procuram incrementar a correção de políticas públicas que possam concretizar benefícios à sociedade".

## 3 METODOLOGIA

A administração pública cearense possui 64 municípios com regime de previdência próprio (SILVA, 2019; SILVA; DINIZ, 2021), além do regime previdenciário estadual, de natureza previdenciária (servidores concursados mais recentes no serviço público do Estado do Ceará) e de natureza financeira (massa de servidores públicos entrantes na administração pública cearense em período anterior a 2013) e é com essa população que a presente pesquisa irá trabalhar, mas com uma amostra de dois municípios auditados e/ou inspecionados em fiscalização de natureza operacional pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

O TCE/CE é órgão de controle administrativo da gestão pública cearense, que incluem, além das secretarias estaduais e Assembleia Legislativa do estado do Ceará (AL/CE), administração pública direta e indireta, e as

contas do Governador e do Presidente da AL/CE, as prefeituras, secretarias e câmaras municipais a administração pública, de acordo com a Constituição do Estado (CEARÁ, 1989, 1995), auxilia a Assembleia Legislativa e as câmaras municipais no exercício da atividade de fiscalização orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional das contas públicas cearenses.

O Órgão de Controle Externo tem buscado realizar uma fiscalização efetiva dos regimes próprios de previdência (RPPS), com base em critérios de materialidade, relevância e risco, na tentativa de avaliar a sua sustentabilidade quanto aos aspectos atuariais, estruturais, financeiros, orçamentários e patrimoniais, nos termos da legislação e jurisprudência aplicáveis à matéria, e normas de auditoria, contabilidade e atuária geralmente aceitas (SILVA; DINIZ, 2021) e deu-se conta de que o TCE/CE implementou processos de investigação desses institutos no Ceará (MP/CE, 2023).

A pesquisa aqui apresentada, eminentemente qualitativa, tenta compreender a totalidade do fenômeno de auditoria previdenciária, contábil e atuarial, realizada pelo TCE/CE, com poucas ideias pré-concebidas, com foco nas interpretações dos eventos, coleta de dados sem instrumentos formais e estruturados, análise das informações narradas, de natureza aplicada, exploratória quanto aos objetivos, descritiva e explicativa, utilizando como método o estudo de caso em seu contexto de vida real (YIN, 2015), não claramente evidentes (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), considerado representativo de um conjunto de casos análogos, (SEVERINO, 2017), relacionados aos regimes próprios de previdência social municipais no estado do Ceará.

Os regimes próprios de previdência caracterizam-se como fundos de pensão, em que se coletam recursos dos servidores ativos e dos empregadores, para realizar o pagamento de benefícios quando da implementação de direitos dos trabalhadores que fazem parte do instituto de previdência (BOGONI; FERNANDES, 2011).

Os dados primários são coletados no Portal do TCE/CE, pelo sistema de acompanhamento processual do Tribunal de Contas, e em uma

amostra de sete processos de auditoria e/ou inspeção operacional (MP/CE, 2023), quais sejam: Processo nº 37405/2018-p, Processo nº 04222/2019-8, Processo nº 21884/2019-7, Processo nº 04236/2022-0, Processo nº 09631/2022-9, Processo nº 09630/2022-7 e Processo nº 09632/2022-0, escolheu-se por amostra os mais antigos: Instituto de Previdência do Município de Aiuaba (37405/2018-9) e Instituto de Previdência do Município de Morada Nova (04222/2019-8), disponíveis para consulta no Portal do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE, 2023).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O contínuo crescimento das despesas previdenciárias tem preocupado o Governo Federal, sobretudo em função do teto de gastos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal. Nesse contexto, a definição do passivo previdenciário do regime próprio de previdência social (RPPS), referente aos servidores públicos federais, torna-se essencial para a adoção de medidas necessárias à solvência de longo prazo do regime, tendo em vista que o resultado das avaliações atuariais desse RPPS tem subsidiado o registro da provisão matemática previdenciária (PMP) no Balanço Geral da União, mas aplicáveis aos regimes previdenciários locais (SILVA; SILVA, 2018).

Os regimes próprios de previdência social precisam estar saudáveis em todo o decurso de sua existência, isso porque a sua insolvência pode gerar, no futuro, um grave problema social, quais sejam: não pagamento de aposentadorias e pensões, incertezas daqueles que contribuíram para o fundo em receber os benefícios de aposentadoria ou pensão, dentre outros, mas também, estão sujeitos ao controle jurisdicional dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas, de acordo com a concepção de Silva e Diniz (2021) têm buscado realizar uma fiscalização efetiva dos RPPS, com base em critérios de materialidade, relevância e risco, além de critérios contábeis e operacionais geralmente aceitos, particularmente quanto ao registro das provisões atuariais, contabilizadas na rubrica passivo exigível

a longo prazo. O que se achou nas auditorias e inspeções operacionais dos institutos de previdência municipais próprios foi o que se segue.

## 4.1 Instituto de Previdência do município de Aiuaba (processo nº 37405/2018-9)

A seguir, apresentam-se os critérios e a motivação para a realização de auditoria operacional que foi realizada no regime próprio de previdência do município de Aiuaba.

### *4.1.1 Premissas da auditoria operacional (previdenciária) realizada no Município de Aiuaba*

O TCE-CE considerou pertinente a realização de auditoria no âmbito Fundo de Previdência Social dos Servidores Municipais de Aiuaba/CE (Aiuabaprev), uma peculiaridade da auditoria operacional (sua motivação) em razão das circunstâncias desfavoráveis delineadas no decurso do projeto de auditoria:

> a. o instituto havia sido instituído por meio das Leis Municipais de nº 96 e de nº 97, de 5 de outubro de 2017, fundo contábil com personalidade jurídica de direito público interno, integrante da administração direta do município, vinculado à Secretaria de Administração, com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial;
>
> b. apresentou evidente inconsistência na apuração dos resultados atuariais, pois a massa laboral constante do Demonstrativo do Resultado da Apuração Atuarial (DRAA), encaminhado ao Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV, 2023) 519 (quinhentos e dezenove) servidores, diverge do montante da

massa laboral registrada no Sistema de Informações Municipais (SIM) do TCE/CE, 383 (trezentos e oitenta e três);

c. não havia encaminhado cópia das Leis Orçamentárias Anuais (Loas) referentes aos exercícios de 2017 e 2018, dificultando o confronto entre os registros contidos nos instrumentos de planejamento X os registros contidos no SIM; e

d. critérios de materialidade, relevância e risco como órgão jurisdicionado a ser auditado pela Gerência de Fiscalização de Pessoal, unidade técnica encarregada de desempenhar tal atribuição.

Os trabalhos foram realizados buscando conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG), adotadas como Norma Geral de Auditoria pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade e demais normas e padrões estabelecidos pelo TCE/CE. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

A equipe de fiscalização elaborou a Matriz de Planejamento e a utilizou como principal técnica de auditoria a partir de questões previamente elaboradas, contendo os possíveis achados, as informações que poderiam ser requeridas, as fontes de informações e os procedimentos a serem adotados quando da realização da auditoria operacional in loco.

No decurso do processo, entretanto, algumas outras trilhas de auditoria foram percorridas, e deram suporte às questões a serem respondidas, mas que não estavam na matriz de planejamento, fruto da observação dos auditores.

O processo de auditoria realizado teve como limitação a inconsistência nas alegativas ofertadas pela gestora quanto aos vícios e erros apresentados na Demonstração do Resultado da Avaliação Atuarial Inicial (DRAA), eis que esse demonstrativo é peça fundamental para a efetiva implementação do Instituto de Previdência Social Próprio dos Servidores do município de Aiuaba, Ceará (efetivos), que mais incerteza trouxe, do que a correta apuração atuarial, à solvência do referido instituto, já iniciado com gestão previdenciária difusa e com iminente risco financeiro e social (a impossibilidade da assunção de compromissos previdenciários) já no curto prazo.

### *4.1.2 Achados da auditoria operacional (previdenciária) realizada no Município de Aiuaba*

Quando da realização do processo de auditoria operacional pelo TCE/CE, demonstraram-se os seguintes (principais) achados de natureza contábil, operacional e atuarial:

Achado 1: ausência de órgão de controle interno no ente previdenciário, ou a sua inclusão no sistema de controle interno da Prefeitura Municipal, na forma prevista em dispositivo constitucional e normas infralegais, com a propositura de implementação de normas de rotinas e procedimentos de controle, visando à melhoria da qualidade dos atos e fatos da entidade previdenciária.

O controle adotado pelos sistemas previdenciários deve seguir os mesmos princípios norteadores da boa governança, voltados para a ética, transparência, equidade e responsabilidade no trato de questões que envolvam os interesses do negócio e os da sociedade como um todo (ITEN, 2019). A ausência de mecanismos de controle torna essas entidades susceptíveis à baixa lucratividade, comprometendo a manutenção da liquidez, da solvência e do equilíbrio econômico e atuarial (BOGONI; FERNANDES, 2011);

Achado 2: avaliação atuarial realizada após a implantação do instituto previdenciário, em descompasso com as premissas atuariais. Massa laboral dos servidores efetivos fora das características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada. Inconsistência na apuração do resultado atuarial. Fluxo de caixa atuarial incompatível com a execução futura. Plano de amortização previsto no cálculo atuarial, com a aplicação de alíquotas suplementares que não equacionam o déficit atuarial calculado;

Achado 3: ausência de reconhecimento do passivo atuarial e sua evidenciação no balanço patrimonial, com a propositura de registro das provisões oriundas do resultado da avaliação atuarial (anual) por parte do instituto de previdência, visando à publicidade dos fatos contábeis e das variações patrimoniais ocorridas no exercício, a serem demonstradas no passivo exigível no longo prazo, de acordo com as obrigações atuariais futuras.

No que se refere ao reconhecimento e mensuração dos passivos, a norma internacional prescreve que, para a contabilização de planos de benefício definido, é necessário calcular o déficit ou superávit do plano e, para tanto, deve ser utilizada uma técnica atuarial, para determinar o valor presente das obrigações de benefícios definidos, denominado método de crédito unitário projetado, visando estimar de maneira confiável o custo final para a entidade do benefício obtido pelos empregados em troca dos serviços prestados nos períodos corrente e anteriores (GT, 2017);

Achado 4: irregularidades verificadas nos processos administrativos e de licitação na aquisição de bens, produtos e serviços pela entidade previdenciária, notadamente quanto à violação ao Princípio da Competitividade; frustração do caráter competitivo do certame licitatório; eventual prejuízo ao erário público municipal; falha no controle e fiscalização do objeto licitado, com a propositura da adoção de medidas necessárias para o ressarcimento aos cofres públicos, dos valores despendidos, ampliação do número de empresas interessadas em participar do processo licitatório, apresentando a proposta mais vantajosa para a administração pública; redução do valor do contrato; entrega do produto contratado de acordo com os serviços requeridos.

Outros achados foram observados pela equipe de auditores do TCE/CE, sendo os aqui apresentados os que foram mais visíveis na esfera operacional, contábil e atuarial.

### *4.1.3 Discussão acerca dos achados da auditoria operacional (previdenciária) realizada no município de Aiuaba*

A escrituração contábil do RPPS é peculiar: deverá ser distinta da mantida pelo ente federativo, considerando-se distinta a escrituração contábil que permita diferenciar-se o patrimônio do RPPS e o patrimônio do ente federativo, possibilitando a elaboração de demonstrativos contábeis específicos, mesmo que a unidade gestora não possua personalidade jurí-

dica própria, e deverá incluir todas as operações que envolvam direta ou indiretamente a responsabilidade do RPPS e modifiquem ou possam vir a modificar o seu patrimônio, obedecendo aos princípios e legislação aplicados à Contabilidade Pública (LIMA; GUIMARÃES, 2016).

O passivo atuarial é uma obrigação financeira que reflete a estimativa do valor presente de obrigações de pagamentos futuros (dívidas), buscando responder a pergunta: quanto custa hoje o pagamento dessa obrigação tendo em vista o direito já acumulado pelo tempo de serviço prestado? Tal obrigação tem como saldo o valor necessário para pagar todos os benefícios aos assistidos (benefícios concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder) na data-base das demonstrações financeiras. Essas estimativas contábeis, no caso do RPPS, são fundamentais na avaliação da sua sustentabilidade, refletindo o impacto das alterações demográficas e das regras de elegibilidade nas contas públicas (TCU, 2023).

A ausência do registro do passivo atuarial, transcrição direta dos atos e fatos oriundos do resultado da avaliação atuarial, como provisão futura no passivo exigível no longo prazo, é uma falha de natureza contábil e operacional, que dificulta aos potenciais *stakeholders* (os beneficiários do sistema previdenciário) a visualização no balanço patrimonial da perspectiva de obrigações previdenciárias futuras e das possibilidades de amortização dessas, caso existam, a serem apontadas em notas explicativas, de acordo com as normas brasileiras, assim como dificulta aferir as capacidades dos institutos de previdência em garantir a cobertura dos compromissos previdenciários de sua responsabilidade.

As provisões não registradas em demonstrativos contábeis, rubrica de grande importância a ser apresentada no balanço patrimonial, tem provável causa, também, na ausência de controle interno da administração previdenciária, a quem caberia o exame, como órgão auditor interno, do que estava sendo demonstrado, e sugerir a sua correção, como instrumento auxiliar na execução da gestão, criando os meios propícios para a tomada de decisão do gestor do instituto de previdência.

A avaliação atuarial é condição básica para a instituição de um regime previdenciário. O que se observou no caso estudado é que esse procedimento preliminar somente fora realizado após a sua instituição, e fora das premissas atuariais geralmente aceitas, principalmente quanto à massa laboral de servidores divergentes das informadas ao TCE/CE por meio do Sistema de Informações Municipais (SIM). Ainda, o processo de amortização para o equacionamento do déficit fora proposto por aumento de alíquotas suplementares, por parte do ente patrocinador, que não equacionam o déficit atuarial (previdenciário) apurado, além de comprometer o cumprimento do limite de despesas totais com pessoal, em relação à receita corrente líquida, métrica utilizada para aferição da gestão fiscal do município.

A ausência de controle interno, também, é causa das irregularidades observadas no processamento da aquisição de bens, produtos ou serviços, pois, por mais que se reconheçam as recentes mudanças introduzidas na lei de licitações e contrato nacional, que vieram para tentarem evitar fraudes ou desvios de conduta nas contas da gestão pública, a adoção irregular de modalidades pela administração pública, ou no processo administrativo para aquisição direta, na forma exigida pelos normativos legais, seus vícios, ainda, são uma realidade no setor público, materializada, nesse estudo de caso, nas irregularidades apresentadas pelos auditores do TCE/CE quanto ao ente previdenciário estudado.

O processo de auditoria operacional no regime previdenciário aqui estudado, propôs a recomendação de busca na melhoria da qualidade de controle das aquisições de bens, produtos, ou serviços e os processos administrativos realizados por meio de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade), refazimento dos processos analisados e/ou os que serão, posteriormente feitos, melhoria e/ou inserção do controle interno no instituto de previdência e interação do instituto com o sistema de contabilidade para que publique, adequadamente, os registros dos atos e fatos contábeis, demonstrando no balanço patrimonial, as provisões matemáticas oriundas

do resultado das avaliações atuariais anuais, como instrumento de publicidade da gestão previdenciária do regime estudado.

A tarefa da auditoria operacional, no futuro, é fazer o monitoramento das ações propostas no processo para o melhoramento da gestão previdenciária, assim como o acompanhamento periódico das ocorrências das irregularidades apontadas e outras que poderão surgir, fora da matriz de planejamento dos auditores, no futuro.

## 4.2 Instituto de Previdência do município de Morada Nova (Processo nº 04222/2019-8)

A seguir, apresentam-se os critérios e motivação para a realização de auditoria operacional que foi realizada no regime próprio de previdência do município de Morada Nova.

### *4.2.1 Premissas da auditoria operacional (previdenciária) realizada no município de Morada Nova*

O TCE/CE considerou pertinente a realização de auditoria no âmbito Fundo de Previdência Social dos Servidores Municipais de Morada Nova/CE (IPREMN), em razão de circunstâncias desfavoráveis delineadas no decurso do projeto de auditoria:

> a. emissão do Certificado de Suspensão de Irregularidades, pelo Ministério da Previdência Social, emitida por via judicial, ao invés da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP), com a presunção da existência de irregularidades que não permitiram a sua emissão;
> b. evidentes inconsistências na apuração dos resultados atuariais, tanto da massa previdenciária quanto da massa financeira, uma vez que houve segregação de massa com a premissa de diminuição do "considerado" alto déficit atuarial: a capacidade pagamento futuro de benefícios previdenciários: aposentadorias e pensões, preponderadamente;

c. possibilidade de premissa enviesada da segregação da massa, com a necessidade de obter-se do ente previdenciário os critérios utilizados para a utilização desse instrumento de amortização do déficit atuarial;
d. inconsistências verificadas entre o montante da massa laboral da Prefeitura Municipal de Morada Nova contida no banco de dados do Sistema de Informações Municipais (SIM), desta Corte de Contas X valor da massa laboral contida nos demonstrativos atuariais encaminhados ao Ministério da Previdência Social (MPS);
e. veiculação em mídia eletrônica de que o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) ajuizou Ação Civil Pública em desfavor do município de Morada Nova, dando conta do não repasse das contribuições patronais e contribuições consignadas à folha de salários dos servidores públicos do município, no montante de R$ 7.846.205,16 (sete milhões oitocentos e quarenta e seis mil duzentos e cinco reais e dezesseis centavos), valor evidenciado pela Câmara Municipal de Morada Nova em cerca de R$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões); e
f. insatisfação dos servidores públicos municipais de Morada Nova, veiculadas em canais eletrônicos e mídia impressa, que foram às ruas do município, ante a divulgação por meio dos demonstrativos atuariais encaminhados ao Ministério da Previdência Social (MPS), dando conta de substancial déficit atuarial do IPREMN, com grande probabilidade de insolvência do RPPS para pagamento de benefícios previdenciários futuros.

### *4.2.2 Achados da auditoria operacional (previdenciária) realizada no município de Morada Nova*

Quando da realização do processo de auditoria operacional pelo TCE/CE, no IPREMN, demonstraram-se os seguintes achados de natureza contábil, operacional e atuarial:

Achado 1: demonstrativos fiscais publicados pelo ente patrocinador, sem o preenchimento da projeção do resultado atuarial para os próximos 35 anos, pelo menos, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). Proposta de reavaliação dos demonstrativos fiscais do ente previdenciário.

Achado 2: ausência de reconhecimento do passivo atuarial e sua evidenciação no balanço patrimonial, com a propositura de registro das provisões oriundas do resultado da avaliação atuarial (anual) por parte do instituto de previdência, visando à publicidade dos fatos contábeis e das variações patrimoniais ocorridas no exercício, a serem demonstradas no passivo exigível no longo prazo, de acordo com as obrigações atuariais futuras. Proposta de reavaliação dos demonstrativos contábeis do ente previdenciário.

Achado 3: inconsistências verificadas no relatório de avaliação anual (2017), quais sejam: apuração temerária do resultado atuarial, face à inconstante alternância entre déficit e superávit sem explicações técnicas possíveis; ausência de teste de aderência da massa laborativa, com repetição de inconsistência cadastral; fluxo de caixa atuarial incompatível com a execução futura do IPREMN; fluxo de caixa inconsistente e divergente dos demonstrativos encaminhados ao Ministério de Previdência Social (MPS) e inconstância na remessa reiterada do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) ao MPS; inconsistência na apuração do resultado atuarial; regime previdenciário com evidente ausência de gerência, uma vez que não dispõe de censo previdenciário contendo os registros da massa laboral dos servidores efetivos do Poder Executivo e Legislativo, e suas características biométricas, demográficas e econômicas da população. Proposta de reavaliação do relatório de avaliação atuarial e/ou ressarcimento aos cofres públicos dos valores despendidos com a contratada;

Achado 4: irregularidades verificadas nos processos administrativos e de licitação na aquisição de bens, produtos e serviços pela entidade previdenciária: evidentes defeituações no processo de aquisição. Ofensas

à legalidade e aos princípios administrativos que comprometeram o certame e trouxeram prejuízos. Deu-se conta de que os preços executados pelas empresas participantes de um processo licitatório estão acima dos praticados pelo mercado (superfaturados). Proposta de adoção de medidas de controle.

*4.2.3 Discussão acerca dos achados da auditoria operacional (previdenciária) realizada no município de Morada Nova*

Os achados de auditoria operacional no instituto de previdência dos servidores do Município de Morada Nova, basicamente, apontaram para as mesmas irregularidades observadas no instituto de previdência dos servidores do município de Aiuaba: vícios nos processos de aquisição de bens, produtos ou serviços, com prejuízos aos cofres públicos; ausência de registro das provisões matemáticas oriundas do relatório de avaliação atuarial e ausência de demonstrativos exigidos pela LRF, ausência de órgão de controle interno (controladoria) para a efetivação de medidas de correção prévias no ente previdenciário, mas, principalmente, iminentes irregularidades no relatório de avaliação atuarial que, ao que restou evidente, tiveram um olhar mais aprofundado e de onde se extraíram outros achados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma indisposição da administração pública em seguir as regras estabelecidas para o gerenciamento da sua gestão, que poderia ser feito com a instituição do controle interno para a avaliação dos atos e fatos (contábeis, financeiros, operacionais ou fiscais) e os seus competentes registros nos demonstrativos requeridos nas premissas contábeis e atuariais, como é o caso, requeridas nos normativos constitucionais, legais e infralegais.

Essa indisposição foi materializada nos achados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, quando da realização de suas auditorias ope-

racionais nos regimes de previdência, na amostra selecionada, restando evidentes irregularidades na aquisição de serviços, bens ou produtos; ausência de publicação do registro de provisões matemáticas oriundas das avaliações dos resultados atuariais, e de registro das projeções atuariais para os próximos trinta e cinco anos, conforme determinam os dispositivos legais; e irregularidades na confecção das avaliações atuariais, base para a aferição da sustentabilidade do sistema previdenciários.

Não se havia dado conta, no ambiente acadêmico, ou mesmo nas disposições dos operadores da contabilidade (entre os contabilistas) de que o órgão de controle externo no Estado do Ceará estaria realizando auditorias de natureza operacional nos órgãos de previdência e os achados que aqui foram estudados, indicam a impossibilidade da sustentabilidade dos regimes de previdência, pela amostra analisada, principalmente quando a sua principal ferramenta de aferição, os relatórios de avaliação atuarial apresentam-se defeituosos e com muitas irregularidades a serem corrigidas pela gestão previdenciária, e pela consultoria atuarial, restando ao Tribunal de Contas, o exercício do monitoramento das recomendações e determinações que o juiz de contas, a partir das propostas dos auditores observou em seu voto de julgamento/apreciação.

Tão relevantes quanto quaisquer outras políticas públicas, as voltadas à sustentabilidade dos regimes previdenciários, do qual todos os trabalhadores e, em especial, os servidores públicos, seus principais *stakeholder* tem interesse, dado que são deles que se extraem os proventos de aposentadorias e pensões futuras, e das quais seus potenciais beneficiários contribuem durante toda a sua vida laboral, é de competência dos órgãos de controle externo e social da administração pública: os Tribunais de Contas, a sociedade, as procuradorias e outros instrumentos de controle dos gastos públicos.

O que a sociedade teme, em relação à política pública de previdência, que alcança os beneficiários em idade avançada, ao término de sua capacidade laboral e da implementação de critérios para o seu afastamento

do trabalho com o recebimento de uma remuneração que lhe garanta o sustento próprio e o de sua família, ou nos casos de incapacidade física, é a incapacidade do estado em não poder pagar esses benefícios quando mais se necessita, no futuro.

Para evitar problemas dessa natureza, os regimes previdenciários próprios, escopo do presente trabalho, por determinação legal, tem que basear as suas decisões em cálculos de prospecção atuarial, visando aferir o quantum necessário para equilibrar as despesas previdenciárias futuras (aposentadorias e pensões) em relação às receitas futuras, fruto das contribuições do ente patrocinador (contribuição patronal), aquelas consignadas à folha de pagamento de servidores e outras advindas de aportes financeiros do ente, razão pela qual os Tribunais de Contas, órgãos de controle da administração pública, têm efetivado auditorias de natureza operacional, com o objetivo de aferir a sua sustentabilidade de pagamento atual e futuro, assim como o desempenho das suas gestões, cabendo aos Tribunais de Contas a fiscalização do seu desempenho.

No que se refere aos regimes próprios de previdência municipais no estado do Ceará, o trabalho que se finaliza objetivou responder: o que tem apontado o TCE/CE nos processos de auditoria operacional dos regimes de previdência municipais? Os resultados dos achados foram conclusivos ao apontar irregularidades e vícios nos processos administrativos e/ou licitatórios na aquisição de bens, produtos ou serviços, com a ausência de competitividade entre os licitantes e superfaturamento de preços; avaliações atuariais defeituosas e incapazes de aferir a capacidade de sustentabilidade do sistema previdenciário, com a ausência de teste de aderência da massa laborativa, fluxo de caixa atuarial incompatível com a execução futura e inconstância no resultado da apuração atuarial; ausência do registro de provisões matemáticas nos balanços patrimoniais, na rubrica passivo exigível no longo prazo, oriundo das avaliações atuariais; e a ausência das projeções dos passivos atuariais nos demonstrativos fiscais, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo o seu objetivo principal.

As auditorias de natureza operacional estudadas apontaram recomendações e determinações aos gestores. Suas ações deverão ser monitoradas pelo órgão de controle externo, com a possibilidade de sanções e devolução de recursos aos cofres públicos.

Quanto aos objetivos específicos, consideram-se que esses foram perseguidos e atingidos no Tópico 2 – Desenvolvimento, com a discussão das definições e estrutura da administração pública e o seu controle institucional. Das atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas e os conceitos e definições dos processos de auditoria e inspeções realizadas pelos Tribunais de Contas e, em particular, do processo de auditoria operacional, espécie de fiscalização.

O trabalho teve algumas limitações: entender do que trata o processo de avaliação e reavaliação atuarial, instrumento que afere a capacidade de sustentabilidade dos regimes previdenciários, como projeção da vida futura dos potenciais beneficiários, em processo de nascimento (dependentes), vida (capacidade laboral) e morte, em um ecossistema que se retroalimenta e se expande (na entrada de novos beneficiários) e de como esse processo afeta as economias locais, que não foi discutido no presente projeto, sugerindo-se outros que deem destaque a essa temática.

Como contribuição acadêmica, esse trabalho traz aos pesquisadores a oportunidade de avaliar o porquê da indisposição dos gestores dos institutos de previdência, dado o observado nas amostras estudadas, em registrar as provisões matemáticas oriundas das avaliações e reavaliações atuariais no balanço patrimonial, instrumento de transparência dos atos e fatos, disposição legal e requeridas pelas premissas e normativos contábeis, geralmente aceitos, além da pesquisa de instrumentos metodológicos para a mensuração da sustentabilidade dos regimes previdenciários próprios.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. D. Auditoria Operacional: conceito, proposta e crítica. **Revista do Tribunal de Contas da União**, p. 23 59, jan./abr. 2012. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/148 Texto%20do%20 artigo 274 1 10 20150917.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

AMORIM, K. A. F. D.; DINIZ, J. A.; LIMA, C. D. A Visão do Controle Externo na Eficiência dos Gastos Público com Educação Fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, 2017. Acesso em: 22 jan. 2023.

ANDRADE, M. A. D. O. G. O Princípio da Eficiência na prestação de serviços públicos. **Jurisprudência Mineira**, p. 41 61, Belo Horizonte, jan./mar. 2008. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/549/1/D2v1842008.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

ARAÚJO, I. D. P. S. Auditoria operacional: o sonho em realidade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, p. 67-89, João Pessoa, jan./jun. 2011.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martins Claret, 2007. 231 p.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. D. S. Perfil dos Artigos sobre Controle Interno do Setor Público em Periódicos Nacionais e Internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, out. 2014. Acesso em: 22 jan 2023.

BOGONI, N. M.; FERNANDES, F. C. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica em Administração**, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/read/a/DnGXk-GfKK8qCdRkq6ShJzNd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 mai 2023.

BOGONI, N. M.; FERNANDES, F. C. Gestão de Risco nas Atividades de Investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração (REAd)**, p. 117 148, jan./abr. 2011. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos132013/133.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. [S.l.:s.n.], 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto lei/del0200.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/00, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. [S.l.:s.n.], 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

CADPREV. **Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social.** [*S.l.:s.n.*], 2023. Disponível em: https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml. Acesso em: 14 maio 2023.

CARVALHO, M. J. D.; JOANA, L. Inspeção da educação em Portugal: da Monarquia até à atualidade. **História da Educação**, Santa Maria, 26 maio 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2236 3459/109590. Acesso em: 20 maio 2023. ePub 31.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp content/uploads/2015/07/Constituicao_Estadual.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

CEARÁ. **Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995**. Lei Organiza do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. [*S.l.:s.n.*], 1995. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012 09 06 14 01 12/send/49 lei organicacompleta/3894 lei organica do tribunal de contas do estado do ceara com as alteracoesintroduzidas pela lei n 17 209 de 15 05 2020 d o e 15 05 2020. Acesso em: 14 maio 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. [*S.l.*] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

GT. Resultado Financeiro e Atuarial RPPS da União. Premissas Atuariais de Gestão de Pessoal. **Portaria Conjunta SPREV MF/SNT MF/SOF MP/SEPLAN MP/SEGRT--/MP 01/2017**, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2018/03/SUBGRUPO 4 2017 11 27 PREMISSAS ATUARIAIS DE-GESTa_O DE PESSOAL RELATa_RIO FINAL.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

HALLER, E. **Avaliação de desempenho operacional**. Estabelecimento e administração de uma auditoria operacional. 2. ed., São Paulo: Deescubra, 1986.

HALLER, E. **Avaliação do desempenho operacional**. Estabelecimento e administração de uma auditoria. São Paulo: Price Waterhouse, 1992.

ITEN, C. F. **O controle interno como instrumento garantidor da integridade no RPPS**, 2019. Disponível em: https://assimpasc.org.br/ControleInternoInstIntegridadeRPPS.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2017. Livro eletrônico.

LIMA, D. V. D.; GUIMARÃES, O. G. **A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social**. São Paulo: Atlas, 2016. Livro eletrônico.

LIMA, L. H. **Controle Externo Contemporâneo**: reflexões, debates e polêmicas sobre o futuro dos Tribunais de Contas no estado democrático. [S.l.]: Fórum, 2020. Livro eletrônico.

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, 2018.

MATTOS, J. G. D. *et al*. **Auditoria Pública**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. Livro Eletrônico.

MEDAUAR, O. Direito Administrativo Moderno. 19. ed., São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 4. ed. atual. e ampli. [*S.l.*]: Fórum, 2020. Livro eletrônico.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: [*S.n*.], 1989.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed., [*S.l.*]: São Paulo, 2003.

MF. **Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal**. [*S.l.*]: Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno, 2001. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/built in function.id.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

MPCE, Ministério Público do Estado do Ceará. **MPCE promove seminário "As reformas da previdência dos municípios e os desafios para sua sustentabilidade**". [*S.l.:s.n.*], 2023. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/2023/02/mpce-promove-seminario-as-reformas-da-previdencia -dos-municipios-e-os-desafios-para-sua-sustentabilidade/. Acesso em: 14 maio 2023.

PETER, M. D. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed., São Paulo: GEN, 2014. Livro Eletrônico.

PUCCIONI, F. G. Uma Análise Empírica dos Tribunais de Contas Brasileiras: capacidade e desempenho. **Revista do Direito GV** - Fundação Getúlio Vargas, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317 6172202105. Acesso em: 22 jan. 2023.

RIBEIRO, F. D. O.; SALLABERY, J. D.; TAVARES, G. D. O. D. Ações dos Tribunais de Contas no Enfrentamento dos Efeitos do Coronavírus. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, set. 2020. p. 1402 1416.

SÁ, A. L. D. **Curso de Auditoria**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

SEVERINO, A. J. S. **Metodologia do Trabalho Científico**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, A. S.; SILVA, A. C. Passivo Atuarial e seu impacto no Balanço Patrimonial da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/1489 Texto%20do%20 artigo 2867 1 10 20181208.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

SILVA, F. W. F. D. Uma Proposta de Criação do Observatório Previdenciário Municipal. Instrumento de defesa do Servidores Público Municipal à luz do Controle Externo. **Anais do IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas/Instituto Rui Barbosa**, Belo Horizonte, 2019. p. 445 459.

SILVA, F. W. F. D.; DINIZ, G. M. Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses. **Revista Controle**: doutrina e artigos, 5 maio 2021. Acesso em: 14 maio 2023.

SILVA, M. A.; VIEIRA, E. T. V. **Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis e Atuária e Métodos Quantitativos da FEA/ USP**, 2, n. 2, jul./dez. 2015. p. 1 20.

SILVA, W. **Controle e Auditoria Interna na Administração Pública**. [*S.l.:s.n.*], 2022. Disponível em: https://contabilidadepublica.com/controle e auditoria interna na administracao publica/. Acesso em: 14 maio 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Auditoria Operacional**. [*S.l.:s.n.*], 2023. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao e controle/auditoriaoperacional. Acesso em: 20 maio 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Consulta Processos**. [*S.l.*:*s.n*.], 2023. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/contexto consulta geral?texto=21884--%2F20197&tipo=processos protocolos. Acesso em: 14 maio 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **TCE Ceará participa de seminário sobre sustentabilidade da previdência dos municípios**. [*S.l.*:*s.n*.], 2023. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/5265 tce ceara participa de seminario sobre sustentabilidade da previdencia dos municipios. Acesso em: 14 maio 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Auditoria Operacional**. [*S.l.*:*s.n*.], 2023. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111621707. Acesso em: 20 maio 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Auditorias Operacionais (AOPs)**. [*S.l.*:*s.n*.], 2023. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops-fiscalizacao/43. Acesso em: 20 maio 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2973/2016 Plenário**. [*S.l.*:*s.n*.], 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2210502/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 20 maio 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília/DF: Coordenadora de Fiscalização e Controle, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. [*S.l.*:*s.n*.], 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 999/2023**. Relatório de Auditoria, 2023. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=825633. Acesso em: 2 jun. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Auditoria do TCU aponta falhas nos Regimes Próprios de Previdência Social dos estados**. [*S.l.*:*s.n*.], 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-aponta-falhas-nos-regimes-proprios-de-previdencia-social-dos-estados.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. [*S.l.*]: Bookman, 2015. Livro eletrônico.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# O termo de ajuste de gestão como instrumento de controle externo consensual no Brasil

The term of management adjustment as a consensual external control instrument in Brazil

https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.887
**Cristiane Gonçalves Vieira**[1]

## RESUMO

O controle consensual da gestão pública emerge em uma atmosfera de releitura hermenêutica dos paradigmas tradicionais da administração pública. Tais mudanças refletem nas pesquisas atualmente empreendidas, destacando uma nítida intensificação das abordagens sobre governança e estratégias heurísticas que buscam superar os problemas, fomentando estudos críticos sobre a ação controladora e seus efeitos práticos na gestão dos recursos públicos. Nesse sentido prospectivo, o presente trabalho objetiva investigar em que medida o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), baseado na consensualidade entre os atores envolvidos, constitui instrumento legítimo de exercício do controle externo da administração pública pelos Tribunais de Contas (TC) brasileiros. A identificação e a análise exploratória dos elementos indutores e limitadores da sua celebração no âmbito das burocracias controladoras, a partir de uma abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de entrevistas e análise documental, possibilitaram evidenciar um déficit de parametrização que pode comprometer a segurança jurídica, isonomia e impessoalidade nas relações institucionais estabelecidas nos processos de controle. Já o estudo empírico de uma amostra de TAG celebrados resultou em um diagnóstico circunstancial de baixa eficácia desses instrumentos, conclui-se, de modo prospectivo, que a sua legitimidade depende de pressupostos relacionados

1 Doutoranda em História pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Controle Externo e graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Docente na disciplina Ética para auditores na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), onde também é servidora desde 1993. E-mail: cristiane.vieira@edu.unirio.br

à reputação das burocracias controladoras perante suas audiências, perpassando o reconhecimento de sua excepcionalidade e dos riscos inerentes ao seu manejo.

**Palavras-chave**: controle consensual; Termo de Ajustamento de Gestão; segurança jurídica.

## ABSTRACT

The consensual control of public management emerges in an atmosphere of hermeneutic reinterpretation of the traditional paradigms of public administration. Such changes perceived in a post-pandemic world are reflected in the research currently undertaken, highlighting a clear intensification of approaches to governance and heuristic strategies that seek to overcome problems, fostering critical studies on controlling action and its practical effects on resource management public. In this prospective sense, the present work aims to investigate to what extent the Management Adjustment Term (TAG), based on consensus among the actors involved, constitutes a legitimate instrument for the exercise of external control of the public administration by the brazilian Courts of Accounts (TC). The identification and exploratory analysis of the inducing and limiting elements of its celebration within the scope of the controlling bureaucracies, based on a qualitative approach to the data collected through interviews and document analysis, made it possible to highlight a parameterization deficit that can compromise legal certainty, isonomy and impersonality in the institutional relations established in the control processes. The empirical study of a sample of celebrated TAGs resulted in a circumstantial diagnosis of the low effectiveness of these instruments, concluding, prospectively, that their legitimacy depends on assumptions related to the reputation of the controlling bureaucracies before their audiences, permeating the recognition of their exceptionality and the risks inherent in their management.

**Keywords**: consensual control; term of management adjustment; legal certainty.

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



Data de submissão: 12/06/2023
Data de aprovação: 08/08/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo investigar e compreender em que medida o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), celebrado no âmbito dos Tribunais de Contas (TC) subnacionais brasileiros, constitui instrumento legítimo de exercício do controle externo da administração pública, considerando a existência de instrumentos fiscalizatórios mais consentâneos com a avaliação dos resultados da gestão, a exemplo das auditorias governamentais de natureza operacional.

Novos paradigmas da administração pública demandam novas modelagens de controle. Até os anos 1980, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas restringia-se à verificação da conformidade dos atos de gestão com a lei. A Constituição Federal de 1988 e as consequentes mutações axiológicas dos institutos do Direito Administrativo elevaram à condição de valores republicanos, princípios como: transparência, economicidade, eficácia e efetividade.

Nessa toada, o campo dos estudos contemporâneos em administração pública passou a abarcar, com criticidade, o controle e seus efeitos práticos na gestão dos recursos públicos, colocando em xeque um modo de atuação das burocracias controladoras lastreado exclusivamente na resposta sancionatória ao descumprimento do ordenamento vigente.

Autores contemporâneos dos mais diversos campos de estudo, a exemplo de Barzelay (2002), Sundfeld (2014), Cavalcante (2017), Voronoff (2018), Filgueiras (2018), Pollitt e colaboradores (2008) e Ferraz (2020),

fornecem um arcabouço teórico propulsor de um giro reflexivo sobre a missão constitucional das Cortes de Contas. Em estreita síntese, infere-se que o uso dos recursos públicos financeiros, mais do que estar em conformidade com a lei, deve refletir uma *accountability* responsiva aos interesses da sociedade, demandando uma burocracia voltada para resultados.

Na seara legislativa, sob um discurso de promoção da segurança jurídica e da eficiência do controle, a Lei nº 13.655 (2018) ampliou o debate hermenêutico acerca da efetividade do uso de instrumentos sancionatórios da conduta dos agentes públicos, de natureza meramente retributiva (sanção automática pelo descumprimento da lei), frente à complexidade e aos desafios contemporâneos no campo da administração pública.

No cenário internacional, em recente artigo, McDonald, Hall, O'Flynn e van Thiel (2022) refletem sobre as mudanças e os avanços percebidos em um mundo pós-pandemia e os impactos nas pesquisas empreendidas nesse campo de estudos. Os autores destacam uma nítida intensificação das abordagens sobre governança e estratégias heurísticas que buscam superar os problemas e menor preocupação com as estruturas formais.

É nessa atmosfera de releitura hermenêutica das atuais narrativas produzidas no campo da administração pública que emerge o controle consensual da gestão pública como um constructo promissor, desenhando-se sob o desafio de conciliar duas formas historicamente antagônicas de atuação: uma, tradicionalmente formalista, punitivista e vinculada ao ceticismo profissional que deve pautar a conduta dos agentes controladores, mediante a aplicação quase automática da sanção administrativa ante o descumprimento da lei; e outra, baseada na consensualidade, utilizando-se de meios alternativos voltados para a garantia dos resultados esperados a partir da aplicação das normas de direito e da implementação das políticas públicas.

O instituto mais recente, gestado e concebido nessa última versão mais atualizada do controle, é o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), objeto da presente análise, aqui conceituado como um compromisso firmado entre o órgão de controle (controlador) e os administradores pú-

blicos (controlados) com vistas à adoção de medidas corretivas para regularização de situações em desconformidade com a lei, suspendendo-se temporariamente a aplicação automática de sanção administrativa pelo seu descumprimento (FERRAZ, 2020).

Compreende-se a dimensão da legitimidade, para os fins do presente trabalho, formulada na obra "Direito e democracia: entre a facticidade e a validade", de Jürgen Habermas (2010). Em linhas gerais, o autor relaciona a legitimidade das regras do direito às condições de validade e aceitabilidade pelo corpo social e aos processos de consolidação da democracia, independentemente do quanto tais regras são capazes de se impor coercitivamente, resgatando a justificação ética como parâmetro de aceitabilidade racional.

Habermas (2010) enuncia a existência de uma constante tensão entre a dimensão de validade do direito posto, resguardado sob o viés de pretensão de legitimidade, e a facticidade operacional do sistema normativo, organizado pelo poder político. Eis, portanto, uma premissa filosófica justificadora da emergência do controle consensual frente à positividade do controle: a realidade com que se depara o gestor público nem sempre encontra solução na letra positiva da lei.

## 2 EMERGÊNCIA DO CONTROLE CONSENSUAL

As bases epistemológicas interdisciplinares que sustentam o presente estudo foram alinhavadas com a práxis observada nos TCs brasileiros, buscando-se conectar teoria e prática em uma trajetória que aponta para o hibridismo da ação controladora como forma de gerar maior valor público. É o que se infere do histórico a seguir.

### 2.1 Orçamento e controle: uma sintonia necessária

Em seus estudos sobre planejamento e capacidade orçamentárias, Pinto e Ximenes (2018) alertam para uma triste realidade: no contexto

brasileiro atual, caracterizado pela maior demanda por políticas públicas que visem reduzir as desigualdades sociais, a tríade do planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) vem sendo reduzida a um mero protocolo de intenções, cujo conteúdo programático se dispõe a contingenciamentos e inexecuções parciais que frustram as expectativas de realização dos direitos fundamentais previstos na Carta Republicana.

O assincronismo entre as reais possibilidades orçamentárias e financeiras dos entes federativos e os compromissos por eles assumidos perante a sociedade (accountability vertical) e os órgãos de controle (accountability horizontal) demanda criatividade e inovação por parte dos administradores públicos, elevando os riscos de descumprimento do ordenamento jurídico vigente (O'Donnell, 1998). A realidade é que existe um abismo entre as agendas de planejamento e de execução do orçamento (Pinto et al., 2017).

Esse cenário de rarefação dos conteúdos programáticos que norteiam a gestão dos recursos públicos reforça o papel das instituições de controle como importantes agentes de mudanças, o que demanda um giro reflexivo quanto à sua forma de atuação, de modo a promover o acompanhamento tempestivo do ciclo orçamentário e, assim, retroalimentar o planejamento e assegurar a tempestividade na correção de distorções e de rumos das políticas públicas. Tal forma pedagógica de atuação do agente controlador o torna coadjuvante na efetivação das peças orçamentárias, o que se perfaz ao longo do planejamento e da execução, não se limitando a uma avaliação ex post[2].

Não se queira dizer, com isso, que ao controle seja lícito extrapolar os limites constitucionais de sua atuação, razão pela qual se faz premente a reserva das funções alocativas dos recursos aos Poderes Legislativo e Executivo, desde que fundamentadas em diagnósticos que levem em conta as

2 A diferenciação quanto ao momento dos estudos avaliativos das políticas públicas importa ao presente estudo, na medida em que a avaliação *ex ante* privilegia estudos preditivos e diagnósticos situacionais, enquanto a avaliação *ex post* concentra-se nos resultados alcançados (KHANDER, 2010).

realidades contingenciais dos entes sob jurisdição dos TCs (Afonso, 2016).

Reverberando essa preocupação, Filgueiras (2018) chega a falar em uma "ecologia de burocracias", buscando reconectar o incrementalismo institucional dos órgãos de controle ao ideário democrático e ao dever de *accountability*, trazendo à cena política um dilema sintetizado pelo próprio autor ao indagar: "quem controla o controlador?" (FILGUEIRAS, 2018, p. 377).

É nesse ponto de convergência epistemológica que os estudos de Pollitt e colaboradores (2008), sobre o incremento da Auditoria Operacional (AOP) como instrumento de governança, encontram ressonância e aplicabilidade à realidade brasileira, possibilitando o sopesamento entre facticidade e validade pela via da produção de achados de auditoria pautados na exploração de causas e efeitos, considerando todo o arcabouço técnico-procedimental desenvolvido para assegurar a transparência da atuação dos órgãos de controle.

## 2.2 A Auditoria Operacional (AOP) como paradigma de controle consensual

A auditoria de natureza operacional[3], também denominada de desempenho e de avaliação de programas (NBASP 3000, 2019), vem se afirmando como potente instrumento de governança em matéria de controle da gestão pública. Os estudos de Pollitt et al. (2008) no campo da ciência política confirmam algumas hipóteses sobre o desenvolvimento da Auditoria Operacional (AOP) na prática internacional:

(1) quanto à identidade do "auditor operacional": são importantes agentes da governança democrática;

(2) quanto aos métodos usados na AOP: estão em constante evolução;

3 Nas auditorias de conformidade e financeiras, o foco do exame consiste em verificar o cumprimento de normas e a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas pela entidade controlada. A auditoria governamental, portanto, constitui uma ação de asseguração quanto aos níveis de aderência das informações prestadas pelos órgãos e entidades da administração pública a critérios normativos previamente estabelecidos. Trata-se de uma dimensão essencial da accountability traduzida pelo dever de prestação de contas ao principal (sociedade), certificando-se (ou não) a regular utilização dos recursos públicos (Barzelay, 2002).

as organizações controladoras estão cada vez mais sofisticadas, flexíveis e ecléticas nas suas escolhas, adotando um olhar mais pragmático e prático na sua aplicação; e a predominância da ciência social sobre outros métodos;

(3) quanto à importância do relatório de auditoria (output): como produto da auditoria, é o principal meio pelo qual uma instituição controladora disponibiliza informação às suas audiências (auditado, parlamento, governo, mídia, sociedade em geral).

Costa e Castanhar (2003, p. 987) destacam que o desafio no campo da avaliação dos programas e projetos no setor público é, justamente, "encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais". É nesse sentido que a auditoria operacional constitui um importante instrumento de avaliação de políticas públicas.

Ramos e Schabbach (2012), ao seu turno, alertam para um importante fator de aprimoramento dos mecanismos de avaliação: a sua realização por órgãos independentes, externos, como forma de assegurar o rigor técnico-metodológico e a imparcialidade.

Nesse sentido, o estudo das capacidades institucionais dos TCs passa a contar com um fator de transição essencial à evolução do controle externo da gestão pública, que perpassa a valorização da auditoria operacional e a consolidação dos seus procedimentos, técnicas e conteúdos programáticos de capacitação dos agentes controladores.

O ceticismo profissional e a consensualidade passam a ser dimensões do comportamento do agente controlador não excludentes entre si, demandando ponderação e modulação de acordo com os objetivos pretendidos com as ações fiscalizatórias empreendidas. Nessa perspectiva, o agente controlador atua como o burocrata de nível de rua, denominação cunhada por Lipsky (2019) a partir de seus estudos sobre os dilemas enfrentados pelos indivíduos que estão na linha de frente da prestação de serviços públicos.

Vale destacar que as pesquisas empreendidas por Nelson (2009) e Hurtt (2010) permitiram inferir que o ceticismo profissional está direta-

mente relacionado à detecção de fraude. Significa dizer que um alto nível de exigência no intuito de coletar evidências, durante a execução da auditoria, implica em ampliação do prazo previamente planejado, aumentando o custo do controle e consequente perda em eficiência. Tal conduta teria como causa o ceticismo exacerbado do auditor, que pode ser advindo de um traço de personalidade individual ou de circunstâncias externas que influenciam sua ação fiscalizatória/investigativa.

Destarte, a sofisticação dos métodos utilizados nas auditorias eleva a impessoalidade, a legitimidade e a imparcialidade, variáveis indispensáveis à conduta republicana dos agentes controladores. Trata-se, portanto, de um importante veículo democratizante da atuação dos gestores públicos e instrumento de governança das burocracias controladoras (Pollitt *et al*., 2018).

Ressalte-se que os órgãos de controle estão sujeitos às expectativas das partes interessadas/audiências (cidadãos; órgãos integrantes dos poderes da República; auditados; entre outros), razão pela qual devem refletir confiança e credibilidade, servindo como modelos de comportamento ético no exercício de sua missão institucional (Lotta; Santiago, 2017).

Nesse propósito, ao descrever os achados de auditoria em seu relatório conclusivo, o auditor governamental emite um juízo de admissibilidade ou de reprovabilidade da conduta do auditado, vinculado ao conjunto de evidências colhidas e documentadas durante o processo fiscalizatório.

Na medida em que se afasta a sanção automaticamente aplicável em razão de conduta reprovável sob o ponto de vista do ordenamento jurídico, o órgão de controle suspende, ainda que temporariamente, a aplicabilidade do próprio conteúdo normativo emanado do Poder Legislativo: mas o faz com base em um conjunto de evidências e análises advindas de um percurso metodológico que lhe confere legitimidade.

## 3 PROBLEMA DE PESQUISA E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Entre os anos de 2011 e 2021, observa-se uma crescente normatização autorizativa do TAG nos TCs subnacionais: 18 dos 33 TCs já haviam regulamentado o TAG[4] (ver apêndice), o que reflete a intensificação do viés consensual da ação controladora. Por outro lado, percebe-se uma estagnação da implementação da AOP pelos TCs subnacionais brasileiros[5].

Examinando a prática dos TCs, conjectura-se a existência de riscos potencialmente capazes de macular a sua legitimidade e a sua eficácia. É que o TAG, pela sua natureza consensual, demanda maiores discricionariedade e disponibilidade sobre o objeto acordado entre os agentes envolvidos (gestor e controlador). Mas como garantir que o controlador disponha sobre a aplicabilidade ou não da sanção administrativa prevista na lei diante do seu descumprimento pelo controlado, sem abrir mão do agir republicano, caracterizado pelo dever constitucional de observância à lei e ao interesse público?

Tal exercício de ponderação reflete a tensão entre política (discricionariedade) e técnica (vinculação à lei) na condução das relações entre os agentes envolvidos, impactando sua representatividade perante a sociedade no contexto republicano: daí deflui o viés de legitimidade, na ótica habermasiana.

A hipótese é de que os riscos do manejo do TAG pelos órgãos de controle emerjam da discricionariedade ínsita à própria natureza consen-

4 São eles: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE); Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM); Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT); Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO); Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR); Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN); Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC); Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE); Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS); Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG); Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO); Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA); Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ); Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO); Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA).

5 Atualmente, o Sistema dos Tribunais de Contas brasileiro é composto por 33 Tribunais de Contas, sendo: 26 TCs estaduais e DF, 3 TCs dos municípios (Pará, Goiás e Bahia), abrangendo todos os entes federados municipais no âmbito dos respectivos estados e 2 municipais (Rio de Janeiro e São Paulo), contemplando as respectivas capitais.

sual da relação institucional que se estabelece entre controlador e controlado e se mantenham obscurecidos nas dinâmicas relacionais entre os agentes públicos subjetivamente considerados. Reconhecê-los – os riscos – seria um pressuposto, uma condição de possibilidade para o manejo do TAG, na esteira epistemológica abordada nos tópicos precedentes.

Mas será que os parâmetros normativos definidos pelos órgãos de controle são capazes de mitigar esses riscos? E mais, ante a premissa da manutenção da segurança jurídica nos processos de controle[6], existiria uma parametrização mínima, estabelecida entre os TCs brasileiros em consenso, capaz de eleger os aspectos indutores e limitadores do manejo do TAG, assegurando isonomia aos jurisdicionados?

De modo a responder às questões formuladas, optou-se por uma abordagem qualitativa, seguindo um trajeto metodológico reflexivo, baseado em pesquisa documental e entrevistas. Para Morin (2001, p. 14), "todo o conhecimento opera por seleção de dados significativos e rejeição de dados não significativos", organizando informações traduzidas do mundo da vida e submetidas à ação reflexiva, esta sim, constitutiva dos saberes.

À luz das dimensões de relevância, homogeneidade e sincronicidade (BAUER; AARTS, 2008), compõem o corpus empírico da pesquisa os conteúdos textuais extraídos dos documentos que regulamentam o TAG em 18 dos 33 TCs brasileiros e de peças processuais que instrumentalizam ações fiscalizatórias, disponíveis para consulta pública nos sítios oficiais dos TCs e solicitados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), além dos discursos extraídos das entrevistas semiestruturadas realizadas com oito dos membros do Ministério Público de Contas (MPC)[7], doravante designados E1 a E8 (apêndice).

6 A LINDB estabelece que, também na esfera controladora, "não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos", destacando o dever de motivação de seus atos "inclusive em face das possíveis alternativas" (art. 20, § único).

7 Foram entrevistados integrantes dos seguintes órgãos: MPC/PE, MPC/RN, MPC/SC, MPC/PR, MPC/MG, MPC/TCU e MPC/SP, sendo que o TCE/SP e o TCU não normatizaram o TAG. Logo, note-se que a seleção dos entrevistados contemplou atores que atuam junto ao TC que utiliza e que não utiliza o TAG como estratégia de controle. O fato de o TAG estar ou não no radar dessas organizações diz muito sobre a diversidade dos modos de atuação dos órgãos controladores, razão pela qual a pesquisa não se limitou a uma abordagem unilateral, permitindo um juízo crítico e prospectivo sobre os processos decisórios que vêm determinando a adoção ou não desse instrumento.

A escolha desses atores como fontes primárias de obtenção de informações para os fins da pesquisa fundamentou-se na sua representatividade no cenário institucional do controle da Administração Pública, em especial no que diz respeito ao sopesamento da consensualidade e do ceticismo na dinâmica relacional que se estabelece nos processos de controle instaurados nos TCs.

Encerrando a pesquisa, como forma de testar a eficácia do TAG na prática dos TCs (dimensão empírica), mensurou-se o nível de cumprimento dos compromissos assumidos pelos gestores em 67 processos de controle, selecionados por amostragem não estatística. As análises empreendidas e resultados do estudo encontram-se no tópico seguinte.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O corpus da pesquisa ganhou densidade a partir dos discursos proferidos nas entrevistas com os membros do MPC, permitindo ampliar e criticar os conteúdos normativos ora examinados em conjunto com as informações extraídas dos processos de controle. A triangulação desses dados (primários e secundários) possibilitou uma análise sistêmica do controle consensual pelas burocracias de controle, abarcando as diversas percepções sobre o fenômeno e os riscos advindos do seu manejo pelos TCs. Seguem os principais achados da pesquisa.

### 4.1 Falta de parametrização no manejo do TAG

A análise de conteúdo (BARDIN, 2011) dos 18 (dezoito) diplomas normativos vigentes, regulamentadores do TAG no âmbito dos TCs brasileiros, permitiu identificar duas categorias relevantes de análise para os objetivos da pesquisa, ordenando-se as correspondentes unidades de registro quanto à frequência com que aparecem nos respectivos extratos textuais:

Tabela 1 – Categorias de análise: fundamentos indutores e vedações

| **Categoria 1: fundamentos indutores** | **Frequência** |
|---|---|
| Controle consensual/consensualidade | 12 |
| Correção (de impropriedades, irregularidades, erros e rumos) Art. 71, IX da Constituição Federal | 9 |
| Efetividade e eficiência | 7 |
| Interesse público | 5 |
| Legitimidade | 5 |
| Necessidade de regulamentar | 4 |
| Voluntariedade | 3 |
| Necessidade de uma gestão voltada para resultados e eficácia | 3 |
| Boa-fé | 3 |
| Controle concomitante | 2 |
| **Categoria 2: vedações** | **Frequência** |
| Desvio de recursos públicos | 13 |
| Existência de decisão definitiva irrecorrível | 11 |
| Improbidade administrativa | 10 |
| Renúncia de receita pública | 8 |
| Descumprimento de metas pactuadas no TAG | 7 |
| Para redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo em saúde e educação | 6 |
| Indícios/enquadramento de crime | 5 |
| Irregularidade que importe em dano ao erário | 4 |

Fonte: elaboração própria (2022).

A categoria 1 (fundamentos indutores) da Tabela 1 reúne unidades de registro que expressam as razões para a celebração do TAG no âmbito do TC. Dito de outra forma, são os conteúdos dos "considerandos" e das exposições de motivos que precedem e/ou integram o conteúdo substantivo dos diplomas normativos examinados.

Note-se que os vocábulos usados para definir o que deve ser "corrigido" possuem significados bem distintos, não detalhados a priori nos respectivos documentos normativos. Essa indeterminação reflete-se na atuação do controlador, que precisará preencher de significado o conteúdo normativo que se lhe apresenta, caso a caso.

O mesmo se pode afirmar quanto às demais expressões: consensualidade, interesse público, legitimidade, efetividade, eficiência, boa-fé, controle concomitante, necessidade, voluntariedade. Trata-se de uma gramática justificadora do TAG que promete a entrega de um produto de excelência no "mercado do controle", e que depende de interpretações a serem empreendidas caso a caso, na práxis da ação controladora.

O dilema que se revela é o da dificuldade de avaliação da efetividade do TAG na prática dos TC, considerando suas capacidades institucionais. Tal indagação foi recorrentemente abordada durante as entrevistas realizadas, remetendo à importância do monitoramento das ações pactuadas no TAG e à qualificação dos gestores e controladores, como forma de assegurar-lhe eficácia e efetividade.

Infere-se, a partir dos discursos proferidos pelos entrevistados, que o compromisso assumido pelo gestor ao celebrar um TAG é resultado de um processo de reconhecimento do "erro" – não intencional – pelo gestor que, voluntariamente, apresenta-se perante o sistema de controle para justificar sua conduta e oferecer um prazo para o implemento das ações corretivas cabíveis, traduzidas em metas passíveis de monitoramento. E1 destaca que o "erro é inerente à função administrativa [...] então é preciso ter uma margem de tolerância ao avaliar a conduta do gestor".

Ainda na esteira da preservação da segurança jurídica, verificou-se que, mesmo naqueles TCs que já regulamentaram o TAG, ainda persiste o déficit procedimental e a carência de parâmetros isonômicos para o seu manejo pelo sistema TC. Ao discorrer sobre a experiência do TCE/SC no uso da TAG, E5 destaca que se tem evitado o seu manejo em razão da ausência de critérios normativos aptos a promover segurança jurídica, prevenindo situações conflituosas que venham a ser judicializadas, causando prejuízos às próprias funções administrativa e controladora.

Converge-se, assim, para a importância da parametrização e da definição de critérios de forma mais centralizada, como forma de assegurar maior segurança jurídica, evidenciando-se que ainda não há consenso

sobre os parâmetros indutores da implementação do TAG pelos TC. E7 acrescenta a pulverização dos núcleos decisórios como mais um desafio à negociação, o que demandaria, do mesmo modo, a parametrização.

Já a categoria 2 (vedações) da Tabela 1 emerge da premissa de que o TAG configura mecanismo excepcional, substitutivo da resposta sancionatória automática legalmente estabelecida, considerando os princípios da motivação dos atos administrativos e da transparência (PIETRO; RIBEIRO, 2010).

Quanto à excepcionalidade do TAG no contexto do controle exercido pelos TCs, E3 relembra o disposto no art. 71 da Constituição Federal, onde o mandamento dirigido aos TCs é "julgar" as contas públicas, e não "pactuar", o que difere das competências do Ministério Público. Logo, o TAG seria, sim, um instrumento de exceção.

Outras matérias também foram consideradas inegociáveis por meio de TAG pelos entrevistados, tais como: limites constitucionais, tetos de gastos, atos de gestão que tenham gerado dano ao erário, prática de "faltas graves" comprometedoras da regularidade das contas, entre outras situações relatadas. Nesses casos, o controle repressivo passaria a ser a via mais adequada, de acordo com os conteúdos dos atos normativos examinados e a percepção dos entrevistados.

Mas vale repisar que esse entendimento não é uma unanimidade entre os órgãos de controle: dos 71 (setenta e um) TAGs (processos de controle) examinados no presente estudo, pelo menos 8 (oito) tratam de matérias que, segundo alguns dos regulamentos e na percepção da quase totalidade dos entrevistados, não devem ser contempladas pelo TAG, já que postulam a flexibilização de regras constitucionais. A análise mais detalhada desses oito TAGs permitiu evidenciar que todos foram propostos por gestores municipais e indeferidos pelo respectivo TC.

Os entrevistados deixaram clara a preocupação com o uso ocasional do TAG com vistas a negar vigência ao ordenamento jurídico, em especial no que diz respeito aos patamares mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação, além de outros temas sensíveis no campo da administração pública.

Dos 18 TCs que regulamentaram o TAG, pelo menos 6 (seis) inscrevem na categoria "vedações" a possibilidade de "redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo em saúde e educação". Esse cenário de discordância sobre um patamar mínimo de objetos indisponíveis, não passíveis de flexibilização por meio do TAG, reforça a preocupação com os efeitos da falta de parametrização entre os TCs.

### 4.2 Heterogeneidades e comprometimento da isonomia

Partindo da premissa de que há disparidades entre os entes que integram a jurisdição dos TCs brasileiros e entre os próprios TCs (PUCCIONI, 2016), infere-se que a ação controladora enfrenta mais um desafio importante: o de promover a modulação dos efeitos das ações controladoras de modo a assegurar a isonomia e a impessoalidade, como corolários da segurança jurídica, na instrumentalização do TAG.

A "heterogeneidade" emerge desse diagnóstico preliminar, e pode ser qualificada em três diferentes dimensões:

- Heterogeneidade jurisdicional: refere-se à diversidade dos órgãos e entidades que se encontram sob a jurisdição dos TCs;
- Heterogeneidade normativa: refere-se à multiplicidade de atos normativos (legais e administrativos) que regulamentam os instrumentos de fiscalização nos TC;
- Heterogeneidade procedimental: refere-se às diversas estratégias metodológicas instrumentalizadas pelos TCs nos processos de controle (auditorias de conformidade, auditorias operacionais, inspeções, monitoramentos, acompanhamentos, entre outros) e diferentes modos de atuação dos órgãos ministeriais.

A heterogeneidade jurisdicional dos TCs, associada ao diagnóstico de assimetria na regulamentação do TAG pelos TCs (heterogeneidade normativa), elevam o risco de tratamento não isonômico das municipalidades

(jurisdicionados) no que diz respeito à prerrogativa de acesso e pactuação do TAG. O que evidencia tal assertiva é o fato de que os 18 TCs que regulamentaram o TAG possuem, sob sua jurisdição, 70 % dos municípios brasileiros, de onde se deduz que 30% dos municípios não estariam autorizados, a priori, a celebrar TAG, considerando a ausência de norma autorizativa. Esse diagnóstico, ainda que circunstancial, conduz a uma situação de insegurança jurídica que se espraia para os entes estaduais, já que a maioria dos TCs possui jurisdição sobre ambos (municípios e estado).

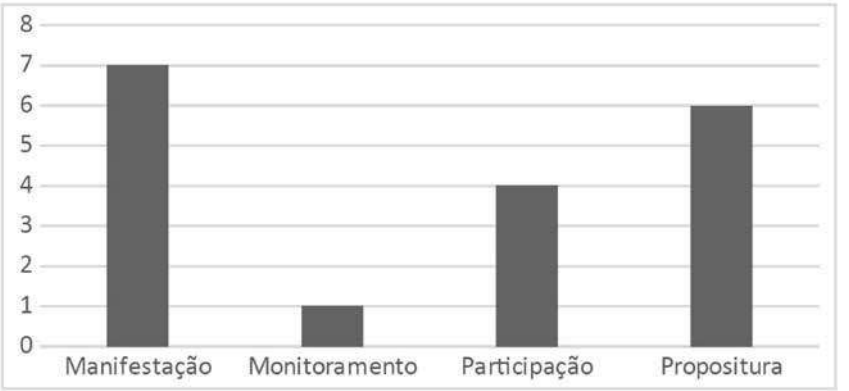
Corroborando esse cenário, ao descrever sua experiência na celebração de TAG, E1 revela um risco implícito de assimetria estrutural no que diz respeito à propositura do TAG pelos gestores em níveis estadual e municipal, já que possuiriam acessos distintos aos órgãos de controle (influência política).

Como estratégia para mitigar tal risco de assimetria no acesso dos gestores à prerrogativa da celebração do TAG junto aos TCs (isonomia), o TCM/PA[8] trouxe uma alternativa bem interessante, oportunizando a adesão de todos os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais sob sua jurisdição, a um TAG previamente formulado, para fins de atendimento ao conteúdo normativo da LAI, durante os exercícios de 2017 e 2018. Trata-se de uma boa prática que pode ser disseminada entre os demais órgãos de controle, conferindo-se ao TAG uma natureza de compromisso de transição para uma situação de conformidade com a norma legal, dentro de um prazo razoável, este sim, passível de negociação de acordo com as particularidades de cada jurisdicionado.

Finalmente, a heterogeneidade procedimental pode ser demonstrada pelas diversas formas de propositura do TAG e de atuação do MPC nos TCs:

8 Por força da Resolução Administrativa nº 17/2017/TCM/PA, de 30 de março de 2017, os gestores jurisdicionados foram notificados sobre as condições de adesão.

Figura 1 – Heterogeneidade procedimental: assimetria quanto às formas de atuação do MPC




Fonte: elaboração própria (2022).

Note-se que, dos 18 TCs, 10 órgãos ministeriais têm a prerrogativa de propor ou participar da celebração do TAG. Aos demais, incumbe-se a função de parecerista, manifestando-se nos TAGs celebrados pelo corpo deliberativo. Apenas um TC prevê a função de monitoramento dos TAGs celebrados. Esse panorama indica que os TCs conferem níveis distintos de representatividade aos respectivos órgãos ministeriais no processamento do controle consensual.

### 4.3 Déficit vocacional dos Tribunais de Contas para a Auditoria Operacional

Em pesquisa realizada em 2011 pelo IRB junto aos TCs subnacionais[9], relativa a dados coletados em 2009, constatou-se que a maioria dos TCs (60%) apresentava um percentual de AOP realizadas, naquele ano, menor que 1%. Ocorre que esse mesmo déficit vocacional para a AOP perdura na prática dos TCs subnacionais brasileiros. Confira-se:

9 Fonte: relatório da pesquisa de capacidades institucionais dos Tribunais de Contas subnacionais. Disponível em: http://www.irbcontas.org.br.

Tabela 2 – Percentuais de AOP sobre total de auditorias realizadas no período de 2018 a 2021

| TC | TOTAL | AOP | AOP/TOTAL |
|---|---|---|---|
| TCE/RN | 338 | 13 | 3,85% |
| TCE/SP | 3589 | 22 | 0,61% |
| TCE/PE | 6278 | 18 | 0,29% |
| TCE/PB | 544 | 0 | 0,00% |
| TCE/RS | 330 | 0 | 0,00% |
| TCE/ES | 303 | 3 | 0,99% |
| TCE/BA | 474 | 14 | 2,95% |
| TCE/RS | 330 | 0 | 0,00% |
| TCE/PR | 1629 | 0 | 0,00% |
| TCE/RJ | 2618 | 5 | 0,19% |
| TCE/SC | 141 | 20 | 14,18% |
| TCE/AM | 1573 | 8 | 0,51% |
| TCE/MS | 441 | 3 | 0,68% |
| TCM/PA | 37 | 13 | 35,14% |
| Média | | | 4,24 % |

Fonte: elaboração própria (2022).

A Tabela 2 constitui-se de uma amostra de 14 (quatorze) TCs subnacionais, relacionando-se o quantitativo de AOP ao total de auditorias realizadas no período de 2018 a 2021. Os dados mostram que não houve evolução no sentido da adesão à AOP, considerando que apenas o TCM/PA responde por um percentual mais significativo (35,14%), seguido do TCE/SC (14,18%).

Há uma peculiaridade, quanto ao TCM/PA, digna de esclarecimento. Todos os 4 (quatro) TAGs celebrados por aquele Tribunal foram provenientes da adesão de gestores municipais às metas de adequação à LAI, estas, estabelecidas pelo órgão de controle por intermédio da realização de levantamentos (ação fiscalizatória que precede e/ou integra as auditorias), o que reforça o sentido operacional do seu manejo.

Confirma-se, assim, a hipótese de que os TCs não avançaram na implementação da AOP como legítimo instrumento de controle consensu-

al à disposição dos TCs desde a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 71, IV, confere ao TCU a competência para realizar auditorias operacionais nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Esse diagnóstico distancia os TCs subnacionais de uma atuação mais voltada para a avaliação das políticas públicas e do desempenho da gestão.

Por outro lado, naqueles órgãos em que a AOP avançou (TCU e TCE/SC), verifica-se maior ceticismo quanto ao uso do TAG como instrumento legítimo de exercício do controle consensual, segundo a percepção dos entrevistados.

### 4.4 Baixa eficácia do TAG

No que se refere à eficácia do TAG, para os efeitos da presente análise, importa destacar duas premissas fundamentais: a primeira, de que tal dimensão refere-se ao nível de cumprimento dos compromissos assumidos pelos gestores que decidem firmar o ajuste perante o órgão controlador; e a segunda, de que, para uma adequada mensuração da eficácia, é necessário que tenha sido concluído pelo menos um ciclo de monitoramento pelo órgão de controle.

No período de 2012 a 2021, o TCE/PE formalizou 121 (cento e vinte e um) termos de ajustamento de gestão, dos quais 67 (sessenta e sete) foram considerados "julgados". Por "julgados" entenda-se que o ciclo de monitoramento foi completo, nesses casos, viabilizando a aferição, com maior precisão, do nível de cumprimento em cada processo de controle analisado.

Com base na análise dos acórdãos (decisões) proferidos nesses 67 processos de controle, estabeleceu-se a seguinte escala de cumprimento dos TAGs analisados:

(1) Cumpridos: consideradas as decisões pela "regularidade" e "cumprido";

(2) Parcialmente descumpridos: consideradas as decisões pela "regularidade com ressalvas" e "parcialmente descumprido";

(3) Descumpridos: consideradas as decisões pela "irregularidade" e "descumprido".

A classificação dos dados de monitoramento ilustra-se da seguinte forma:

Figura 2 – Nível de cumprimento dos TAGs celebrados no âmbito do TCE/PE




Fonte: elaboração própria (2022).

O gráfico da Figura 2 evidencia uma baixa taxa de cumprimento das ações pactuadas pelos gestores: apenas 14% dos TAGs foram cumpridos na integralidade, enquanto 78% do total de TAGs analisados foram descumpridos ou parcialmente descumpridos.

Finalmente, é de se destacar que, além do TCE/PE, o TCE/MG foi um dos precursores na adoção do TAG como instrumento de controle consensual. Ainda em 2011, foi alterada a Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG), instituindo o "Termo de Ajustamento de Gestão para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados" (art. 97-A). No uso dessa prerrogativa, em 2012, o então governador de MG propôs a celebração do primeiro TAG no âmbito daquele TC, firmando o compromisso de aumentar a aplicação de recursos nas áreas da educação e da saúde, gradualmente (de 2012 até

2014), até que fossem atingidos os percentuais mínimos constitucionais de 25% e 12%, respectivamente.

Note-se que o objeto sobre o qual repousou a proposta de acordo foi a flexibilização de regras constitucionais, o que já configura uma situação controversa entre as burocracias controladoras. Após ser considerado cumprido pelo corpo deliberativo daquele Tribunal, em 2014, o processo de controle relativo ao TAG foi arquivado. Ocorre que, logo no exercício subsequente (2015), o órgão central de controle interno, corroborado pelo corpo técnico do TCE/MG e pelo respectivo MPC, constatou reincidência no descumprimento desses percentuais[10] nas áreas da saúde e da educação.

Por fim, o Plenário do TCE/MG julgou regulares as contas dos referidos exercícios (2015 e 2016), atenuando os efeitos do descumprimento dos parâmetros constitucionais de gastos nessas áreas, convertendo em ressalvas para o futuro, determinando "[...] que fica obrigado o Estado a aplicação no exercício seguinte das diferenças dos percentuais não aplicados nos exercícios de 2015 e 2016"[11]. Divergindo desse desfecho, o MPC/MG havia emitido parecer prévio no sentido da "rejeição das contas"[12] justamente em razão do descumprimento dos referidos índices mínimos constitucionais, entre outros vícios ensejadores da irregularidade das contas.

Ocorre que, naquele mesmo ano em que se havia processado a solicitação do governador de MG (2012), o TCE/MG analisou proposta de TAG similar, só que formulada por gestor municipal. Em sentido diverso daquele esposado no exercício da jurisdição estadual, o entendimento daquela Corte de Contas foi no sentido do indeferimento[13] do pedido feito pela municipalidade. Entre outras razões, considerou-se que:

10 Relatório sobre a macrogestão do governo do estado de Minas Gerais, p. 772-773. Disponível em: https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio. Acesso em: 24 fev. 2022.

11 Balanço Geral do Estado nº 1007713, voto proferido em sessão plenária realizada em 11 de julho de 2017. Disponível em: https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio.

12 Parecer do MPC no Balanço geral do Estado 2016. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/contas_governador.html.

13 Consulta processual realizada no sítio oficial do TCE/MG. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.b/. Acesso em: 24 fev. 2022.

> [...] com o advento da Constituição da República de 1988 a compensação passou a não mais ser permitida, o que obriga os entes federados a aplicar, anualmente, um percentual MÍNIMO de recursos na saúde e na educação para garantir, ao menos, o atendimento das necessidades básicas daqueles que utilizam os serviços de saúde e educação públicos no país. Diante disso, admitir a celebração de TAG com a finalidade única de se compensar déficits na aplicação de recursos na educação e na saúde, configuraria um grande retrocesso (Excerto do Voto proferido em 10 de outubro de 2012, no processo nº 877081/2012).

O juízo crítico que emana da facticidade dos reiterados descumprimentos de regras constitucionais após a pactuação do TAG revela a potencial inaptidão do instrumento para promover um real "ajuste da gestão", fragilizando a sua eficácia. Esse risco foi apontado pelos entrevistados, que ressaltaram a importância de se referendar, homologar o TAG por uma instância dotada de poderes relevantes, de modo que seu manejo não seja banalizado ou mesmo manejado ao arrepio dos princípios da impessoalidade e da isonomia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle consensual emerge como um modo de atuação dos TCs no exercício de sua função fiscalizatória de caráter pedagógico, que não afasta e nem substitui o exercício do poder sancionatório, mas que pressupõe uma nova perspectiva procedimental das suas funções.

Sob um olhar prospectivo, e como decorrência lógica do constructo teórico que permite conciliar ceticismo e consensualidade, conclui-se que o TAG resguarda, em sua ontologia, as condições de legitimidade necessárias à sua consolidação no cenário da administração pública, muito embora os achados da presente pesquisa sinalizem a necessidade de tratamento dos riscos advindos do manejo desse instrumento pela ecologia de burocracia controladora. O Quadro 1 permite correlacionar os achados da presente pesquisa e os riscos decorrentes.

Quadro 1 – Achados de pesquisa e riscos associados

| | Achados da pesquisa | Riscos |
|---|---|---|
| 1 | Não há consenso quanto à parametrização de procedimentos normativos destinados ao manejo do TAG pelos TCs (heterogeneidade normativa). | Risco à segurança jurídica e à isonomia no campo da ação controladora perante suas audiências. |
| 2 | Existência de conceitos jurídicos indeterminados nos diplomas normativos regulamentadores do TAG quanto aos parâmetros indutores e vedações. | Risco à segurança jurídica do processo decisório pelo manejo do TAG com base em valores jurídicos abstratos e consequente esvaziamento do discurso da consensualidade como "novo paradigma controle". |
| 3 | Os TCs subnacionais não avançaram na implementação da AOP como legítimo instrumento de controle consensual. | Distanciamento dos TCs subnacionais de uma atuação mais voltada para a avaliação das políticas públicas. |
| 4 | Os TCs conferem níveis distintos de representatividade aos respectivos órgãos ministeriais no processamento do controle consensual (heterogeneidade procedimental). | Risco de uso inadequado do instrumento (favorecimento e pessoalidade). |
| 5 | Baixa eficácia dos TAGs celebrados. | Potencial inaptidão do instrumento para promover um real "ajuste da gestão". |

Fonte: elaboração própria (2023).

Tais constatações não invalidam e nem deslegitimam o TAG, mas prescrevem um conjunto de premissas a serem observadas como condições de possibilidade e de operacionalidade do seu manejo pelas burocracias de controle externo da Administração Pública, que perpassam o reconhecimento da sua excepcionalidade e dos riscos inerentes ao seu manejo, sopesando-se a sua adoção, tendo em conta estratégias alternativas de correção da gestão pública, a exemplo da Auditoria Operacional. Boas práticas, como a implementada pelo TCM/PA e a definição de critérios objetivos que balizem a tomada de decisão quanto à aplicabilidade do TAG, podem contribuir para a sua legitimação no cenário do controle consensual da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico**: Journal of Law, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ALMG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Parecer do MPC no Balanço geral do Estado 2016**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/contas_governador.html. Acesso em: 24 fev. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 5-35, 2002.

BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. *In*: BAUER, M. W. GASKELL, G. (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, p. 39-63, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 24 fev. 2023.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM, n. 2319, **Texto para Discussã**o, 2017.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

Ferraz, L. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública. Minas Gerais: Fórum, 2020.

FILGUEIRAS, F. de B. **Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil**, p. 355-381, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617. Acesso em: 24 fev. 2023.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Bena Siebeneichler, v. 1, Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2010.

HURTT, R. K. Development of a scale to measure professional skepticism. **Auditing**: a Journal of Practice & Theory, v. 29, n. 1, p. 149-171, 2010.

IRB. Instituto Rui Barbosa. Normas de Auditoria do Setor Público [NBASP] 3000. (2019). **Norma para Auditoria Operacional**. Disponível em: https://irbcontas.org.br/nbasp/. Acesso em: 24 fev. 2023.

KHANDER, S. R. *et al*. Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices. Washington, DC: **The World Bank**, p. 3-4; 7-31, 2010.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2017.

MCDONALD III, Bruce D. *et al.* The future of public administration research: an editor's perspective. **Public Administration**, v. 100, n. 1, p. 59-71, 2022.

MORIN, E. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 3. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

NELSON, M. W. A model and literature review of professional skepticism in auditing. **Auditing**, v. 28, n. 2, p. 1, 2009.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**: revista de cultura e política, p. 27-54, 1998.

PIETRO, M. S. Z. di; RIBEIRO, C. V. A. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

PINTO, É. G.; BAHIA, A. M. F. de M.; SANTOS, L. O financiamento da saúde na Constituição de 1988: um estudo em busca da efetividade do direito fundamental por meio da equalização federativa do dever do seu custeio mínimo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 209-237, 2017.

PINTO, É. G.; XIMENES, S. B. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do "pacto assimétrico" ao "estado de sítio fiscal". **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 980-1003, 2018.

Pollitt, C. *et al*. **Desempenho ou legalidade**: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PUCCIONI, F. G. **Capacidades e performance dos Tribunais de Contas no Brasil**. Mestrado Profissional em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2016.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo para céticos**. Malheiros Editores, 2014.

Voronoff, A. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Balanço Geral do Estado nº 1007713**, voto proferido em sessão plenária realizada em 11 de julho de 2017. Disponível em: https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio. Acesso em: 24 fev. 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Relatório sobre a macrogestão do governo do estado de Minas Gerais**, p. 772-773. Disponível em: https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio. Acesso em: 24 fev. 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Voto proferido em 10 de outubro de 2012**, no processo nº 877081/2012. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.b/. Acesso em: 24 fev. 2022.

# APÊNDICE

## Regulamentação do TAG nos Tribunais de Contas Estaduais:

| Órgão | Dispositivo legal autorizativo | Regulamentação interna |
|---|---|---|
| **TCE/RN** | LC nº 464/2012, art. 29, § único c/c 122 | Resolução 009/2012 (RI) |
| **TCE/GO** | LE nº 16.168/2007, art. 110-A (2011) | Resolução Normativa 006/2012 |
| **TCE/AM** | LE nº 2423/1996, art. 1º, XXVII; 42-A; 42-B | Resolução 21/2013 |
| **TCE/AC** | LC nº 38/1993, art. 106-A (acrescido pela LC 259/2013) | --- |
| **TCE/MG** | LC nº 108/2008, art. 93-A, 93-B | Resolução 14/2014 |
| **TCE/PE** | LE nº 12.600/2004, art. 21, XIII C/C 48-A | Resolução 002/2015 (início 2013) |
| **TCE/RO** | LC nº 154/1996, art. 1º, XVII | Resolução 246/2017 |
| **TCE/PI** | --- | Resolução 10/2016 |
| **TCE/PR** | LC nº 113/2005, art. 9º, § 5º | Resolução 59/2017 |
| **TCE/MS** | LC nº 160/2012, art. 25-A | Resolução 81/2018 |
| **TCE/SE** | LC nº 205/2011, art. 52 | Regimento Interno (2012), arts. 122 a 130 |
| **TCE/MA** | ---- | Resolução 296/2018 |
| **TCE/MT** | LC nº 269/1997, art. 1º, XIX; art. 42-A; 42-Bº | Resolução MPC/MT 01/2019 |
| **TCE/SC** | LC n 202/2000, art. 36-A, 36-B (alterado pela LC nº 769/2021) | ---- |
| **TCM/PA** | --- | RI, ato nº 16/2013, arts. 147 a 158 |
| **TCM/GO** | LE nº 15.958/2007, art. 44-A, acrescido pela Lei nº 19.990/2018 | --- |
| **TCE/RJ** | --- | Deliberação nº 167/90, art. 51-A a 51-O (alterado pela Deliberação nº 329/2021) |
| **TCE/BA** | --- | Resolução nº 84/2020 |

Nota. Elaborado com base em dados obtidos nos sítios oficiais dos órgãos listados.
LC: Lei Complementar Estadual; LE: Lei Estadual; RI: Regimento Interno.

## Órgãos ministeriais entrevistados:

| | Órgão | Data | Duração | Jurisdição |
|---|---|---|---|---|
| **E1** | MPC/RN | 1/10/2021 | 1:13:56 | 167 municípios e estado |
| **E2** | | 4/10/2021 | 1:21:59 | |
| **E3** | MPC/PE | 24/11/2021 | 0:46:50 | 184 municípios e estado |
| **E4** | MPC/PR | 29/11/2021 | 0:59:29 | 399 municípios e estado |
| **E5** | MPC/SC | 26/2/2022 | 0:47:33 | 295 municípios e estado |
| **E6** | MPC/MG | 8/2/2022 | 0:59:20 | 854 municípios e estado |
| **E7** | MP/TCU | 9/2/2022 | 0:44:12 | União |
| **E8** | MPC/SP | 18/2/2022 | 0:33:55 | 644 municípios e estado |

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Fatores preditivos para o resultado das licitações de serviço terceirizado de assistência domiciliar do Rio Grande do Sul

Predictive factors for the outcome of outsourced home care service bids in Rio Grande do Sul

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.871**
**Ednaldo Tavares Rufino Filho**[1]
**Poala Vettorato**[2]

## RESUMO

O trabalho investigou os fatores preditivos da adjudicação e do fracasso das licitações de prestação de serviço terceirizado de assistência domiciliar da Central de Licitações do Rio Grande do Sul. Para tanto, foram estudados 117 casos realizados no ano de 2022. Os dados coletados foram organizados em uma base específica e analisados por meio de estatística descritiva e regressão logística binária. Os achados sugerem que o valor estimado da licitação e a quantidade de participantes possuem efeitos no resultado final dos certames. Por outro lado, observou-se que o local da prestação do serviço possui efeitos nulos quanto às chances de adjudicação do objeto.

**Palavras-chave**: licitações públicas; valor estimado; competitividade; atenção domiciliar; serviço terceirizado.

1 Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS. Especialista em licitações e contratos pelo Centro de Ensino Renato Saraiva. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. Auditor do estado do Rio Grande do Sul. E-mail: ednaldorufino@hotmail.com

2 Mestra em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Residência em Saúde Coletiva pela Escola de Saúde Pública do Rio Grande do Sul. Graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Auditora na Secretaria Estadual de Saúde. E-mail: vettorato.p24@gmail.com

## ABSTRACT

The study investigated the predictive factors of the award and failure of bids for outsourced home care services in the Central de Licitações do Rio Grande do Sul. For this purpose, 117 cases carried out in the year 2022 were analyzed. The data collected were organized into a specific database and analyzed through descriptive statistics and binary logistic regression. The findings suggest that the estimated value of the bid and the number of participants have effects on the final outcome of the bidding process. On the other hand, it was observed that the location of the service provision has no effect on the chances of awarding the contract.

**Keywords**: bids; estimated value; competitiveness; home care; outsourced service.

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

Data de submissão: 17/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional faz surgir novas demandas na saúde pública. Para enfrentar esses desafios, o Sistema Único de Saúde (SUS) implementou a política pública de atenção domiciliar, que engloba um conjunto de ações voltadas para a prevenção e tratamento de doenças, reabilitação, cuidados paliativos e promoção da saúde, oferecidos no ambiente domicílio com o objetivo de humanizar o cuidado e promover autonomia (BRASIL 2017).

No estado do Rio Grande do Sul (RS), a proporção da população com 60 anos de idade ou mais é de 18,2%, e estima-se que esse percentual aumente para 24,3% até 2030 (RS, 2021). Apesar da existência de

programas públicos de saúde e protocolos clínicos com diretrizes terapêuticas para a atenção domiciliar no âmbito do SUS, o RS é um dos estados brasileiros com maior índice de judicialização em questões de saúde, especialmente para obter o fornecimento de medicamentos, equipamentos e serviços relacionados (RS, 2021).

Dentre as demandas judiciais frequentes, destaca-se a solicitação de internação domiciliar (*home care*). No entanto, conforme a Nota Técnica n° 01/2022 da Secretaria Estadual de Saúde do RS (SES/RS, 2022), essa modalidade "não é elegível para provimento pelas equipes habilitadas em atenção domiciliar, às quais competem somente as visitas domiciliares, procedimentos médicos e de enfermagem e orientações ao cuidador".

No âmbito do RS, a demanda judicial por internação domiciliar geralmente é atendida através da contratação de empresas terceirizadas de mão de obra por meio de licitações públicas realizadas pela Central de Licitações do RS (Celic/RS). Todavia, em alguns casos, o processo licitatório pode ser concluído sem um vencedor (licitação fracassada ou deserta), o que leva as demandas serem atendidas mediante bloqueio judicial de recursos do tesouro estadual ou contratações diretas sem licitação, tornando a prestação do serviço mais onerosa.

Diante desse contexto, o presente estudo visa identificar os fatores preditivos para o fracasso das licitações para contratação de serviço terceirizados de internação domiciliar e, com isso, contribuir com o melhor gerenciamento dos processos licitatórios e dos contratos públicos como instrumento de promoção de políticas públicas na saúde.

Para tanto, foram analisadas as licitações realizadas em 2022 pela Celic/RS para a contratação de serviços terceirizados de assistência domiciliar. Importante ressaltar que a falta de dados governamentais abertos referentes às licitações dificultou uma análise longitudinal, comparada e a ampliação do objeto de análise para outros serviços terceirizados. Neste quadro, foi possível realizar um levantamento documental, construir uma base de dados e promover uma análise exploratória descritiva e regressão logística binária.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (2020), o Rio Grande do Sul é um dos estados com o maior número de ações judiciais relacionadas à saúde. Essas ações geralmente envolvem a solicitação de medicamentos de alto custo, tratamentos e procedimentos médicos que não estão disponíveis na rede pública ou não são cobertos pelos planos de saúde privados. Isso tem gerado impactos significativos na gestão do sistema de saúde, uma vez que aumenta os gastos públicos e pode prejudicar o planejamento e a organização dos serviços de saúde. Como resposta às demandas judiciais por internação domiciliar, o RS aciona seus mecanismos administrativos de compras públicas. Para fins do presente estudo, "compras públicas podem ser consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais" (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021, p. 7).

O conceito de compras públicas não pode ser confundido com o de licitação pública, que é um processo competitivo e isonômico de selecionar um fornecedor ou prestador de serviço para a administração e que se encontra constitucionalmente previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Segundo Torres (2021, p. 41), licitação "é o trajeto determinado pelo legislador para a escolha do fornecedor apto a atender sua necessidade". A licitação pública é apenas um dos processos de escolha do fornecedor apto para contratar com a administração pública, podendo as demandas também serem atendidas via contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação) ou até por bloqueios judiciais de recursos do tesouro.

O tema das compras públicas encontra-se no centro da equação de diversos estudos por seus relevantes motivos econômicos, sociais e ambientais, que ultrapassam a mera busca pela economicidade nos gastos públicos (ZAGO, 2018; COSTA; TERRA, 2019). Por isso, diversas áreas do conhecimento buscam interpretar esse fenômeno de acordo com sua literatura. Neste trabalho, buscou-se identificar fatores que influenciam no resultado

final das licitações de demandas judiciais por internação domiciliar, dada a relevância do serviço para a população e o impacto orçamentário que, apenas no ano de 2022, foi de aproximadamente R$ 18.719.307,56.

No que se refere aos fatores que podem impactar nos resultados das licitações, Faria *et al*. (2010, p. 1424), ao analisarem os pregões eletrônicos da Universidade Federal de Viçosa, concluíram que "quanto maior o número de empresas interessadas na venda do objeto em negociação, maior é o acirramento da disputa, e, assim, o órgão consegue negócios mais lucrativos". Assim, os autores expõem que o ambiente competitivo afeta o resultado final da licitação. No mesmo sentido, Reis e Cabral (2018) encontraram efeito positivo do número de fornecedores no preço final obtido pelo órgão público nos pregões eletrônicos do Ministério da Educação dos anos de 2013 e 2014. Assim, identifica-se na literatura que o número de fornecedores é uma variável importante para o resultado do certame.

Todavia, esses estudos não mediram o efeito do ambiente competitivo nas chances de adjudicação do objeto licitatório. Desse modo, para compreender esse fenômeno, supõe-se que quanto maior o número de licitantes participantes da disputa, maiores serão as chances da adjudicação do objeto (hipótese 1).

Ao analisar pregões eletrônicos do estado de Goiás no período de 2012 a 2016, Taufick (2021) observou correlação entre maior economia do procedimento com o maior valor estimado do certame. Assim, o valor estimado também importa para o resultado da licitação. Dessa forma, supõe-se que quanto maior o valor estimado da licitação, maiores serão as chances de adjudicação do objeto (hipótese 2).

Por fim, não se identificou estudos sobre o efeito do local da prestação do serviço como elemento determinante para o resultado da licitação. Porém, a mobilização, disponibilização de profissionais e equipamentos são custos inerentes à prestação de serviço de atenção domiciliar. Além disso, a escassez de profissionais de saúde no interior (BRASIL, 2012) pode impactar na decisão da empresa em participar da disputa. Assim, supõe-se que há maiores chances de adjudicação da licitação quando a execução do serviço é na região metropolitana (hipótese 3).

## 3 METODOLOGIA

Este estudo teve como objetivo identificar fatores preditivos da adjudicação e fracasso das licitações públicas de contratação de serviço de assistência domiciliar realizadas em 2022 pela Celic/RS. Dada a natureza específica da questão em foco, foi possível promover análise documental e construção de uma base de dados como suporte para a obtenção de evidências. Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizada uma pesquisa de abordagem quantitativa na análise dos dados (FIELD, 2009).

A análise estatística foi realizada com auxílio do *software Statistical Package for the Social Sciences* versão 21.0 (*SPSS Statistics V 21*). Para explorar associações entre as variáveis, foram aplicadas análises bivariadas. Devido à distribuição assimétrica dos dados, a análise de correlação bivariada das variáveis contínuas foi meio do teste Spearman. Para avaliar as diferenças entre grupos foram utilizados os testes não paramétricos de Mann-Whitney. Já para a análise de correlação entre as variáveis categóricas, foi utilizado o teste de qui-quadrado de independência (FIELD, 2009).

Conforme ressaltado por Field (2009), o exame da correlação entre variáveis é útil para entender a associação entre elas, mas possui limitações que não permitem interpretar a causalidade. Assim, para identificar quais os fatores preditivos da adjudicação ou do fracasso das licitações para contratação de serviço terceirizado de assistência domiciliar no Rio Grande do Sul, foi realizada uma regressão logística binária com as variáveis expostas no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis utilizadas

| Tipo da variável | Variável | Unidade de medida | Fonte |
|---|---|---|---|
| Dependente | Resultado | Adjudicado = 0<br>Fracassado = 1 | Atas das sessões das licitações |
| Independente | Valores estimados das licitações | R$ 1 | Planilha orçamentária das licitações |
| Independente | Local de prestação do serviço | Interior=0 Metropolitana=1 | Termos de referências das licitações |
| Independente | Quantidade de participantes | 0 a 10 | Atas das sessões das licitações |

Fonte: elaboração própria (2023).

No que se refere à coleta dos dados, o local de prestação do serviço e a quantidade de participantes foram extraídos do portal de compras públicas do ente federativo (https://www.compras.rs.gov.br/). Os valores estimados das licitações foram levantados após consulta a cada processo licitatório. Por fim, para verificar o município sede de cada licitante vencedora, foi utilizado o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal.

Salienta-se que o portal de compras públicas do Rio Grande do Sul não adota a modelagem de dados abertos, sendo necessário realizar consultas individualizadas e manuais em cada licitação para levantamento dos dados. Esse fator foi decisivo na delimitação temporal e do objeto do estudo, por dificultar uma análise longitudinal, comparada e de outras demandas atendidas por licitações públicas.

## 4 RESULTADOS

Inicialmente, para compreensão do comportamento das licitações de serviço terceirizado de atenção domiciliar do estado do Rio Grande do Sul no ano 2022, foram levantados os resultados dos certames. Salienta-se que havia dois processos desertos (sem a existência de proposta), porém para fins de análise estatística foram elaboradas duas variáveis dummies: a) adjudicado (que aglutina aquelas que têm um vencedor); b) fracassado (que engloba inexistência de proposta e ausência de vencedor).

Tabela 1 – Resultados das licitações de assistência domiciliar

| | Frequência | Percentual |
|---|---|---|
| Adjudicados | 99 | 84,6% |
| Fracassados | 18 | 15,4% |
| Total | 117 | 100,0% |

Fonte: elaboração própria (2023).

A Tabela 1 demonstra que 117 processos licitatórios tramitaram na Celic/RS, sendo que 99 foram adjudicados. Além disso, notou-se que 18 casos

não foram atendidos por contratos decorrentes de licitações, sendo, provavelmente, cobertos por contratos emergenciais ou bloqueios judiciais. Assim, a probabilidade de adjudicação de uma licitação é de 84,6% e a chance de ser adjudicado é de 5,49% (divisão das probabilidades adjudicado/fracassado).

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas dos valores estimados dos processos licitatórios de assistência domiciliar do RS em 2022.

Tabela 2 – Descritivo dos valores estimados dos processos adjudicados e fracassados

| | | |
|---|---|---|
| **Adjudicados** | | |
| Média | | R$ 177.543,29 |
| Mediana | | R$ 172.793,16 |
| Mínimo | | R$ 16.630,08 |
| Máximo | | R$ 447.454,80 |
| Soma | | R$ 17.576.785,28 |
| Intervalo interquartil | | R$ 96.751,32 |
| Percentis | 25 | R$ 130.937,52 |
| | 50 | R$ 172.793,16 |
| | 75 | R$ 227.688,84 |
| **Fracassados** | | |
| Média | | R$ 40.860,91 |
| Mediana | | R$ 31.247,76 |
| Mínimo | | R$ 10.800,00 |
| Máximo | | R$ 104.806,32 |
| Soma | | R$ 735.496,44 |
| Intervalo interquartil | | R$ 36.974,88 |
| Percentis | 25 | R$ 20.033,64 |
| | 50 | R$ 31.247,76 |
| | 75 | R$ 57.008,52 |

Fonte: elaboração própria (2023).

Ao analisarmos o sucesso da licitação a partir do montante do valor estimado do conjunto das licitações, observamos que os processos adjudicados correspondem a 96% da soma do valor previsto para atendimento

das demandas de serviço de assistência domiciliar da Celic/RS e que apenas 4% da previsão de desembolso não foram executadas por contratos oriundos das licitações realizadas pela Celic.

Assim, podemos concluir que o risco de execução contratual sem prévio processo de seleção competitivo entre fornecedores, e consequentemente, o eventual prejuízo ao erário devido aos preços exorbitantes em contratos emergenciais ou bloqueios judiciais é baixo, quando o processo é conduzido pelo Celic/RS e uma licitação regular é realizada. Logo, é necessário esforço contínuo dos órgãos requisitantes (em regra: Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos, Departamento de Saúde da Brigada Militar e Secretaria Estadual de Saúde) para reduzir as barreiras burocráticas da fase de planejamento das licitações, tornando-a mais simplificada para que se promova com celeridade o processo licitatório.

Ademais, comparou-se os grupos das licitações adjudicadas e fracassadas por meio do teste U Mann-Whitney. O resultado indica que há diferença significativa no valor estimado dessas licitações (U = 118,000; p = 0,000), no qual os processos adjudicados (MD = R$ 172.793,16; IA = 96.751,32) apresentavam maior valor estimado do que os fracassados (MD = R$ 31.247,76; IA = 36.974,88), conforme também pode ser observado na Tabela 2.

Ato contínuo, realizou-se o teste de correlação de Spearman entre as variáveis valor estimado e o quantitativo de participantes das licitações.

Tabela 3 – Correlação entre valor de referência e quantidade de licitantes

| | | Quantidade de licitantes |
|---|---|---|
| Valor Estimado | Correlation Coefficient | 0,530 |
| | Sig. (2-tailed) | 0,000 |
| | N | 117 |

Fonte: elaboração própria (2023).

Conforme pode ser observado na Tabela 3, há uma correlação positiva, moderada e significativa (ρ = 0,508; p = 0,000) entre o valor de

referência e a quantidade de participantes nas licitações. Esse resultado indica que os maiores valores de referência estão associados aos maiores números de participantes nas licitações.

A Tabela 4 apresenta que as licitações fracassadas têm em média 2,17 empresas participantes, sendo a média de participantes das licitações adjudicadas 2,4 vezes maior.

Tabela 4 – Licitantes que participaram dos processos licitatórios adjudicados e fracassados

| Resultado | Mínimo | Máximo | Média |
|---|---|---|---|
| Adjudicados | 1 | 10 | 5,24 |
| Fracassados | 0 | 5 | 2,17 |

Fonte: elaboração própria (2023).

Para finalizar a análise descritiva, promoveu-se o teste de qui-quadrado de independência entre a variável localidade da prestação do serviço e o resultado da licitação, porém não há indicativo de associação ($X^2$ (1) = 0,737; p = 0,391).

Quanto aos fatores preditivos da adjudicação ou do fracasso das licitações para contratação de serviço terceirizado de assistência domiciliar no Rio Grande do Sul, a Tabela 5 apresenta os resultados da logística binária.

Tabela 5 – Resultados

| | | B | S. E. | Wald | Df | Sig. | Exp(B) | 95% C.I.for EXP(B) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Lower | Upper |
| Step 1a | Valor estimado | -3,375 | 1,202 | 7,884 | 1 | 0,005 | 0,034 | 0,003 | 0,361 |
| | Participantes | -,677 | ,290 | 5,453 | 1 | 0,020 | 0,508 | 0,288 | 0,897 |
| | Local | -,680 | ,787 | ,746 | 1 | 0,388 | 0,507 | 0,108 | 2,371 |
| | Constant | 17,305 | 5,411 | 10,228 | 1 | 0,001 | 32782720,914 | | |

Fonte: elaboração própria (2023).

Considerando a magnitude do p-valor, não se encontrou efeitos significativos da variável local de prestação do serviço sobre a chance de

a licitação ser fracassada. Para compreender os resultados da regressão quanto ao local de execução do contrato, realizou-se um levantamento da sede do município das licitantes vencedoras no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal.

Observou-se que apenas quatro pregões foram vencidos por empresas sediadas no estado de São Paulo, enquanto os outros 95 certames foram adjudicados para empresas distribuídas em diferentes regiões do Rio Grande do Sul da seguinte forma: três localizadas na região metropolitana; uma no litoral; uma na região central; uma localizada na região da serra; uma na região das missões; e uma na região norte. Esses dados são indicativos da relevância da regionalização da saúde no Rio Grande do Sul e demonstra uma capacidade de resposta para essa demanda específica da sociedade em diversos territórios do ente federativo, como preconizado nos art. 198 da Constituição Federal de 1988 e no art. 8° da Lei n° 8.080/1990. Todavia, o recorte desta pesquisa e seus achados não se contrapõem aos estudos que apontam outras fragilidades e desafios importantes na regionalização da saúde no RS (LUI; LIMA; AGUIAR, 2022) e as diferenças entre as regiões do estado quanto à capacidade instalada e indicadores de saúde (BARROSO, 2021).

Por outro lado, como esperado, os resultados indicam que as variáveis valor estimado (OR = 0,034; IC 95% = 0,003 – 0,0361) e número de participantes (OR = 0,508; IC = 0,288 – 0,897) são significativas e que à medida que elas aumentam, diminui a chance de a licitação ser fracassada. O achado ratifica os estudos de Taufick (2021) e Reis e Cabral (2018) sobre a importância dessas variáveis na análise das licitações públicas e se alinha ao argumento Yukins e Wallace Júnior (2015) de que três fornecedores é o mínimo de competidores indicados para realizar um leilão eletrônico reverso.

É possível que a força explicativa do valor estimado esteja relacionada ao critério de julgamento de menor valor, inerente aos pregões eletrônicos devido à exigência legal e que orienta a gestão a buscar a economicidade.

No entanto, a natureza do serviço analisado exige que as compras públicas visem um valor público multifacetado, constituído por eficiência, transparência, interesse público e *accountability*, conforme apontam Inamine, Erdmann e Marchi (2012), e que ultrapassem a mera busca pela economicidade nos gastos públicos (ZAGO, 2018; COSTA; TERRA, 2019).

Além disso, de acordo com o artigo 48, inciso I, da Lei Complementar n° 123/2006, a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas licitações cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com isso a norma estabelece uma barreira jurídica à competitividade com o objetivo de incentivar a participação das pequenas empresas nas compras públicas e na redistribuição de recursos (CABRAL; REIS; SAMPAIO, 2015). Dessa forma, as licitações de assistência domiciliar de baixo valor estimado são limitadas às pequenas empresas e possuem uma média de participantes abaixo do recomendado para realização de um leilão reverso. Como consequência, no presente caso, há um trade-off entre o incentivo às pequenas empresas, prestação da política pública na saúde e economia de recursos.

Assim, as licitações de baixo valor de referência com reduzida competitividade formam o contexto ideal para fracasso do processo licitatório. Nesses casos, a cobertura é realizada por meio de contratações diretas (sem licitação) ou bloqueio judicial de recursos do tesouro, que via de regra, são formas mais onerosas ao erário na execução de políticas públicas na saúde.

Neste contexto, entre as possíveis ações administrativas para reduzir o percentual de insucesso das licitações de serviço de assistência domiciliar (15,4%), citamos a possibilidade de reavaliar o modelo atual de "uma licitação para cada paciente" e substituí-la pela licitação com "aglutinação de demandas de pacientes distintos" desde que localizados em cidades próximas e quando o valor orçado para atender apenas 1 (um) for baixo e consequentemente pouco atrativo. Porém, se trata de decisão discricionária do gestor que precisa sopesar os efeitos e as consequências

práticas na economia local, nos pequenos negócios, na gestão dos contratos administrativos.

As Tabelas 6, 7 e 8 apresentam as informações sobre o ajuste do modelo.

Tabela 6 – Omnibus Tests of Model Coefficients

| | | Chi-square | df | Sig. |
|---|---|---|---|---|
| Step 1 | Step | 51,535 | 3 | 0,000 |
| | Block | 51,535 | 3 | 0,000 |
| | Model | 51,535 | 3 | 0,000 |

Fonte: elaboração própria (2023).

Tabela 7 – Model Summary

| Step | -2 Log likelihood | Cox & Snell R Square | Nagelkerke R Square |
|---|---|---|---|
| 1 | 48,926a | 0,356 | 0,618 |

Fonte: elaboração própria (2023).

Tabela 8 – Hosmer and Lemeshow Test

| Step | Chi-square | Df | Sig. |
|---|---|---|---|
| 1 | 5,724 | 8 | 0,678 |

Fonte: elaboração própria (2023).

De acordo com Fernandes *et al*. (2020), o teste de Hosmer e Lemeshow não significativo sugere que o modelo estimado com as variáveis independentes é melhor do que o modelo nulo e que o omnibus teste se trata de um teste de qui-quadrado comparando a variância do seu modelo com variáveis independentes e o modelo nulo. Diferente do teste de Hosmer e Lemeshow, um resultado significativo sugere um ajuste adequado.

Além disso, na ausência de um coeficiente de determinação similar ao $R^2$ da regressão linear, as medidas mais utilizadas na regressão logística para determinar o poder preditivo do modelo são o pseudo-R2 de Cox e Snell e o pseudo-R2 de Nagelkerke.

Conforme pode ser observado nas tabelas, os dados sugerem que o modelo estimado com as variáveis independentes é significativo: [$X^2$ (3) do modelo = 48,926. $R^2$ = 0,618 (Nagelkerke), 0,356 (Cox & Snell), 0,678

(Hosmer and Lemeshow)]. Assim, o pseudo $R^2$ de Nagelkerke indica o poder preditivo do modelo de 67,8%.

## 5 CONCLUSÕES

O trabalho tinha por objetivo identificar fatores preditivos para o resultado das licitações eletrônicas de terceirização de serviço de assistência domiciliar na Central de Licitações do Rio Grande do Sul.

A síntese dos resultados sugere que o valor estimado da licitação e a quantidade de participantes possuem efeitos positivos no resultado final dos certames. Quanto maior for a previsão de desembolso pela administração e mais competitivo for o certame, maiores serão as chances da licitação ser adjudicada. Por outro lado, observou-se que o local da prestação do serviço possui efeitos nulos na adjudicação do objeto.

O presente estudo contribui com a literatura sobre terceirização na administração pública e a política pública de saúde de atenção domiciliar. Além disso, fornece para administração pública elementos para compreender os fatores que constrangem o fornecimento de uma política pública de forma econômica e célere por meio das licitações.

No que se refere às limitações do trabalho, destacamos que achados podem ser mais robustos com uma análise longitudinal ou um estudo comparado com os demais entes federativos porquanto só foram analisadas as licitações do Rio Grande do Sul no ano de 2022. A limitação do recorte temporal se explica pela dificuldade de extrair os dados do portal de compras públicas do RS que atualmente é manual e individual em cada processo. Assim, é urgente a necessidade do desenvolvimento da política de dados abertos governamentais pela Celic/RS.

Quanto aos futuros estudos, observamos que há uma agenda sobre outros elementos da avaliação de desempenho como tempo, economicidade, qualidade, inovação e sustentabilidade. Estudos qualitativos também podem contribuir para análise da modelagem do negócio e para compreender os motivos para inexistência de uma política de assistência domici-

liar que inclua a atividade de internação domiciliar (home care). Ademais, outro elemento que pode ser estudado é como funciona o processamento e o valor de recursos envolvidos no atendimento da demanda por serviços de assistência domiciliar decorrente de decisão judicial via contratos emergenciais e bloqueios judiciais, ou seja, não cobertos pelas licitações.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, P. F. **O processo de regionalização do Sistema Único de Saúde no estado do Rio Grande do Sul**: visão a partir de três macrorregiões de saúde. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Saúde Pública) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021. 50 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Seminário Nacional sobre Escassez, Provimento e Fixação de Profissionais de Saúde em Áreas Remotas de Maior Vulnerabilidade**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/seminario_escassez_profissionais_areas_remotas.pdf. Acesso em: 19 mar. 2023

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: MS, 2017. Disponível em: https:// portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/marco/29/PRC-5-Portaria-deConsolida----o-n---5--de-28-de-setembro--de-2017.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

CABRAL, S.; REIS, P.; SAMPAIO, A. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, v. 50, p. 477-491, São Paulo, 2015.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/justica-em-numeros-2020/. Acesso em: 19 abr. 2023.

COSTA, C.; TERRA, A. **Compras públicas**: para além da economicidade. 2019. Brasília, Enap, 2019.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; RAMOS, S. F. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 44, p. 1405-1428, 2010.

FERNANDES, A. T.; FIGUEIREDO FILHO, D.; ROCHA, E; NASCIMENTO, W. da S. Leia este artigo se você quiser aprender regressão logística. **Revista de Sociologia Política**, v. 28, n. 74, p. 2-20, e006, 2020.

FIELD, A. **Descobrindo a estatística usando o SPSS**. Tradução Lorí Viali. 2. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: Artmed, 2009.

INAMINE, R.; ERDMAN, R.; MARCHI, J. J. Na análise do Sistema eletrônico de Compras do Governo Federal Brasileiro sob a Perspectiva da Criação de Valor Público. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.

LUI, L.; LIMA, L.; AGUIAR, R. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Rio Grande do Sul. **Novos estudos Cebrap**, v. 41, p. 145-162, 2022.

REIS P.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 52, p. 107-125, 2018.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Plano estadual de saúde 2020/2023**. Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS). Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão (org.). Porto Alegre, 2021.

TAUFICK, J. Fatores determinantes da eficiência no processo de compras públicas. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 20, n. 2, p. 329-355, 2022.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2021.

TORRES, R. **Leis de Licitações públicas comentadas**. 12. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

YUKINS, R.; WALLACE, D. Uncitral considers electronic reverse auctions, as comparative public procurement comes of age in the US. **Public Procurement Law Review**, 2005. Disponível em: Disponível em: http://papers.ssrn.com/soL3/papers.cfm?abstract_id=711847. Acesso em: 5 maio 2015.

ZAGO, M. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

# Instituição de mecanismo para avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Institution of a mechanism for evaluation of the Money Direct at School Program (PDDE) from the National Education Development Fund (FNDE)

**https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.875**
**Paulo Marcelo de Lima Sousa**[1]

## RESUMO

A eficiência na melhoria da qualidade dos programas governamentais reside no processo de descentralização dos recursos de forma a eliminar desperdícios, universalizar sua cobertura e ampliar a participação social na implementação, controle e resultado das ações. Nesse sentido, este trabalho buscou avaliar a proposta de instrumento de auditoria no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para subsidiar os trabalhos de auditoria dos órgãos de controle interno e externo no uso dos recursos educacionais do programa. Baseou-se no questionário estruturado enviado aos auditores de controle externo com especialidade em auditoria, fiscalização e avaliação da gestão pública na área da educação do Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE) abordando questões de auditoria decorrentes dos principais atos normativos do PDDE, a saber: Lei nº 11.947/2009 e Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021. Realizou-se uma análise comparativa das distorções e similaridades em relação ao nível de discordância ou concordância dos auditores do TCE/CE sobre as questões de auditoria. Utilizou-se de

1 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Técnico em Secretariado Escolar pela UniAteneu. Servidor público nos cargos de agente de administração na Prefeitura Municipal de Horizonte e secretário escolar da rede pública de ensino do município de Cascavel-Ce. Presidente do Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental José Aldemir da Silva. E-mail: marcelolimasousa2011@gmail.com

estatística descritiva com análise vertical e horizontal dos dados obtidos. A partir disso, observou-se que na maioria das questões apresentadas os auditores foram capazes de convalidar a relevância dos procedimentos aplicáveis à avaliação do PDDE, exceto àquelas questões de níveis razoáveis de neutralidade ou discordância. A contribuição metodológica possibilita monitorar e detectar quais as dimensões do PDDE necessitam de maior atenção.

**Palavras-chave**:auditoria; Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE).

## ABSTRACT

Efficiency in improving the quality of government programs resides in the process of decentralizing resources to eliminate waste, universalize coverage, and expand social participation in the implementation, control, and results of actions. In this sense, this work sought to evaluate the proposal for an audit instrument in the Direct Money at School Program (PDDE) from the National Education Development Fund (FNDE) to support the audit work of internal and external control bodies in the use of resources program education. It was based on the structured questionnaire sent to the external control auditors specializing in auditing, inspection, and evaluation of public management in education of the Ceará Court of Auditors (TCE/CE) addressing audit issues arising from the main normative acts of the PDDE, namely: Law nº 11.947/2009 and Resolution CD/FNDE/MEC nº 15/2021. A comparative analysis of distortions and similarities was carried out in relation to the level of disagreement or agreement of the TCE/CE auditors on the audit questions. Descriptive statistics were used with vertical and horizontal analysis of the data obtained. From this, it was observed that in most of the questions presented, the auditors were able to validate the relevance of the procedures applicable to the evaluation of the PDDE, except for those questions of reasonable levels of neutrality or disagreement. The methodological contribution makes it possible to monitor and detect which dimensions of the PDDE need more attention.

**Keywords**: audit; Direct Money at School Program (PDDE); National Education Development Fund (FNDE); Ceará Court of Auditors (TCE/CE).

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



Data de submissão: 26/05/2023
Data de aprovação: 31/07/2023
Data de versão final: 20/09/2023
Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Para garantir direitos universais como saúde, educação, segurança e trabalho, o governo precisa desenvolver programas para atender às especificidades da população de um país. Para Hill (2006), o Governo Federal não consegue prever inúmeras situações que surgirão na execução dos programas públicos e dispor de mecanismos adequados para uma melhor gestão desses programas. Ainda segundo o autor, para promover uma estratégia de cidadania participativa, os governos necessitam descentralizar suas ações, criando órgãos ou delegando atribuições. Abrucio (2007), menciona que para o governo realizar a busca da universalização das políticas, a descentralização surgiu como alternativa de solução. No entanto, para o autor, nem todos os municípios conseguem implementar e adequar-se sozinhos às políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 211, atribui à União juntamente com os estados, o Distrito Federal e os municípios a organização dos seus sistemas de ensino para garantir a universalização, qualidade e equidade do ensino, cabendo aos municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Para garantir essa organização e atender as políticas educacionais da educação básica, o Governo Federal instituiu por meio da Lei nº 12.801/2013 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal com a finalidade de prestar apoio técnico e financeiro aos entes federados.

A partir dessa concepção, foi desenvolvido o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que surgiu diante das dificuldades dos municípios em executar os programas educacionais e desenvolver mecanismos de controle e gestão eficiente dos recursos. O programa possui caráter descentralizador do FNDE e objetivo de contribuir com o provimento das necessidades das instituições de ensino para garantir seu funcionamento e melhorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas brasileiras, além de incentivar a autogestão e exercício da cidadania no controle social (BRASIL, 2022).

No Brasil, verifica-se uma crescente atuação da sociedade civil nos processos de controle social sobre os programas governamentais. A nova administração pública (*New Public Management* – NPM) tem uma visão orientada para o cidadão, com foco no resultado, redução de custos, transparência, *accountability* e identificação de novas formas de prestação dos serviços (REZENDE; CUNHA; CARDOSO, 2010). Nesse sentido, os conselhos escolares surgem como órgãos colegiados de controle social e destacam-se por seu papel decisivo na descentralização dos recursos do FNDE e pelo exercício da *accountability* na gestão financeira e administrativa das escolas.

O Decreto-Lei nº 200/67 foi um instrumento imprescindível no que concerne a descentralização e ao controle interno do próprio órgão de cada sistema sobre o uso dos recursos públicos. Muitos gestores não têm conhecimento ou não dão a devida importância para a validade de um sistema de controle interno ou externo adequado. Diante da necessidade de controle dos recursos públicos faz-se necessário criar mecanismos de auditorias para monitoramento dos programas governamentais.

Deste modo, este artigo tem por objetivo avaliar uma proposta de auditoria que possa ser aplicada no PDDE, programa oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para subsidiar os trabalhos de auditoria dos órgãos de controle interno e externo em face aos desafios de gestão desses recursos públicos. De forma específica, objetiva-se evidenciar a percepção dos auditores do TCE/CE quanto aos proce-

dimentos do estudo, coletar considerações acerca da viabilidade ou não do artefato bem como comparar as questões com os principais normativos vigentes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para identificar os principais pontos do programa que precisam de atenção.

Este estudo contribui para uma avaliação situacional do PDDE no uso dos recursos públicos, além de identificar fragilidades na execução do programa governamental para subsidiar uma oportuna correção dessa importante ferramenta descentralizadora. O artigo ainda constitui como fonte reveladora para a sociedade, que espera melhorias na qualidade dos serviços públicos.

Em seguida, será feita a revisão de literatura, que conceituará o Programa Dinheiro Direto na Escola e o papel dos Conselhos Escolares na gestão dos recursos públicos disponibilizados pela descentralização do programa, assim como, a Avaliação de Programas contribui para a fiscalização do controle interno e externo desses recursos. As secções posteriores tratarão da metodologia do estudo, da apresentação e discussão dos resultados e por fim, da conclusão.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

O controle social é um direito pelo qual o cidadão poderá participar, fiscalizar, solicitar informações, denunciar os atos que estão em desconformidade com o interesse público e os preceitos legais, além de outras ações que visam avaliar o desempenho da administração pública (SERRA; CARNEIRO, 2012). Portanto, o cidadão é parte fundamental do exercício do controle social.

Essencialmente democrático, o controle social decorre de transparência e participação popular. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012). Com fiscalização constante da sociedade sobre o uso dos recursos públicos, os gestores tendem a limitar-se à corrupção, contudo, o processo se inverte caso haja falha de controle, aumentando os atos que caracteri-

zam desvios de recursos públicos (RAUSCH; SOARES, 2010). É preciso conhecer os programas, os meios de fiscalização e os órgãos de controle para a efetividade do controle social.

## 2.1 O programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Inicialmente foi criado com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), em 1995, e depois alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O PDDE tem a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar às escolas da educação básica, sejam elas públicas ou privadas mantidas por entidades sem fins lucrativos, desde que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (BRASIL, 2020).

Mesmo com os avanços no programa, os desafios para uma gestão eficiente do PDDE ainda são recorrentes. Durante muitos anos as escolas tinham que organizar rifas, festas, bingos e contribuições espontâneas, além de parcerias com o setor privado para suprir as necessidades física e pedagógica das escolas, pois os recursos eram escassos. Quando a escola assume a tarefa de arrecadar os próprios recursos, faz porque alguma necessidade ainda não foi suprida pelos recursos transferidos. O PDDE modificou a realidade das escolas públicas e trouxe autonomia significativa para a compra de materiais de consumo e de capital (CAMARGO; VIANA, 2009; KALAM, 2011).

Weber afirmava que o Estado burocrático não se preocupava com a redução dos custos e o papel principal era a ordem pública na forma efetiva da lei. Foi apenas a partir dos anos 1980, especialmente no Reino Unido, Nova Zelândia e na Austrália que se iniciou a reforma gerencial. No Brasil iniciou em 1995, baseada na administração por resultados, na competição por excelência e no controle social. Nascia então o Estado do Bem-Estar Social fazendo com que os serviços prestados pelo Estado

fossem eficientes, promovendo a redução de custos sem prejudicar a qualidade dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2017).

De acordo com o art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB), é assegurado graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas. Entretanto, para Lima, Oliveira e Guardacheski (2016), a autonomia que as escolas possuem em relação aos recursos descentralizados pelo FNDE é apenas parcial e difere do discurso descentralizador do programa. Já para Camargo e Viana (2009) não se trata de uma autonomia absoluta, porém permite que ela não dependa de liberação de recursos e procedimentos demorados para gerir os recursos financeiros e responder às demandas imediatas.

Atualmente o PDDE é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, que estrutura as formas de repasse, execução, prestação de contas, monitoramento e fiscalização dos recursos às Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras Próprias (UEx) e Entidades Mantenedoras (EM). De acordo com essa resolução, os recursos devem suprir as necessidades dos estabelecimentos educacionais na melhoria da estrutura física e pedagógica, além de incentivar o controle social com a autogestão dos recursos.

## 2.2 Conselhos Escolares

No contexto das sociedades europeias do pós-guerra, social-democráticas e desenvolvimentistas surgiram teorias corporativistas iniciadas por Philippe Schmitter (1974) que colaboraram para o surgimento dos interesses das classes sociais na América Latina. Os estudos de Schmitter, em seu artigo *Still the Century of Corporatism*? de 1974, adotou as nomenclaturas corporativismo estatal e societal para classificar as características institucionais de representação de interesses. Na primeira, o Estado é autoritário e as instituições se subordinam a ele. Já no segundo, há uma atuação dinâmica da sociedade civil nos fins a serem alcançados (SCHMITTER, 1974).

O exercício da cidadania requer atuação dos cidadãos como agentes do processo. Nesse sentido, a construção da cidadania brasileira é iniciante, pois exige que haja algum tipo de controle dos cidadãos sobre os governantes como proteção às ações arbitrárias dos gestores públicos. As ações indevidas e corruptas dos governantes geram indignação, que se torna propulsor do surgimento de movimentos para o controle social (SILVA, 2020). Dessa forma, membros da sociedade é quem são escolhidos por meio democrático para atuarem na gestão dos recursos do PDDE.

Bitencourt e Pase (2015), afirmam que para se configurar como democracia, qualquer administração pública deve construir o maior número possível de adesão social legítima, que podem ser conflituosas, mas que sejam suscetíveis de fundamentação e constante crítica que alimenta o controle social. Na França, um decreto de descentralização foi conferido às escolas, denominando-as de Escola Pública Local com a possibilidade de o Conselho Escolar decidir sobre o desenvolvimento da instituição, porém uma visão gerencial do sociólogo francês Michel Crozier prevaleceu sobre os aspectos descentralizadores (DEROUET, 2017).

Dahil (2009) desenvolveu critérios para um processo democrático partindo do pressuposto de que todo cidadão é igualmente capacitado para participar na tomada de decisões. Na "Participação efetiva", os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para que os demais possam conhecer qual deve ser o método adotado. No segundo critério, a "Igualdade de voto", todas as escolhas pelos cidadãos devem ser tidas como iguais, sem distinção. O terceiro critério é o "Entendimento esclarecido" que dentro do limite razoável de tempo, cada membro deve ter oportunidades efetivas de aprender sobre as políticas e sua importância na construção do processo. No quarto, o "Controle do programa de planejamento", os cidadãos têm oportunidade exclusiva de decidir quais questões devem entrar no planejamento. E por fim, o quinto critério é o "da inclusão" que relaciona a participação dos membros.

Os estudos de Pinho e Vale (2021), em pesquisa realizada com discentes da Universidade Federal do Ceará (UFC) intitulada Controle Social: uma análise entre percepção e prática, mostra que os universitários pesquisados reconhecem a importância do controle social, contudo, a efetiva prática de controle não é exercida de forma plena. Costa e Souza (2020), demonstraram que a Controladoria Geral da União evidencia a participação direta da população por meio dos conselhos de políticas públicas, em que é possível fiscalizar, propor estratégias, estimular a participação da sociedade e emitir opiniões. Ampliando os estudos dos autores, Lobo e Fechine (2021), afirmam que Centros Colaboradores de parceria das Instituições Federais de Ensino com o FNDE têm autonomia para definir suas próprias metodologias e levantar as demandas das escolas, bem como decidir sobre quais as melhores estratégias a serem tomadas.

É sob a óptica da atuação do cidadão que a construção da gestão escolar e educação emancipatória deve ser coletiva e partilhada por meio da criação de Conselhos Escolares e participação estudantil, garantindo a progressiva autonomia da escola e as novas formas de organização e gestão. Nesse sentido, o Conselho Escolar se configura como órgão representativo da comunidade e assume papéis consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador da sociedade (BRASIL, 2004). Dentre essas funções, destacam-se para nós a de fiscalizar e avaliar a execução das atividades administrativa e financeiras das escolas para garantir o cumprimento dos regramentos burocráticos no uso dos recursos públicos.

## 2.3 Avaliação de Programas

A Constituição Federal, em seu art. 70 atribui ao Congresso Nacional, mediante controle externo e interno de cada Poder e auxílio do Tribunal de Contas da União, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e administração direta e indireta. No mesmo sentido, o art. 19 da Lei nº 10.180/2001, menciona que o sistema

de controle interno do Poder Executivo Federal tem a finalidade de avaliar a execução dos programas governamentais e a gestão dos administradores públicos no uso dos recursos públicos.

Para Souza, Oliveira e Colares (2013) a auditoria governamental surge da necessidade de fiscalização da gestão pública administrativa e está diretamente relacionado ao interesse da população, que é a origem dos recursos públicos. Os autores apontam que, qualquer que seja o tipo de procedimento de auditoria, ela contribui para garantir o cumprimento do uso dos recursos públicos, pois permitem verificar se estão de acordo com a legislação vigente e se atendem aos padrões éticos.

Conforme Silva, Sousa e Silva (2016) o controle interno da administração pública deve ser exercido por qualquer agente público, no desempenho de suas funções e não necessariamente por profissional com formação específica em área do conhecimento. No âmbito Federal, a auditoria interna governamental é exercida com auxílio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que é uma unidade da Controladoria Geral da União (CGU). No âmbito estadual, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado do Ceará e suas entidades da administração direta e indireta é exercida com auxílio do Tribunal de Contas do Ceará (ANDRADE; PETER, 2010).

Além dos arranjos iniciais de prestação de contas, o controle dos recursos do PDDE inclui o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de auditorias, inspeções e análise das prestações de contas. Os estudos de Lima (2005) indicam que a atuação do TCU é bastante positiva para a sociedade e revelam seu caráter preventivo, pedagógico e orientador da gestão pública, principalmente para o Governo Federal, onde são frequentemente encontrados gargalos da administração pública.

Nesse sentido, a partir da análise da gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo FNDE, resultou o Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário, contendo recomendações à autarquia no sentido de aprimorar a gestão dos recursos públicos, tal como a utilização de

matriz de risco e elaboração de plano de ação para o tratamento de estoque. A CGU, em suas auditorias também vem apontando a problemática em seus relatórios de auditorias, por exemplo, os Relatórios de Auditorias nº 201800834, nº 201800841 e nº 201800837.

## 3 METODOLOGIA

O presente trabalho apresenta uma abordagem descritiva, pois conforme Gil (2002), nessa modalidade de pesquisa é possível identificar a relação entre diferentes variáveis, descrever as características de um fenômeno, além de registrar e analisar as variáveis sem interferência do investigador, que apenas percebe a frequência com que esses fenômenos acontecem.

Para alcançar o objetivo do estudo, foi elaborado um questionário com base na revisão do desenho do PDDE a partir da legislação vigente, dentre as quais se citam as que nortearam os estudos: Lei nº 11.947/2009 e Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/2021. Em seguida à elaboração do instrumento de pesquisa, utilizou-se o Google Forms para formatação do instrumento de pesquisa e envio por e-mail no período de outubro a novembro de 2022 a 25 (vinte e cinco) analistas de controle externo integrantes do quadro efetivo do TCE/CE com especialidade em auditoria, fiscalização e avaliação da gestão pública na área da educação da competência do Tribunal.

Os dados foram obtidos pelo TCE/CE, a partir de endereço eletrônico no Portal da Transparência do órgão com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e pedido formulado à Ouvidoria com base na Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Após o recebimento dos formulários de percepção dos entrevistados em relação às questões de auditoria propostas, definiu-se como amostra apenas 19 (dezenove) analistas de controle externo do TCE/CE com auditorias na área da educação que responderam ao questionário proposto. Foram ex-

cluídos da amostra os não respondentes e os questionários inconsistentes.

Desse modo, a avaliação do artefato foi feita através da elaboração de um questionário enumerado com 20 (vinte) questões no qual buscou analisar o nível de concordância dos entrevistados em escala do tipo Likert divididos em 5 (cinco) pontos, sendo 1 (um) para "discordo totalmente", 2 (dois) "discordo parcialmente", 3 (três) demonstra "neutralidade ou indiferença", 4 (quatro) representa "concordo parcialmente" e 5 (cinco) "concordo totalmente".

A análise baseou-se em métodos de estatística descritiva para comparar características entre dois ou mais conjuntos de elementos, assim como, para organizar, resumir e apresentar aspectos importantes dos dados coletados (REIS; REIS, 2002).

Esse tipo de análise permite comparar e visualizar em sentido horizontal e vertical os níveis de relevância das questões propostas no modelo de auditoria do PDDE. Após o recebimento das respostas, foi utilizada a planilha Microsoft Excel para calcular a frequência relativa simples entre os níveis de concordância, indiferença e discordância dos entrevistados em relação ao objeto de estudo.

Para apresentação dos resultados, as questões foram divididas em 3 (três) blocos: (1) as questões com as maiores frequências relativas aos níveis de concordância total ou parcial; (2) as questões com frequência considerável de percepção neutra e discordância parcial; e (3) frequências maiores em níveis de discordância total.

## 4 RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa tiveram como base a avaliação de questionário enviado aos auditores de controle externo do TCE/CE com especialidade em auditoria, fiscalização e avaliação da gestão pública em auditorias na área educacional a ser aplicado como proposta de avaliação do programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE). O questionário foi organizado como revisão do desenho do programa contido na legislação do programa disponibilizada no site https:www.gov.br/fnde e contemplou as seguintes normas jurídicas principais: Lei nº 11.947, de junho de 2009 e Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021.

Para auxiliar o processo de resolução das questões, a construção do questionário levou em consideração uma escala do tipo Likert de 5 (cinco) pontos de percepção dos auditores com a proposição de 20 (vinte) questões que, após tratamento dos dados recebidos foram organizadas em 3 (três) blocos de perguntas dispostos da seguinte forma: bloco 1 composto de respostas nos níveis mais altos de concordância (4 e 5); bloco 2 com resultados frequentes de nível 3 (neutro) ou 2 (discordância parcial); e bloco 3 com significativos percentuais de níveis de discordância 1 e 2. Os resultados encontrados no bloco 1 são apresentados na Tabela 1:

Tabela 1 – Bloco 1: questionário proposto como modelo de avaliação do PDDE

| **BLOCO 1** | **NÍVEIS DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **QUESTÕES** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| 1. Acredito ser necessário pesquisar em dados abertos, denúncias de fraude envolvendo os participantes do processo licitatório; | - | - | - | - | 100% |
| 6. Considero importante verificar as cotações de todos os participantes do processo licitatório com os preços de mercado; | - | - | - | 40% | 60% |
| 7. Acredito ser importante confrontar valores e itens da proposta vencedora com a Nota Fiscal emitida; | - | - | - | 20% | 80% |
| 8. Considero importante verificar se a Entidade Executora (EEx) está oferecendo capacitação, através de cursos, seminários ou similares aos membros do Conselho Escolar sobre o repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE; | - | - | - | 20% | 80% |
| 9. Reconheço importante verificar em outros processos de compras do órgão se a composição dos participantes vem se repetindo; | - | - | - | 20% | 80% |
| 10. Considero útil verificar no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) se a Entidade Executora enviou a prestação de contas da Unidade Executora até 30 de abril do ano subsequente ao crédito; | - | - | - | - | 100% |

Tabela 1 – Bloco 1: questionário proposto como modelo de avaliação do PDDE (continuação)

| BLOCO 1 | NÍVEIS DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| QUESTÕES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 11. Reconheço essencial verificar se existe meio de comunicação, seja informatizado ou não, que sirva como meio de accountability e controle social do PDDE na Unidade Executora (UEx); | - | - | - | - | 100% |
| 13. Considero consultar o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE) para mensurar o desempenho da gestão descentralizada e o exercício do controle social; | - | - | - | 40% | 60% |
| 14. Julgo interessante confirmar junto à JUCEC se as empresas possuem sócios/cotistas comuns; | - | - | - | 40% | 60% |
| 15. Analiso importante verificar em meio de comunicação oficial se a Entidade Executora (EEx) divulga atos normativos do FNDE referentes aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE; | - | - | - | 40% | 60% |
| 16. Considero importante verificar o grau de parentesco entre os participantes, membros da comissão de licitação e dirigentes da alta administração do órgão auditado; | - | - | - | 40% | 60% |
| 18. Reconheço útil verificar se a Unidade Executora preenche formulário de materiais e/ou serviços prioritários contendo a descrição, quantidade e as razões que determinaram as prioridades; | - | - | - | 40% | 60% |
| 20. Julgo necessário comparar o Plano de Aplicação Financeira (PAF) no portal do PDDE Interativo com o material ou serviço entregue à Unidade Executora (UEx). | - | - | - | 20% | 80% |

Fonte: elaborada pelo autor (2022).

A partir dos resultados da pesquisa, observou-se que o nível de percepção dos analistas de controle externo do TCE/CE nas questões 18 e 20 segue a mesma importância dada pelo art. 27 da Resolução nº 15/2021 do FNDE no que se refere à seleção de materiais prioritários do PDDE. Conforme o respectivo normativo jurídico, o formulário de materiais e /ou serviços prioritários deve ser preenchido pela Unidade Executora (UEx) contendo a descrição, quantidade e as razões que determinaram as prioridades. Para as questões propostas foram obtidas médias de frequência de 70% no nível de concordância total e 30% de concordância parcial.

Já o Plano de Aplicação Financeira (PAF) é o documento que confronta o resultado das ações realizadas pelos Conselhos Escolares com as informações já existentes na base de dados do Ministério da Educação (MEC). É possível conferir, por exemplo, se o rol de materiais e serviços prioritários corresponde ao planejamento dos recursos financeiros e obedecendo a sua respectiva categoria econômica, ideia essa convalidada pela percepção dos entrevistados pela obtenção de 80% de frequência de concordância total e 20% parcial.

As questões 1, 7, 14 e 16 do questionário objetivam analisar procedimentos fraudulentos no processo de aquisição de bens e/ou serviços às custas dos recursos do PDDE. O confrontamento dos valores e itens da proposta vencedora com a NF emitida (questão 7) é importante visto que o sobrepreço no processo de aquisição dos materiais ou serviços ocorre pela aceitação da proposta. Isso gera compromisso de pagamento desvantajoso caracterizando superfaturamento na efetivação do dispêndio de valores superiores ao proposto. Essa relevância foi confirmada pelos auditores na frequência de 80% e 20% em níveis de concordância total e parcial, respectivamente.

Dentre as infrações e sanções administrativas contidas nos art. 155 e 160 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), o licitante ou o contratado será responsabilizado por fraude, ou ato fraudulento de qualquer natureza à licitação, inclusive no que se tratar sobre o quadro de sócios das empresas participantes do processo licitatório (questões 1, 14 e 16). Confirmando a importância dos procedimentos e normativos, obteve-se a média de 27% dos analistas de controle externo do TCE/CE concordam parcialmente e 73% concordam totalmente com as questões 1, 14 e 16.

Quanto à percepção dos analistas do TCE/CE no que se refere às questões 6 e 9, observou-se que o nível de importância dos entrevistados está em conformidade com o previsto no art. 23 da Resolução FNDE nº 15/2021. De acordo com a referida resolução, as Unidades Executoras deverão preencher formulário de Consolidação de Pesquisas de Preço in-

dicando no mínimo 3 orçamentos por item, lote ou preço global. O preço de mercado constituirá critério para a seleção da proposta mais vantajosa e subsidiará a adequada qualificação dos fornecedores e o correto uso dos recursos (questão 6). Para as questões 6 e 9, foram obtidas as médias de 70% de concordância total e 30% de discordância parcial.

Em relação à composição dos participantes do processo de compras de bens e serviços do PDDE (questão 9), a repetição de pesquisas de preços com os mesmos fornecedores deverá ser evitada, devendo tal prática, quando inevitável, ser objeto de justificativa. Dessa maneira, 80% dos respondentes concordam totalmente e 20% concordam parcialmente com os procedimentos, atestando o que se encontra no art. 40 da Lei nº 14.133 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) em que se deve buscar a ampliação da competição entre os proponentes a fim de evitar a concentração de mercado.

As questões 8, 10 e 15 consideram a relevância do papel das Entidades Executoras (EEx) no processo de execução do PDDE. Dentre as atribuições elencadas no art. 6º da Resolução nº 15/2021 do FNDE, destaca-se a de apoiar a autarquia na divulgação das normas relativas aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do PDDE (questão 15). Ainda consoante ao acordo com o normativo, as EEx devem prestar assistência técnica aos Conselhos Escolares capacitando os membros das UEx quanto aos critérios de repasse, execução e prestação de contas dos recursos do programa (questão 8). Para essa questão foram obtidos percentuais de 80% de concordância total e 20% de concordância parcial.

Cabe ainda observar que o art. 32 da Resolução nº 15/2021 do FNDE estabelece que ao findar do exercício, as Entidades Executoras (EEx), junto às respectivas Unidades Executoras próprias (UEx), devem encaminhar até 30 (trinta) de abril do ano subsequente ao da efetivação do crédito dos repasses do PDDE a prestação de contas por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) com a emissão de parecer so-

bre as contas recebidas (questão 10). Com isso, 100% dos respondentes concordaram totalmente com o procedimento.

Os relatórios de fiscalização 201700809, 201701329, 201701908 e 201701326 da Controladoria Geral da União (CGU) no âmbito do PDDE, demonstraram que as EEx são omissas no acompanhamento, fiscalização e controle dos recursos repassados às UEx. Parte das Entidades Executoras possuíram atuação deficiente no apoio à divulgação das normas do FNDE. Testificando os atos normativos e os relatórios de fiscalização, a pesquisa mostrou que 100% dos auditores de controle externo do TCE/CE concordam totalmente ou parcialmente em relação às questões 8, 10 e 15 apresentadas.

Objetivou-se avaliar nas questões 11 e 13 procedimentos adotados pelas UEx relacionados à promoção da transparência e o controle social sobre os recursos do PDDE. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 dispõe que a participação da comunidade no acompanhamento das ações do programa constitui diretriz fundamental para a o exercício da cidadania e autonomia das escolas na gestão dos recursos. É preciso que seja garantido o acesso da comunidade às informações necessárias ao acompanhamento do repasse, execução e prestação de contas do PDDE (questão 11). A partir disso, observou-se que 100% dos auditores concordam totalmente com a questão proposta.

Para fins de monitoramento, avaliação e controle social do PDDE (questão 13), o FNDE criou através da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (Comag), vinculada à Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), ao Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IdeGES/PDDE). O índice ainda reconhece iniciativas exitosas de gestão, premiando com parcela adicional as entidades com melhores desempenhos. Reconhecendo a importância dos procedimentos, a pesquisa identificou que 40% dos entrevistados concordam parcialmente e 60% concordam totalmente com o procedimento 13.

Tabela 2 – Bloco 2: questionário proposto como modelo de avaliação do PDDE

| BLOCO 2 | NÍVEIS DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| QUESTÕES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 17. Julgo importante analisar por meio de inspeção física o cumprimento do princípio da economicidade na contratação dos bens e/ou serviços; | - | - | 25% | 50% | 25% |
| 19. Entendo como pertinente entrevistar os membros da Unidade Executora (UEx) e a comunidade escolar a respeito da utilização dos recursos recebidos; | - | - | 20% | 40% | 40% |
| 5. Pondero imprescindível verificar se os bens de capital foram tombados pelo patrimônio do órgão auditado; | - | 20% | - | - | 80% |
| 12. Acredito ser significativo comprovar através do Google Maps a existência física das empresas nos endereços declarados. | - | 20% | - | - | 80% |

Fonte: elaborada pelo autor (2022).

A partir dos resultados da pesquisa apresentados no bloco 2 da Tabela 2, verificou-se que as questões 17 e 19 apresentaram nível neutro de percepção dos auditores do TCE/CE de 25% e 20% respectivamente nos procedimentos apresentados. Contudo, conforme art. 20 da Resolução nº 15/2021 do FNDE e art. 5º da Lei 14.133/2021 as aquisições de matérias e bens e/ou serviços devem obedecer aos princípios norteadores do processo licitatório, dentre os quais, o da economicidade (questão 17) para evitar o superfaturamento na aquisição dos materiais causando danos ao erário.

Além disso, de acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, a entrevista é uma técnica útil para a descoberta de novos fatos relacionados ao objeto da auditoria (questão 19). Contudo, essa técnica é usada no âmbito da auditoria apenas quando os entrevistados não têm conhecimento de que a apuração de fraude está sendo realizada. Convalidando essa informação, 20% dos respondentes do TCE/CE consideraram indiferentes quanto à entrevista de membros da UEx e comunidade escolar sobre a utilização dos recursos do PDDE, enquanto 40% concordam apenas de forma parcial com a questão proposta, o que demonstra indiferença quanto aos procedimentos propostos.

As questões 5 e 12 da Tabela 2 receberam o mesmo nível de concordância e discordância dos auditores do TCE/CE, 20% consideraram discordar parcialmente das questões propostas e 80% acreditam ser relevantes para o processo de auditoria do PDDE. Quanto aos bens permanentemente adquiridos com recursos do programa, o art. 47 da Resolução nº 15/2021 do FNDE confirma que os bens deverão ser tombados, incorporados ao patrimônio das EEx e destinados ao uso pelas UEx com numerário inscrito em plaquetas ou etiquetas de identificação dos bens (questão 5).

O Relatório de Avaliação 903064 Seciteci/MT sobre o contrato de transporte escolar da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Governo do Mato Grosso e Relatório 964528 sobre a fiscalização da Controladoria Geral do Estado da Bahia (CGE/BA) no processo licitatório da Prefeitura de São Gonçalo dos Campos/BA, no uso dos recursos públicos, utilizou-se do instrumento Google Maps para confirmar a existência física das empresas objeto de auditoria confirmando a validade da questão 12 em que 20% dos respondentes não concordam de maneira parcial com o procedimento.

Tabela 3 – Bloco 3: questionário proposto como modelo de avaliação do PDDE

| **BLOCO 3** | **NÍVEIS DE CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **QUESTÕES** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| 2. Considero importante verificar se os saldos bancários reprogramados dos recursos para o exercício seguinte obedeceram às classificações de custeio e capital e programa específico no qual foram repassados; | 20% | - | - | 20% | 60% |
| 4. Julgo significativo averiguar se os partidos, sindicatos e entidades empresariais estão sendo notificados em até 2 (dois) dias úteis acerca das transferências de recursos do PDDE; | - | 20% | 20% | 20% | 40% |
| 3. Avalio oportuno observar se há a fixação, nas sedes das escolas e em local de fácil acesso e visibilidade, a relação de membros e demonstrativo sintético dos bens e os serviços adquiridos à custa do PDDE. | - | 20% | 20% | - | 60% |

Fonte: elaborada pelo autor (2022).

A importância dada à questão 4 do bloco 3 segue os parâmetros do art. 6º da Resolução nº 15/2021 do FNDE e do art. 2º da Lei 9.452/1997 que determina a notificação dos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, acerca das transferências de recursos do PDDE às escolas que não possuem UEx, no prazo de até 2(dois) dias úteis, a contar da data do recebimento dos recursos. Os atos normativos não foram reconhecidos pelos pesquisados, os quais 20% discordaram parcialmente da questão, 20% foram indiferentes e outros 20% concordaram de forma parcial ao procedimento proposto. Apenas 40% concordam totalmente com o procedimento elencado.

Com vistas a promover a transparência dos recursos, a questão 3 da Tabela 3 segue a importância dada ao art. 6º da Resolução nº 15/2021 do FNDE que dispõe sobre a afixação, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos membros e o demonstrativo sintético que evidencie os bens e serviços contratados pela UEx. A publicação é importante para a promoção do controle social, pois são os meios de levar conhecimento à comunidade escolar sobre o uso dos recursos públicos. Contudo, observou-se que 20% dos auditores do TCE/CE discordam parcialmente, 20% são indiferentes, e apenas 60% concordam totalmente quanto à questão proposta.

Em conformidade com o art. 24 da Resolução nº 15/2021 do FNDE, os saldos dos recursos financeiros poderão ser reprogramados pela UEx para o exercício seguinte, desde que obedeça às classificações de custeio e capital nas quais foram repassados e com estrita observância da finalidade do programa. O art. 4º da referida resolução veda a aplicação dos recursos do PDDE em despesas relacionadas a outras ações que estão sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE (questão 2).

A partir dos relatórios 201701931, 201701717 e 201701670 da Controladoria Geral da União (CGU) em ações de fiscalização no PDDE nas prefeituras de Casa Nova/BA, Breves/PA e Mazagão/AC respectivamente, verificou-se a ocorrência de transferências dos recursos em desconformi-

dade com as normas do programa com utilização indevida dos recursos para pagamentos, com despesa de pessoal e destinação não identificada, o que permite inferir sobre a necessidade de observância dos saldos reprogramados dos recursos. Contrapondo os atos normativos e os relatórios de fiscalização, 20% dos entrevistados do TCE/CE discordam totalmente do procedimento da questão 2. De modo contrário, 60% concordam de forma total e 20% de forma parcial.

## 5 CONCLUSÃO

A obrigatoriedade de prestar contas dos recursos públicos deve ser realizada de forma transparente que permita a responsabilização do gestor público através dos resultados alcançados no processo de auditoria. Essa, por sua vez, deve ser exercida com boa governança e com efeito na *accountability*. O auditor externo se incumbe em delegar responsabilidade, monitorar os objetivos dos trabalhos, controlar e prevenir abusos de poder além de identificar situações de risco, fraude ou erro (DOMINGOS, 2015).

A ideia de controle precisou ser revista pela Administração Pública e os Gestores Públicos têm procurado novas formas de gestão dos recursos públicos, que possibilitem a melhor prestação de serviços ao cidadão. Os antigos procedimentos de fiscalização não são mais suficientes e a reorganização das formas de controle se faz necessária (MARQUES; ALMEIDA, 2004).

Este trabalho então, caracteriza-se no contexto da auditoria de legalidade (conformidade) no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a melhoria dos processos de fiscalização do programa, considerando a contribuição da percepção dos auditores de controle externo da área educacional do Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE).

Tendo em consideração a importância das questões apresentadas, pode-se concluir que a maioria das questões propostas obtiveram níveis de percepção alto de concordância (níveis 4 ou 5) pelos entrevistados.

Os analistas de controle externo da área da educação do TCE/CE foram capazes de convalidar a relevância dos procedimentos necessários à fiscalização do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) mostrando que as questões de auditoria podem contribuir para subsidiar os trabalhos de avaliação do programa objeto de estudo.

Considerando ainda a percepção dos auditores do TCE/CE, em média, 4% dos procedimentos apresentados foram considerados indiferentes à avaliação de auditoria do PDDE e 5% das questões propostas obtiveram níveis de importância divergentes dos atos normativos que sustentam o PDDE (níveis de discordância parcial ou total) com destaque para os procedimentos 2, 3 e 4 que obtiveram percentuais de discordância parcial ou total o que pode caracterizar menor importância para alguns auditores das referidas questões.

Contudo, cabe destacar que a legislação principal do PDDE é ato normativo legal e deve ser usado para verificar a conformidade dos critérios de repasse, execução e prestação de contas do programa e que as questões de auditoria propostas no estudo podem subsidiar àquelas que merecem mais atenção por parte das auditorias a serem realizadas.

Dessa forma, o estudo contribui para a avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola a fim de reorganizar o modelo do programa governamental para que as deficiências estruturais sejam corrigidas dando importância a determinados procedimentos para subsidiar os trabalhos de auditoria dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública brasileira. O trabalho demonstrou ainda a polivalência do artefato e sua capacidade de atender ou não às necessidades da auditoria de conformidade, visto que os procedimentos estão ligados à legalidade do objeto.

Quanto às limitações do trabalho, destaca-se a redução do objeto de estudo com quantidade limitada de questões (20 no modelo proposto), não contemplando procedimentos que podem ser considerados importantes ao estudo pelos auditores. Outra limitação se refere à instituição pesquisada composta apenas por analistas de controle externo da área da educação do

TCE/CE. Sugere-se que estudos futuros envolvam uma população e amostra maiores em outros órgãos de controle governamental e outras especialidades com adição de novos procedimentos não atendidos por este trabalho a fim de convalidar o objeto de estudo. Sugere-se ainda, pesquisas no campo experimental das escolas públicas brasileiras utilizando os procedimentos desta pesquisa com a finalidade de subsidiar a auditoria no PDDE.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos da economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.

ANDRADE, G. DE A.; PETER, M. DA G. A. Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) como Ferramenta de Controle Externo sob a Ótica dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE). **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 8, n. 1, p. 209-234, 30 jun. 2010.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm. Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselhos Escolares**: democratização da escola e construção da cidadania, 2022. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola. *In*: **FNDE**. [*S.l.*], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. *In*: **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. [*S.l.*], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/prefeito/trilhas-100-dias-de-governo/programa-dinheiro-direto-na-escola-2013-pdde-1#:~:text=Criado%20em%201995%2C%20o%20Programa,por%20entidades%20sem%20fins%20lucrativos%2C. Acesso em: 18 maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do Estado social, **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha de controle social**. Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf. Acesso em: 14 agosto 2023.

COSTA, L. E.; SOUZA, E. R. de. Controle social: a participação da sociedade na gestão pública sob a ótica da Controladoria-Geral da União. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 18, n. 1, p. 274-291, 2020.

DAHL, R. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DEROUNET, J. L. A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 541-559, 2017.

DOMINGOS, C. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed., São Paulo, SP: Atlas, 2015.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas Coletânea**. Brasília: Enap, 2006.

KALAM, R. J. A. **O programa dinheiro direto na escola no contexto do financiamento público da educação**: implementação de políticas e implicações na gestão escolar. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

LIMA, L. H. M. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão ambiental brasileira: experiência recente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 3, p. 1-13, 2005.

LIMA, M. F.; OLIVEIRA, M. S. de; GUARDACHESKI, A. P. Avanços e desafios no processo de implementação do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) e o programa dinheiro direto na escola (PDDE). **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 301-321, 2016.

LOBO, C. G. de A.; FECHINE, V. M. R. Avaliação da parceria FNDE e IFES na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 554-582, 2021.

MARQUES, M. C.; ALMEIDA, J. M. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 15, n. 35, p. 84-95, 2004.

PINHO, C. de S.; VALE, R.; LIMA, T. S. Controle social: uma análise entre percepção e prática. **Revista Controle**: doutrina e Artigos, v. 19, n. 2, p. 332-365, 2021.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle Social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, DF, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.

REIS, E.; REIS, I. **Análise descritiva de dados**. Relatório técnico do Departamento de Estatística da UFMG, Belo Horizonte, v. 1, 2002.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul./ago. 2010.

SCHMITTER, P. C. Still a century of corporatism? **Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos**, México, v. 15, n. 34, p. 43.

SILVA, A. P. da; SOUSA, C. H. da S.; SILVA, K. M. da. O Controle Administrativo Interno: sujeito, fato e parâmetro. **Revista Controle**: doutrina e artigos, Fortaleza, CE, v. 14, n. 2, p. 218-238, jul./dez. 2016.

SOUZA, J. A. de; OLIVEIRA, F. de A.; COLARES, A. C. V. A auditoria operacional e contábil no controle e transparência da administração pública na percepção de auditores e gestores públicos. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 11, n. 2, p. 122-147, 2013.

VIANA, M. P.; CAMARGO, R. B. Gestão financeira escolar como política pública: análise de procedimentos legais e administrativos, processos participativos e montantes dos recursos financeiros destinados às escolas

de redes públicas. *In*: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação: Direitos Humanos e Cidadania. **Cadernos ANPAE**, v. 1, p. 237-237, Niterói/RJ e Vitória/ES: ANPAE e UFES, 2009.

# 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 "Inspecionar 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 com a numeração arábica correspondente da seguinte forma: **1 SEÇÃO PRIMÁRIA (CAIXA ALTA, NEGRITO, TAMANHO 12); 1.1 Seção secundária (Caixa baixa, negrito, tamanho 12)**; *1.1.1 Seção terciária (Caixa baixa, itálico, sem negrito, tamanho 12)*; ***1.1.1.1 Seção quaternária (Caixa baixa, itálico, negrito, tamanho 12)***; 1.1.1.1.1 Seção quinária (Caixa baixa, sem negrito, tamanho 12);

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 acepções 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 acepção 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/l9784.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) autore(s);

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.


DOAJ
MIAR
Dialnet
Rede Virtual de Bibliotecas
Google Acadêmico
LivRe
Revistas de livre acesso
latindex
DRJI
DIADORIM
WorldWide ScienceAlliance
I2OR
BASE
periódicos
OAJI .net
Open Academic Journals Index
Academic Resource Index ResearchBib
ZEITSCHRIFTEN DATENBANK
PKP INDEX
ROAD
EBSCO HOST
crue Universidades Españolas
University Libraries University of Nevada, Reno
ResearchGate
research4life
Oasisbr
FGV SB



**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