REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

Volume XXIII - 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
Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiro Vice-Presidente
José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiro Corregedor
Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheira Ouvidora
Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Conselheiros
Soraia Thomaz Dias Victor
Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior
Onélia Maria Moreira Leite de Santana

Auditores
Itacir Todero
Paulo César de Souza
David Santos Matos
Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior
Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público junto ao TCE Ceará
José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)
Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Eduardo de Sousa Lemos
Júlio César Rola Saraiva
Leilyanne Brandão Feitosa
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 de Resultados de Soluções de Aprendizagem
Hanusia Pereira Ferreira

Coordenador de Pesquisa, Inovação e Gestão da Informação
Paulo Alcântara Saraiva Leão

Gerente de Pesquisa e Inovação
Larissa Victor Mota

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
Marília Marinho de Andrade Oliveira

Assessores Administrativos
Carmen Cinira Correia Martins
Júlia Maria Pinheiro Pessoa
Raylena Pontes Cruz

Servidores
Márcio Bernardine Xavier
Marise Magalhães Bizarria Lopes
Vânia Maria Xavier Holanda
Virgílio Freire do Nascimento Filho

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). Conselheiro Corregedor 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 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)

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)

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)

Conselho Editorial

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)

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)

Lista de Avaliadores desta Edição

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

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

Fabiano Maury Raupp
Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Hanusia Pereira Ferreira
Doutorado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)

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

Maira Coutinho Ferreira Giroto
Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Marcus Vinícius Veras Machado
PhD em Higher Education pela University of Arizona (UA)

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)

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

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

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

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho
Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Artur Gomes de Oliveira
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

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

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

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

Paulo Araújo Pontes
Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)

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

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

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

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

Victor Sampaio Gondim
Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Expediente

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

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

Capa
Jessica Pereira

Diagramação
Lorena Barbosa

Revisão Ortográfica
Discovery Serviços Profissionais Ltda.

Tiragem
500 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2024

Dados internacionais de catalogação na Fonte
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

R454 Revista Controle: doutrina e artigos / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Vol. 23, n.1 (jan. / jun. 2025) – Fortaleza: TCE-CE, 2024.

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

2024
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE – Cep. 60055-080
Telefone: (85)3488-5928

Nota do Editor

A Revista Controle – Doutrina e Artigos apresenta mais um número com temas de substancial interesse para a gestão pública, trazendo reflexões de caráter técnico e científico, visando ao debate e à difusão de pesquisas e ensaios atuais e abrangentes nas áreas de administração pública, direito, contabilidade, economia, engenharia, dentre outras.

O artigo inicial desta edição, "Pioneirismo e excelência: a trajetória de Alexandre Figueiredo no controle externo", tem um valor sentimental para todos os membros, servidores e colaboradores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), assim como para seus familiares e próximos, pois refere-se à trajetória profissional do saudoso Conselheiro Alexandre Figueiredo, idealizador da Revista Controle – Doutrina e Artigos, homem público de grande expressão e entusiasta do controle externo. O trabalho escrito por Edmundo Monte Cavalcante e Cesar Wagner Marques Barreto apresenta um resumo sobre a atuação do Conselheiro Alexandre Figueiredo na vida pública, especialmente no TCE/CE, em que dedicou a maior parte de sua vida laboral, quase três décadas, ora implementando e inovando em programas de capacitação do órgão, ora promovendo justiça em suas decisões como conselheiro, e, essencialmente, sendo espelho para seus pares e admiradores. A saudade será eterna deste professor, mestre, parceiro e amigo, cujo legado serve de referência a todos aqueles que dedicam suas vidas à excelência do serviço público.

Em seguida, no estudo de José Carlos Novelli e Vitor Gonçalves Pinho, denominado "A plena constitucionalidade dos códigos estaduais de processo de Controle Externo: um olhar crítico sobre a *Ratio Legis* do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022", procurou-se demonstrar, com embasamento jurídico-normativo e, sobretudo, alicerçando-se em importantes precedentes da Suprema Corte brasileira, a plena constitucionalidade, não somente do vanguardista Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, mas de todos os diplomas legais congêneres que venham naturalmente a ser concebidos pelos demais estados da Federação nos próximos anos. O assunto é de extrema relevância para os tribunais de contas subnacionais e, sobretudo, para

o salutar e harmônico equilíbrio de forças entre os entes federativos, na medida em que procura delinear as balizas constitucionais pelas quais um estado é plenamente autônomo para definir como é exercido o controle externo de suas finanças e políticas públicas pelas respectivas cortes de contas. Nesse aspecto, oportunizando-se a discussão acadêmica e legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados, apresenta-se uma abordagem sobre traços de inconstitucionalidade verificados no Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, cujo art. 32 apregoa que o Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias, a contar da publicação da pretendida Lei Complementar, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre normas gerais aptas a regrarem o processo de controle externo em todos os tribunais de contas subnacionais.

Na sequência, Adriana Guimarães Portela, Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano, Alessandra Carvalho de Vasconcelos, Marilene Feitosa Soares e José Renato Sena Oliveira, por meio do trabalho "Avaliação da transparência passiva das universidades públicas do Nordeste brasileiro", avaliaram o nível de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) nas universidades públicas do nordeste brasileiro, no que se refere aos critérios determinados para a transparência passiva. A metodologia adotada no estudo constituiu-se em uma adaptação da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, criada pela Controladoria-Geral da União (CGU). Por meio do cálculo para mensuração desenvolvido, foi possível estabelecer um ranking das universidades públicas do nordeste brasileiro quanto ao seu desempenho em relação ao que estabelece a LAI para a transparência passiva. Os resultados apontaram que, dentre as 35 universidades estudadas, 22 universidades possuem um alto nível de transparência, nove estão classificadas em um nível médio e quatro enquadradas em um nível baixo. Além disso, percebeu-se o quanto o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) já está aprimorado nas universidades públicas e o quanto ainda necessita de aperfeiçoamento para que a sociedade seja plenamente atendida em suas demandas.

A Revista também abriga uma pesquisa interessante de Josaias Santana dos Santos, Abimael de Jesus Barros Costa e Alinie Rocha Mendes,

intitulado “Uso das informações dos demonstrativos contábeis no planejamento da auditoria baseada em risco: um estudo na percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior”, com o propósito de analisar o uso das informações dos demonstrativos contábeis no planejamento dos trabalhos de auditoria sob a percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). O estudo procurou contribuir significativamente para a literatura ao preencher uma lacuna na investigação sobre como os auditores internos das Ifes percebem e utilizam as informações dos demonstrativos contábeis no planejamento da Auditoria Baseada em Riscos (ABR), destacando a importância dessas informações para a eficácia dos processos de auditoria. Por fim, os resultados indicaram que gestores e auditores podem aprimorar suas práticas alinhando melhor as informações contábeis aos objetivos institucionais, ao enfatizar o papel central das informações contábeis na ABR e ao oferecer recomendações para fortalecer a auditoria interna nas Ifes.

No tocante às demais publicações deste exemplar, foram abordados outros assuntos relevantes para a administração pública, tais como: tecnologias na segurança do trabalho; eficiência de recursos na educação fundamental; práticas de controle interno; advocacia pública; ciclos fiscais e econômicos; governança pública e eleições; transparência das determinações dos tribunais de contas; contratação de bens e serviços municipais; nova lei de licitações e contratos administrativos; e solvência orçamentária municipal.

Por fim, agradecemos a todos os autores pelas contribuições de suas pesquisas, essenciais para o aprimoramento continuado do setor público. Desejamos uma excelente leitura.

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

Sumário

Pioneirismo e excelência: a trajetória de Alexandre Figueiredo no controle externo
Edmundo Monte Cavalcante, Cesar Wagner Marques Barreto.....12

A plena constitucionalidade dos códigos estaduais de processo de Controle Externo: um olhar crítico sobre a Ratio Legis do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022
José Carlos Novelli, Vitor Gonçalves Pinho.....52

Avaliação da transparência passiva das universidades públicas do Nordeste brasileiro
Adriana Guimarães Portela, Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano, Alessandra Carvalho de Vasconcelos, Marilene Feitosa Soares, José Renato Sena Oliveira.....72

Uso das informações dos demonstrativos contábeis no planejamento da auditoria baseada em risco: um estudo na percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior
Josaias Santana dos Santos, Abimael de Jesus Barros Costa, Alinie Rocha Mendes.....116

O impacto da Internet das Coisas (IoT), da Inteligência Artificial (IA) e da Realidade Virtual (RV) na segurança do trabalho
Rejane Felix Pereira, Eduardo de Sousa Lemos.....152

Análise da eficiência dos recursos da educação fundamental: um estudo comparativo na macrorregião Sobral/Ibiapaba e Fortaleza no estado do Ceará
Francisco Eduardo do Nascimento da Silva, Eduardo Rodrigues Linhares, Marcus Vinícius Veras Machado.....174

Práticas de controle interno na administração pública: percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal
Valdézia Farrapo Lima, Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino, Clayton Robson Moreira da Silva, Joelma Leite Castelo.....213

O impacto da Lei nº 14.133/2021 na concretização da carreira de advogados públicos nos municípios brasileiros
Isaías Lopes da Cunha, Paula Tavares Fernandes Kaiser..... 252

Ciclos fiscais e econômicos do estado do Ceará
Mateus Gomes Viana, Paulo Rogério Faustino Matos.....289

Boas práticas de governança pública e resultados das eleições para governador do Ceará de 2006 a 2018
Daniele Holanda Queiroz, Fernando Antônio Costa de Oliveira, Jorge Alberto Cavalcanti Alcoforado, Denise Maria Moreira Chagas Correa, Ruth Carvalho de Santana Pinho.....317

A protocolar transparência das determinações dos Tribunais de Contas brasileiros: uma oportunidade de aprimoramento da *accountability*
Leonardo de Guimarães Santiago, André da Silva Goes, Gustavo Henrique Petean, Solon Beviláqua.....354

Pregão presencial e eletrônico: avaliação da contratação de bens e serviços do município de Palmácia/CE
José Rodrigo do Nascimento Cavalcante, Alexandre Oliveira Lima, Ruan Carlos dos Santos, Carlos Henrique Lopes Pinheiro.....384

A concretização de princípios na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Maira Coutinho Ferreira Giroto.....423

Solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz/PB: uma análise comparativa com municípios similares
Maria Thâmila Epifânia Guimarães, Yuri Dantas dos Santos.....461

Políticas públicas baseadas em evidências e a contribuição do Tribunal de Contas da União
Fernanda Leoni.....497

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle.....529

Pioneirismo e excelência: a trajetória de Alexandre Figueiredo no controle externo

Pioneerism and excellence: the trajectory of Alexandre Figueiredo in the external control

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.983

Edmundo Monte Cavalcante[1]
Cesar Wagner Marques Barreto[2]

RESUMO

Este artigo traz informações e comentários sobre a atuação de Alexandre Figueiredo enquanto Conselheiro do Tribunal de Contas do Ceará e diretor-presidente do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), em um lapso temporal de cerca de 29 anos, entre 1995 e 2024, e é ilustrado por alguns votos proferidos pelo insigne Conselheiro no Pleno da Corte de Contas, que se tornaram referência valiosa para a Administração Pública cearense, notadamente para o controle externo. Registra-se também um breve relato acerca dos dados biográficos e sua participação na vida pública, bem como os diversos programas de ensino e aperfeiçoamento para os servidores públicos implementados no IPC, tendo como foco a busca pela ampla disseminação da ideia de participação do cidadão como integrante ativo das atividades de controle externo das contas públicas.

Palavras-chave: controle externo; inovação; capacitação; escola do Tribunal de Contas; cidadania.

1 Advogado, formado pela Universidade de Fortaleza (Unifor), com especialização em direito previdenciário pela Universidade de Lisboa. Consultor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Chefe de Gabinete do Conselheiro Alexandre Figueiredo, com quem trabalhou por 35 anos. E-mail: edmundo@tce.ce.gov.br

2 Advogado, formado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará e mestre em Gestão e Modernização Pública (estadual e municipal) pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Aposentado como Professor Adjunto da Universidade Estadual do Ceará e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no cargo de Analista de Controle Externo, tendo exercido por cerca de oito anos o cargo de Secretário-Geral. Membro efetivo da Academia Cearense de Literatura e Jornalismo (ACLJ), cantor e compositor, atuando na música cearense há 60 anos, com vários discos-solo gravados e participação em diversas coletâneas. E-mail: cesardebarretos@gmail.com

ABSTRACT

This paper provides information and feedback about Alexandre Figueiredo performance as Counselor of the Court of Auditors of Ceará and Director-President of the Institute Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), over a time lapse of around 29 years, between 1995 and 2024, and shows by some votes given by the illustrious Counselor in the Plenum of the Court of Auditors, which became a valuable references for Ceará's Public Administration, notably for external control. A brief report is also recorded about the biographical data and their participation in public life, as well the various teaching and improvement programs for public servants implemented at the IPC. Focusing on the search for the broad dissemination of the idea of citizen participation as an active member of the external control activities of the public account.

Keywords: external control; innovation; training; Court of Auditors school; citizenship.

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

Data de submissão: 16/10/2024
Data de aprovação: 23/10/2024
Data de versão final: 25/10/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Conservar o que é preciso, renovar o que é necessário.

Esse bem poderia ser o lema de vida e de trabalho de Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, um homem público de expressão grande e forte como o seu próprio nome.

Quando chegou ao Tribunal de Contas do Ceará, após exitosa experiência na mesa diretora da Assembleia Legislativa, o Conselheiro Alexandre Figueiredo mostrou, em pouco tempo, seu caráter impulsionador

de tarefas difíceis, uma espécie de locomotiva abastecida de lenha suficiente para subir as ladeiras mais íngremes.

Não se intimidou com o status quo vigente na Corte de Contas, naquela época um tanto mais estático e infenso a maiores impulsos para mudanças estruturais e procedimentais, produto da visão então dominante na Administração Pública brasileira. Assumiu a presidência e arregaçou as mangas – de corpo e alma – juntando operários ao seu redor, em largo círculo, com a consciência fundada na constatação bíblica que gostava de citar "a messe é grande, e os operários são poucos".

Não foi à toa que logo começou a pôr em prática algumas de suas ideias inovadoras, que até poderiam parecer fogo-fátuo para aquele tempo, mas, vistas hoje, revelam-se fundamentais para as reestruturas e procedimentos que viriam tornar-se mais adequados às exigências de melhoria dos serviços do TCE cearense, tais como: diminuição (ou quase extinção) dos "competentes" carimbos nas peças processuais, remodelação das capas dos processos, aquisição de equipamentos e desenvolvimento de sistemas e programas de tecnologia da informação e adoção de meios eficientes para a comunicação das atividades de controle externo (por exemplo, a Revista Controle).

Esse é um traço curioso da sua personalidade, ao mesmo tempo em que possuía uma postura conservadora, era também um homem inovador, algo que por si só demonstrava nele uma virtude indispensável para quem alcançou posições de comando, circunstâncias nas quais o equilíbrio e o bom senso devem imperar para se decidir sabiamente quando, onde e como se deve avançar para a obtenção de bons resultados.

2 DADOS BIOGRÁFICOS E ATUAÇÃO NA VIDA PÚBLICA

O Conselheiro Alexandre Figueiredo nasceu em Sobral (CE), em 28 de março de 1958. Filho do ex-deputado estadual Francisco Figueiredo de Paula Pessoa e de Benedita (Didita) Maria Albuquerque de Paula

Pessoa. Iniciou seus estudos no Instituto Santo Antônio, em Sobral; fez o curso primário (atualmente, ensino fundamental I) no Colégio Sobralense, onde foi um dos fundadores do Grupo de Escoteiros de Sobral; cursou o ginásio e o científico (ensino fundamental II e médio) no Colégio Christus, em Fortaleza, local em que colaborou com o início das atividades da Gráfica Christus e participou da instalação do observatório astronômico do Colégio. Concluiu o curso secundário na Spaulding High School, em Rochester, New Hampshire (EUA), como participante do programa de intercâmbio estudantil da International Fellowship.

Ao voltar ao Brasil, foi aprovado em todos os exames vestibulares que prestou (UFC, Unifor, Uece e Fafifor). Diplomou-se engenheiro agrônomo pela UFC, tendo sido orador da sua turma, e, mais tarde, bacharel em Direito e especializou-se em Direito Constitucional pela Unifor, onde, posteriormente, foi professor do curso de Direito, lecionando a disciplina Direito Administrativo.

Em 1986, recebeu a terceira maior votação do estado para deputado estadual, tornando-se o quarto parlamentar mais jovem do Brasil. Foi líder da bancada majoritária na Constituinte estadual de 1989, tendo sido o deputado constituinte brasileiro que mais aprovou emendas, e o único que é autor de um capítulo completo – Da Política Agrícola e Fundiária, com 19 artigos.

Reeleito em 1990, o Conselheiro Alexandre Figueiredo foi o primeiro Secretário da Mesa Diretora (1991-1993), quando foram implementadas as mais profundas reformas no Poder Legislativo cearense, sendo a primeira casa estadual a implantar o painel eletrônico, conferindo plena transparência nas votações, debelando definitivamente o famigerado voto de assento, conhecido desde a Revolução Francesa como culocracia ("quem estiver de acordo permaneça sentado") e afastando as duvidosas votações sem quorum. Foi presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e relator do novo Código de Organização do Poder Judiciário até terminar o seu segundo mandato (1994).

Foi autor da Lei de Recursos Hídricos do Ceará, sancionada pelo ex-governador Ciro Gomes, em cujo governo foi Secretário de Recursos Hídricos e, como tal, atuou como um dos negociadores em Washington (EUA), junto ao Banco Mundial, para o financiamento de U$ 240 milhões destinados à execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos, participando decisivamente da elaboração e aprovação desde a sua concepção no governo Tasso Jereissati.

Deu início a várias grandes obras de açudagem e transferência hidráulica no estado do Ceará, principalmente, a barragem vertedoura Canoas, em Assaré, sonho do poeta Patativa, única no estado e a segunda no Brasil feita com a novel tecnologia de concreto rolado. Concluiu a primeira e maior etapa das adutoras da Ibiapaba; implantou o primeiro Comitê de Bacias (Jaguaribe), experiência piloto observada pelo Banco Mundial em que a própria comunidade, democraticamente, decide como usar os recursos hídricos, no caso, as reservas do Açude Orós. Foi quando a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH) iniciou de fato suas atividades. Ainda como Secretário de Recursos Hídricos, negociou com o então ministro Aluísio Alves, da Integração Nacional, os primeiros recursos para a Construção do Açude Castanhão e iniciou os entendimentos para a transposição do Rio São Francisco.

Em palestra na Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), por ocasião de um evento programado sobre o tema, em que estiveram presentes os governadores do Nordeste, o Conselheiro Alexandre Figueiredo defendeu com veemência a transposição das águas dos rios São Francisco e do Tocantins, demonstrando a viabilidade técnica, com base no estudo do Dr. José Cândido de Paula Pessoa, autor do primeiro estudo técnico da transposição e do projeto do Canal do Trabalhador.

Ainda na Secretaria de Recursos Hídricos, iniciou a negociação com a Espanha e o Japão para a escalada de implantação de dessalinizadores de baixo custo e o gerenciamento das águas subterrâneas de forma científica e a aquisição de U$ 100 milhões de máquinas perfuratrizes que

escavam um poço profundo a cada nove horas, ou seja, um por dia.

Já na condição de ex-deputado, em 1995, foi indicado pelos dez partidos políticos com assento na Assembleia Legislativa para uma vaga no Tribunal de Contas do Estado, tendo seu nome sido aprovado sem votos contrários, com referência notável do Deputado Mário Mamede (Partido dos Trabalhadores/PT), que conduziu a sabatina separada pelos partidos de esquerda.

3 ATUAÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

No Tribunal de Contas, foi vice-presidente e, até então, foi o mais jovem presidente da história das cortes de contas brasileiras, mais uma vez pautando sua atuação por iniciativas inovadoras, promovendo as maiores reformas no âmbito da instituição. Organizou e presidiu (em 1999) o XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, evento marcado por haver sido a primeira Conferência Internacional de Tribunais de Contas, com a participação de instituições latino-americanas e europeias – em homenagem aos 150 anos de nascimento de Rui Barbosa, instituidor do Tribunal de Contas brasileiro, em 1891 – recebendo, posteriormente, homenagens das comitivas argentina, espanhola e portuguesa.

No devotado exercício profissional de Conselheiro, foi zeloso defensor dos interesses do estado e do fiel cumprimento dos preceitos constitucionais vigentes, momento em que, concomitantemente, foi professor universitário, escreveu artigos e ministrou palestras sobre temas variados de direito administrativo, notadamente sobre o controle externo da administração pública.

Sempre comedido, o Conselheiro Alexandre Figueiredo costumava discutir as matérias mais relevantes e os assuntos mais polêmicos com sua assessoria, fazia questão de trazer à colação o estudo legal, doutrinário e jurisprudencial acerca da matéria a ser julgada. Os seus votos sempre bus-

cavam garantir os mais lídimos direitos do cidadão e do contribuinte, bem como resguardar os interesses do estado. Seria enfadonho sair citando os diversos votos nesses quase 29 (vinte e nove) anos como membro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Todavia, para ilustrar a importância do aludido Conselheiro para o controle externo, passa-se a citar algumas decisões por ele lavradas.

Um dos processos que merecem destaque é a representação instaurada pela então 7ª Inspetoria de Controle Externo da Secretaria-Geral do Tribunal de Contas do Ceará, acerca do processo de licitação, sob a modalidade Pregão Eletrônico (nº 4/2007, originário da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS), objetivando a aquisição de veículos destinados à frota do Sistema Único de Segurança Pública do Estado, programa que ficou conhecido como "Ronda do Quarteirão", em um período em que o estado do Ceará vivenciava elevado índice de criminalidade.

A rigor, o órgão técnico competente observou algumas inconsistências naquele procedimento licitatório, a saber: 1) inserção de regra que estabelecia privilégio em razão do domicílio; 2) ausência de estimativa de preços no instrumento convocatório; 3) indicação, no edital, de características que frustravam o caráter competitivo da licitação; e, ainda, 4) prazo de divulgação do edital inferior ao estabelecido em lei.

Não obstante, ao tratar de matéria polêmica, sobretudo diante do interesse de grandes empresas envolvidas naquele certame licitatório, o Conselheiro Alexandre Figueiredo, sempre zeloso com o interesse público e defensor intransigente do cumprimento das normas legais vigentes, concedeu, no ano de 2007, Medida Cautelar – uma das primeiras liminares no âmbito do TCE/CE – determinando que a Comissão Especial de Pregoeiros, designados por meio do Decreto nº 28.644, de 7/2/2007, órgão responsável pelo processamento do referido pregão eletrônico, suspendesse a licitação em tela, fixando prazo ao Secretário da Segurança e da Defesa Social e ao Secretário-Executivo da Pasta à época, responsáveis pela elaboração do Termo de Referência, para apresentação de justificativas para a inserção das características impugnadas.

Nessa busca incessante por justiça, a atuação do Conselheiro Alexandre Figueiredo também foi marcada pela cobrança reiterada ao fiel atendimento às disposições constitucionais e legais vigentes. Houve incontáveis decisões por ele lavradas nessas quase três décadas, cobrando providências eficazes objetivando a criação de cargos efetivos para suprir a carência do quadro de servidores dos mais diversos órgãos e entidades do estado do Ceará, com a consequente realização de concurso público, determinando recorrentemente que se fosse observada a proporcionalidade entre os cargos efetivos e os comissionados criados, bem como que os gestores se abstivessem de utilizar cargos em comissão para a execução de quaisquer atividades que não se enquadrem como direção, chefia ou assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Nos 29 anos como membro da egrégia Corte de Contas, participava ativamente das sessões extraordinárias que analisavam as contas do Governo do Estado do Ceará. Era vigilante dos cumprimentos dos limites constitucionais e legais, tal como observador contumaz das recomendações expedidas pelo TCE/CE, em virtude do exame do balanço geral do estado dos exercícios anteriores. Não se limitava apenas em analisar se essas recorrentes recomendações eram consideradas "Atendidas", "Não Atendidas" ou se estavam "Em fase de implementação", mas costumava determinar que a Secretaria de Controle Externo acompanhasse, pelos meios de seu alcance, o cumprimento das recomendações expedidas no Parecer Prévio e, se entendesse cabível, instaurasse as respectivas representações.

Durante suas quase três décadas no TCE, foi relator das Contas de Governo do Estado do Ceará em três oportunidades. Todavia, independentemente da relatoria, costumava, junto com a sua assessoria, analisar minuciosamente todas as peças que compunham o balanço do estado, sobretudo os bem elaborados e fundamentados relatórios expedidos pelo Órgão Técnico, assim como os pareceres lavrados pelos zelosos representantes do Ministério Público Especial junto ao TCE.

Excetuando as contas do Governo do Estado do Ceará, referentes ao exercício de 2021, oportunidade em que votou pela emissão de Parecer Prévio em desaprovação das referidas contas, em todos os outros julgamentos alusivos ao balanço geral do estado em que participou, votou pela emissão de Parecer Prévio favorável, efetuando quantas ressalvas fossem necessárias, sempre justificando que no julgamento político do Poder Legislativo, são necessariamente levadas em conta as razões de estado, que, *in casu*, sobrelevam às demais, jurídicas, técnicas ou simplesmente contábeis.

A propósito, em 2022, por ocasião da apreciação das contas do governo referentes ao exercício de 2021, o Conselheiro Alexandre Figueiredo votou pela emissão de Parecer Prévio desaprovando as referidas contas, por entender que o Governo do Estado do Ceará descumprira o disposto no art. 167, inciso V, da Carta Magna, uma vez que foi verificada a abertura de créditos adicionais suplementares, além do limite previamente autorizado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA) (20%).

De fato, o Governo do Estado do Ceará editou decretos de abertura de créditos adicionais suplementares em valores que extrapolaram o limite fixado, e que representaram um excedente de 6,63% em relação ao percentual autorizado pelo Poder Legislativo. Razão pela qual, a juízo do Conselheiro Alexandre Figueiredo, configurou-se grave desrespeito à Constituição Federal e ao orçamento anual aprovado pela augusta Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Naquela oportunidade, o Conselheiro Alexandre Figueiredo deixou patente a gravidade da abertura de créditos em desrespeito ao limite legalmente fixado – *Dura Lex Sed Lex* (a Lei é dura, porém é a Lei) – pois, como observara o zeloso representante do *Parquet* especial, "o dinheiro público não pode ser livremente manuseado pelo administrador, que, para alterar ou adicionar dotações orçamentárias inicialmente previstas, não pode prescindir da devida autorização legal". A rigor, o Conselheiro Alexandre Figueiredo entendeu que houve a abertura de crédito adicional suplementar sem prévia autorização legislativa e, por conseguinte, o evi-

dente descumprimento do comando constitucional previsto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Por fim, sobre o retrocitado julgamento, o Conselheiro Alexandre Figueiredo mencionou ainda que o TCE/CE já havia firmado entendimento sobre o assunto em tela, tendo inclusive citado vários precedentes em apreciação de contas de governo municipais, em que o tribunal não acatou a autorização da abertura de créditos adicionais por norma posterior e, como consequência, emitiu Parecer Prévio pela desaprovação das respectivas contas de governo. E nesse mesmo diapasão, não acatando a retroatividade dos efeitos da lei autorizadora da abertura de créditos adicionais em julgamento de contas dos governos municipais, a egrégia Corte de Contas do Ceará havia firmado jurisprudência sobre a matéria, não sendo justo, sobretudo com os muitos prefeitos que tiveram emissão de Parecer Prévio recomendando a não aprovação de suas contas em face da abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, firmar entendimento diverso nas contas do governador do estado pelo mesmo motivo (abertura de crédito adicional suplementar sem prévia autorização legislativa).

Nesse mesmo contexto, é importante citar ainda outra pertinente e constante observação do Conselheiro Alexandre Figueiredo, quanto à recorrente não aplicação de recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (Funcap), outra infração de ordem constitucional. De acordo com o art. 258 da Constituição Estadual, o Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, na qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária como renda de sua administração privada, e, infelizmente, o estado do Ceará não tem sido diligente no cumprimento desse importante preceito constitucional.

Ademais, é igualmente importante deixar registrado alguns posicionamentos do Conselheiro Alexandre Figueiredo em assuntos polêmicos deliberados pela Corte de Contas do Ceará, referente aos atos de registro (aposentadorias, pensões, nomeações, reformas), também demonstrando a sua importância para o controle externo.

Cite-se, por exemplo, voto no qual defendeu a aposentadoria de desembargador que, embora não contasse com cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dava a aposentadoria (desembargador), contava com mais de dez anos de carreira como magistrado, pois ingressou no Tribunal de Justiça pelo critério de merecimento, após vários anos como juiz de direito em algumas comarcas do estado. A rigor, o Conselheiro Alexandre Figueiredo entendeu que o prazo de cinco anos de exercício no cargo em que se dará a aposentadoria seja aferido na carreira da magistratura e não só como desembargador. Segundo ele:

> Não obstante os argumentos expendidos pelo Ministério Público Especial junto a esta egrégia Corte de Contas, ainda na pessoa do então Procurador Rholden Botelho de Queiroz, atual e eminente Conselheiro deste Tribunal, sobre a matéria em tela não subsiste, a juízo deste Conselheiro, *data maxima venia* aos que entendem contrariamente, qualquer controvérsia.
> Cabe notar, preliminarmente, que a decisão do Conselho Nacional de Justiça que fora indicada em pareceres do Ministério Público Especial junto a este Tribunal já foi efetivamente reformulada pela Resolução n.º 166/2012. Igualmente, o Acórdão n.º 711/2003, do Tribunal de Contas da União, também apontado pelos Representantes do Parquet Especial, encontra-se superado pelo disposto no Acórdão n.º 473/2005-TCU, no qual foi dada a seguinte interpretação, com relação ao prazo de 05 anos no cargo em que se dará a aposentadoria:
>
> *Ante tal estrutura é evidente que não há cabimento em se impor ao membro que, a cada promoção, permaneça no cargo por um período mínimo de cinco anos, para ter o direito à aposentadoria com proventos correspondentes à remuneração do cargo. A carreira, repita-se, é única, devendo o preceito da Emenda Constitucional ser interpretado no sentido de que tem direito à aposentação, com proventos integrais do cargo que tiver ocupando, o membro do Ministério Público (dos Estados ou da União) que contar com um mínimo de cinco anos na 'carreira'. Portanto, concluo que, o termo 'cargo', constante no inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, deve ser interpretado como carreira, quando aplicado aos membros do Ministério*

Público, motivo por que entendo deva ser concedida a aposentação nos termos formulados pela recorrente.
A Resolução aprovada pelo CNJ segue, portanto, entendimentos do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, que, em processo relatado pela ministra Laurita Vaz (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança: RMS 28939 PR 2009/0036034-8) decidiu que a promoção por acesso do servidor não representa ascensão a cargo distinto daquele em que houve a originária aprovação em concurso público.
Na decisão, os Ministros do STJ citam jurisprudência do Supremo, no sentido de que "para aposentar-se com os proventos relativos à classe em que se encontra – in casu, entrância –, o servidor não necessita comprovar o exercício do prazo mínimo de 5 (cinco) anos – art. 40, § 1º, inciso III, da Carta Magna – desde que satisfaça tal requisito em relação ao próprio cargo para o qual originalmente restou aprovado por meio de concurso público".

Desta forma, há de se considerar que o fundamento do Recurso interposto pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal se encontra superado pelo teor da Resolução n.º 166, do Conselho Nacional de Justiça e pelo Acórdão n.º 473/2005, do Tribunal de Contas da União.
Há de se asseverar, portanto, que um Juiz de Direito que passa a compor o Tribunal de Justiça de seu Estado e, em razão disso, passa a denominar-se Desembargador, não passou a ocupar outro cargo e, é óbvio, não necessita do tempo mínimo de 05 anos de efetivo exercício nesse suposto "novo cargo" para fazer jus a aposentadoria com proventos integrais.
A propósito, como nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, um cargo é de carreira quando "encartado em uma série de 'classes' escalonadas em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições". Forçoso concluir, portanto, que a magistratura é um cargo de carreira e, como tal, exige-se o concurso público apenas para o cargo inicial. Os demais são providos mediante promoção, demonstrando, assim, que todas as classes (cargos) que formam a carreira são, na verdade, cargos da mesma profissão, com denominações, atribuições e remunerações diversas, em razão das especialidades da carreira. Dentro da carreira, ou no cargo de carreira, há níveis ou classes ou instâncias, os quais são escalonados mediante promoções.

> Em outras palavras: Não se trata de novo cargo, mas tão somente de simples promoção (acesso) a uma classe de nível mais elevado. A rigor, a carreira da magistratura é distribuída em classes escalonadas, onde o cargo em que se dará a aposentadoria deverá ser aferido na carreira da magistratura – e não somente no cargo em que se der aposentadoria (no caso Desembargador) –, uma vez que o interessado pertence a uma mesma carreira onde ascendeu aos degraus mais elevados e de maior responsabilidade por meio de promoção.
> Diante do exposto, este Relator, com base na instrução processual, notadamente no item 7 da Informação n.º 0059/2014, expedida pela zelosa 1ª ICE, e, sobretudo, com supedâneo nos entendimentos do Supremo Tribunal Federal (no sentido de que "para aposentar-se com os proventos relativos à classe em que se encontra - in casu, entrância- , o servidor não necessita comprovar o exercício do prazo mínimo de 5 (cinco) anos - art. 40, § 1º, inciso III, da Carta Magna -, desde que satisfaça tal requisito em relação ao próprio cargo para o qual originalmente restou aprovado por meio de concurso público"), do Superior Tribunal de Justiça (que em processo relatado pela ministra Laurita Vaz (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança: RMS 28939 PR 2009/0036034-8) decidiu que a promoção por acesso do servidor não representa ascensão a cargo distinto daquele em que houve a originária aprovação em concurso público), do Conselho Nacional de Justiça (Resolução n.º 166), do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 473/2005), determina que o prazo de 5 (cinco) anos de exercício no cargo em que se dará a aposentadoria seja aferido na carreira da magistratura e, por consequência, vota pelo registro do Ato de fls. 12, datado de 8.9.2010, que concede aposentadoria ao Desembargador Francisco Gurgel Holanda (TCE, 2010).

Outro interessante voto proferido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo foi o que defendeu a autorização do registro de atos de pessoal baixados em atendimento a decisão judicial transitada em julgado. Segue explanação do voto:

> Cabe observar, inicialmente, que esta egrégia Corte de Contas, em sua composição plenária, já examinou, em várias ocasiões, processos cujos atos foram baixados com base em decisão judi-

cial transitada em julgado.

A juízo deste Conselheiro, o Superintendente do IDACE foi zeloso e diligente quando observou a implantação determinada no respectivo *decisium* judicial. Mais do que isso, não tinha o senhor Superintendente do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará outra alternativa legal quando, ao baixar o ato aposentatório do interessado, o fazer nos termos da referida decisão judicial (Processo n.º 00787/1987-002-07-00-4 – 2ª Vara do Trabalho de Fortaleza), sobretudo porque, na qualidade de parte reclamada, participou de todos os atos processuais, inclusive quando teve oportunidade de alegar a incompetência absoluta da Justiça do Trabalho para conhecer, processar e julgar o Feito.

Acatar a sugestão do douto Procurador de Contas, no sentido de negar registro ao ato aposentatório *sub examine*, mesmo não tendo esta Corte de Contas competência para determinar a retirada de qualquer verba remuneratória decorrente da decisão judicial in comento, não traria, a juízo deste Relator, qualquer diferença prática, notadamente quanto ao valor mensal que continuaria sendo pago ao interessado.

No entanto, o não registro do mencionado Ato, consoante sugerido pelo ínclito Procurador, traria implicações ao servidor e ao gestor. Enquanto o servidor – que não mais se aposentaria, embora preenchesse todos os requisitos para gozar a sua inativação –, continuaria percebendo, em face de decisão judicial transitada em julgado, o valor constante no Ato aposentatório, cujo registro não foi autorizado pelo TCE, o gestor, mesmo não podendo aposentar o interessado nos termos da decisão judicial, teria, na qualidade de ordenador de despesas, que pagar o referido servidor nos mesmos termos constantes no Ato aposentatório negado registro pelo TCE. É o caos!

Interessante ressaltar que o não registro do Ato em tela perpetuaria uma situação inusitada, pois como ficará a situação jurídica do aludido servidor? Não mais ou jamais conseguirá aposentar-se nos termos da decisão judicial transitada em julgada, conseguida após anos de árdua batalha nos diversos auditórios forenses da nação, que é exatamente como está no Ato ora em análise? E, pensando um pouco mais distante, como ficará a situação legal do declinado servidor ao completar a idade de permanência no serviço público?

Dúvidas não são base às coisas do Direito, motivo pelo qual

este Relator não considera razoável que, agora, por ocasião da apreciação do Ato de Aposentadoria do servidor, após anos de estrita obediência à sentença judicial transitada em julgado, seja o interessado submetido a uma situação absolutamente incomum, qual seja: não pode aposentar-se nos termos da decisão judicial transitada em julgada e, por outro lado, não pode ter deduzida qualquer parcela que lhe fora concedida em virtude do julgamento da mencionada Ação Judicial.

Se somente a situação fática já demonstra a complexidade que será instaurada em face do não registro do Ato *sub oculis*, há de observar também que esta Corte de Contas, caso não autorize o registro de Ato baixado em estrita obediência à decisão judicial transitada, afrontará, de forma direta, o consagrado Princípio da Segurança Jurídica.

Prudente ressaltar, portanto, que cabe à Administração Pública obedecer, dentre outros princípios igualmente conhecidos e incontroversos, o Princípio da Segurança Jurídica, insculpido no art. 2º da Lei n.º 9.784/99, que regula o processo administrativo.

Embora possua entendimento absolutamente conclusivo, sem necessidade de outras interpretações, é imperioso citar que o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal dispõe, de forma cristalina, que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Ademais, como é sabido, os atos administrativos de aposentadorias de servidores públicos têm natureza complexa, pois, embora resulte da manifestação de vontade do órgão ao qual esteja vinculado, depende, para tornar-se exequível de forma definitiva, da verificação de sua legalidade pelos Tribunais de Contas, de modo que a concessão de aposentadoria é ato provisório, enquanto não aprovado pelas Cortes de Contas.

Assim sendo, tem-se claro que o ato de aposentadoria aperfeiçoa-se em duas etapas, cada uma da competência de órgão estatal distinto. Ao órgão junto ao qual o servidor completou os requisitos necessários à inatividade incumbe, mediante ato administrativo formal, conceder-lhe a aposentadoria; ao Tribunal de Contas compete ratificá-lo, garantindo-lhe a eficácia definitiva, ou, se entender presente qualquer ilegalidade, promover diligências destinadas a saná-la, permitindo, assim, seu aperfeiçoamento; ou negar-lhe o registro (CF/88, art. 71, incisos III e IX).

Não podem, porém, as Cortes de Contas ordenarem aos órgãos fiscalizados que cassem ou modifiquem o ato de aposentadoria,

pois, para tanto, lhe falece competência. Nessa linha de entendimento tem decidido o Supremo Tribunal Federal em conflitos de atribuições, de jurisdição e de competência entre Tribunais Regionais do Trabalho e o Tribunal de Contas da União – TCU. Vejamos, por exemplo, no julgamento do CC (Conflito de Competência) n.º 6.987, que teve como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence (DJU de 30/04/1992), em que ficou assentado que "são diversas e inconfundíveis as áreas de atuação nele do TRT, que age como órgão de administração ativa, e do TCU, como órgão de controle de legalidade, sem poder, contudo, para alterar o ato controlado". Em sentido igual, pode-se assinalar a decisão proferida no CJ (Conflito de Jurisdição) n.º 6975, que teve como Relator o Ministro Néri da Silveira (DJU de 23/04/1993), em que ficou registrado "O TRT não pode ser compelido, pelo TCU, a modificar o ato de aposentadoria, nele incluindo a vantagem que a Corte de Contas considera devida".

Assim, em face da imutabilidade da coisa julgada, não pode o órgão de fiscalização de contas públicas negar registro a ato administrativo por discordar do conteúdo material da decisão judicial qualificada pela definitividade da coisa julgada. Ainda que a decisão da Justiça do Trabalho possa discrepar da orientação definitiva da Corte de Contas sobre o direito nela reconhecido, não se pode perder de vista que, no caso, o IDACE deve obediência à condenação judicial a que foi submetida de forma definitiva. E nessa circunstância, o órgão da Administração, a quem é oponível a sentença judicial, tem obrigação de cumprir a decisão, mesmo na hipótese de não estar ela em conformidade com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, inclusive o Supremo Tribunal Federal. Essa é a força da coisa julgada material instituída em face de recursos possíveis ou da inércia da parte que não os utiliza, e que, alçada à garantia constitucional (CF/88, art. 5.º, inciso XXXVI), não pode ser simplesmente descartada. Dá-se, na hipótese, o que se denomina "efeito negativo da coisa julgada material, que consiste na proibição de outro juiz vir a decidir sobre o que já foi decidido em dispositivo de sentença de processo anterior entre as mesmas partes" (Vicente Greco Filho, in Questões sobre Direito Processual Civil, São Paulo, Editora Forense, 1997, p. 255). Seus efeitos, por isso, projetam-se fora do processo, impedindo que se ajuíze nova demanda sobre o objeto da decisão, que somente pode ser desconstituída por ação rescisória, enquanto cabível essa ação.

> Não se revestiria de licitude qualquer negativa do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que consistisse em negar registro ao ato de aposentadoria do interessado por ter a sua repartição de origem cumprido decisão judicial transitada em julgado. Não é facultado à Corte de Contas Estadual desconstituir tais decisões judiciais, mesmo que as entenda contrárias ao ordenamento jurídico posto, ou mesmo à jurisprudência dos Tribunais Superiores, inclusive a do Supremo Tribunal Federal, sob pena de afronta ao princípio do devido processo legal. Se assim não fosse, teríamos, em verdade, um órgão auxiliar do Poder Legislativo com competência superposta para alterar decisões judiciais em grau de recurso, até mesmo com trânsito em julgado, subvertendo-se o princípio da clássica tripartição de Poderes, de que fala a Constituição.
>
> Vê-se, pois, que este egrégio Tribunal de Contas do Estado do Ceará não dispõe de poder seja para rever decisão judicial transitada em julgado, seja para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença impregnada da autoridade da coisa julgada.
>
> Por fim, vale dizer que, zelando pela estrita harmonia com o Poder Judiciário – sem qualquer aspecto de subordinação – o entendimento deste Tribunal de Contas sempre foi pelo atendimento às decisões judiciais, notadamente às transitadas em julgado, como ocorre no caso em tela.
>
> Desta forma, este Relator, convicto das razões de fato e de direito ora expendidas, vota acompanhando a jurisprudência desta Corte de Contas e, por consequência, da mesma forma como se manifestou em diversos processados assemelhados, autoriza o registro do Ato *sub examine*, devendo constar na respectiva Resolução a data do início do benefício (10.06.2011) (TCE, 2011).

Pertinente citar, ainda, o ousado posicionamento do Conselheiro Alexandre Figueiredo ao autorizar o registro de atos, com ressalva, nos casos em que a administração pública entendia contrariamente ao que determinava o Tribunal de Contas e, portanto, baixava os atos de registros conforme o seu entendimento (dela, a administração) e em desacordo com as determinações do TCE. O voto transcrito a seguir é de uma aposentadoria em que o interessado implementou todos os requisitos para a sua inativação, mas os cálculos foram efetuados equivocadamente, uma vez

que a vantagem pessoal não foi adicionada ao vencimento-base para efeito de cálculo das demais gratificações. Observe:

> Cabe registrar, inicialmente, que esta Corte de Contas sempre entendeu, por unanimidade, em um passado mais distante, e, mais recentemente, por maioria de seus membros, que a Vantagem Pessoal deve ser adicionada ao Vencimento-Base para obtenção dos cálculos das demais parcelas.
> No entanto, em face do posicionamento do Poder Executivo, que não atende às determinações desta Corte de Contas e permanece efetuando os cálculos de forma singela, ou seja, sem a inclusão da Vantagem Pessoal do servidor na base de cálculo de incidência das demais vantagens, este Tribunal, por unanimidade de votos, reiteradamente negava registro aos atos concessivos de aposentadorias e pensões cujos cálculos não estivessem sido elaborados consoante o entendimento acima esposado.
> Posteriormente, objetivando evitar uma situação vexatória para os interessados, que, além de serem prejudicados pelo Poder Executivo, não tinham os atos concessivos de aposentadoria e/ou pensão registrados por esta Corte de Contas, alguns Conselheiros passaram a autorizar o registro dos referidos atos com ressalva, fazendo constar, na respectiva decisão, o motivo ensejador da ressalva, bem como dando ciência ao aposentado e/ou pensionista para que, querendo, adotasse as medidas judiciais cabíveis. No entanto, alguns outros membros, embora concordassem que os cálculos haviam sido efetuados ao arrepio da lei, não entendiam ser pertinente o "registro com ressalva" e, por isso, permaneciam negando registro aos mencionados atos.
> Com a chegada da Exma. Sra. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor a este Tribunal, passou a existir uma terceira posição, tendo em vista que a aludida Conselheira entende que os cálculos estão sendo efetuados da forma correta e, por isso, os atos devem ser registrados sem qualquer ressalva.
> Necessário registrar que, não obstante entendam que a Vantagem Pessoal deve ser adicionada ao Vencimento-Base para obtenção dos cálculos das demais parcelas, os membros desta Corte de Contas são absolutamente cientes do advento de normas constitucionais que vedam o "efeito cascata". Mais do que isso, nenhum dos Conselheiros deste Tribunal desconhece que os estados-membros têm competência para legislar sobre a

base de cálculo dos vencimentos de seus servidores, bem como que não se pode cogitar direito adquirido a uma certa forma de cálculo de vantagens funcionais.

Entretanto, na qualidade de juízes zelosos, esses mesmos julgadores também examinaram a matéria sob a ótica de outros dispositivos legais e constitucionais aplicáveis à espécie, efetuando, inclusive, um amplo estudo doutrinário e jurisprudencial acerca da matéria. Ou seja: com a sensibilidade necessária que deve nortear todo e qualquer julgador, foram observados alguns conceitos técnicos imprescindíveis para o melhor exame da espécie que o Supremo Tribunal Federal, de forma exaustiva, cuidou de definir.

Faz-se mister observar, por exemplo, consoante será transcrito posteriormente, várias decisões de tribunais superiores que asseveram que há de se respeitar, sob pena de extremosa inconstitucionalidade, situações jurídicas constituídas sob a proteção do regramento legal anterior. Em outras palavras: há de se afastar interpretações que impliquem alcançar situações concretas existentes à data que entrou em vigor o novo dispositivo constitucional.

Outro ponto imprescindível ao deslinde da questão e que, parece, a juízo deste Conselheiro, como o ponto motivador de todo o questionamento acerca da Vantagem Pessoal, versa sobre a determinação de que, para se configurar "efeito cascata" ou "repicão" – o que menos importa na presente discussão é a denominação, pois esta dependente da região em que se esteja –, é necessário que as vantagens consideradas possuam o mesmo título ou idêntico fundamento. Ou seja: se uma gratificação é oriunda do exercício de cargo comissionado e uma outra gratificação é decorrente do tempo de serviço não há por que se falar em "efeito cascata".

Na verdade, a vedação expressa no art. 37, inciso XIV, da Carta Magna Federal objetiva proibir "efeito cascata" quando as gratificações consideradas no cálculo possuem o mesmo título ou o idêntico fundamento.

Cabe também registrar que, atualmente, para não ser apenado por litigância de má-fé no STF, o Estado do Ceará sequer recorre das decisões que lhe são desfavoráveis para aquela Corte Suprema. Podemos citar, como exemplo, o Mandado de Segurança nº 96.05185-8, impetrado pelo próprio interessado (Sr. Raimundo Magalhães da Silva), Delegado de Polícia de 2ª Classe. Na mencionada Ação Judicial foi deferida medida

> liminar, no sentido de que a Vantagem Pessoal do impetrante, ora aposentado, integrasse o seu Vencimento-Base, de molde a servir de base para incidência das demais vantagens, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.171/86, e a Procuradoria-Geral do Estado não interpôs qualquer recurso (vide fl. 89 dos presentes autos).
> Assim, quanto ao aspecto da Vantagem Pessoal não ser adicionada ao Vencimento-Base para obtenção dos cálculos das demais parcelas, não há, a juízo deste Conselheiro, em face das razões de fato e de direito ora expendidas, qualquer dúvida acerca da espécie.
> Ademais, quanto à ressalva do valor fixado para o DAS-1 ser divergente do valor constante da Lei n.º 13.028/2000, fixadora do vencimento do ato aposentatório em testilha, é importante asseverar que, após Parecer muito bem elaborado e fundamentado pelo Representante do Ministério Público, o entendimento da maioria dos membros desta Corte de Contas foi modificado, não sendo este motivo para qualquer ressalva.
> Desta forma, após exame minucioso da matéria, este Relator, com supedâneo na remansosa jurisprudência dos mais diversos auditores forenses da nação e no entendimento majoritário dos membros desta Corte de Contas, autoriza o registro do Ato sub examine, com ressalva, uma vez que a Vantagem Pessoal não foi adicionada ao Vencimento-Base para efeito de cálculo das demais gratificações (TCE, 2001).

Igualmente interessante observar o posicionamento do Conselheiro Alexandre Figueiredo no seu voto pelo registro de ato de admissão/nomeação de interessado aprovado em concurso público que, embora não tenha apresentado o diploma de técnico solicitado no edital do referido concurso, comprovou a sua habilitação ao cargo por meio Carteira de Habilitação Profissional emitida pelo Conselho competente em aferir a prerrogativa e responsabilidade de seus técnicos. Vejamos:

> Não obstante este Conselheiro já tenha proferido circunstanciado voto nos autos dos Processos nºs. 2.400/2009-0 e 4.925/2009-1, que dispõem sobre casos semelhantes, este Relator opta, em face dos argumentos expendidos pelo d. Representante do Ministério Público Especial, que entendeu que o registro da presente nomeação "acarretará ofensa aos princípios

da isonomia e da vinculação ao edital", em novamente declarar as razões do seu posicionamento acerca da matéria.

Faz-se mister observar, inicialmente, que dos 133 (cento e trinta e três) nomeados em virtude de aprovação do mencionado concurso, que foram lotados no HEMOCE, 51 (cinquenta e um) têm a Carteira de Habilitação Profissional e o devido certificado de conclusão em um dos cursos profissionais citados no edital de abertura do concurso, enquanto que 82 (oitenta e dois) contam apenas com a Carteira de Habilitação Profissional.

Há de se observar, também, que o número inicial de vagas para o cargo de Técnico em Laboratório de Análise Clínica, referentes aos Quadros I e II do citado Edital de Abertura n.º 51/2006, foi de 195 (cento e noventa e cinco) vagas. Posteriormente, surgiram 38 (trinta e oito) vacâncias, que, somadas as vagas inicialmente oferecidas, totalizaram a possibilidade de ingresso de 233 (duzentos e trinta e três) nomeados. Confrontando-se os números referentes à quantidade de candidato nomeado e a possibilidade de nomeação (vagas + vacâncias), foi possível concluir que em Fortaleza sobraram 11 (onze) vagas, em Quixadá sobraram 05 (cinco), no Crato sobraram 03 (três) das inicialmente previstas no edital, além de 02 (duas) vacâncias, e em Sobral e Iguatu sobraram 01 (uma) vaga em cada.

Pode-se asseverar, portanto, que foram classificados 230 (duzentos e trinta) candidatos, ou seja, poderiam ter sido nomeados todos os candidatos classificados para o cargo de Técnico de Laboratório de Análise Clínica do presente Certame e ainda restariam 03 (três) vagas.

Desta forma, encontra-se suficientemente dirimida a dúvida do d. Representante do Parquet Especial, no sentido de haver candidatos aprovados e não nomeados. Em caso de algum candidato classificado não haver sido nomeado, não foi por falta de vagas, mas, sim, por mera discricionariedade da Administração Pública.

Ademais, acerca da possibilidade de violação ao princípio da isonomia do certame, sob a alegativa de ter ocorrido favorecimento de uns em detrimento de outros candidatos, tendo em vista a imposição do requisito do edital convocatório de apresentação do certificado de conclusão do curso de Técnico de Laboratório, limitando a livre concorrência dos administrados, por não se encontrarem habilitados, é imprescindível notar que a Resolução n.º 099/86, inciso III, do Conselho Federal de Química, possibilitou a inscrição de todos os profissionais da categoria de Técnico de Laboratório que, mesmo que não ti-

vessem concluído curso de formação como Técnico de Laboratório, comprovassem o preenchimento dos requisitos da citada Resolução. Em outras palavras: de forma indistinta, foi dado a todos o direito a participar do aludido concurso, independente de terem concluído curso de formação, desde que preenchessem os requisitos da Resolução n.º 099/86 do Conselho Federal de Química.

Oportuno acrescentar que a declinada prerrogativa se encontrava à disposição desses profissionais de saúde desde o ano de 1986, havendo outras resoluções posteriores convalidando a referida possibilidade. Vale destacar, também, que a Resolução n.º 102/87 estendeu esta possibilidade inclusive para profissionais de saúde que comprovassem atividade em empresas privadas (e não apenas em laboratório do serviço público, conforme previa a Resolução anterior).

Ora, se a Resolução n.º 099 encontra-se em vigor desde 1986 e o concurso em análise é de 2006, ou seja, 20 (vinte) anos depois, resta afastada a possibilidade de ter havido direcionamento das resoluções com o intuito de beneficiar determinados candidatos.

Em face dos argumentos acima, não há porque levantar qualquer questionamento acerca do edital haver limitado a participação dos administrados no certame, haja vista que o Conselho Federal de Química já havia ofertado aos profissionais de saúde, mesmo sem curso de formação, a alternativa de possuírem a categoria de Técnico de Laboratório; sendo possível concluir, portanto, que não ocorreu qualquer violação ao princípio da isonomia, uma vez que aqueles que não se habilitaram foi por fatores estritamente pessoais e, não, por limitação do edital.

A rigor, no concurso cuja nomeação se examina, não houve desigualdade da lei nem desigualdade perante a lei, bem como não restou caracterizada qualquer lesão ao interesse público ou a prejuízo de terceiros, visto que, consoante exposto acima, igualmente não houve ofensa a vinculação ao edital.

A propósito, ainda sobre o aspecto da não vinculação ao edital, há de se dizer que, ao registrar a nomeação em tela, o respectivo edital não está sendo descumprido, uma vez que o que está se registrando é um ato cujo nomeando foi aprovado via concurso público e que, não obstante não possuir o certificado do curso de Técnico de Laboratório, possui carteira do Conselho Federal de Química trazendo a sua habilitação na condição de Técnico

> de Laboratório, aferida, diga-se propositadamente, de forma legal, nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução n.º 099/86, convalidada pelas resoluções posteriores.
> Ademais, além da competência do referido Conselho para deliberar sobre assuntos atinentes a sua categoria, há de se observar que o art. 330 do Decreto Lei n.º 5.452/43 e o art. 1º da Lei n.º 6.206//75 dispõem, literalmente, que a carteira do Conselho "[...] tem valor de carteira de identidade, substitui o diploma e tem fé pública em todo o território nacional".
> Não há, portanto, qualquer motivo lógico e/ou jurídico para negar registro ao ato sob análise.
> Diante do exposto, este Conselheiro vota pelo registro do Ato *sub examine*, com a recomendação aos titulares da Secretaria da Saúde, Procuradoria-Geral do Estado e Controladoria e Ouvidoria Geral para que, doravante, observem, por ocasião de editais de futuros certames, a situação dos profissionais da categoria de Técnico de Laboratório que, mesmo que não tenham concluído curso de formação como Técnico de Laboratório, possam comprovar o preenchimento dos requisitos da Resolução n.º 099/86, inciso III, do Conselho Federal de Química (TCE, 2009).

4 ATUAÇÃO NO INSTITUTO ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO (IPC)[3]

O Conselheiro Alexandre Figueiredo foi um entusiasmado defensor da criação de uma escola de contas no TCE, já desde o exercício do mandato de deputado estadual, quando, na aprovação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (nº 12.509/1995), foi incluído o art. 95, que atualmente tem o seguinte teor:

> Art. 95. Fica criado, diretamente subordinado à Presidência, Instituto que terá a seu cargo as seguintes atribuições:
> I - a organização e a administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores do Tribunal e, desde que
>
> autorizados pela Presidência, de outros órgãos do Estado e do Município (dispositivo alterado pelo Art. 1º, XXXIV, da Lei nº

3 A denominação do IPC, homenageando o ex-ministro do TCE Plácido Aderaldo Castelo foi sugestão de Cesar Barreto, coautor deste artigo, acatada pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo e aprovada pelo Pleno do TCE.

> 16.819, de 08.01.2019 – D.O.E. 09.01.2019);
> II - a promoção e a organização de simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle interno e externo da administração pública.
> Parágrafo único. O Tribunal regulamentará, em seu Regimento Interno, a organização, as atribuições e as normas de funcionamento do Instituto referido neste Artigo (TCE, 1995).

Tão logo ingressou no TCE, em 1995, o Conselheiro Alexandre Figueiredo iniciou sua tarefa de abrir discussão com a presidência e os demais conselheiros sobre a necessidade da instalação do Instituto previsto na Lei Orgânica, dando continuidade à ideia que se concretizaria como norma legal, o que, entretanto, só viria a ocorrer em 2007, por meio da Resolução nº 2.722, que, em seu art. 1º, assim estabelece:

> Art. 1º Fica implementado o Instituto de que tratam o Art. 95 da Lei nº 12.509/95 e o § 2º do Art. 29 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, destinado essencialmente à promoção do aperfeiçoamento profissional, operacional e tecnológico dos servidores públicos do Estado do Ceará, com a designação de Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido Castelo (TCE, 2007).

Como se vê, no cabedal de preocupações do Conselheiro Alexandre Figueiredo havia desde sempre a intenção de objetivar o espírito da norma contida no art. 95 da LOTCE, de modo a se cumprir a necessária e constante tarefa de capacitação e aperfeiçoamento de servidores do sistema administrativo estadual, em esforço organizado para a obtenção de resultados diretos na regularidade e eficiência da gestão pública.

Uma das medidas tomadas pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo na Presidência do IPC foi a de transferir a *Biblioteca Ministro Raimundo Girão* do TCE para o Instituto, o que foi efetivado pela Resolução Administrativa nº 006/2008 (que aprovou a estrutura organizacional do IPC), criando assim o Núcleo de Biblioteca e Documentação, no qual a Biblioteca foi inserida, com regulamentação aprovada pela Resolução nº

3.160/2007. Na sua correta visão, essa importante unidade, com seu acervo bibliográfico, ajudaria sobremaneira no suporte das atividades de ensino e pesquisa, percepção que foi prontamente aceita pela Presidência da Corte de Contas e demais membros.

Além dessa lúcida medida, outra de igual fundamentação e objetivo foi aprovada na citada Resolução, qual seja a de atribuir ao IPC a coordenação da publicação da *Revista Controle* (criada em 1988 pelo próprio Conselheiro Alexandre Figueiredo enquanto presidente do TCE).

Nesse caminhar, seguindo a trilha traçada pelo ideário do ilustre – e ainda pranteado Conselheiro – o IPC foi cultivando sua feição em projetos e programas dirigidos não apenas aos servidores estaduais, mas envolvendo também setores da sociedade cearense, por exemplo, da cidadania, atraindo interessados no conhecimento dos métodos e procedimentos de controle incidentes sobre a administração pública, valendo a citação de alguns exemplos:

4.1 O Programa Agente de Controle

Concebido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo e criado em 2008, esse programa tem o objetivo de fortalecer a interação entre o Tribunal e a sociedade cearense, e o seu instrumento principal é fazer despertar no cidadão, já desde jovem, o conhecimento da sua importância no ambiente das ações de controle externo e o interesse de coparticipar nas atividades de fiscalização da aplicação dos recursos públicos estaduais e municipais. Entre 2009 e 2015, esse programa alcançou números impressionantes, com a realização de 181 palestras em 130 escolas do Ceará, para 14.547 estudantes, e até 2023 chegou à marca de 512 ações, alcançando o número de 55.953 alunos contemplados.

Por merecimento, esse programa obteve justo reconhecimento nacional, havendo inclusive conquistado em 2014 o *Certificado de Honra ao Mérito do Prêmio Construindo a Nação*, do Instituto Cidadania Brasil/CNI/SESI/SEBRAE-SP e Fundação Volkswagen.

Não é demais concluir que a semente plantada pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo e sua equipe do IPC gerou e continuará gerando bons frutos que alimentarão o processo de integração *cidadão-estado*.

4.2 O Prêmio Ministro Plácido Castelo

Instituído pela Resolução Administrativa nº 3/2009, o *Prêmio Ministro Plácido Castelo* estimula a realização de monografias e/ou redações com temas enfocando as áreas administrativa, financeira, econômica, jurídica e social da Administração Pública do estado do Ceará, contemplando com valores pecuniários os três melhores trabalhos apresentados a cada edição, sob a forma de concurso regido por regulamento anual próprio. Os trabalhos vencedores, além da premiação em dinheiro, passam a fazer parte do acervo literário do IPC, servindo, assim, como fonte de consulta para estudantes, pesquisadores e outros interessados em geral.

4.3 A instrutoria no IPC

Criada pela Resolução Administrativa nº 10/2009, e com base no art. 132, IX, da Lei nº 9.826/74 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará), a modalidade de *instrutoria* foi inserida no âmbito das ações de capacitação e aprimoramento técnico desenvolvida para o TCE e outros órgãos e entidades da Administração Pública cearense, ficando assim definida em seu "Art. 1º Compreende-se como atividade de instrutoria ministrar aulas, realizar atividades de coordenação pedagógica e técnica, elaborar material didático e atuar em atividades similares ou equivalentes em outros eventos de capacitação, presenciais ou à distância".

Um ponto dessa Resolução que merece destaque é o fato de se permitir o exercício da *instrutoria* também por servidores do próprio TCE, nos termos do art. 5º, entendido assim como uma forma de qualificar e

formalizar essa atividade nos padrões normais da relação ensino-aprendizagem, com remuneração adequada:

> Art. 5º Poderão cadastrar-se como instrutores, no âmbito do Instituto Plácido Castelo:
> I - os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e em comissão do quadro de pessoal do TCE;
> II – os profissionais requisitados pelo IPC (TCE, 2009).

Para o Conselheiro Alexandre Figueiredo, a ideia de aproveitar o conhecimento técnico dos servidores do próprio Tribunal nos cursos regulares do IPC representava uma ponte sólida entre o fazer fiscalização e o aprender os caminhos para a boa fiscalização, tendo como ponto de partida o conhecimento técnico-científico fundado na prática.

4.4 A capacitação de gestores escolares

No âmbito do órgão técnico do TCE especializado na fiscalização das contas da Secretaria da Educação, reinava uma inquietante constatação de insegurança dos gestores escolares na realização de despesas e na prestação de contas desses gastos, o que gerava muitos casos de irregularidades formais e até mesmo ilegalidades, geralmente por falta de conhecimento suficiente para a correta aplicação das normas.

Foi quando o IPC, sob o comando do Conselheiro Alexandre Figueiredo, mais uma vez mostrou-se vigilante na sua missão e instituiu um programa de capacitação intitulado *Curso de Qualificação de Gestores Escolares em Prestação de Contas*, com atividades não só na capital, como também em municípios do interior do estado, importante registrar que 90 municípios foram contemplados com o curso, alcançando a marca de capacitação de 1.875 gestores.

4.5 O Programa de Educação à Distância

Em 2012, o IPC iniciou o *Programa e-DUCANDO*, com o objetivo de ampliar suas atividades educacionais em cursos realizados em plataforma própria, o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA-IPC), criando-se então o Núcleo de Educação à Distância (Nead).

A grande procura pelos cursos ofertados desde o começo do Programa demonstra a sua importância e aceitação, não só no Ceará, mas também em outros estados brasileiros. Entre 2012 e 2015, foram ofertados 48 cursos por essa modalidade, sendo 36 pelo próprio IPC e os demais promovidos por outras instituições e viabilizados no âmbito do quadro de servidores do TCE.

4.6 Ciclo de palestras

A promoção de palestras com temas de alguma forma ligados ao controle externo vem acontecendo desde os primeiros momentos da história do IPC. Entre 2009 e 2015, cerca de 35 palestras foram proferidas por grandes especialistas nos temas enfocados, valendo citar, por exemplo, dentre muitos outros:

• *Gestão do conhecimento*, por Ricardo Marques;

• *Gestão ambiental*, por Sheila Pitombeira;

• *Ajuste fiscal, estabilidade e retomada do crescimento econômico*, por Raul Velloso;

• *Improbidade administrativa*: aspectos relevantes, por Amandino Nunes;

• *O papel das escolas de governo frente ao controle social*, por Valdecir Pascoal;

• *Cidadania ativa na sociedade brasileira*, por Roberto Damatta.

Registre-se que tais palestras foram apresentadas não apenas para o público interno do TCE, mas, conforme a prática usual do Conselheiro

Alexandre Figueiredo, foram pensadas para alcançar também gestores de entidades e órgãos jurisdicionados, uma frente a mais na luta pela disseminação das atividades de controle externo.

E sem esquecer da necessidade de uma estrutura eficiente de suporte, o IPC/TCE implementou em 2012 seu Sistema de Gestão Educacional (Siged), visando trazer segurança e facilidade às ações executadas para si e para o público-alvo.

4.7 Seminários

Sempre com a intenção de realizar a contento a sua missão, o IPC organiza e executa eventos sob a forma de seminários, dentre os quais:

• seminários de comemoração dos 8 e dos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2008 e 2010;

• *I Encontro Nacional de Auditoria de Tecnologia de Informação*, 2012;

• *Jornada do meio ambiente do TCE*, que se realiza anualmente desde 2011;

• seminário e workshop sobre a *Gestão de Contas em Ciência, Tecnologia e Inovação*, em dois momentos, 2012 e 2013;

• lançamento do *Projeto Controle Cidadão*, 2015.

4.8 O Programa TCE-Debate

Idealizado pelo Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, esse programa foi organizado pelo IPC com foco nas áreas de controle externo, finanças, desenvolvimento econômico, papel social do estado e outras similares, com o objetivo oferecer aos servidores, jurisdicionados e ao cidadão cearense a oportunidade de discutir temas candentes da Administração Pública brasileira e para o Estado do Ceará, com personalidades de renome das áreas jurídica, econômica e/ou social. Sua importância como

instrumento de discussão de temas vinculados à administração pública foi logo reconhecida e incluída no campo de competência dos Tribunais de Contas, preocupação constante na linha de ação do Conselheiro Alexandre Figueiredo, conforme as seguintes edições:

• *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*, com o economista Marcos Mendes, o presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), à época, conselheiro Sebastião Helvécio (TCE-MG), e o professor da UFC Flávio Ataliba, 2014;

• *Finanças Públicas: o desafio dos estados*, com os economistas Raul Velloso e Jair do Amaral Filho, 2015;

• *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*, com o ministro do STF Luís Roberto Barroso, o ministro do STJ Raul Araújo Filho, e o desembargador do TJCE Francisco de Assis Filgueira Mendes, 2015;

• *Lei Anticorrupção, acordos de leniência e os tribunais de contas*, com o ministro do TCU Benjamin Zymler, o procurador-geral de Justiça, à época, Ricardo Machado, e o conselheiro do TCE/CE, Rholden Queiroz, 2015;

• *Tribunal de Contas e desenvolvimento sustentável*, com o Professor da UFRGS Juarez Freitas, o desembargador do TJCE, Fernando Ximenes, e o professor da Unifor Filomeno Moraes, 2016;

• *Gestão financeira: controle jurídico e governabilidade*, com o juiz do TRT/SP Francisco Pedro Jucá e o conselheiro do TCE/CE, Rholden Queiroz, 2016;

• *Os principais desafios para as concessões* e para as PPPs no Brasil, com o secretário-geral da Presidência da República à época, Adalberto Santos de Vasconcelos, o superintendente de Negócios de Atacado e Governo do Banco do Nordeste (BNB), à época, Helton Chagas Mendes, e o Secretário da Seplag, à época, Francisco Maia Júnior, 2017;

• *Desafios ao combate à corrupção na contemporaneidade*, com o superintendente da CGU/CE, á época, Roberto Vieira de Medeiros, o procurador-chefe do MPF/CE, à época, Rômulo Moreira Conrado, e o juiz da

Justiça Federal do Ceará, Danilo Fontenelle Sampaio, 2017;

• *Desenvolvimento disruptivo e suas implicações para o século XXI*, com o professor da UFPE Marcos Antônio Rios da Nóbrega e o presidente da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap), à época, Tarcísio Pequeno, 2018;

• *Finanças públicas – desafios presentes e futuros dos entes federativos*, com o economista Felipe Salto, 2018;

• *Os avanços dos tribunais de contas nos 30 anos da Constituição Federal*, com o ministro do STF Luiz Fux e o ministro do STJ, Raul Araújo Filho, 2019;

• *Boas práticas de governança e gestão*, com o ministro do TCU Augusto Nardes e os professores da UnB Magda de Lima Lúcio e José Marilson Martins Dantas, 2019;

• *Finanças públicas do Ceará: desafios e perspectivas*, com a secretária da Fazenda, à época, Fernanda Pacobahyba, o secretário da Seplag, à época, Mauro Benevides Filho, e o professor da UFC Paulo Matos, 2021;

• *Avaliação de políticas públicas*, com os professores Marcos Teixeira (FGV-SP), Ana Carla Bliacheriene (USP) e Cristiane Kershes (USP), 2021;

• *O papel dos tribunais de contas na garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS [Regime Próprio de Previdência Social]*, com a conselheira do TCE/CE Soraia Vitor, o economista Raul Velloso e o consultor de orçamento da Câmara dos Deputados Leonardo Rolim, à época, 2023;

• *Hidrogênio verde: desafios e perspectivas*, com o senador Cid Gomes, o presidente da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), Ricardo Cavalcante, e o diretor executivo jurídico do Complexo do Pecém, Juvêncio Viana, 2024.

4.9 Café com Leitura: contos & encontros

A maior aproximação dos polos administração pública-controle externo-cidadania sempre povoou a mente incansável do Conselheiro Ale-

xandre Figueiredo; estava no início, no fim e no meio de sua estrada, tal qual na famosa canção do baiano Raul Seixas (em parceria com Paulo Coêlho), fundamentada no texto religioso hindu *Baghavad Gita*.

Outra ação do IPC que se enquadra como elemento dessa equação complicada pode ser observada na ideia do programa *Café com Leitura*, desenvolvido pela Biblioteca Ministro Raimundo Girão objetivando a promoção de encontros em que os escritores, os pesquisadores e outros produtores de expressões culturais possam apresentar seus trabalhos ao público interno e/ou externo, abrindo oportunidades para discussões e reflexões acerca dos temas enfocados, realçando a necessidade humana de pensar e dialogar.

Como bons exemplos desse programa, vale citar os encontros sobre:

• o livro *Luzia Homem*, do escritor cearense Domingos Olímpio, que teve como debatedor o médico e poeta Pedro Henrique Saraiva Leão;

• o livro *Diálogos de Compadres*, com o autor e debatedor João Bosco Nogueira, servidor do TCE; e

• o tema *O que Shakespeare tem a dizer à Administração Pública*, tendo como debatedor Teóphilo Silva, autor dos livros *A Paixão Segundo Shakespeare* e *Shakespeare Indignado*.

4.10 Visitas guiadas

A partir de 2012, o IPC passou a realizar um programa de visitas guiadas ao TCE, destinado aos estudantes de instituições de ensino superior e com o objetivo de alargar dentro da sociedade cearense o conhecimento sobre a estrutura de trabalho, a missão constitucional e os meios de ação da Corte de Contas. Até o ano passado, foi atingida a marca de 36 ações com 1.583 estudantes contemplados.

É fácil entender a relevância desse programa, visto que o pano de fundo é a busca pelo despertar dos jovens futuros profissionais – da vida pública ou privada – para a responsabilidade social (e também individual) e a necessidade de vigilância sobre o cumprimento das obrigações exigí-

veis dos entes e servidores estatais, de maneira geral ou específica, sempre almejando o bem comum.

4.11 A Revista Controle

Conforme se vê no *site* do TCE (2024):

> 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.
> [...]
> Histórico do periódico
> A Revista Controle – Doutrina e Artigos foi criada em 1998, por decisão do então Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Conselheiro Alexandre Figueiredo. Inicialmente, o propósito era veicular informação de boa qualidade e deixar registrada a contribuição do Tribunal para a sociedade. A partir de 2009, a Revista assumiu um formato exclusivamente técnico, quando passou a ser Editor-Chefe o Conselheiro Edilberto Pontes, e sua publicação tornou-se semestral, deixando de veicular notícias, que passaram a ser publicadas em outros meios. A meta era contribuir, cada vez mais, com a melhoria do processo de controle externo, propiciando o intercâmbio de experiências entre os Tribunais de Contas e enriquecendo a produção científica na Administração Pública por meio da publicação de trabalhos científicos.

Essa iniciativa louvável do Conselheiro Alexandre Figueiredo, antes mesmo da criação do IPC, já mostrou com clareza a sua preocupação e o seu comprometimento no sentido de estimular uma maior aproximação entre o cidadão e o Tribunal de Contas, nesse caso, mediante a disseminação de conhecimento técnico-científico dos meandros da atividade de

controle externo das contas públicas. A *Revista Controle*, no seu formato atual, já está na sua edição nº 23, em 19 anos de existência, sem contar as edições no formato anterior (a partir de 1998) e com o nome *Controle – Revista do Tribunal de Contas do Ceará*.

4.12 Programa de Pós-Graduação

Com o objetivo de proporcionar ao servidor a oportunidade de se especializar em temas e conteúdos atualizados em determinadas áreas, apropriando-se de conhecimentos essenciais ao seu desenvolvimento profissional, o IPC vem mantendo programas de:

a) pós-graduação *latu sensu* (especialização, MBA) promovidos pelo IPC em parceria com outras instituições abordando temas correlatos às atividades de controle externo, tais como:

• especialização em direito administrativo, em parceria com a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), 2008;

• especialização em auditoria governamental, em parceria com a Universidade de Fortaleza (Unifor), 2012;

b) pós-graduação *strictu sensu* (mestrado, doutorado, pós-doutorado) promovidos em parceria com outras instituições e com a participação de servidores:

• mestrado em economia do setor público, em parceria com o Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste, Universidade Federal do Ceará (Caen/UFC), 2014.

Sempre à frente do seu tempo, o Conselheiro Alexandre, no exercício de seu mandato como presidente do TCE e antes mesmo da instalação do IPC, firmou um convênio com a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) para um curso de *Mestrado em Gestão e Modernização Pública (estadual e municipal)*, do qual participaram servidores do Tribunal e de vários outros órgãos e entidades do sistema administrativo estadual cearense. Na organização e execução desse curso, cujas aulas aconteceram

na sede do próprio TCE, tiveram importante participação os professores da Universidade Internacional de Lisboa e da Universidade Católica de Pernambuco.

4.13 O Projeto CONTROLE CIDADÃO

Em 2015, ano do 80º aniversário do TCE, ao encerrar seu segundo mandato como presidente, o Conselheiro Valdomiro Távora expressou, na Revista Controle Cidadão (no novo formato), um sentimento bem afinado com o ideário defendido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo na busca incessante de melhores instrumentos de aproximação e controle da sociedade cearense com a Administração Pública Estadual:

> Neste 2015, temos o orgulho e a grata satisfação de comemorar os 80 anos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, instituição para a qual presto serviço há onze anos e que, a cada ano, se torna mais sólida, transparente e segura no cumprimento de sua missão maior de exercer o controle externo da administração pública estadual, assegurando à sociedade a regular e efetiva gestão dos recursos públicos.
> [...]
> Nossa missão de controle externo não se resume a fiscalizar e a punir. Defendemos a eficiência da aplicação dos recursos públicos. Acreditamos em um Tribunal proativo, que contribua para a formação de bons gestores, que invista nos servidores, que atue em parceria com o cidadão. Trabalhamos para garantir a execução de projetos que promovam o bem-estar da sociedade (Távora, 2015, p. 4).

A expressão *Controle Cidadão*, recebida e adotada amplamente pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo em várias ações do IPC, foi cunhada por um dos signatários deste trabalho, Cesar Barreto, contida em artigo publicado na edição nº 20/2006 da *Governet – A revista do administrador público*, com o título *O Controle Cidadão das Licitações e Contratos Administrativos*, e posteriormente publicada também na Revista Controle,

do TCE/CE, em 2012. Antes das publicações, esse artigo foi, originalmente, um trabalho para a disciplina de direito administrativo, dada pela professora e magistrada federal Germana de Moraes no curso de mestrado referido no subitem 4.12.

Em 2014, essa expressão foi usada como título de um curso realizado pelo IPC em parceria com a Universidade Aberta do Nordeste, autorizado por contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014. O projeto do *Curso Controle Cidadão* foi realizado a distância em Ambiente Virtual de Aprendizagem, contendo 12 fascículos e *kits* com três livretos e 3 DVDs, alargando sobremaneira o alcance do objetivo primordial perseguido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo, o da disseminação constante da importância do controle externo.

Registre-se mais que, seguindo a mesma trilha, a expressão *Controle Cidadão* foi escolhida também como título do aplicativo lançado pelo então presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Conselheiro Edilberto Pontes, em 20 de fevereiro de 2017, em evento realizado na Escola Profissionalizante José de Barcelos, Messejana, Fortaleza/CE.

5 OUTRAS FUNÇÕES DO CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

O Conselheiro Alexandre Figueiredo entrou na história do TCE como um exemplo de dedicação plena ao exercício do seu cargo e de crença no papel relevante do controle externo, em que atuou sempre com destacado zelo e responsabilidade.

Além de atuar como diretor-presidente do IPC de 2008 a 2023, o ilustre Conselheiro exerceu também as seguintes funções no TCE:

• coordenador da Comissão incumbida de acompanhar a implantação do Projeto de Desenvolvimento Institucional do TCE, 1997;

• presidente da Comissão Supervisora do I Concurso Público para provimento dos cargos de auditor e de procurador do Ministério Público Especial, 2006, e da Comissão Supervisora do Concurso Público para provimentos dos cargos de auditor, de procurador do Ministério Público Especial e de técnico de controle externo, 2012;

• presidente da Comissão de Regimento (art. 7º, Regimento Interno), 2006 e 2016;

• membro da Comissão de Jurisprudência (art.7º, Regimento Interno), 2014 e 2020; e

• membro da Comissão de Ética (Resolução Administrativa nº 8/13), 2016, 2020 e 2023.

6 CONCLUSÃO

Ao fim e ao cabo, em resumo, esse foi Luís Alexandre Alburquerque Figueiredo de Paula Pessoa, um homem simples, de gostos modestos, que apreciava as conversas amenas e as boas anedotas, respeitado pelos colegas dos órgãos onde exerceu cargos e pelos gestores de entidades e órgãos públicos jurisdicionados, admirado pelos colaboradores que trabalharam sob seu comando e querido pelos que privavam da sua amizade. Era do tipo *gente que gosta de gente*.

E uma demonstração clara dessa faceta da sua personalidade está no fato de, após a sua partida, amigos e clientes de uma banca de revista que ele frequentava, na rua Vicente Linhares, próxima ao prédio de sua residência, fazerem-lhe uma significativa homenagem, dando ao local em que se reuniam a denominação de *Espaço Alexandre Figueiredo* e colocando ali uma placa com uma foto dele.

Muito mais que um Conselheiro, foi professor, mestre, parceiro e amigo dos que fazem parte do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Estava sempre ao lado dos servidores e colaboradores do TCE/CE, desde uma conversa descontraída, onde quase sempre passava os seus ensina-

mentos e a sua experiência em forma de prosa, manifestada por meio de piada; ao incondicional apoio aos mais diversos pleitos, a começar por uma simples melhoria nas condições de trabalho a realizações de sonhos mais ousados, como, por exemplo, a aprovação do Plano de Cargos e Carreiras do TCE/CE.

O Conselheiro Alexandre Figueiredo construiu um legado sólido para o controle externo cearense e resta aos seus amigos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará recordarem com saudade da aprazível convivência com um homem público que, no desempenho de suas atividades, sempre buscou fazer justiça de forma plena.

Tal qual uma onda no mar, ele foi ao mesmo tempo conservador e inovador, e da sua passagem entre nós, pode-se dizer, como nos versos da canção de Lulu Santos e Nelson Motta: *"nada do que foi será de novo do jeito que já foi um dia"*.

REFERÊNCIAS

BARRETO, C. W. M. O controle cidadão das licitações e contratos administrativos. *In*: **Boletim de Licitações e Contratos**, n. 20. Curitiba: Governet, 2006. p. 1139-1144.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa/INESP, 2004.

CEARÁ. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 14 de maio de 1974.

CEARÁ. Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 6 de dezembro de 1995.

CEARÁ. Lei nº 14.885, de 4 de fevereiro de 2011. Altera e acrescenta dispositivos da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, e dá outras providências. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 8 de fevereiro de 2011.

CEARÁ. Lei nº 17.209, de 15 de maio de 2020. Altera e acrescenta dispositivos da Lei n.º 12.509, de 6 de dezembro de 1995, e dá outras providências. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 15 de maio de 2020.

GRECO. V. G. F. **Questões sobre Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora Forense, 1997. p. 255.

TÁVORA, Valdomiro. Estamos de portas abertas. **Revista Controle Cidadão**, ano 1, n. 1, p. 4, 2015. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/jdownloads/ASCOM/Revista%20Controle%20Cidado/pc201510.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 3/2009. Dispõe sobre a instituição do Prêmio Ministro Plácido Castelo. Ceará, 2009. **Diário Oficial do Estado**, 30 de junho de 2007.Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2009/send/55-2009/294-resolucao-administrativa-3-2009. Acesso em: 4 out. 2024.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos. Ceará, 2024. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/about. Acesso em: 3 out. 2024.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 835, de 3 de abril de 2007. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 25 de maio de 2007.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 2.722, de 23 de outubro de 2007. Implementa o Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 25 de maio de 2007.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução Administrativa nº 1, de 1 de março de 2024. Aprova o novo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, 1 de março de 2024.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Processo nº 07318/2001-5**. Voto proferido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo. Ceará, 2001.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Processo nº 02439/2009-4**. Voto proferido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo. Ceará, 2009.

TCE. Tribunal de Contas do Estado Ceará. **Processo nº 05292/2010-3**. Voto proferido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo. Ceará, 2010.

TCE. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Processo nº 08100/2011-2.** Voto proferido pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo. Ceará, 2011.

A plena constitucionalidade dos códigos estaduais de processo de Controle Externo: um olhar crítico sobre a *Ratio Legis* do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022

The full constitutionality of state codes of external control process: a critical view at the *ratio legis* of the Complementary Federal Law Project nº 79/2022

DOI: https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.960

José Carlos Novelli[1]
Vitor Gonçalves Pinho[2]

RESUMO

O estabelecimento de regras processuais de controle externo via lei formal e específica transitada pelo parlamento tem o potencial de estabilizar, no tempo, as relações entre os tribunais de contas e seus jurisdicionados, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Nesse contexto, exsurge no ordenamento jurídico brasileiro, em 2022, de forma inédita e inovadora, o Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso. O artigo tem por objetivo defender a plena competência legislativa estadual para regrar a matéria, à luz de dispositivos constitucionais e de precedentes do Supremo Tribunal Federal. O trabalho torna-se relevante à medida que avança na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, que visa, entre outras medidas, dispor sobre normas gerais afetas ao processo de controle externo de todas as entidades federativas. No

1 Doutorando em função social do direito na Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp). Mestre em administração pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Possui graduação em engenharia civil pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialização em planejamento de transportes urbanos pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU/IPEA) Ministério do Planejamento. Atualmente é conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Foi presidente do departamento de viação e obras públicas, vereador de Cuiabá e deputado estadual. E-mail: jcnovelli10@gmail.com

2 Doutorando em função social do direito na Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp). Mestre em função social do direito na Fadisp. Possui graduação em ciências contábeis pela Universidade Federal do Ceará, em Direito pela Unicsul. Especialização em administração pública pelas Faculdades Integradas do Ceará (FIC), e em auditoria governamental pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Atualmente é auditor público externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Foi auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU). E-mail: vitpinho21@gmail.com

desenvolvimento do artigo, adota-se a técnica dedutiva e realiza a pesquisa do material bibliográfico especializado, das normas e jurisprudência. Na pesquisa realizada, constataram-se, a um só tempo: (i) a plena competência do legislador estadual para regrar sobre o seu respectivo processo de controle externo; e (ii) traços de marcante inconstitucionalidade no projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022 ou em quaisquer outros diplomas federais por meio dos quais a União venha a legislar sobre o processo de controle externo no âmbito estadual.

Palavras-chave: segurança jurídica; código de processo de controle externo; competência legislativa estadual; projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022.

ABSTRACT

The establishment of procedural rules of external control via formal and specific law passed by Parliament has the potential to stabilize, over time, the relations between the Courts of Accounts and their jurisdictions, with respect of the principle of legal certainty. In this context, the Brazilian legal system emerges in 2022, in an unprecedented and innovative way, the Code of External Control Process of the State of Mato Grosso. The paper aims to defend the full state legislative competence to regulate the matter in the light of constitutional provisions and precedents of the Federal Supreme Court. The work gains relevance as the complementary federal bill 79/2022 advances in the Chamber of Deputies, which aims, among other measures, to provide for general rules related to the process of external control of all federative entities. In the development of the article, the deductive technique is adopted and research is carried out on specialized bibliographic material, norms and jurisprudence. From the research carried out, it was verified, at the same time, (i) the full competence of the state legislature to rule on its respective external control process and (ii) traces of unconstitutionality in the complementary federal bill 79/2022 or in any other federal diplomas through which the Union will legislate on the external control process at the state level.

Keywords: legal security; external control process code; state legislative competence; Federal Complementary Law project nº 79/2022.

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

Data de submissão: 06/06/2024
Data de aprovação: 19/08/2024
Data de versão final: 23/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

O direito estrangeiro tem revelado a utilização de procedimentos menos burocráticos do que o legislativo para a edição de normas processuais (Oliveira, 2020).

Nesse sentido, a Constituição Francesa estabelece em seu art. 34 que cabe ao Poder Executivo, por meio de decretos, a disciplina das regras processuais, o que "teria proporcionado um real progresso nas reformas legislativas" daquele país (Cadiet, 2009, p. 314). O próprio Código de Processo Civil francês foi fruto de uma série de decretos publicados ao longo dos anos, posteriormente organizados em forma de código (Leonel, 2010).

No direito brasileiro, há também significativa delegação legislativa às cortes de justiça para enunciar regras sobre o direito processual. Atualmente, são 25 delegações só no Código de Processo Civil pátrio.

Nada obstante, o regramento de temas processuais no âmbito dos regimentos dos tribunais deve ser limitado às questões pontuais e concretas, afetas ao funcionamento e organização das Cortes e à forma como operam casuisticamente o direito. A positivação de temas processuais que carregam consigo os atributos da abstração, generalidade e novidade, ou que constituem elementos garantidores do *due process of law*, tais como: prescrição, prazos, penalidades e competência processual, deve ser realizada por lei formal transitada no Parlamento.

Isso porque o direito processual positivado em lei formal, votada e aprovada pelo Legislativo, se comparado à alternativa de regência via regimentos internos dos tribunais, é a opção mais perene no tempo e menos suscetível às alterações regimentais casuísticas, que podem ocorrer ao sabor da legítima mudança dos quadros de membros da respectiva Corte. A previsibilidade e a segurança jurídica são fortalecidas na adoção da primeira alternativa, principalmente quando se trata de direito processual brasileiro, *locus* histórica e – por vezes – perigosamente dinâmico quando versado em diplomas infralegais. Nesses termos, são lapidares as palavras de Brasil Júnior (2007, p. 3-4):

> A forma confere um grau elevado de uniformidade e de previsibilidade na atuação dos órgãos estatais. Assim, cria-se uma segurança jurídica para os participantes da dialética processual, o que representa uma garantia para as partes que buscam a tutela jurisdicional, interligando atos procedimentais posteriores. É, portanto, um mecanismo para assegurar a igualdade dos litigantes, evitando o arbítrio do julgador.

Com base nessa importante premissa, de calcar em lei formal regras afetas ao devido processo legal e à segurança jurídica dos atores do processo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso, de forma inédita e inovadora no país – e após douta consultoria do eminente jurista Fredie Didier Júnior, iniciada em 26/4/2022 – propôs ao Poder Legislativo estadual um projeto de lei para conceber o que se passou a denominar de Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso, moderno compêndio processual de controle aprovado e sancionado em 19 de dezembro de 2022, por meio da Lei Complementar estadual nº 752/2022, que passou a ter vigência estadual a partir de 1º de agosto de 2023.

Em contraponto a esse empreendimento legislativo estadual inovador, foi apresentado em 31/5/2022, perante a Mesa Diretora da Câmara de Deputados, o Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, cujo art. 32, de duvidosa constitucionalidade, apregoa que o Tribunal de Contas da

União, no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da pretendida Lei Complementar, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre normas gerais aptas a regrarem o processo de controle externo em todos os tribunais de contas subnacionais. O Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, em trâmite na Câmara de Deputados, teve recentemente a suscitada regra chancelada pela Relatora, Deputada Federal Fernanda Melchionna, no âmbito da Comissão de Administração e Serviço Público, em 14/6/2023.

É esse o cenário sobre o qual incide o presente trabalho, que pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: é plena de constitucionalidade a legislação que concebe os códigos de processo de controle externo no âmbito dos estados brasileiros, ante a iniciativa legislativa da União no bojo do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022?

O objetivo principal é demonstrar, com embasamento jurídico-normativo e, sobretudo, alicerçando-se em importantes precedentes da Suprema Corte brasileira, a plena constitucionalidade não somente do vanguardista Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, mas de todos os diplomas legais congêneres que venham naturalmente a ser concebidos pelos demais estados da Federação nos próximos anos. Por via reflexa, a pesquisa tem o condão de viabilizar à douta Câmara de Deputados contribuições sobre a nevrálgica – porque aparentemente inconstitucional – fragilidade presente no art. 32 do Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022.

O tema é candente e de extrema relevância para os tribunais de contas subnacionais e, sobretudo, para o salutar e harmônico equilíbrio de forças entre os entes federativos, na medida em que procura delinear as balizas constitucionais pelas quais um estado é plenamente autônomo para definir como é exercido o controle externo de suas finanças e políticas públicas pelas respectivas cortes de contas.

A metodologia utilizada no trabalho consiste em realizar pesquisa junto aos livros, normas, precedentes jurisprudenciais e artigos científicos

afetos ao tema, de sorte a instrumentalizar, com robustez, a resposta ao problema de pesquisa posto, em que pese o assunto ser ainda pouco debatido – frente a sua sensibilidade – pela comunidade acadêmica e pelos profissionais do controle externo nacional.

O assunto ora introduzido será desenvolvido em três capítulos, interdependentes entre si e aptos a confirmar a tese da constitucionalidade plena de leis estaduais instituidoras de códigos de processo de controle externo. No primeiro capítulo, abordar-se-á a competência dos estados para legislarem sobre o seu controle externo, sob distintos – mas convergentes – ângulos. No segundo capítulo, tratar-se-á sobre as constitucionais e inegociáveis prerrogativas da autonomia e do autogoverno de que gozam os tribunais de contas subnacionais. Por fim, no terceiro e último capítulo, pontuar-se-á, com amparo em decisão, paradigma do Supremo Tribunal Federal, acerca da competência para legislar sobre prescrição e decadência processual em sede de processos de controle externo.

2 A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAREM SOBRE O SEU CONTROLE EXTERNO

São reservadas aos estados federados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal (CF/88), nos termos do art. 25, § 1º, da Carta Magna de 1988, ao que denominam Mendes e Branco (2012) de competência legislativa residual. A par disso, ressalta-se inexistir na Constituição Federal quaisquer vedações à instituição legislativa, pelos estados, de códigos ou instrumentos congêneres que regrem sobre procedimentos de controle externo realizáveis pelas respectivas cortes de contas locais. Ora, não havendo esse tipo de vedação, a matéria fica, nos termos do art. 25, § 1º, já citado, residualmente sob os auspícios do legislador estadual, respeitada a iniciativa legislativa do tribunal de contas local.

Frisa-se que o silêncio do constituinte federal sobre um código de processo de controle externo nacional é eloquente, pois carregado de ele-

vada constitucionalidade e de destacado respeito às distintas realidades vivenciadas por estados e municípios, jurisdicionados dos também diversos, entre si, tribunais de contas subnacionais. Nesse sentido, o silêncio – eloquente, repita-se – da Constituição Federal sobre um código – uno, nacional e, portanto, desarrazoado – de controle externo respeita a cláusula pétrea da forma federativa do Estado brasileiro (art. 60, § 4º, I, da CF/88).

Tanto é assim que o constituinte originário, no art. 75 da CF/88, caput, in verbis, assentou, de forma prudente e respeitosa para com as distintas realidades administrativas e controladoras dos estados, que, mesmo as normas constitucionais atinentes ao Tribunal de Contas da União (art. 71 a 74, da CF/88), só se aplicariam as cortes de contas estaduais no que cabível, expressão de caráter restritivo, que de forma alguma autoriza o legislador infraconstitucional federal a impor um código de processo de controle externo aos tribunais de contas estaduais. O estado possui a autonomia (autogoverno) para decidir, legislativamente, sobre sua administração e sobre a forma pela qual sua gestão é controlada, observados os parâmetros constitucionais regentes. Cogitar em contrário, é admitir que a União possa, por meio de um código de controle por ela formulado, intervir inconstitucionalmente na administração dos estados, dado que o controle externo exercido pelos tribunais de contas estaduais interfere, inevitavelmente, e por vezes, de maneira unilateral e não dialógica, na gestão pública controlada.

> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, **no que couber**, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
> Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (Brasil, 1988, grifo nosso).

Portanto, a simetria constitucional prevista no art. 75, *caput*, da CF/88, cujo texto é obtemperado de maneira eloquente e proposital pela expressão "no que couber", é relativizada a ponto de desautorizar quais-

quer iniciativas legislativas federais que pretendam vincular as atividades e o funcionamento dos Tribunais de Contas subnacionais a um código federal de processo de controle externo ou mesmo a atividades do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa é a posição do Supremo Tribunal Federal (STF), cujo Plenário decidiu pelo afastamento do princípio da simetria entre TCU e Tribunais de Contas estaduais (art. 75, *caput*, CF/88), no tocante as suas respectivas atividades e funcionamento. A saber:

> É inconstitucional a atribuição, aos Tribunais de Contas estaduais, de competência para homologação dos cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios, por violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF), **afastada a alegação de simetria com o modelo federal** (Brasil, 1988, arts. 75 e 161, grifo nosso) [ADI 825, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, P, DJE de 27-6-2019].

Avançando, tem-se que, embora se reconheça, por um lado, que a competência do legislador estadual para regrar sobre o seu controle externo – por meio de um código de processo de controle externo – não esteja expressamente tipificada na Carta Magna de 1988, há de se realçar, por outra via, que tal prerrogativa legisladora não está proibida ou mesmo que seja considerada constitucionalmente impossível pelo constituinte originário.

Nesse pensar, a competência do legislador estadual sobre o seu controle externo estaria no que Robert Alexy (2011) denomina de "âmbito facultado", vale dizer, aquilo que está sob o quadrante (moldura, na lapidar metáfora criada pelo autor) no qual algo não é proibido nem obrigatório, o que garante, assim, ao Poder Legislativo estadual a faculdade de inovar no ordenamento positivo com vasta liberdade de conformação. A conferir:

> […] **o que é obrigatório ou proibido é a moldura; o que é facultado – ou seja, nem obrigatório, nem proibido – é aquilo que se encontra no interior da moldura.** Nesse sentido, **a discricionariedade do legislador é definida por aquilo que é facultado**. Essa **discricionariedade é de natureza estrutural.**

> Seria também possível falar em uma discricionariedade substancial decorrente da estrutura das normas constitucionais. O que é decisivo é que a sua extensão é determinada por aquilo que é juridicamente válido em virtude das normas constitucionais. Portanto, a discricionariedade estrutural decorre dos limites daquilo que a constituição definitivamente obriga ou proíbe. […]
> O modelo da moldura foi até agora descrito com o auxílio dos conceitos de dever, de proibição e de faculdade. Mas é possível fazê-lo também com o auxílio dos conceitos de necessidade, impossibilidade e possibilidade. **Aquilo que a constituição obriga é constitucionalmente necessário; o que ela proíbe, constitucionalmente impossível; e o que ela faculta não é constitucionalmente nem necessário, nem impossível, mas meramente** possível [...] (Alexy, 2011, grifo nosso).

Nesse sentido, resgatam-se, por esclarecedoras, as percucientes palavras da Ministra Rosa Weber, atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, em voto referendado, à unanimidade, pelo Plenário Virtual da Suprema Corte, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4427. A saber:

> […] Vê-se, portanto, que os **limites da liberdade de conformação do legislador são balizados, de um lado, pelo que é constitucionalmente obrigatório e, de outro lado, pelo que é constitucionalmente proibido, dentro dessa moldura encontra-se a esfera de atuação discricionária do Poder Legislativo, em cujo âmbito são realizadas escolhas possíveis**. 31. Com efeito, reitero, nenhuma ordem constitucional é capaz de encerrar a totalidade do fenômeno jurídico-normativo de uma determinada comunidade. **É por essa razão que a Constituição confere, ao legislador, amplo espectro para fazer ou deixar de fazer em conformidade com a conveniência e oportunidade que lhe é dispensada**. Disso resulta que, ao contrário do que ocorreria caso se adotasse a concepção da Constituição como instrumento veiculador de deveres e de obrigações para todos os aspectos imagináveis da atividade legislativa – o que a doutrina chama de Constituição genoma –, **não é necessário reconhecer, no texto constitucional, norma autorizativa**

> **para toda e qualquer deliberação legislativa**. Pressupor em outro sentido levaria à consequência inevitável e absurda de que tudo deriva e desabrocha magicamente do texto da Constituição, como se todos os aspectos da vida estivessem lá à espera da descoberta pelo legislador e pelo intérprete. Seria como se a Constituição tivesse uma resposta prévia e imediata a respeito de todas as particularidades e circunstâncias, presentes e futuras, da vida política e jurídica do país.
> 32. Daí se vê, com relativa facilidade, que **incumbe ao Poder Legislativo o papel de primeiro intérprete e concretizador da Carta Fundamental, sendo-lhe outorgada, reforço, ampla margem de autonomia determinativa para transitar dentro da moldura do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível** (STF, 2023, grifo nosso).

Portanto, pelas considerações apresentadas, tem-se que leis formais que criam regras sobre o controle externo no âmbito estadual devem ser editadas, de forma plena, no âmbito do Poder Legislativo local, que detém competência residual na matéria e que pode atuar dentro da moldura do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível, não merecendo prosperar iniciativas legiferantes federais que tencionem regrar o controle externo estadual, tudo em respeito ao equilíbrio harmônico entre os entes federativos, valor agasalhado por cláusula pétrea da República.

3 AS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS

Os tribunais de contas são órgãos autônomos de máxima extração constitucional e que encontram sua institucionalidade visceralmente ligada à pedra angular republicana brasileira: a defesa do patrimônio público (*res publica*). Corroboram esse pensar as palavras do eminente jurista Ayres Britto (2018), ex-ministro do Supremo Tribunal Federal:

> Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o **TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia**. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo "com o auxílio do Tribunal de Contas da União" (art. 71), tenho como certo que está a falar de "auxílio" do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro (STF, 2018, grifo nosso).

Corolário disso é que os Tribunais de Contas estaduais possuem autonomia e autogoverno para iniciarem projetos de lei estaduais que visem regrar o seu próprio e particular funcionamento e atividades.

Esse regramento ocorre via edição de leis orgânicas ou, como no presente caso do Mato Grosso, pode se dar por meio do inovador Código de Processo de Controle Externo. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

> A Lei Complementar 142/2011 do estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre **forma de atuação**, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, **matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte**. **As Cortes de Contas do país**, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, **gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar**

> **processo legislativo que pretenda alterar** sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. [...] O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado [ADI 4.643, Rel. min. Luiz Fux, j. 15-5-2019, P, DJE de 3-6-2019] (STF, 2019, grifo nosso).

> **As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários** no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de **autonomia funcional**, administrativa e financeira, das quais decorre, essencialmente, a **iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar** sua organização e **funcionamento**, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF [ADI 4.418, Rel. min. Dias Toffoli, j. 15-12-2016, P, DJE de 3-3-2017] (STF, 2017, grifo nosso).

Sobre o ponto, há de se frisar que a legislação sobre o controle externo estadual, a exemplo do Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, versa de forma reflexa e inexorável, simultaneamente, sobre o funcionamento das Cortes de Contas, que operam (funcionam), finalisticamente, sobre o relevo jurídico do processo de controle externo.

Nesse pensar, normas processuais de controle externo são normas de funcionamento dos tribunais de contas, são objetos indissociáveis, portanto. Não há como editar normas de processo de controle externo sem afetar o funcionamento das Cortes de Contas que as operam. Sendo assim, iniciativas de leis formais que instituam regras de processo de controle externo devem obrigatoriamente ser editadas pelo legislador estadual, sob pena de ofensa de morte às prerrogativas constitucionais da autonomia e do autogoverno de que gozam os tribunais de contas subnacionais.

4 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL EM MATÉRIA DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA PROCESSUAL NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO

Prefacialmente, insta apresentar os conceitos da prescrição e da decadência, com o fim de permitir a adequada figuração de tão sensíveis institutos no orbe do direito material e do direito processual brasileiro.

A prescrição e a decadência foram tratadas de modo mais adequado, em termos científicos, no revogado Código Civil de 1916, obra de grande valor jurídico para a época, de autoria do saudoso Clóvis Beviláqua, que serviu de supedâneo à conceituação bem delineada por Câmara Leal (1982), para o qual: a) a prescrição é a perda do direito de ação pela inércia de seu titular ao realizar atos de natureza conservativa, capazes de impedir, suspender ou interromper seu nascimento ou seu fluxo; e b) a decadência é a perda do próprio direito material ante a postura omissiva do sujeito em atuar juridicamente.

Isso posto, registra-se que a prescrição, tópico ontológica e naturalmente presente em um código de processo de controle externo estadual, como se dá no caso do Mato Grosso, deve ser objeto de legislação própria de cada estado federado, sem qualquer vínculo com a normativa eventualmente existente sobre a mesma temática no plano federal.

É dizer, o instituto da prescrição pode ser regrado pelo legislador estadual e aplicável ao respectivo Tribunal de Contas de forma própria e particular, não necessariamente idêntica ao que praticado em outra Unidade Federativa ou mesmo no âmbito federal, pelo Tribunal de Contas da União, nada havendo que se invocar de uma pretensa simetria constitucional baseada no art. 75, *caput*, da CF/88. Essa é a exegese extraída de decisões do Plenário do STF, *in verbis*:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. **PRESCRIÇÃO** DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999**, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019). 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União (MS 35940, Rel. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16/06/2020, Processo Eletrônico DJe-176, Divulg. 13-7-2020, Public. 14-7-2020, grifo nosso)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E **LEI COMPLEMENTAR 102/2008 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. EDIÇÃO DE NORMAS SOBRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA APLICÁVEIS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

> **ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INOCORRÊNCIA.** AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **A edição de norma estadual**, decorrente de emenda parlamentar, veiculadora de **regras sobre prescrição e decadência aplicável no âmbito de Tribunal de Contas estadual**, não ofende a competência privativa desse para iniciar o processo legislativo a dispor sobre sua organização e funcionamento. 2. A regra, nos mais diversos sistemas jurídicos, é a natural incidência dos institutos da prescrição e da decadência, tendo em conta sua direta relação com a "paz social e a segurança jurídica". O Direito Público, apesar de submetido a peculiaridades, também a eles se sujeita. Nessa medida, as regras de imprescritibilidade estabelecidas constitucionalmente devem ser interpretadas de modo restritivo, considerada a totalidade do sistema constitucional, mormente o princípio da segurança jurídica. 3. **O princípio da simetria não pode ser invocado desarrazoadamente, em afronta à sistemática constitucional de repartição de competências e à própria configuração do sistema federativo. Nessa perspectiva, é constitucional a instituição da prescrição e da decadência no âmbito dos respectivos tribunais de contas nas diversas unidades federativas**, em linha com interpretação mais consentânea à Constituição Federal. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente (ADI 5384, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, Processo Eletrônico DJe-158, Divulg. 9-8-2022, Public. 10-8-2022, grifo nosso).

Como argumentado, extrai-se que assuntos de natureza procedimental em sede de controle externo, atinentes ao funcionamento dos Tribunais de Contas estaduais, como é o tema da prescrição e como se dá quanto à edição do Código de Processo de Controle Externo de Mato Grosso, estão autorizados a ser disciplinados, de forma plena e irrestrita, por leis estaduais, iniciadas pela respectiva Corte de Contas, que detêm as prerrogativas constitucionais da autonomia e autogoverno para tanto.

5 CONCLUSÃO

É de clareza solar e de inequívoca constitucionalidade a competência legislativa estadual para editar normas processuais sobre o controle externo estadual, como o Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso, normativa moderna, inovadora e, sobretudo, garantidora de segurança jurídica a jurisdicionados da Corte de Contas Mato-grossense. Essa tese se fortalece na Constituição Federal de 1988 e em precedentes da Suprema Corte do país.

Avançando, urge consignar – e oferecer à discussão acadêmica e legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados – como sérios os traços de inconstitucionalidade verificados no Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, cujo art. 32 apregoa que o Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias a contar da publicação da pretendida Lei Complementar, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre normas gerais aptas a regrarem o processo de controle externo em todos os Tribunais de Contas subnacionais.

A pecha da inconstitucionalidade, no caso, alquebra o equilíbrio – pretendido harmônico pelo constituinte originário – de forças entre União e estados da Federação. O ordinário poder do controle sobre finanças e políticas públicas estaduais não pode estar concentrado na entidade federal, sob pena de perigosa corrosão do pacto federativo de 1988, com nocivas implicações disso para a geopolítica interna e para a paz social do país.

No tocante às limitações encontradas na feitura deste trabalho, cita-se a escassez de bibliografia nacional especializada na temática abordada.

Quanto à aplicação prática do presente estudo, propõe-se que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) avalie a oportunidade e conveniência de: a) disseminar aos demais Tribunais de Contas subnacionais o inteiro teor do Código de Processo de Controle Externo do estado de Mato Grosso, como boa prática processual; e b)

levar ao palco do Congresso Nacional os riscos de inconstitucionalidade – ofensora inclusive ao pacto federativo – no Projeto de Lei Complementar Federal nº 79/2022, em trâmite na Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 582-583.

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/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Código Civil de 1916. **Lei nº 3.071** de 1° de janeiro de 1916. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Código Civil de 2002. **Lei nº 10406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 79/2022** (tramitação). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2325315. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL JÚNIOR, S. M. **Justiça, direito e processo**: argumentação e o direito processual de resultados justos. São Paulo: Atlas, 2007, p. 3-4.

BRITTO, C. A. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Editora Fórum, Belo Horizonte, 21 de set. de 2018. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/. Acesso em: 22 jul. 2023.

CADIET, L. **Civil justice reform**: french perspective. *In*: Civil justice in crisis: comparative perspectives of civil procedure. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 314.

CÂMARA LEAL, A. L. da. **Da prescrição e da decadência**. Atualizada por José de Aguiar Dias. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 115.

DIDIER JR, F. Anteprojeto de Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso. **Civil Procedure Review**, v. 13, n. 3, 2022.

LEONEL, R. de B. **Direito processual civil francês**. *In*: CRUZ E TUCCI, J. R. (coord.). Direito processual civil europeu contemporâneo. São Paulo: Lex, 2010. p. 117.

MATO GROSSO. **Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso**. Lei Complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022. Mato Grosso, Cuiabá: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/codigo-de-processo-de-controle-externo-do-estado-de-mato-grosso/113938. Acesso em: 22 jul. 2023.

MATO GROSSO. **Proposta do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso**. Mato Grosso, Cuiabá: Assembleia Legislativa

do Estado de Mato Grosso. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20221123141007252000.pdf. Acesso em: 22 jul. 2023.

MELCHIONNA, F. **Parecer da Relatora da Comissão de Administração de Serviço Público da Câmara dos Deputados**. Apresentação em 14/06/2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2288630&filename=-Tramitacao-PLP%2079/2022. Acesso em: 22 jul. 2023.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 961.

OLIVEIRA, P. M. de. **O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais**. Civil Procedure Review, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 11-67, 2020. Disponível em: https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/206. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 825**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, DJe de 27-6-2019. Disponível: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=750191556. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.418**. Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2016, DJe de 3-3-2017. Disponível: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12592854. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.427**. Relator: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 4-9-2023, DJe de 12-9-2023. Disponível: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360890694&ext=.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.643**. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 15-5-2019, DJe de 3-6-2019. Disponível: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749994570. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.384**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 30-05-2022, DJe de 10-08-2022. Disponível: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4851992. Acesso em: 22 jul. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 35.940**. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16-06-2020, DJe de 14-07-2020. Disponível: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5531704. Acesso em: 22 jul. 2023.

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

Avaliação da transparência passiva das universidades públicas do Nordeste brasileiro

Assessment of passive transparency of public universities in the brazilian Northeast

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.971

Adriana Guimarães Portela[1]
Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano[2]
Alessandra Carvalho de Vasconcelos[3]
Marilene Feitosa Soares[4]
José Renato Sena Oliveira[5]

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) representa a concretização do direito de acesso à informação pública no Brasil. A lei determina regras fundamentais para garantir que a sociedade tenha acesso às informações tanto de forma proativa, por meio de websites, quanto pelos pedidos realizados através do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC). O presente estudo tem como objetivo

1 Graduada em administração pela Universidade Federal do Ceará e mestre em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Exerce o cargo de administradora na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. E-mail: adrianagportela@gmail.com

2 Graduado em ciências contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e em psicologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em contabilidade pela Fundação Visconde de Cairu e 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

3 Graduada em ciências econômicas e em ciências contábeis pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em ciências contábeis pela Universidade de Blumenau (Furb) e doutora em engenharia de produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora do CNPq e professora associada da Universidade Federal do Ceará na graduação em ciências contábeis e no Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria acadêmico e profissional. E-mail: alevasconcelos.ufc@gmail.com

4 Graduada em ciências contábeis pela Universidade de Fortaleza (Unifor), especialista em controladoria pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e em direito empresarial pela Universidade Estadual do Ceará (Uece), mestre em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutora em contabilidade pela Universidade do Minho (Portugal). Atualmente é professora do Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: marilene.feitosa@ufc.br

5 Graduado em ciências contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), mestre em contabilidade pela Fundação Visconde de Cairu (FVC), doutor em controladoria e contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Fez doutorado-sanduíche na University of Illinois at Urbana-Champaign (Estados Unidos). Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Feira de Santana (DCIS/UEFS). E-mail: jrsenna@uefs.br

geral avaliar o nível de cumprimento da LAI nas universidades públicas do nordeste brasileiro, no que se refere aos critérios determinados para a transparência passiva. Trata-se de uma pesquisa descritiva, realizada através de coleta de dados documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. A metodologia adotada no estudo constitui uma adaptação da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, criada pela Controladoria-Geral da União (CGU). A coleta de dados foi realizada através de solicitações de informação enviadas por meio do SIC a cada uma das 35 instituições pesquisadas e pela observação sistemática das plataformas eletrônicas das universidades. Os dados passaram por análise qualitativa, estatística descritiva e teste de *Mann-Whitney*. A partir da análise dos resultados, concluiu-se que 22 universidades possuem um alto nível de transparência, nove estão classificadas em um nível médio e quatro enquadradas em um nível baixo, verificando-se um melhor desempenho das instituições federais em relação às estaduais. Foi possível perceber com o estudo o quanto o serviço de informação ao cidadão já está aprimorado nas universidades públicas e o quanto ainda necessita de aperfeiçoamento para que a sociedade seja plenamente atendida em suas demandas.

Palavras-chave: transparência passiva; Lei de Acesso à Informação; universidades públicas; Nordeste.

ABSTRACT

The Access to Information Law (LAI) represents the realization of the right to access public information in Brazil. The law establishes the fundamental rules to ensure that society has access to information both proactively, through websites, and through requests made via the Citizen Information System (SIC). The present study aims to assess the level of compliance with the LAI in public universities in the northeastern region of Brazil, regarding the criteria set for passive transparency. This is a descriptive research conducted through documentary data collection with a qualitative and quantitative approach. The methodology adopted in the study is an adaptation of the Transparent Brazil Scale - 360° Assessment, created by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU). Data collection

was carried out through information requests sent through the SIC to each of the 35 institutions surveyed, and through systematic observation of the electronic platforms of the universities. The data underwent qualitative analysis, descriptive statistics, and the Mann-Whitney test. Based on the analysis of the results, it was concluded that 22 universities have a high level of transparency, nine are classified at a medium level, and four are categorized at a low level, with federal institutions demonstrating better performance compared to state institutions. The study revealed the extent to which the citizen information service has already improved in public universities and how much it still needs enhancement to fully meet the demands of society.

Keywords: passive transparency; access to information law; public universities; Northeast.

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

Data de submissão: 16/06/2024
Data de aprovação: 24/06/2024
Data de versão final: 19/08/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

O aumento dos níveis de democracia ao redor do mundo associado ao aprimoramento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) promoveram um impulso nas exigências por transparência. A sociedade passou a reivindicar as razões que conduziram as decisões dos governantes e a relação que essas razões possuíam com os objetivos do Estado ou com os anseios e necessidades da população. Em consequência, diversos governos passaram a adotar leis de abertura e transparência. Esse processo de abertura do governo para a sociedade é longo, mas sua importância tem aumentado e atualmente há a preocupação em gerar informação confiável para a população (Zuccolotto; Teixeira, 2019).

A sociedade tem o direito de investigar os atos de seus líderes e ter meios de avaliar o desempenho da gestão pública. Uma das formas mais eficazes de atacar a má governança é por meio do debate aberto e bem informado (Mendel, 2009). Regimes fechados, em que seus governantes agem como se fossem donos da informação, tendem a excluir a sociedade do cenário político, gerando um clima de desconfiança em relação à estrutura do Estado (Martins, 2011). Em face do exposto, é importante ressaltar que faz parte das grandes mudanças que a administração pública brasileira vivenciou nos últimos a edição da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados com o fim de garantir ao cidadão o acesso à informação previsto na Constituição Federal.

Em 2011, a promulgação da LAI veio para consolidar essa política de transparência governamental, estabelecendo procedimentos e regras específicas para viabilizar o exercício do direito constitucional de acesso às informações públicas pela sociedade (CGU, 2013). Muito mais que um instrumento legal relacionado à obtenção de informações públicas, a LAI trata da ampliação do poder do cidadão, tornando-o capaz de atuar de forma mais direta e participativa na Administração Pública (Lima, 2019).

De acordo com a LAI, existem duas formas de publicação das informações: a transparência passiva e a transparência ativa. Na transparência passiva, qualquer pessoa interessada poderá apresentar pedidos de acesso à informação aos órgãos e entidades do poder público. Na transparência ativa, informações de relevante interesse público e coletivo produzidas ou mantidas por entidades públicas devem ser publicadas independentemente de requerimentos (Logarezzi, 2016).

A transparência passiva, muito mais que a transparência ativa, permite que a sociedade possa realizar o controle do Estado. Enquanto a informação que governos publicizam como transparência ativa e dados abertos pode ser selecionada e tratada, a transparência passiva obriga os agentes públicos a responderem aos questionamentos não antecipados de

cidadãos em um determinado prazo. Desse modo, a transparência passiva pode ser vista como um compromisso mais exigente que a administração tem com o acesso à informação pública (Michener; Contreras; Niskier, 2018). Mesmo tratando-se de um tema relevante, percebe-se a ausência de análises amplas publicadas a respeito do funcionamento da Lei nº 12.527, especialmente no que se refere à transparência passiva, pois a maioria dos trabalhos existentes estuda a transparência ativa, o que indica uma significativa lacuna no entendimento da administração pública no Brasil (Michener; Contreras; Niskier, 2018).

Nesse contexto de importância das universidades, Benneworth *et al*. (2017) destacam o papel que elas são capazes de desempenhar no desenvolvimento regional, colaborando com o impulsionamento econômico das localidades nas quais estão inseridas. O entendimento estabelecido é de que as universidades têm potências que podem ser direcionadas para o crescimento e a modernização das economias regionais e contribuir para o desenvolvimento social mais abrangente das suas localidades (Macedo; Monteiro Neto; Vieira, 2022).

No Brasil, o sistema de ensino superior vivenciou importantes transformações no século XXI, com expansão significativa. É importante ressaltar que o crescimento mais expressivo desse sistema ocorreu em localidades de menor dimensão econômica. Assim, essas áreas periféricas foram dotadas com robustas estruturas intensivas em conhecimento, tendo condições de desenvolvimento mais promissoras. Apesar desse crescimento ter sido territorialmente generalizado, com aumento de matrículas e da estrutura de ensino em todas as regiões, tal avanço foi mais intenso no Norte e no Nordeste, cujas taxas médias de incremento anual alcançadas se encontram bem acima das registradas nas demais regiões (Macedo; Monteiro Neto; Vieira, 2022).

Em virtude do exposto, este estudo procura resposta para a seguinte questão de pesquisa: qual o nível de transparência passiva das universidades públicas do nordeste brasileiro, quanto aos critérios determinados pela

Lei de Acesso à Informação (LAI)? Destarte, a pesquisa objetiva avaliar o nível de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) nas universidades públicas do nordeste brasileiro, no que se refere aos critérios determinados para a transparência passiva.

O estudo utilizou, realizando adaptações, a Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360º - 2ª Edição (CGU, 2021). Essa metodologia busca averiguar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI sobre transparência pública em todos os estados, no Distrito Federal e em municípios com mais de 50 mil habitantes. Importante ressaltar que a transparência ativa tem sido objeto da maior quantidade de investigações (Peres *et al*., 2021), ao contrário da transparência passiva, revelando a existência de uma lacuna na área (Raupp, 2016; Santos, 2016). Considerando que universidades federais e estaduais estão sob a obrigação do cumprimento da LAI da mesma maneira, optou-se por investigar todas as universidades públicas de uma mesma região. Dessa forma, o estudo difere de outros realizados com a proposta de avaliar a transparência passiva de universidades públicas a partir de pedidos de acesso à informação às próprias instituições, pois de acordo com o levantamento realizado, essas pesquisas se concentram em investigar somente universidades federais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção aborda a revisão de literatura sobre transparência pública, apresentando um breve histórico sobre as reformas administrativas no Brasil, bem como a implementação e o progresso da LAI. São mostrados também os mecanismos de funcionamento da transparência passiva e estudos anteriores acerca da transparência em universidades públicas.

2.1 Transparência no setor público e Lei de Acesso à Informação (LAI)

Durante os anos 1980 e 1990, o mundo observou e vivenciou um profundo e amplo processo de modernização da administração pública e de reforma do Estado, baseado em um modelo que ficou conhecido como a Nova Gestão Pública (NGP) – *New Public Management* (NPM) (Abrucio, 1997). Tais reformas preconizavam a incorporação de princípios gerenciais das empresas privadas pelo setor público (Peregrino, 2009). No Brasil, a NPM se concretizou formalmente com a promulgação do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE) em 1995. Esse Plano traduzia uma política instituída pelo governo que pretendia, de um lado privatizar grandes conglomerados públicos e, de outro introduzir mudanças no modelo da administração pública (Peregrino, 2009).

Castro (2015) afirma que a reforma gerencial, caracteriza-se pela busca da eficiência, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pela descentralização administrativa, dando maior autonomia às agências e departamentos, e pela redução e controle dos gastos públicos (Pereira, 1996; 1998). A nova administração pública foi se configurando da seguinte forma: descentralização do ponto de vista político e administrativo; organizações com poucos níveis hierárquicos e flexíveis; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; definição dos objetivos a serem alcançados na forma de indicadores de desempenho; controle por resultados, ao invés do controle rígido dos processos administrativos; e administração orientada para o atendimento do cidadão (Pereira, 1996).

Como se pode observar desde a redemocratização brasileira em 1985, tiveram início diversos progressos institucionais para o fortalecimento e a consolidação da democracia. Em razão de sua recente constituição, a democracia brasileira precisava fortalecer seus mecanismos de transparência, uma vez que sem eles era impossível que o governante eleito tivesse controle sobre sua burocracia pública, bem como o povo sobre o político eleito (Pereira, 1996). Nesse contexto de avanços institucionais, o

Brasil ratificou vários tratados internacionais que têm como um dos pontos centrais o direito de acesso público à informação, dentre eles, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica) (Martins, 2011).

Segundo Zuccolotto e Teixeira (2019), como resultado do desenvolvimento da transparência, houve um aumento das denúncias envolvendo a administração pública e o mundo corporativo. Ressalta-se que, a necessidade de maior controle fiscal sobre o Estado levou a importantes avanços que resultaram na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Zuccolotto; Teixeira, 2019). A seu tempo, a Constituição Federal, previu em seu capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – particularmente no inciso XXXIII do artigo 5º, o acesso à informação pública:

> Artigo 5.º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988, art. 5º).

Mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, determinou, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previstos se destinam a garantir o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e de acordo com as seguintes diretrizes: (I) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (II) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (III) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (IV) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e (V) desenvolvimento do controle social da administração pública (Brasil, 2011).

Com a aprovação da LAI, foi assegurado ao cidadão o amplo acesso a quaisquer informações ou documentos produzidos ou custodiados pelo

Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo (CGU, 2013). A implementação da referida lei definiu procedimentos para a resposta da administração aos pedidos de informação do cidadão e determinou que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo é a exceção (CGU, 2011). Além de destacar o dever do poder público na prestação da informação, a LAI busca romper com aspectos burocráticos de acesso à informação pública e implantar uma cultura de transparência na administração pública (Pereira, 2018). Nesse sentido, Pires (2018) também destaca que, além de promover diversas iniciativas para que a sociedade possa atuar ativamente no controle da administração pública, a LAI surge para superar a exclusividade que grupos privilegiados possuem em relação ao acesso à informação.

Por se tratar de uma lei nacional, a LAI deve ser observada por todos os entes da federação brasileira – União, estados, Distrito Federal e municípios. Os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo – incluindo os Tribunais de Contas – e Judiciário, além do Ministério Público e Defensorias Públicas, devem cumprir as determinações da LAI e definir suas regulamentações próprias, respeitando o disposto na lei. As entidades da administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras instituições controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios – também estão submetidas à LAI, conforme determinado no art. 1º, I e II da LAI e no art. 5º do Decreto nº 7.724/2012. Os dispositivos dessa Lei se aplicam também às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, no que se refere à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação (Brasil, 2011; 2012).

A divulgação periódica e sistematizada de informações sobre a gestão pública é denominada transparência ativa. É resultado de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade tenha condições de avaliar o desempenho governamental (Zuccolotto; Teixeira, 2019). Os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527/2011 estabelecem que é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet, em seção específica, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

É relevante enfatizar que a LAI representa um grande progresso em termos de legislação e de direitos do cidadão. Especialmente por meio da transparência passiva, a norma alcançou diretamente o cidadão, proporcionando a ele a chance de influenciar diretamente nas questões públicas (Pires, 2018; Lima, 2019). O cumprimento da LAI depende, principalmente, de um compromisso efetivo com a transparência pública. Os gestores dos órgãos públicos brasileiros têm a obrigação de obedecer à Lei de Acesso à Informação, assegurando que seus benefícios – como, por exemplo, maior controle da população sobre despesas e políticas públicas e maior eficiência na gestão pública – se alastrem por todas as instâncias do poder público (Michener; Bersch, 2013).

2.2 Transparência passiva

A transparência passiva depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre por meio dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, cabe ao órgão ou entidade se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda (CGU, 2019). Manter a população informada sobre os atos que são praticados pelos governantes e dar a ela o poder de requisitar informações que não são espontaneamente publicadas é uma forma de minimizar a prática de atos obscuros, invisíveis, ilegais ou amorais. A transparência nas ações do Estado e o direito de requisitar informações são alicerces de uma sociedade democrática (Paes, 2012).

O art. 10 da LAI determina que qualquer interessado pode solicitar pedido de acesso às informações aos órgãos e entidades públicas por qualquer meio legítimo (Brasil, 2011). A administração pública precisa, então, estar preparada para receber demandas específicas.

Para assegurar o acesso à informação pública, a LAI determina, no inciso I do artigo 9º, a criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em todos os órgãos e entidades do poder público. Essa unidade tem como atribuições:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (Brasil, 2011, art. 9º, inc. 1).

A lei estabelece, ainda, além da obrigatoriedade de um SIC físico, que sejam proporcionados meios aos interessados para que eles possam encaminhar pedidos de informação através da internet (Brasil, 2013).

Os cidadãos podem solicitar aos órgãos públicos as informações de seu interesse através do SIC, excetuando as consideradas de ameaça à segurança do Estado e as de cunho pessoal. Após receber as demandas do cidadão, o SIC repassa às áreas capazes de disponibilizar a informação solicitada. Nesse processo de disseminação da informação pública para a sociedade, o agente público e a participação de outros setores é fundamental para que o objetivo principal desse serviço seja alcançado, que é fornecer informação pública produzida na instituição (Pereira, 2018).

Após a realização do pedido, são definidos prazos para o repasse das informações ao solicitante. Se estiver disponível, a resposta deve ser fornecida imediatamente, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. O pedido precisa conter a identificação do requerente, porém, são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação. O serviço de busca e fornecimento das informações é gratuito, salvo cópias de documentos (Brasil, 2011).

Quando o objeto do pedido de acesso se trata de uma informação que já está disponibilizada em sítios na internet, ou seja, em transparência ativa, é adequado que o órgão ou entidade oriente o cidadão sobre como acessá-la, apresentando, assim, uma forma de obter as informações sem a necessidade de abertura de pedidos de acesso e tornando mais céleres os procedimentos para atendimento aos pedidos de acesso às informações. Nesses casos, o órgão ou entidade deve orientar, com exatidão, onde se encontra essa informação (CGU, 2019).

A informação produzida pelo setor público deve estar disponível à sociedade. Nos casos em que a informação estiver sob algum tipo de sigilo previsto em lei, é direito do requerente obter o inteiro teor da negativa de acesso. Quando se tratar de informação parcialmente sigilosa, fica garantido o acesso, por meio da certidão, extrato ou cópia, com a ocultação da parte sob sigilo. No caso de indeferimento de acesso às informações, o cidadão poderá interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar da sua ciência à autoridade hierarquicamente superior a que exarou a decisão impugnada, tendo essa que se manifestar no prazo de cinco dias (CGU, 2011).

2.3 Estudos anteriores sobre transparência em universidades públicas

Pires (2018) analisou os limites e possibilidades da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação (LAI) – nº 12527/2011 – nas universidades federais do Centro- Oeste. Os indicadores permitiram apontar e analisar alguns limites e possibilidades do tema nas instituições investigadas. Por exemplo: sobrecarga de trabalho no setor que lida com a LAI, prazo de resposta às solicitações do cidadão extenso, *websites* das universidades não adaptados para novas tecnologias e desrespeito a alguns procedimentos da transparência passiva.

Klein (2018) verificou a relação entre o nível de transparência pública, o desempenho orçamentário e o desempenho de gestão das Universida-

des Federais e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFE) exigidos pelas legislações brasileiras sobre transparência governamental. Neste estudo foi construído o indicador Nível de Transparência Pública (NTP). O estudo revelou que nenhuma IFE apresentou informações em sua totalidade, porém identificou uma relação positiva entre o Índice Geral de Cursos e o NTP e revelou também que quanto maior o nível de transparência pública, menor é o número de pedidos de informações, recursos e reclamações, por outro lado, na medida em que o orçamento por matrícula aumenta, a transparência governamental tende a diminuir.

Lima, Oliveira e Abdalla (2019) avaliaram o nível de transparência em 63 universidades federais do Brasil, no que tange ao quesito de transparência passiva estipulado pela LAI e identificaram que 90,5% das Instituições de Ensino Superior responderam às solicitações enviadas. Em relação ao conteúdo das respostas e à observância ao prazo, 71% pontuaram acima da média. As Regiões Nordeste e Sudeste tiveram o melhor desempenho e se identificou a necessidade de maior refinamento e preocupação com o que será restituído ao cidadão em resposta à sua demanda.

Melo (2019) classificou a qualidade da informação disponível nos sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras de acordo com os princípios de transparência propostos pela LAI. A investigação revelou um nível insuficiente de transparência pelas universidades analisadas. Por sua vez, Saraceno e Monteiro (2021) analisaram os resultados da implementação da LAI na Universidade Federal da Bahia (UFBA), nas dimensões transparência passiva e ativa, à luz das experiências internacionais e nacionais e revelou que a transparência ativa na universidade é confusa. Os sites são complexos, o que não é facilitado pela estrutura horizontalizada da universidade. Por outro lado, a UFBA apresenta capacidade de resposta compatível com a demanda por informações. A existência da transparência passiva serve como válvula de escape de um sistema imperfeito de transparência ativa.

Pereira (2021) avaliou a transparência passiva no âmbito específico das universidades federais da Região Nordeste do Brasil e concluiu que as universidades parecem comprometidas com a transparência passiva uma vez que a maioria delas cumpriu com os princípios da transparência passiva constantes na LAI, com exceção da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Quanto à abordagem, a pesquisa se classifica como mista, pois integra de forma sistemática os métodos quantitativo e qualitativo em um único estudo, com o objetivo de obter uma visão mais completa do fenômeno (Sampieri; Collado; Lúcio, 2013). Quanto aos objetivos metodológicos, caracteriza-se como descritiva, pois trabalha sobre dados ou fatos colhidos da própria realidade, observando, registrando, analisando e correlacionando fatos ou fenômenos sem manipulá-los (Silva; Bervian; Cervo, 2007). Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental (Marconi; Lakatos, 2003).

Este estudo foi realizado com as 35 universidades públicas do Nordeste, sendo 15 estaduais e 20 federais. A coleta de dados foi realizada através de pedidos de informação enviados por meio do SIC a cada uma das universidades pesquisadas, com questionamentos direcionados às principais áreas e pela observação sistemática das plataformas eletrônicas dessas instituições.

Foram utilizadas as cinco perguntas feitas por Lima, Oliveira e Abdalla (2019) em uma pesquisa que buscou avaliar se as 63 universidades federais brasileiras são transparentes, no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela Lei de Acesso à Informação. Outros dois questionamentos foram acrescentados, visando aumentar a abrangência das áreas a serem consultadas (perguntas 6 e 7). As solicitações são relacionadas com a dinâmica de trabalho de cada um dos principais setores de uma universidade, como o Quadro 1 demonstra.

Quadro 1 – Solicitações de acesso à informação enviadas

Áreas	Solicitação de informação
Administração	1 - Quantidade de contratos vigentes em 2022 com empresas prestadoras de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra (limpeza, segurança, dentre outras) e respectivos valores.
Planejamento, orçamento e finanças	2 - Plano/Programa de Planejamento Institucional de 2022.
Graduação	3 - Quantidade de alunos matriculados em 2022 na graduação e quantidade de vagas ociosas que não foram preenchidas até o momento.
Pós-graduação e pesquisa	4 - Quantidade de programas de especialização, mestrado e doutorado e respectivas quantidades de alunos matriculados no ano de 2022.
Extensão e cultura	5 - Quantidade de programas de extensão e respectivas quantidades de alunos participantes no ano de 2022.
Gestão de pessoas	6 - Ações de capacitação interna realizadas em 2022 e respectivas quantidades de servidores participantes.
Assistência estudantil	7 - Quais os auxílios de assistência estudantil oferecidos e respectivas quantidades de alunos contemplados em 2022.

Fonte: adaptado de Lima, Oliveira e Abdalla (2019).

Os pedidos foram encaminhados em dias úteis, no período de 7 a 28 de outubro de 2022. A coleta de informações também foi realizada através de observação nas plataformas eletrônicas de cada uma das 35 instituições, com o intuito de analisar a divulgação do SIC físico (atendimento presencial) no que tange às informações relacionadas ao endereço, telefone e horário de atendimento, assim como a existência de um sistema, formulário eletrônico ou e-mail para o envio de pedidos de acesso de forma eletrônica. Essa análise foi feita no momento dos acessos aos sítios para o envio dos questionamentos.

Os dados coletados foram analisados com base em uma adaptação da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º - 2ª Edição (CGU, 2021) , desenvolvida para esse estudo. Essa metodologia abrange critérios de transparência ativa e transparência passiva. Desse modo, além de verificar a existência de canal (presencial e eletrônico) para solicitações de informação pelos cidadãos e o atendimento desses pedidos, a escala também mapeia o modo como governos estaduais e municipais publicam na

internet os dados sobre receitas e despesas, licitações e contratos, obras públicas, estrutura administrativa, servidores, entre outras informações.

Para realizar a avaliação da transparência passiva, além da verificação da existência de canais de atendimento ao cidadão, a escala define três pedidos de acesso à informação para cada ente federado. Depois, os avaliadores analisam as respostas recebidas, considerando os prazos de atendimento da demanda e o conteúdo apresentado. Nessa metodologia de avaliação, os dois tipos de transparência, ativa e passiva, possuem um bloco de perguntas, onde cada um corresponde a 50% da nota da avaliação. Como a avaliação da transparência ativa não faz parte do objetivo do presente estudo, foi realizada uma adaptação da escala, considerando 50% da pontuação máxima.

A escala desenvolvida para esta pesquisa é composta por grupos, quesitos e itens, como será exposto mais adiante. Essa nomenclatura foi adaptada para uma melhor compreensão. A metodologia é dividida por dois grupos: "Existência de SIC" e "Funcionamento do SIC". Cada grupo é composto por quesitos que seguem critérios para avaliação de dispositivos da LAI quanto à transparência passiva, e esses são detalhados por itens, que recebem pontuação individualizada.

Visando uma melhor adequação à realidade das universidades, foram feitas adaptações no teor dos questionamentos realizados. Por isso, optou-se por adotar as cinco solicitações de informação utilizadas por Lima, Oliveira e Abdalla (2019) em sua pesquisa, acrescidas de duas outras perguntas que ampliaram a capacidade de análise do estudo, por abordarem áreas também muito importantes de qualquer universidade.

Devido a esse aumento no número de perguntas, foram efetuadas alterações proporcionais nas pontuações de cada item. Com o objetivo de avaliar de forma mais específica, melhorando a qualidade de mensuração dos resultados, foi realizada ainda uma gradação na pontuação destinada ao quesito 7, "Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou", que pontuava com nota 0 ou 6,93, conforme indicado no Quadro 2.

Quadro 2 – Pontuação do quesito 7 da escala desenvolvida para a pesquisa

Pontuação	Qualidade da resposta	Conteúdo da resposta
2,97	Satisfatória	Conteúdo de acordo com o que foi solicitado e completo.
1,97	Parcialmente satisfatória	Conteúdo de acordo com o que foi solicitado, porém, incompleto.
0,97	Insuficiente	- Informação insuficiente, com pouco conteúdo a ser considerado ou com teor distinto do que foi solicitado; - Conteúdo não pode ser acessado (há erro no link, arquivo não foi anexado ou não abre); - Não fornece a informação (impõe dificuldades ou direciona para outro setor); - Resposta não corresponde ao que foi solicitado.

Fonte: dados da pesquisa (2024).

O Quadro 3 a seguir evidencia o detalhamento da escala adaptada para esta pesquisa.

Quadro 3 – Escala de Transparência Passiva

Grupos		Quesitos / Itens		Pontuação máxima	Inform. localizada? (Sim / Não)	Pontuação	%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Existência de SIC	1. Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	1.1 Endereço	0,99			3,00%
			1.2 Telefone	0,99			
			1.3 Horário de atendimento	1,02			
		2. Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica.	2.1 Sistema ou formulário	6,00			6,00%
			E-mail*	4,20			
	Funcionamento do SIC	3. Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.	3.1 Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação**	4,00			4,00%

Quadro 3 – Escala de Transparência Passiva (continuação)

Grupos		Quesitos / Itens		Pontuação máxima	Inform. localizada? (Sim / Não)	Pontuação	%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Funcionamento do SIC	4. Permite o acompanhamento posterior da solicitação.	4.1 Data de registro do pedido	2,00			4,00%
			4.2 Situação do pedido	2,00			
		5. Responde aos pedidos de informação.	5.1 Resposta ao Pedido 1	0,24			1,65%
			5.2 Resposta ao Pedido 2	0,24			
			5.3 Resposta ao Pedido 3	0,24			
			5.4 Resposta ao Pedido 4	0,24			
			5.5 Resposta ao Pedido 5	0,24			
			5.6 Resposta ao Pedido 6	0,24			
			5.7 Resposta ao Pedido 7	0,24			
		6. Cumpre os prazos para resposta das solicitações.	6.1 Resposta no prazo para o Pedido 1	1,27			8,91%
			6.2 Resposta no prazo para o Pedido 2	1,27			
			6.3 Resposta no prazo para o Pedido 3	1,27			
			6.4 Resposta no prazo para o Pedido 4	1,27			
			6.5 Resposta no prazo para o Pedido 5	1,27			
			6.6 Resposta no prazo para o Pedido 6	1,27			
			6.7 Resposta no prazo para o Pedido 7	1,27			

Quadro 3 – Escala de Transparência Passiva (continuação)

Grupos		Quesitos / Itens		Pontuação máxima	Inform. localizada? (Sim / Não)	Pontuação	%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Funcionamento do SIC	7. Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou.	7.1 Resposta em conformidade para o Pedido 1	2,97			20,79%
			7.2 Resposta em conformidade para o Pedido 2	2,97			
			7.3 Resposta em conformidade para o Pedido 3	2,97			
			7.4 Resposta em conformidade para o Pedido 4	2,97			
			7.5 Resposta em conformidade para o Pedido 5	2,97			
			7.6 Resposta em conformidade para o Pedido 6	2,97			
			7.7 Resposta em conformidade para o Pedido 7	2,97			

Quadro 3 – Escala de Transparência Passiva (continuação)

Grupos		Quesitos / Itens		Pontuação máxima	Inform. localizada? (Sim / Não)	Pontuação	%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Funcionamento do SIC	8. Comunica sobre a possibilidade de recurso.	8.1 Comunicação existente na resposta ao Pedido 1	0,24			
			8.2 Comunicação existente na resposta ao Pedido 2	0,24			
			8.3 Comunicação existente na resposta ao Pedido 3	0,24			
			8.4 Comunicação existente na resposta ao Pedido 4	0,24			
			8.5 Comunicação existente na resposta ao Pedido 5	0,24			
			8.6 Comunicação existente na resposta ao Pedido 6	0,24			
			8.7 Comunicação existente na resposta ao Pedido 7	0,24			
Total				**50**		**50,00**	**50,0%**

Fonte: adaptado de CGU (2021).

* Como não houve preenchimento para esta informação em nenhuma das 35 universidades, vão ser considerados os demais 35 itens e não 36.

** A descrição do quesito 3 e do item 3.1 são iguais.

Para todas as universidade foi atribuído um *checklist* no qual cada um dos 35 itens recebeu uma pontuação de acordo com os seguintes critérios, estabelecidos pela EBT – Avaliação 360º - 2ª Edição (CGU, 2021): (I) existência, no portal da universidade, de informações a respeito de endereço, telefone e horário de funcionamento, da unidade presencial de atendimento aos pedidos de acesso à informação (Serviço de Informação ao Cidadão); (II) existência de um sistema/formulário eletrônico ou e-mail para envio de pedidos de acesso à informação pela internet (para esses itens foram considerados, também, canais de comunicação, como Ouvidoria e Fale Conosco, desde que o site mencionasse a possibilidade de solicitar informações por esses canais); (III) existência de barreiras que dificultem a realização do pedido (foram considerados: o envio de documentos pessoais para cadastro, declaração de responsabilidade, maioridade, assinatura reconhecida, exigência de motivação/justificativa do pedido, uso de captcha ou outra funcionalidade do sistema em outro idioma, solicitação do nome da mãe do requerente, e telefone fixo ou celular); (IV) possibilidade de acompanhar o andamento do pedido no site da instituição; (V) resposta do órgão ao pedido; (VI) resposta entregue no prazo (recebidas em até 34 dias corridos após o envio do pedido), fora do prazo (recebidas entre 35 e 45 dias corridos após o envio) e respostas desconsideradas (recebidas após 45 dias corridos do envio); (VII) resposta de acordo com o que foi perguntado; e (IX) possibilidade de recurso informado.

A análise descritiva da população e de todos os componentes do *checklist* foi desenvolvida através do *software Statistical Package for Social Science* (SPSS). O teste de *Mann-Whitney* foi realizado por meio do software *R Studio*.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente seção apresenta os resultados da pesquisa evidenciando a análise descritiva da população e de todos os grupos, quesitos e itens dos

checklists. Em conjunto com esses resultados quantitativos, também será apresentada a análise qualitativa dos conteúdos das respostas.

4.1 Descrição da população

A Tabela 1 a seguir apresenta a distribuição das universidades públicas presentes na Região Nordeste (NE) do Brasil e que integraram esta pesquisa.

Tabela 1 – Distribuição das universidades públicas do NE por estado e dependência administrativa

Estado	Dependência Administrativa		Total
	Estadual	Federal	
BA	04	04	08
CE	03	03	06
PE	01	04	05
AL	02	01	03
MA	02	01	03
PB	01	02	03
PI	01	02	03
RN	01	02	03
SE	00	01	1
Total	**15**	**20**	**35**

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Os dados revelam uma concentração de universidades entre os estados que possuem maior população: Bahia, Ceará e Pernambuco (54,3%) e extensão territorial (52,11%). Do total de universidades públicas do nordeste brasileiro, 20 são federais (57%) e 15 estaduais (43%).

4.2 Análise da transparência passiva nas universidades do Nordeste brasileiro

A base de dados construída a partir das informações constantes nos *checklists* aplicados às 35 instituições revelou que, em relação à pontuação

total, 10 universidades obtiveram pontuação máxima (50 pontos): Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Semi-Árido (UFERSA), Universidade Federal Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), sendo oito delas, IES federais. A pontuação média das 35 universidades foi de 46,33 pontos. Isto é, em média, as universidades tiveram uma performance de 92,66%. A pontuação total mínima obtida num *checklist* foi de 28,85 pontos, pela URCA, uma instituição estadual.

Em uma análise mais específica dos quesitos, percebe-se que o quesito 1 foi o único que teve pelo menos uma universidade que não pontuou em nenhum de seus itens. Já em relação ao quesito 7, observa-se que esse é o único que não apresenta mais de 75% das universidades com pontuação máxima em seus itens. Esse destaque já sinaliza que a correta indicação no sítio da instituição sobre o funcionamento de um SIC físico (quesito 1) e a conformidade da resposta ao que se perguntou (quesito 7) são temas de maior dificuldade para as universidades no que diz respeito à transparência passiva.

O grupo "Existência de SIC" é composto pelos quesitos 1, "Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?" e 2 "Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica". Nesta pesquisa, todas as instituições apresentaram em seus sítios a oportunidade de o cidadão efetuar o pedido de acesso através de sistema ou formulário eletrônico, sendo assim, a opção e-mail não foi pontuada por nenhuma universidade e não foi considerada como item no estudo. Quase 80% das instituições alcançaram a pontuação máxima nesse quesito, evidenciando que disponibilizam de forma satisfatória em seus portais eletrônicos as informações a respeito do SIC físico.

A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade do Suldoeste da Bahia (UESB), Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA), Universidade Regional do Cariri (URCA), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL), Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e UFDPar não cumpriram ou cumpriram parcialmente as exigências que a lei determina para esse quesito, deixando ausente em seu site alguma dessas informações importantes, como endereço, telefone ou horário de atendimento. Verifica-se que das informações exigidas pela LAI para constar nos portais eletrônicos dos órgãos, em relação ao SIC presencial, o horário de atendimento é o menos obedecido, visto que 20% das universidades (Uefs, Uesb, UVA, Urca, Uema, Uemasul e Uespi) não possuem essa informação em seu sítio.

O quesito 2, relativo à "Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica", teve frequência de pontuação máxima. Todas as universidades disponibilizam sistema ou formulário em seus sítios para o envio das solicitações. Salienta-se que nos portais eletrônicos de todas as instituições federais, em suas seções relativas ao acesso à informação, há o direcionamento para a plataforma Fala.BR. Dentre as universidades estaduais, somente a Uespi aderiu à referida plataforma, as demais possuem formulários adequados ou sistemas próprios para a realização do encaminhamento de solicitações. Não foi necessário, em nenhum caso, utilizar-se de um e-mail para fazer o pedido.

O grupo "Funcionamento do SIC" contempla os quesitos de 3 a 8, ou seja, 82% dos itens do *checklist*. O quesito 3, "Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação", obteve pontuação entre todas as universidades. As exigências solicitadas no momento do preenchimento do pedido se relacionavam ao nome completo, número de identidade ou CPF, endereço e e-mail. A solicitação de tais dados não é considerada uma exigência que dificulte o acesso à informação.

Todas as universidades também pontuaram no quesito 4, "Permite o acompanhamento posterior da solicitação". Tanto no Fala.BR quanto nas plataformas das instituições estaduais, o usuário cadastra um login e uma senha para ter acesso ao sistema e cadastra seu pedido de acesso à informação. Ao gerar o pedido, é criado um protocolo individual e, em alguns casos, uma senha específica, que possibilita o acompanhamento posterior dessa solicitação por parte do cidadão. Os demais quesitos que serão analisados a seguir referem-se diretamente à forma como a instituição se comporta em relação aos pedidos de acesso à informação recebida.

Em relação ao quesito 5, "Responde aos pedidos de informação", as universidades UVA, URCA e UEMASUL tiveram respostas desconsideradas (duas, três e uma, respectivamente), por ultrapassarem o prazo para retorno de 45 dias estabelecido pela escala adotada no estudo. Sendo assim, para esses casos não houve pontuação.

No que concerne aos prazos das respostas, 28 universidades (80%) responderam todas as solicitações de acesso dentro do prazo estabelecido pela EBT, 4 (11,4 %) responderam pelo menos um pedido fora do prazo e 3 (8,6%) responderam pelo menos uma solicitação depois dos 45 dias, sendo assim, desconsiderada.

A respeito do prazo médio das respostas, as cinco universidades que responderam às solicitações no menor período de tempo de forma completa foram: UFCG, UESC, UEPB, UFS e UFPE. Já as cinco universidades que responderam às solicitações no maior período de tempo foram: UEMA, UFCA, UESPI, UESB e Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Tanto entre as cinco com menor prazo de resposta quanto entre as cinco com maior tempo de resposta (dentre as que cumpriram os prazos), tiveram casos de ótimo retorno com pontuações 3 em todas, bem como retorno ruim com pontuações baixas.

Em relação ao quesito 6, as universidades que responderam fora do prazo às solicitações (respostas recebidas entre 35 e 45 dias após o envio) foram: UFC, Uema, Uespi e UESB, as quais obtiveram pontuações diversas.

Em relação à pontuação, com exceção da UESB (que enviou respostas sem arquivos), as outras três tiveram pontuação máxima nas perguntas que foram respondidas com atraso. Pode-se, assim, afirmar que não foi encontrada relação entre o tempo de retorno das instituições e a qualidade da resposta.

O quesito 7, "Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou", diferente dos outros, possui uma variação de três possibilidades de pontuação: 2,97, 1,97 e 0,97, que correspondem respectivamente à resposta satisfatória, parcialmente satisfatória e insuficiente

Das 245 respostas recebidas, 189 (77,14 %) estavam completas, atendendo satisfatoriamente ao que havia sido perguntado, 20 (8,16%) estavam incompletas, portanto, parcialmente satisfatórias, e 30 (12,24%) foram insuficientes em relação ao seu conteúdo. As seis perguntas que não receberam resposta, representaram 2,45% do total (respostas desconsideradas). Em relação ao quesito 8, "Comunica sobre a possibilidade de recurso", é importante frisar que todas as solicitações respondidas continham a informação a respeito da possibilidade de recurso. Os seis pedidos que não pontuaram, correspondem aos casos em que não houve retorno da instituição.

Para uma melhor visão geral do desempenho alcançado pelas universidades, é exibida adiante, na Tabela 2, a pontuação total dos grupos por universidade.

Tabela 2 – Pontuação total dos grupos por universidade

Universidade	Existência de SIC	Funcionamento do SIC	Universidade	Existência de SIC	Funcionamento do SIC
UNEB	9,00	41,00	UERN	9,00	39,00
UEPB	9,00	41,00	UFRPE	9,00	39,00
UFOB	9,00	41,00	UFS	9,00	39,00
UFRB	9,00	41,00	UFSB	9,00	38,00

Tabela 2 – Pontuação total dos grupos por universidade (continuação)

Universidade	Existência de SIC	Funcionamento do SIC	Universidade	Existência de SIC	Funcionamento do SIC
UFCA	9,00	41,00	UNIVASF	9,00	38,00
UFMA	9,00	41,00	UFPI	9,00	38,00
UFERSA	9,00	41,00	UFBA	9,00	37,00
UFCG	9,00	41,00	UEMA	6,00	39,73
UFPB	9,00	41,00	UFPE	9,00	36,00
UFAPE	9,00	41,00	UEMASUL	7,98	36,29
UNCISAL	9,00	40,00	UFDPar	8,01	36,00
UESC	9,00	40,00	UNEAL	9,00	35,00
UFAL	9,00	40,00	UESPI	6,99	34,73
UNILAB	9,00	40,00	UPE	9,00	31,00
UFRN	9,00	40,00	UESB	7,98	25,73
UEFS	7,98	41,00	UVA	6,00	26,57
UFC	9,00	39,73	URCA	6,00	22,86
UECE	9,00	39,00	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa (2024).

A Tabela 2 aponta que, das 35 universidades, 27 obtiveram a pontuação máxima no grupo "Existência de SIC". Aquelas que não atenderam plenamente esses quesitos, deixaram de atender aos itens 1.1 "Endereço" (UVA, URCA, UEMA e UESPI), 1.2 "Telefone" (UVA, URCA, UEMA e UFDPAR) e 1.3 "Horário de atendimento" (UEFS, UESB, UVA, URCA, UEMA, UEMASUL e UESPI). O item 2.1 "Sistema ou formulário" foi atendido por todas as instituições. O item referente ao e-mail, presente na tabela, não foi pontuado em nenhum checklist, já que só seria considerado se o item 2.1 não fosse contemplado.

No grupo "Existência de SIC", as instituições de Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe foram as que atenderam plenamente aos quesitos. Por sua vez, em relação ao 'Funcionamento do SIC', apenas a Paraíba atendeu plenamente, assim, esse foi o único estado onde as instituições estão em conformidade com todos os quesitos da escala. Outro

estado que se aproximou da Paraíba no segundo grupo foi o Rio Grande do Norte, com 40 pontos. A Figura 1 evidencia a frequência dessas pontuações.

Figura 1 – Dispersão das pontuações totais do *checklist*

Fonte: dados da pesquisa (2024).

É possível notar que quase todas as IES pontuaram acima de 40 dos 50 pontos possíveis, à exceção de três que ficaram abaixo dessa faixa: UESB, UVA e URCA (todas estaduais). Ademais, a UPE obteve exatamente 40 pontos.

No intuito de aprofundar a análise dessas instituições, procedeu-se à investigação delas, segregando-as em federais e estaduais, conforme evidencia a Tabela 3.

Tabela 3 – Desempenho total e por grupos das universidades federais e estaduais

	Quantidade de universidades	Média Total	Média do grupo "Existência de SIC"	Média do grupo "Funcionamento do SIC"
Estadual	15	43,59	8,06	35,53
Federal	20	48,39	8,95	39,44

Fonte: dados da pesquisa (2024).

As instituições federais alcançaram os melhores desempenhos, em média, em todo o *checklist* (48,39) e nos grupos que o compõem, con-

forme a Tabela 3. Entretanto, é preciso considerar que a quantidade de instituições dos grupos é desbalanceada, o que demanda uma análise que considere essa particularidade para indicar que há indícios de performance diferente e não apenas variabilidade dos dados. Por isso, realizou-se um teste de *Mann-Whitney* aplicado, para testar se duas amostras independentes foram retiradas de populações com médias iguais (Siegel; Castellan Jr, 2006). As hipóteses para o teste são as seguintes:

a) Hipótese Nula: os desempenhos médios seriam estatisticamente iguais para as universidades federais e estaduais;

b) Hipótese Alternativa: os desempenhos médios seriam estatisticamente diferentes para as universidades federais e estaduais.

A Tabela 4 a seguir apresenta os resultados dos testes.

Tabela 4 – Teste de Mann-Whitney para desempenho entre universidades federais e estaduais

Resultado total entre universidades federais e estaduais			
Grupo	**Observações**	**Soma dos postos**	**Expectativa**
Estadual	15	199	270
Federal	20	431	360
Combinado	35	630	630
Variância ajustada = 874,92	z = -2,4	Valor-p = 0,0164	
Resultado "Existência de SIC" entre universidades federais e estaduais			
Grupo	**Observações**	**Soma dos postos**	**Expectativa**
Estadual	15	204	270
Federal	20	426	360
Combinado	35	630	630
Variância ajustada = 486,05	z = -2,994	Valor-p = 0,0028	
Resultado "Funcionamento do SIC" entre universidades federais e estaduais			
Grupo	**Observações**	**Soma dos postos**	**Expectativa**
Estadual	15	213,5	270
Federal	20	416,5	360
Combinado	35	630	630
Variância ajustada = 867,73	z = -1,918	Valor-p = 0,0551	

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Os dados da Tabela 4 sugerem que, em termos absolutos, há diferença nos valores médios de pontuação no *checklist* para as universidades federais e estaduais. O teste de *Mann- Whitney* mostra nas três replicações (pontuação em todo o *checklist* e nos grupos) que houve significância estatística (observada pelos 'Valor-p' menores que 5%, 1% e 10%, respectivamente). Esse resultado implica que há maior evidência para não aceitar a hipótese nula de que os desempenhos médios seriam estatisticamente iguais para as universidades federais e estaduais. Logo, as IES federais performaram melhor, em média, que as estaduais.

Pode-se observar que nenhuma universidade federal fez menos de 40 pontos. Além disso, as universidades federais obtiveram um desempenho relativamente maior em comparação às universidades estaduais, sendo a média das federais igual a 48,39, enquanto as estaduais tiveram uma média de 43,59 pontos. Ante o exposto, verifica-se que a maior parte das universidades com pontuação total acima de 45 pontos está localizada na Bahia, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Já as universidades que pontuaram abaixo de 40 pontos se localizam na Bahia, Ceará e Piauí, sendo metade no Ceará.

Com o intuito de classificar as 35 universidades avaliadas pelo *checklist* quanto aos seus níveis de transparência passiva foi desenvolvido um cálculo para mensuração utilizando as pontuações máximas de cada quesito como pesos. Multiplicando a pontuação de cada universidade em um quesito pela sua respectiva pontuação máxima (peso) e somando os valores resultantes dos oito quesitos do *checklist*, chegou-se a um *score* de transparência, que variou de 279,65 a 592,39 pontos. Para tornar melhor a comparação entre as universidades, foi realizada uma transformação para que a escala passasse de 0 a 100 pontos, equivalentemente. O *ranking* com o nível de transparência das 35 universidades avaliadas está demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – *Ranking* do nível de transparência das 35 universidades avaliadas

Universidade	Estado	Dependência administrativa	Pontuação	Nível de transparência
UNEB	BA	Estadual	50,00	100,00
UEPB	PB	Estadual	50,00	100,00
UFOB	BA	Federal	50,00	100,00
UFRB	BA	Federal	50,00	100,00
UFCA	CE	Federal	50,00	100,00
UFMA	MA	Federal	50,00	100,00
UFERSA	RN	Federal	50,00	100,00
UFCG	PB	Federal	50,00	100,00
UFPB	PB	Federal	50,00	100,00
UFAPE	PE	Federal	50,00	100,00
UEFS	BA	Estadual	48,98	99,48
UFC	CE	Federal	48,73	98,09
UEMA	MA	Estadual	45,73	96,57
UNCISAL	AL	Estadual	49,00	96,50
UESC	BA	Estadual	49,00	96,50
UFAL	AL	Federal	49,00	96,50
UNILAB	CE	Federal	49,00	96,50
UFRN	RN	Federal	49,00	96,50
UECE	CE	Estadual	48,00	93,01
UERN	RN	Estadual	48,00	93,01
UFRPE	PE	Federal	48,00	93,01
UFS	SE	Federal	48,00	93,01
UFSB	BA	Federal	47,00	89,51
UNIVASF	PE	Federal	47,00	89,51
UFPI	PI	Federal	47,00	89,51
UEMASUL	MA	Estadual	44,26	87,06
UFBA	BA	Federal	46,00	86,02
UFPE	PE	Federal	45,00	82,52
UFDPar	PI	Federal	44,01	82,02
UESPI	PI	Estadual	41,72	79,59
UNEAL	AL	Estadual	44,00	79,02

Tabela 5 – *Ranking* do nível de transparência das 35 universidades avaliadas (continuação)

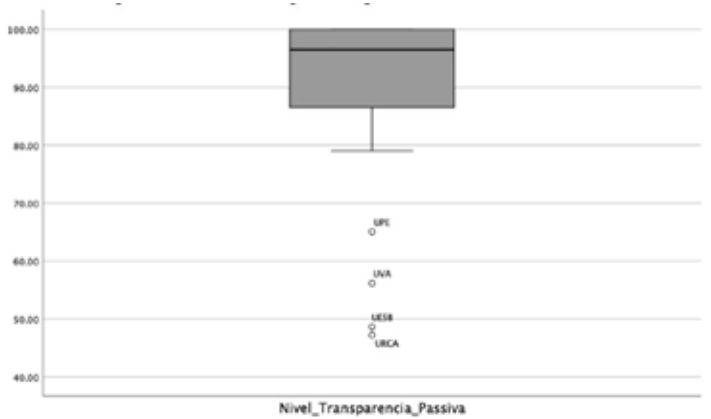
UPE	PE	Estadual	40,00	65,04
UVA	CE	Estadual	32,57	56,14
UESB	BA	Estadual	33,71	48,63
URCA	CE	Estadual	28,85	47,21

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Dez universidades obtiveram a pontuação máxima de 50,00 pontos, ficando com um nível de transparência igual a 100,00, que representa o nível máximo de transparência.

Com o intuito de melhor avaliar o cenário, procedeu-se a uma análise de *Boxplot*, de acordo com o Gráfico 3. Na estatística descritiva, o *Boxplot*, ou diagrama de caixa, é uma ferramenta gráfica formada por cinco medidas: valor mínimo, primeiro quartil, segundo quartil ou mediana, terceiro quartil e valor máximo (Fávero; Belfiore, 2017). Pode-se constatar que a mediana do nível de transparência das 35 universidades avaliadas foi de 96,50 pontos, indicando que metade das universidades obteve um nível igual ou maior a esse valor. Além disso, tem-se um primeiro quartil igual a 86,02 pontos, indicando que 25% das IES obtiveram um nível de transparência passiva inferior a essa pontuação. Por fim, é possível perceber que quatro universidades estaduais foram identificadas como *outliers* – UPE, UVA, UESB e URCA, representando os menores níveis de transparência dentre todas as universidades.

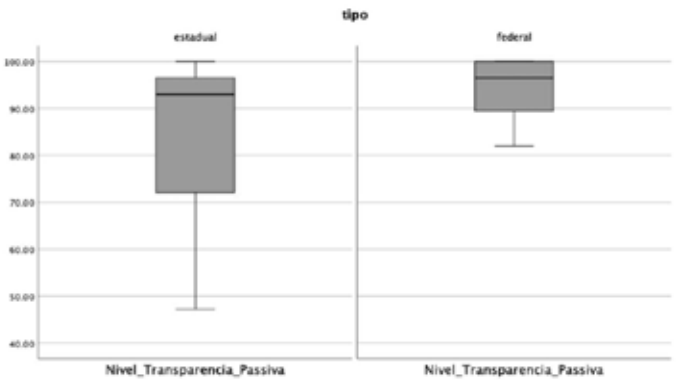
Figura 2 – *Boxplot* do nível de transparência passiva das 35 universidades



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Tendo sido feita a análise dos *Boxplots* com o agrupamento por dependência administrativa da universidade, conforme Figura 3, nota-se diferença acentuada entre os níveis de transparência das universidades federais e estaduais. As medianas desses níveis são próximas, porém, quase 75% dos níveis de transparência das universidades federais são superiores a 90 pontos, enquanto o mesmo ocorre apenas com 53% das universidades estaduais.

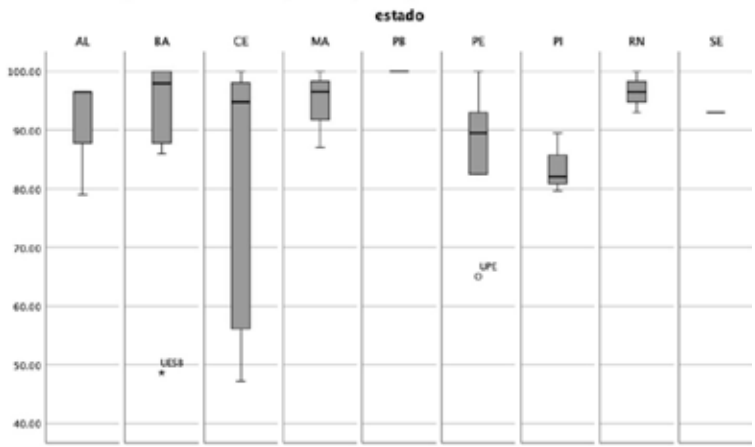
Figura 3 – Boxplot do nível de transparência passiva por dependência administrativa da universidade



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Não há diferenças significativas entre os níveis de transparência quando se observa as universidades agrupadas por estados, como mostra a Figura 4. Exceto pelo Ceará, que possui duas das quatro universidades com os menores níveis, além dos *outliers* identificados na Bahia e em Pernambuco.

Figura 4 – *Boxplot* do nível de transparência passiva por estado



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Considerando todas as análises realizadas e partindo do entendimento de que a LAI só é verdadeiramente cumprida quando o solicitante de acesso à informação recebe o conteúdo requisitado de forma completa e clara, dentro do tempo determinado, foi definida uma divisão onde o corte da última categoria é 90 pontos, conforme segue:

a) Nível de Transparência Passiva Alto – acima de 90 pontos:

Um total de 22 universidades foram classificadas no maior nível de transparência passiva: Universidade do Estado da Bahia (UNEB), UEPB, UFOB, UFRB, UFCA, UFMA, UFERSA, UFCG, UFPB, Ufape, Uefs, UFC, Uema, Uncisal, Uesc, Ufal, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), UECE, Universidade Estadual do Rio Grande

do Norte (UERN), Universidade Federal Rural do Pernambuco (UFRPE) e Universidade Federal do Sergipe (UFS);

b) Nível de Transparência Passiva Médio – de 75 a 90 pontos:

Com nível de transparência passiva médio, foram classificadas nove universidades: UFSB, Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), UFPI, UEMASUL, UFBA, UFPE, UFDPAR, UESPI e UNEAL;

c) Nível de Transparência Passiva Baixo – abaixo de 75 pontos:

Por fim, com as menores pontuações, sendo, portanto, classificadas com o pior nível de transparência passiva, ficaram quatro universidades: UPE, UVA, URCA e UESB.

A seguir no Quadro 4 são apresentadas as universidades investigadas agrupadas por dependência administrativa e nível alcançado.

Quadro 4 – Nível de transparência passiva por dependência administrativa da universidade

Nível Alto	Estadual	Uneb, UEPB, UEM, Uncisal, Uesc, Uece, UERN, Uefs
	Federal	Ufob, UFRB, UFCA, UFMA, Ufesa, UFCG, UFPB, Ufape, UFC, Ufal, Unilab, UFRN, UFRPE, UFS
Nível Médio	Estadual	Uemasul, Uespi, Uneal
	Federal	Univasf, UFSB, UFPI, UFBA, UFPE, UFDPar
Nível Baixo	Estadual	UPE, UVA, Urca, Uesb
	Federal	-

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Esses resultados alinham-se aos de Lima, Oliveira e Abdalla (2019) em pesquisa realizada com todas as universidades federais brasileiras, assim como aos de Pereira (2021), que estudou as universidades federais da Região Nordeste. Ambas as pesquisas concluíram que as instituições parecem comprometidas com a transparência passiva e os dados levantados apresentaram uma alta porcentagem de resposta dentro da população pesquisada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 12 anos da promulgação da LAI, que introduziu a cultura da transparência na administração pública, o momento é oportuno para reflexão e ampliação do olhar para esse tema. Faz-se importante, neste momento, averiguar a qualidade das informações fornecidas pelos órgãos públicos, a fim de constatar se está havendo conformidade entre o que é pedido e o que é compartilhado com a sociedade. Se o conteúdo da informação repassada para a sociedade for insatisfatório, esse canal de comunicação estabelecido com o cidadão enfraquece, assim como é dissolvida a expectativa positiva construída com o advento da LAI.

Os resultados desse estudo mostraram que os SICs das universidades estão adequados quanto às exigências para o seu correto funcionamento de forma eletrônica. Pode-se afirmar que o cidadão não encontra dificuldades para formalizar o pedido e acompanhá-lo posteriormente. A informação a respeito da possibilidade de interpor recurso também é fornecida ao solicitante no momento da disponibilização da resposta. Percebe-se, assim, que no âmbito das universidades pesquisadas, o formulário eletrônico ou o sistema para envio de solicitações de acesso à informação já alcançou uma conformidade satisfatória em relação às exigências da LAI. No entanto, o fato de algumas instituições não tornarem públicas todas as informações referentes ao atendimento presencial do SIC é um aspecto ainda a ser melhorado.

A avaliação indicou também que 80% das universidades responderam todos os sete questionamentos realizados dentro do prazo estipulado pela metodologia. Foi possível verificar também, que não há relação entre o tempo de retorno das instituições e a qualidade da resposta. Constatou-se ainda que 77,14% das respostas recebidas estavam satisfatórias em relação ao que havia sido perguntado. Dentre as universidades que não cumpriram de forma satisfatória essa obrigação imposta pela lei, foram identificados, além de retornos com dados incompletos, links com endere-

ços eletrônicos que não direcionavam para a resposta ao pedido, informações que não receberam tratamento para o atendimento daquela demanda específica, tornando o conteúdo disponibilizado de difícil compreensão. Houve, ainda, casos em que o SIC apresentou barreiras para o acesso à informação, solicitando ao cidadão justificativa para o pedido realizado, direcionando-o para outro setor da instituição ou informando que era necessário protocolar o pedido de maneira presencial.

Através do cálculo para mensuração desenvolvido para este estudo, foi possível estabelecer um *ranking* das universidades públicas do nordeste brasileiro quanto ao seu desempenho em relação ao que estabelece a LAI para a transparência passiva. Os resultados apontaram que dez, dentre as 35 universidades estudadas, atingiram o nível máximo de transparência, ou seja, 100 pontos. Constatou-se, ainda, que 22 universidades possuem um alto nível de transparência, nove estão classificadas em um nível médio e quatro enquadradas em um nível baixo.

Destaca-se como limitação deste estudo, devido ao tempo disponível para a pesquisa, a impossibilidade de apresentar reclamações nos casos de omissões e interpor recursos nos casos em que a resposta foi insatisfatória. Sugere-se, então, para pesquisas futuras, uma análise também de como as instituições se comportam em relação aos recursos interpostos por parte dos cidadãos, assim como a respeito das reclamações por omissão. Ressalta-se que o recurso é um direito que o cidadão tem e pode ser exercido nas situações em que ele esteja insatisfeito com a resposta fornecida pelo órgão ou essa tenha sido negada sem a exposição das razões para essa negativa. A reclamação, por sua vez, se aplica em situações em que a instituição não tenha se manifestado sobre o pedido dentro do prazo legal.

Sugere-se, também, identificar fatores determinantes para a transparência passiva das universidades públicas. Pode-se, ainda, desenvolver análise de associação entre a transparência passiva e determinadas características das universidades, como dependência administrativa e estado sede, bem como o porte da instituição, utilizando parâmetros relacionados

ao número de alunos ou orçamento e nível de internacionalização. Por fim, aponta-se como principal contribuição deste estudo, a possibilidade de compreensão mais ampla de como a necessidade individual do cidadão por informação está sendo tratada pelas universidades públicas sediadas no nordeste brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

BENNEWORTH, P. *et al*. National higher education policies challenging universities' regional engagement activities. **Economiaz**, n. 92, p. 113-139, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae)**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 fev. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXIII do caput do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília: CGU, 2013.

BRASIL. **Cadastro E-MEC**. Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior. 2017. Disponível em: https://emec.mec.gov.br/. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Guia de orientações para os entes federados avaliados a EBT 360º**. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2018.

BRASIL. **Metodologia e Critérios de Avaliação EBT 360º**. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

CASTRO, A. M. D. A. Implicações da nova gestão pública na organização das universidades federais brasileiras. **Anais...** V Conferência da Associação Forges "Autonomia e os Modelos de Governo e Gestão das Instituições de Ensino Superior". Coimbra, Portugal, 2015.

CGU. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Eclips Design, 2011.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Controle social:** orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: Secretaria de Prevenção à Corrupção e Informações Estratégicas, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

CGU. Controladoria Geral da União. **Lei nº 12.527**: Lei de Acesso à Informação. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na administração pública federal**. 4. ed. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2019.

CGU. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente** – Avaliação 360º. 2. ed. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360e-dicao2/66. Acesso em: 10 fev. 2023.

CGU. Controladoria-Geral da União. O que é e como funciona. **Portal da Transparência**, 2023. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona. Acesso em: 15 jan. 2023.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados**: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2017.

KLEIN, C. R.. **Transparência da gestão pública das autarquias federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação-MEC**. 2018. 99f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LIMA, M. P. de. **As universidades públicas federais são transparentes?** Uma avaliação à luz da lei de acesso à informação. 2019. 132f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2019.

LIMA, M. P.; OLIVEIRA, L. G. L.; ABDALLA, M. M. Uma avaliação sobre a transparência passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Anais...** XLIII Encontro da ANPAD. São Paulo: ANPAD, 2019.

LOGAREZZI, L. **Guia prático da Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Prático-da-Lei-de-Acesso-à-Informação.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022

MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (org.). **Universidade e território**: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Brasília: IPEA, 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, P. L. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, v. 24, n. 1, p. 233-244, 2011. Disponível em: http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381/381. Acesso em: 1 ago. 2021.

MELO, D. A. **Transparência da informação pública**: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. 2019. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I.. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220170289. Acesso em: 1 ago. 2021.

PAES, E. B. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Direito Público**, v. 9, n. 48, 2012. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/ / view/2125. Acesso em: 9 dez. 2022.

PEREGRINO, F. O. de F. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009)**: uma avaliação do modelo de organização social na área da ciência & tecnologia. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, I. R. da E. **Transparência passiva em universidades federais da Região Nordeste**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

PEREIRA, L. C. B. A reforma da administração pública no Brasil. In: PEREIRA, L. C. B. (org.). **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

PERES, L. N. *et al*. Transparência passiva do governo federal brasileiro: o mesmo acesso para todos. **Revista Universo Contábil**, v. 16, n. 3, p. 140-159, 2021.

PIRES, K. M. **Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas**: os casos das universidades federais do Centro-Oeste. 2018. 211f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RAUPP, F. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, p. 34-52, 2016.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia da pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Mônica Augusta dos. **Análise do serviço de informação ao cidadão das instituições federais de ensino da Região Nordeste**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SARACENO, R. D. F.; MONTEIRO, D. A. A. Lei de Acesso à Informação: estudo da Transparência Passiva e Transparência Ativa na Universidade Federal da Bahia. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 22, n. 1, p. 118-138, 2021.

SEMESP. Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. São Paulo: SEMESP, 2019. Disponível em: https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/edicao-11/dados-estados-e-regioes/nordeste/. Acesso em: 1 maio 2022.

SIEGEL, S.; CASTELLAN JR, N. J. **Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento**. Artmed Editora, 2006.

SILVA, R. da; BERVIAN, P. A.; CERVO, A. L. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2007

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: ENAP, 2019.

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

Uso das informações dos demonstrativos contábeis no planejamento da auditoria baseada em risco: um estudo na percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior

Use of financial statement information in risk-based audit planning: a study on the perception of internal auditors at federal institutions of higher education Federal Higher Education Institutions

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.955

Josaias Santana dos Santos[1]
Abimael de Jesus Barros Costa[2]
Alinie Rocha Mendes[3]

RESUMO

Este estudo analisa o uso das informações dos demonstrativos contábeis no planejamento dos trabalhos de auditoria sob a percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Fundamentado na teoria da auditoria e à luz dos conceitos da Auditoria Baseada em Riscos (ABR), o estudo adota uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa, utilizando questionários aplicados a 74 membros das auditorias internas das Ifes. Os resultados, obtidos através da análise fatorial, indicaram que as informações contábeis, orçamentárias e financeiras têm forte correlação com o fator 1, identificado como Capital Circulante Lí-

1 Doutorando em ciências contábeis pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, mestre em ciências contábeis pela Fucape Bussiness School, Vitória/ES (2015). Servidor público federal, é contador da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), atualmente ocupando a função de controlador interno. É professor assistente na Facape, atuando no ensino da graduação e pós-graduação nas áreas de Contabilidade e afins. E-mail: josaias.santana@facape.br

2 Decano (Pró-Reitor) de administração (DAF) da Universidade de Brasília (UnB). É professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (PPGCont) da Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutor em contabilidade pública na Universidade de Valência/Espanha. Doutor em transportes (PPGT do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental), com período sanduíche na Universidade de Lisboa/Portugal, área de economia dos transportes. Mestre em contabilidade (PPGMI/UnB/UFRN/UFPB). Bacharel, especialista e técnico em contabilidade. E-mail: acosta@unb.br

3 Doutoranda e mestra em ciências contábeis pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (PPGCont/UnB). Especialista em metodologia do ensino na educação superior pelo Centro Universitário Internacional (Uninter, 2021) e em governança e finanças pela Universidade Cruzeiro do Sul (2019). E-mail: alinierocham@gmail.com

quido, explicando mais de 77% das variâncias. Para o fator 2, todas as variáveis apresentaram correlação muito baixa. Considerando os quatro primeiros fatores (Capital Circulante Líquido, Liquidez Corrente, Seca e Imediata), obteve-se mais de 90% do poder explicativo das variâncias. Com um KMO de 0,940, a análise fatorial mostrou-se apropriada. Este estudo contribui significativamente para a literatura ao preencher uma lacuna na investigação sobre como os auditores internos das Ifes percebem e utilizam as informações dos demonstrativos contábeis no planejamento da ABR, destacando a importância dessas informações para a eficácia dos processos de auditoria. A relevância prática dos resultados está na melhoria da governança e gestão financeira nas Ifes, aumentando a eficiência e eficácia da auditoria. Os resultados indicam que gestores e auditores podem aprimorar suas práticas alinhando melhor as informações contábeis aos objetivos institucionais. Este estudo se destaca por enfatizar o papel central das informações contábeis na ABR e oferecer recomendações para fortalecer a auditoria interna nas Ifes.

Palavras-chave: demonstrativos contábeis no setor público; informações contábeis; auditoria interna; auditoria baseada em riscos.

ABSTRACT

This study analyzes the use of information from financial statements in planning audit work from the perspective of internal auditors of Federal Higher Education Institutions (Ifes). Based on Auditing Theory and in light of the concepts of Risk-Based Auditing (RBA), the study adopts a descriptive research with a quantitative approach, using questionnaires applied to 74 members of the internal audits of IFES. The results, obtained through Factor Analysis, indicated that accounting, budgetary and financial information have a strong correlation with factor 1, identified as Net Working Capital, explaining more than 77% of the variances. For factor 2, all variables presented a very low correlation. Considering the first four factors (Net Working Capital, Current, Dry and Immediate Liquidity), more than 90% of the explanatory power of the variances was obtained.

With a KMO of 0.940, factor analysis proved to be appropriate. This study contributes significantly to the literature by filling a gap in the research on how internal auditors of Ifes perceive and use financial statement information in planning the RBA, highlighting the importance of this information for the effectiveness of audit processes. The practical relevance of the results lies in improving governance and financial management in Ifes, increasing the efficiency and effectiveness of the audit. The results indicate that managers and auditors can improve their practices by better aligning accounting information with institutional objectives. This study stands out for emphasizing the central role of accounting information in RBA and offering recommendations to strengthen internal auditing in Ifes.

Keywords: public sector financial statements; accounting information; internal audit; risk-based audit.

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

Data de submissão: 02/06/2024
Data de aprovação: 28/08/2024
Data de versão final: 23/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU, 2019), a Auditoria Baseada em Riscos (ABR) é composta por processos, abordagens e metodologias que buscam concentrar o trabalho nos aspectos mais relevantes para a entidade. Além disso, a ABR é uma metodologia que assegura que o sistema de gestão de riscos está funcionando conforme exigido pelo conselho. Maia e Oliveira (2019) ressaltam que a abordagem da ABR contribui para a eficiência do sistema de controle interno e para a atuação eficaz da auditoria interna, aprimorando as ações realizadas na organização e reduzindo a probabilidade de irregularidades. Assim, assegura à alta administração que o gerenciamento dos riscos está sendo executado de maneira eficaz. Baldissera e Goularte (2019) complementam essa visão,

afirmando que o principal objetivo da ABR é identificar os riscos mais significativos dentro de uma entidade, priorizando as áreas onde foram detectadas maiores falhas nos controles e oferecendo uma perspectiva futura, ao contrário da auditoria interna tradicional, que se concentra no passado.

Dessa forma, a abordagem de riscos associa a auditoria interna com a estrutura de gestão de riscos da entidade, permitindo avaliar os riscos, planejar as auditorias e apontar as medidas necessárias. Em última análise, a ABR não se trata de auditar os riscos, mas sim de avaliar as respostas adotadas pela alta administração. A metodologia da ABR integra a auditoria interna ao sistema global de gestão de riscos de uma organização, permitindo que a auditoria interna assegure à alta administração que os riscos estão sendo gerenciados de forma eficaz, alinhados ao apetite por riscos da organização (Baldissera; Goularte, 2019).

É oportuno destacar que nas últimas décadas os sistemas de contabilidade pública foram marcados pela internacionalização das normas, bem como pela busca do aprimoramento da divulgação das informações contábeis e a orientação para o processo de tomada de decisão no setor público. Nesse cenário, surge as *Internacional Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) que foram confeccionadas pelo *Internacional Public Sector Accounting Standards Boards* (IPSASB), do *International Federation of Accountants* (Ifac) com a atribuição de desenvolver normas contábeis de alta qualidade para a elaboração das demonstrações contábeis das entidades públicas (Calado; Teixeira, 2016; CFC, 2016).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2018) em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a Contabilidade tem como objeto o patrimônio das instituições públicas e sua função compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial das entidades do setor público, conforme previsto na Lei nº 4.320 (1964). E, segundo essa mesma norma, em seu art. 94, a contabilidade deve registrar analiticamente "todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua

guarda e administração" (STN, 2018; Brasil, 1964).

O manual determina ainda que sejam observadas as demais regras pertinentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação do conjunto dos ativos e passivos, bem como as suas respectivas variações patrimoniais, pois segundo este, para o bom entendimento "da formação, composição e evolução do patrimônio" faz-se necessária a compreensão lógica dos registros patrimoniais (STN, 2018, p. 144).

Além disso, essa avaliação e mensuração dos ativos e passivos são fundamentais para o controle do conjunto do patrimônio público da administração pública e num ambiente de mudanças nas normas, implica a necessidade de mudança também na conduta dos profissionais que atuam na área (Cavalcante *et al*., 2017).

De acordo com a Estrutura Conceitual (CFC, 2016), as organizações têm a prerrogativa de exigir a elaboração dos relatórios contábeis para atender as suas necessidades específicas e também utilizar a informação fornecida para os seus propósitos, inclusive para a auditoria. Por outro lado, a assimetria informacional apresenta riscos e ela ocorre quando um agente possui mais informações do que outros. Para se mitigar esses riscos da assimetria informacional, uma forma é a evidenciação de informações contábeis e financeiras sobre o desempenho do próprio governo (Boente, 2021).

É relevante destacar que a correta utilização das informações dos demonstrativos contábeis no planejamento das auditorias é fundamental para assegurar a transparência e a conformidade com as normas e regulamentos. Nesse sentido, a Auditoria Baseada em Riscos (ABR) é essencial para avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

De acordo com De Vasconcelos *et al*. (2024), a administração pública frequentemente demonstra uma falta de disposição para seguir as regras estabelecidas para o gerenciamento da sua gestão. Esse gerenciamento poderia ser aprimorado com a instituição de um controle interno para avaliar os atos e fatos contábeis, financeiros, operacionais e fiscais,

bem como os seus devidos registros nos demonstrativos exigidos pelas premissas contábeis e atuariais. Tais requisitos são estipulados nos normativos constitucionais, legais e infralegais.

A ABR assume um papel relevante ao examinar se os controles internos estão alinhados aos objetivos, políticas e normas internas da organização, promovendo a eficiência dos processos e a proteção do patrimônio da instituição. Diferente da auditoria tradicional focada apenas na verificação dos controles internos, a ABR, que se concentra nos riscos operacionais, pode agregar mais valor (Keske; Bauer, 2017).

Simionato (2020) analisou, no âmbito da saúde pública, o impacto da ABR na atualidade, comparando o contexto nacional com o internacional. Concluiu-se que, em estudos estrangeiros, o gerenciamento de riscos e a ABR já são partes integradas das políticas administrativas institucionais sistêmicas, onde setores assistenciais e administrativos colaboram para elaborar diretrizes, treinamentos e sistemas digitais que reduzem erros e más práticas. No cenário nacional, ainda se observa uma falta de compreensão sobre a abrangência da segurança do paciente e o gerenciamento de riscos. O estudo chama atenção para o fato de que é essencial que, no Brasil, a ABR seja desenvolvida como uma ferramenta de qualidade e gestão estratégica, para reduzir custos enquanto se garante a qualidade.

Diante do exposto, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: qual é a percepção dos auditores internos sobre as variáveis contábeis, extraídas dos demonstrativos contábeis, que impactam o planejamento dos trabalhos de auditoria? O objetivo geral da pesquisa é investigar, na perspectiva dos auditores internos, quais variáveis contábeis, extraídas dos demonstrativos contábeis, impactam no planejamento dos trabalhos de auditoria. Os objetivos específicos incluem: discutir a percepção dos auditores internos no processo de auditoria interna nas Ifes e suas interações com a contabilidade; e analisar a percepção dos auditores internos, no que tange ao uso das informações contábeis, orçamentárias e financeiras no contexto da Auditoria Baseada em Riscos (ABR).

A pesquisa se justifica pela necessidade de discutir o uso das informações contábeis no planejamento e desenvolvimento dos trabalhos de auditoria sob a perspectiva da Auditoria Baseada em Riscos (ABR) no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). As Ifes, como entidades da administração indireta do Governo Federal, possuem patrimônio próprio e autonomia administrativa, sendo majoritariamente financiadas por recursos do Tesouro Nacional. Essas instituições desempenham um papel essencial no desenvolvimento do ensino, da pesquisa, da extensão universitária e da inovação no Brasil.

O estudo está organizado nas seguintes seções: além desta introdução, a seção dois apresenta o referencial teórico, abordando a auditoria no setor público, a metodologia da Auditoria Baseada em Risco e estudos anteriores. Na terceira, detalha-se a metodologia da pesquisa, enquanto a quarta trata dos dados e análises. Finalmente, a seção cinco oferece as considerações finais, destacando os principais resultados, limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo abrange três principais tópicos relacionados à auditoria no setor público. O primeiro tópico aborda a auditoria no setor público, apresentando seus conceitos e funções, com ênfase na sua importância para o controle e verificação dos dados contábeis, assim como para a fiscalização dos atos de gestão pública. O segundo tópico trata da Auditoria Baseada em Riscos (ABR), uma metodologia que integra a auditoria interna ao gerenciamento de riscos, destacando os benefícios e desafios dessa abordagem e seu papel estratégico na governança das instituições públicas. Por fim, o terceiro tópico revisa estudos anteriores sobre a evolução das práticas de auditoria interna e ABR no setor público, analisando as variáveis contábeis que influenciam o planejamento das auditorias e as adaptações das práticas auditivas às exigências legais e tecnológicas.

2.1 Auditoria no setor público

A auditoria é uma técnica especializada da contabilidade, que tem por objetivo testar a eficácia e a eficiência dos diversos controles implantados numa determinada instituição a fim de emitir opinião sobre um conjunto determinado de dados (Attie, 2011).

Segundo Braga (2013), a auditoria é fundamentada na própria contabilidade, atuando como um mecanismo de verificação dos demonstrativos contábeis em um contexto de processos delegatários nas instituições. Dessa forma, a auditoria se baseia na avaliação dos dados contábeis e no controle patrimonial. No setor público, os controles vão além da simples avaliação de dados contábeis, eles abrangem também outros aspectos do patrimônio, dos orçamentos e dos atos de gestão na administração.

A auditoria no setor público ou auditoria governamental tem sido estudada em vários países no mundo, bem como a sua qualidade colocada em questão e discutida por décadas, especialmente nos Estados Unidos, onde as preocupações se voltaram ao processo prestação de contas, em razão de diversos problemas financeiros em muitas cidades daquele país (Christensen *et al*., 2016).

Assim, a literatura tem apontado que a qualidade da auditoria governamental vem ganhando relevância e os resultados dos estudos têm evidenciado as condições precárias de grande parte dos trabalhos de auditoria o que, por sua vez, incentiva o debate acerca da relação entre serviços de auditoria e a qualidade dos trabalhos que vêm sendo realizados no setor público (Samelson, *et al*., 2006).

Portanto, definir e mensurar a qualidade da auditoria deve contribuir para o aumento do grau de confiança dos usuários sobre os demonstrativos contábeis do setor público (Lowensohn *et al*., 2007).

2.2 Auditoria Baseada em Riscos (ABR)

De acordo com o *Institute of Internal Auditors* (IIA) é uma metodologia que associa a auditoria interna ao arcabouço global de gestão de riscos de uma organização (De Brito *et al*., 2017). A gestão de riscos por sua vez pode ser entendida como um "conjunto de procedimentos por meio dos quais as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar negativamente o alcance dos objetivos". Esta busca contribui para o melhoramento do desempenho da organização, identificando oportunidades, reduzindo a probabilidade e/ou impacto dos riscos inerentes e apoiando princípios éticos e às normas legais vigentes (Vieira *et al*., 2019, p. 12).

A Auditoria Baseada em Riscos ou ABR é, segundo Grifiths (2005), citado por De Brito *et al*. (2017), o desenvolvimento mais significativo e mais emocionante da história da atividade de auditoria interna e possui o potencial de alavancar para níveis altíssimos não só a reputação, mas também o valor agregado da profissão de auditor.

A ABR tem papel relevante por examinar os controles internos e se estes estão alinhados aos objetivos, políticas e normas internas da organização, visando promover a eficiência e a eficácia dos processos e a proteção do patrimônio da instituição. A auditoria interna baseada nos riscos operacionais pode acrescentar mais valor do que a auditoria baseada apenas na verificação dos controles internos (Keske; Bauer, 2017).

ABR é uma ferramenta essencial para empresas que buscam uma avaliação independente da Gestão de Riscos. O sucesso da ABR depende de um plano de implementação bem estruturado. Além disso, uma auditoria interna tradicional bem desenvolvida, com controle interno eficaz, facilita a transição para a ABR. Para a correta implantação da ABR, é necessário um ambiente de gestão robusto e o envolvimento efetivo da equipe de auditoria (Pinho; Bezerra, 2020).

A evolução da ABR, se confunde com a evolução do próprio sistema de controle interno e externo do setor público, no sentido de contribuírem como aprimoramento da gestão pública e nesse processo, é possível se observar a forte influência de organismos multilaterais e práticas internacionais, a exemplo do *Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso), International Federation of Accountants (Ifac), The Institute of Internal Auditors (IIA), International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai)*. O que vem consolidando a ABR enquanto elemento fundamental para potencializar e resguardar o valor organizacional das instituições públicas brasileiras, ao proporcionar elementos para a avaliação, consultoria e aconselhamento baseados em risco (Fusco; Cruz, 2022; CGU, 2017).

Esses achados ressaltam a importância de estudos sobre a ABR, pois fornecem informações relevantes sobre como fortalecer a gestão de riscos e a auditoria interna, elementos essenciais para a sustentabilidade e o sucesso organizacional.

2.3 Estudos anteriores relacionados

Para o presente estudo, considera-se relevante apresentar alguns estudos publicados nos últimos cinco anos que abordam a evolução e as práticas recentes na auditoria interna e auditoria baseada em risco no setor público.

De Brito *et al*., (2016) teve objetivo identificar os benefícios e desafios na implantação da ABR no âmbito das Ifes obtendo dados coletados por questionário aplicado aos auditores internos, e tratados estatisticamente por meio a técnica de análise fatorial extraindo fatores que representem grupos de benefícios e de desafios na implantação da ABR, sendo extraídos dois fatores que representando os benefícios e três fatores representando os desafios na implantação da ABR, a saber: os fatores de benefícios da implantação da ABR foram denominados “consolidação da gestão de riscos” e “aperfeiçoamento da comunicação e monitoramento

de auditorias" e os de desafios implantação foram denominados "aspectos normativos", "falta de apoio da alta administração" e "estrutura de gestão de riscos inadequada".

No estudo de Câmara e Lima (2017), os Tribunais de Contas como usuário da informação contábil, onde a maioria dos dirigentes entende que as: Provenientes das Demonstrações Contábeis (DCs) e Notas Explicativas (NEs) são relevantes quando influenciam os usuários na tomada de decisão e são úteis também às auditorias não contábeis. Este estudo apontou que o Balanço Patrimonial (BP) é o demonstrativo que mais contribui nas auditorias contábeis, por sua vez, o Balanço Orçamentário (BO) tem relevância para os processos de contas.

O estudo de Politis (2019) destaca a evolução das funções dos departamentos de auditoria interna, que passaram a gerir uma variedade de riscos além dos financeiros para agregar valor às organizações. No entanto, há uma escassez de estudos acadêmicos sobre auditoria interna baseada em risco no setor público. O artigo propõe uma abordagem para auditorias internas nesse setor, baseada nas novas funções da auditoria interna e na experiência da reforma da administração pública grega, exemplificando sua aplicação em uma autarquia local grega.

O estudo de Eulerich *et al*. (2020), por sua vez, destaca a necessidade de ajustar continuamente as atividades de auditoria interna para acompanhar a rápida evolução dos riscos nas empresas. A Auditoria Contínua (CA) é proposta como uma metodologia eficaz para incorporar uma avaliação contínua dos riscos no Planejamento da Auditoria Baseado em Risco (RBAP). O estudo identifica fatores que favorecem o uso eficiente da CA no RBAP, incluindo a análise de dados, a colaboração com comitês de auditoria e auditores externos, e a aplicação dos resultados da auditoria interna na prevenção de fraudes.

Boente (2021), ao avaliar a capacidade informacional das demonstrações contábeis e fiscais, considerou 43 variáveis contábeis e fiscais, selecionadas com base na literatura, em diferentes relatórios. Apresentou

em seus resultados contribuições como referências para uma melhor a comunicação com os principais *stakeholders* das informações contábeis e fiscais do setor público. Seus achados apontam para as potencialidades de cada relatório estudado, possibilitando o uso complementar destas informações nas atividades de planejamento, bem como monitoramento da situação patrimonial e fiscal do Estado brasileiro.

Marino (2021) objetivou analisar a performance das três Ifes sediadas na Região Metropolitana do Recife, por meio dos indicadores contábeis de desempenho obtidos a partir da análise das demonstrações contábeis destas instituições, selecionando 54 indicadores do estudo de Lima e Diniz (2016) e mais dois próprios e como resultado obtidos, apontou a relevância da análise das demonstrações contábeis do setor público, "como um instrumento a ser utilizado no dia a dia pela administração pública para fins de auxílio dos processos decisórios e de planejamento, bem como de prestação de contas à sociedade acerca da gestão dos recursos públicos" (Marino, 2021, p. 136)

Aslan (2021) enfatiza a importância das auditorias de qualidade no setor público para a proteção dos bens públicos, combate à corrupção e garantia de prestação de contas, elementos fundamentais para o bem-estar social. A eficácia dessas auditorias está ligada às competências dos auditores públicos, que variam entre as Instituições Superiores de Controle (ISC) em diferentes países, como a União Europeia, Estados Unidos, Reino Unido e Turquia. Com o avanço tecnológico, como a Inteligência Artificial e a Indústria 4.0, essas competências estão evoluindo, tornando-se cada vez mais essenciais habilidades como conhecimento tecnológico, inteligência emocional, pensamento crítico e comunicação eficaz.

Walraven *et al*. (2022) analisaram a implantação da gestão de riscos na unidade de auditoria interna do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), conforme as Resoluções do CNJ. A pesquisa, de caráter descritivo e qualitativo, mostra que a implementação resultou na criação de um manual de

gestão de riscos, na formação de um comitê específico e na realização da primeira auditoria com essa nova metodologia.

O estudo de Anran *et al*. (2023) analisa a aplicação da Auditoria Baseada em Riscos (ABR) no setor público da Malásia, explorando suas vantagens e os desafios enfrentados durante sua implementação. A pesquisa conclui que a ABR é uma metodologia eficaz para fornecer uma avaliação independente e objetiva dos riscos de uma organização, o que torna as auditorias mais eficientes. Contudo, a implementação na Malásia enfrenta obstáculos significativos, como requisitos legislativos, escassez de recursos, acesso limitado a dados e duplicação de trabalho.

O presente estudo se diferencia dos estudos apresentados ao focar na análise específica das variáveis contábeis, extraídas dos demonstrativos financeiros, que impactam o planejamento dos trabalhos de auditoria, a partir da perspectiva dos auditores internos. Enquanto os estudos anteriores exploram a evolução das práticas de auditoria, particularmente no contexto da auditoria baseada em risco e das adaptações tecnológicas e regulatórias, a presente pesquisa aborda diretamente a influência das informações contábeis no processo decisório dos auditores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo da pesquisa – investigar, na perspectiva dos auditores internos, quais variáveis contábeis extraídas dos demonstrativos contábeis impactam o planejamento dos trabalhos de auditoria – são apresentados a seguir os aspectos metodológicos propostos para o estudo.

A pesquisa será classificada, quanto ao seu objetivo, como sendo do tipo descritiva, pois esta busca descrever determinada população ou fenômeno, ou ainda, segundo Gil (2002), estabelecer relação entre variáveis. A pesquisa descritiva configura-se como um intermédio entre as pesquisas exploratórias e a pesquisa explicativa, pois não é tão preliminar quanto uma e nem tão aprofundada como a outra. Ademais, a pesquisa descriti-

va tem grande relevância para a ciência contábil, na busca dos esclarecimentos das características determinadas e os aspectos que a ela é inerente (Raupp; Beuren, 2006).

Trata-se de um estudo de campo que, conforme Prodanov e Freitas (2013), visa observar os fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, coletando dados relacionados e registrando as variáveis consideradas relevantes para a análise na pesquisa.

Para a coleta dos dados analisados na pesquisa, foi utilizado um questionário objetivo (Survey) aplicado por meio eletrônico, de forma anônima, portanto, sem identificação do respondente e compreendida, portanto, nos termos da Resolução CNS nº 510, de 2016, em seu artigo 2º, XIV. Embora não submetida à Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) através da plataforma Brasil, todas as diretrizes preconizadas pela Resolução CNS nº 510/2016, que estabelece normas éticas para a realização de pesquisas em ciências humanas e sociais, e garante a proteção dos direitos e a integridade dos participantes do estudo, foram criteriosamente observadas pelos autores.

O universo da pesquisa é composto de aproximadamente 600 servidores, na função de auditores, lotados nas unidades de auditoria interna das Instituições Federais de Ensino (Ifes) que integram a rede federal de ensino superior, vinculadas ao Ministério da Educação, totalizando 111 instituições, sendo: 69 universidades federais, 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, 1 universidade tecnológica federal, 2 centros federais de educação tecnológica, além da empresa brasileira de serviços hospitalares. A definição da amostra, foi calculada com um nível de segurança de 90% e uma margem de erro de 8,93%, portanto, definida a amostra de 74 respondentes.

As perguntas eram de múltipla escolha, organizadas em uma escala de 10 pontos, para medir o grau de discordância/concordância, onde 1 indicava “nenhuma concordância” e 10 “muita concordância.” Conforme Gil (2002), o questionário é uma ferramenta valiosa na análise de opini-

ões e atitudes. Os questionários foram aplicados a auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior, selecionados aleatoriamente. A estrutura do questionário baseou-se em uma revisão da literatura sobre indicadores e informações geradas a partir dos demonstrativos contábeis do setor público. Para a construção do referencial teórico, foi utilizada pesquisa bibliográfica (artigos científicos e produções acadêmicas, como teses e dissertações) e pesquisa documental (leis, normativos e outros documentos pertinentes ao tema).

A pesquisa adotará uma abordagem quantitativa, com a análise dos dados realizada por meio da Análise Fatorial por Componentes Principais, visando identificar informações e indicadores dos demonstrativos contábeis que contribuam para o planejamento da auditoria. Conforme Matos e Rodrigues (2019, p.10), a análise fatorial é útil "para investigar padrões ou relações latentes em um grande número de variáveis e determinar se essas informações podem ser resumidas em um conjunto menor de fatores". Segundo Hair Jr. *et al*. (2009), a análise fatorial é uma técnica de interdependência que tem como principal objetivo definir a estrutura subjacente entre as diversas variáveis analisadas.

As variáveis utilizadas nos questionários estão apresentadas no Quadro 1, "Entendimento e contribuições para a qualidade," e no Quadro 2, "Indicadores contábeis como variáveis fatoriais".

Quadro 1 – Entendimento e contribuições para a qualidade

Variável	Descrição
EABR	Na sua percepção, qual o seu grau de entendimento sobre os conceitos das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos?
QABR	Na sua percepção, qual o grau de contribuição das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos para a qualidade no processo de auditoria interna?
EADC	Na sua percepção, qual o seu grau de compreensão sobre as informações evidenciadas pelos Demonstrativos Contábeis do Setor Público?
QADC	Na sua percepção, qual o grau de contribuição das Informações dos Demonstrativos Contábeis do Setor Público para o planejamento e ao desenvolvimento da atividade de Auditoria Interna no setor público?

Fonte: dados da pesquisa (2021).

No Quadro 2, estão apresentadas as variáveis (fatores) e suas descrições para a análise Fatorial.

Quadro 2 – Indicadores contábeis como variáveis fatoriais

Variável	Descrição
CCL	**Capital Circulante Líquido** demonstra em valor absoluto o nível de liquidez ou a capacidade financeira da entidade em cumprir com os seus compromissos a pagar de curto prazo, obtido pelo ativo circulante (excluídos o almoxarifado, as VPDs antecipadas e os investimentos do RPPS) – passivo circulante.
LC	**Liquidez Corrente** evidencia a mesma informação do capital circulante líquido, ou seja, a magnitude relativa do caixa, só que em forma de indicador, objetivo pela relação entre ativo circulante (excluídos o almoxarifado, as VPDs antecipadas e os investimentos do RPPS) / passivo circulante.
LS	**Liquidez Seca** evidencia a magnitude relativa do caixa, mas sem considerar os estoques. Este indicador revela a possibilidade de a entidade cumprir com suas obrigações de curto prazo contando apenas com itens monetários de maior liquidez. Obtido pela relação entre ativo circulante (excluídos o almoxarifado, as VPDs antecipadas e os investimentos do RPPS - estoques) / passivo circulante.
LI	**Liquidez Imediata** evidencia se a quantia de recursos disponíveis no caixa/bancos é suficiente para o pagamento imediato dos compromissos a pagar de curto prazo, e é obtido pela relação das disponibilidades / passivo circulante.
END	**Endividamento ou Participação de Capitais de Terceiros** revela a dependência da entidade a capitais de terceiros. É obtido pela relação entre a soma do passivo circulante + passivo não circulante / patrimônio líquido.
COM	**Composição do Endividamento ou Qualidade da Dívida** demonstra qual o volume da dívida de curto prazo em relação à dívida total do exercício. É obtido pela relação entre passivo circulante / passivo total (que é o passivo circulante + passivo não circulante).
LG	**Solvência de Longo Prazo ou Liquidez Geral** revela a capacidade de pagamento de todas as dívidas da entidade no curto e longo prazo, contando com os ativos circulantes e realizáveis de longo prazo. É obtido pela relação entre a ativo circulante (excluído o almoxarifado e as VPDs antecipadas) + o realizável longo prazo / passivo total.
SF	**Superávit Financeiro** evidencia a posição financeira ou resultado financeiro acumulado. Revela o nível de recursos internos da entidade, representa uma boa medida de liquidez, obtido pela diferença entre ativo financeiro – passivo financeiro.
RVP	**Resultado das Variações Patrimoniais** mostra se houve superávit ou déficit patrimonial, em suma, revela o resultado patrimonial. Em termos relativos é obtido pela relação entre Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) / Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)

Quadro 2 – Indicadores contábeis como variáveis fatoriais (continuação)

Variável	Descrição
IAC	**Índice de *Accruals*** evidencia o quanto do resultado patrimonial se converteu em caixa do exercício devido aos efeitos do regime de competência sobre as transações e é obtido pela relação entre resultado patrimonial / resultado do orçamento corrente.
RCO	**Representatividade do Caixa Operacional** que demonstra o potencial da entidade em financiar suas atividades. Obtido pela relação entre caixa gerado pelas operações / despesas operacionais.
IAD	**Indicador de Amortização da Dívida** evidencia qual a parcela dos recursos gerados pela entidade para pagamento das dívidas. Obtido pela relação proporcional entre passivo total / caixa gerado pelas operações.
IAO	**Indicador da Atividade Operacional** revela a capacidade da entidade em gerar resultado operacional ou a dependência da entidade a recursos de terceiros, por meio da análise da parcela da geração líquida de caixa. Obtido a partir da relação entre o caixa gerado pelas operações / geração líquida de caixa total.
IEF	**Desempenho da Arrecadação, ou Indicador da Eficiência da Receita** evidencia se houve excesso de arrecadação para atender as ações não autorizadas inicialmente no orçamento. É a relação proporcional da receita realizada / receita prevista.
DDO	**Desempenho da Despesa Orçamentária ou Indicador da Eficiência da Despesa** demonstra a relação entre as despesas empenhadas e a dotação inicial mais os créditos adicionais e se obtém a partir da relação entre despesa executada ou empenhada / despesa prevista.
POR	**Resultado da Previsão Orçamentária** representa a relação entre a previsão inicial e adicional e o montante dos créditos iniciais e adicionais autorizados na Lei Orçamentária. É a relação entre previsão atualizada / dotação atualizada.
REO	**Resultado da Execução Orçamentária** evidencia o equilíbrio, superávit ou déficit. É a relação entre receita executada (arrecadada) / despesa executada (empenhada).
RCOR	**Resultado do Orçamento Corrente, Índice de Financiamento dos Gastos Correntes** mostra a cobertura do custeio, ou seja, o quanto das receitas operacionais estão comprometidas com as despesas correntes. É a relação entre receita corrente / despesa corrente.
RCAP	**Resultado do Orçamento de Capital** evidencia o modo de financiamento dos gastos de capital. É a relação entre receita de capital / despesa de capital.
RFEO	**Resultado Financeiro Real da Execução Orçamentária** evidencia a geração do fluxo financeiro real a partir da relação entre receita orçamentária arrecadada / despesa orçamentária paga.
REEO	**Resultado da Execução Extraorçamentária** evidencia a cobertura das despesas extra orçamentária pelas receitas extraorçamentárias e se obtém a partir da relação proporcional entre a receita extraorçamentária / despesa extraorçamentária.

Quadro 2 – Indicadores contábeis como variáveis fatoriais (continuação)

Variável	Descrição
REF	**Resultado da Execução Financeira** demonstra a cobertura financeira das despesas pelas receitas do fluxo orçamentário e extra orçamentário, obtém-se pela relação entre a receita (orçamentária + extraorçamentária) / despesa (orçamentária + extraorçamentária)
RSF	**Resultado dos Saldos Financeiros** evidencia a movimentação dos saldos de caixa no exercício corrente a partir da relação do saldo final do exercício corrente / saldo do exercício anterior.

Fonte: adaptado de Almeida-Santos (2014); Marino (2021); Kohama (2009).

4 DADOS E ANÁLISES

4.1 Estatística Descritiva

Após aplicação do questionário, foram coletadas as respostas de 74 (setenta e quatro) respondentes, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Características dos respondentes da amostra

Sexo	Frequência absoluta	Frequência relativa
1 - Masculino	42	56.76%
2 - Feminino	32	43.24%
Total	**74**	**100.00%**
Faixa etária	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - De 20 a 30 anos	1	1.35%
2 - De 31 a 40 anos	35	47.30%
3 - De 41 a 50 anos	22	29.73%
4 - Mais de 50 anos	16	21.62%
Total	**74**	**100.00%**
Grau de formação	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Graduação	3	4.05%
2 - Especialização	32	43.24%
3 - Mestrado	35	47.30%
4 - Doutorado	4	5.41%
Total	**74**	**100.00%**

Tabela 1 – Características dos respondentes da amostra (continuação)

Área de formação	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Ciências contábeis	37	50.00%
2 - Administração	4	5.41%
3 - Economia	10	13.51%
4 - Direito	19	25.68%
5 - Outras áreas de formação	4	5.41%
Total	**74**	**100.00%**
Cargo ou função de atuação	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Auditor(a)	44	59.46%
2 - Chefe(a) da unidade de auditoria	30	40.54%
Total	**74**	**100.00%**

Fonte: dados da pesquisa (2021).

A amostra é composta em sua maioria (56,7%) de auditores do sexo masculino, sendo que a faixa etária predominante está acima dos 30 anos até os 40 anos (47,3%), entre 40 e 50 anos o percentual é de 29,7%. Quanto ao grau de instrução, 43,2% têm nível de especialização e 47,3% têm nível de mestrado e a área de formação é de 50% apenas na área contábil, que é a principal área de interesse do presente estudo. Os cursos de economia e administração somam 18,9%, o de direito 26,7% e outras áreas 5,4%.

Entre os respondentes da amostra, 40,5% ocupam a posição de auditor chefe na unidade de auditoria interna. A Tabela 2 a seguir apresenta a experiência dos participantes em atividades na administração pública, bem como especificamente em atividades de auditoria interna.

Tabela 2 – Expertise dos respondentes da amostra

Experiência em administração pública	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Até 5 anos	7	9.46%
2 - De 6 a 10 anos	18	24.32%
3 - De 11 a 15 anos	29	39.19%
4 - Mais de 15 anos	20	27.03%
Total	**74**	**100.00%**
Experiência em auditoria interna	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Até 5 anos	17	22.97%
2 - De 6 a 10 anos	30	40.54%
3 - De 11 a 15 anos	17	22.97%
4 - Mais de 15 anos	10	13.51%
Total	**74**	**100.00%**
Possui curso de formação complementar em análise das demonstrações contábeis do setor público	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Não possui	59	79.73%
2 - Até 60 horas	10	13.51%
3 - De 61 a 120 horas	1	1.35%
4 - De 121 a 180 horas	1	1.35%
5 - Mais de 180 horas	3	4.05%
Total	**74**	**100.00%**
Possui curso de formação complementar em Auditoria Baseada em Riscos (ABR)	**Frequência absoluta**	**Frequência relativa**
1 - Não possui	18	24.32%
2 - Até 60 horas	43	58.11%
3 - De 61 a 120 horas	6	8.11%
4 - De 121 a 180 horas	1	1.35%
5 - Mais de 180 horas	6	8.11%
Total	**74**	**100.00%**

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Mais de 66% dos respondentes possuem mais de 10 anos de experiência em administração pública, representando aproximadamente dois terços da amostra. Em relação à experiência em auditoria interna, mais de 77% dos participantes indicaram ter mais de 10 anos de atuação na área.

A fim de identificar possível familiaridade dos respondentes com a temática do estudo, foram apresentadas questões para identificar se este "possui curso de formação complementar em análise das demonstrações contábeis do setor público". Como resultado, observou-se que embora a maioria tenha formação em ciências contábeis e experiência superior a 10 anos na atividade de auditoria interna, quase 80% do total dos respondentes não possuem qualquer curso complementar.

Também foi questionado se o respondente "possui curso de formação complementar em Auditoria Baseada em Riscos (ABR)" identificou-se que 24% não possuem qualquer formação e 58,1% têm formação de, no máximo, 60 horas.

Foi questionado aos respondentes sobre "qual o seu grau de entendimento sobre os conceitos das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos (EABR)" e "qual o grau de contribuição das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos para a qualidade no processo de auditoria interna (QABR)".

Ainda se questionou, a partir de uma escala de 10 (dez) pontos e segundo a percepção destes, qual o "grau de compreensão sobre as informações evidenciadas pelos Demonstrativos Contábeis do Setor Público (EADC)" e "qual o grau de contribuição das informações dos demonstrativos contábeis do setor público para o planejamento e ao desenvolvimento da atividade de Auditoria Interna no setor público (QADC)". Os resultados das respostas estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Percepções sobre entendimento e contribuições para a qualidade

Variable	*Obs*	*Mean*	*Std. Dev.*	*Min*	*Max*
EABR	74	7.256757	1.544418	3	10
QABR	74	8.837838	1.394972	4	10
EADC	74	6.081081	2.255931	1	10
QADC	74	7.297297	2.17539	2	10

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do *software* Stata.

É possível observar que o grau de entendimento (segundo a percepção própria) para os a Auditoria Baseada em Risco (EABR) e Informações dos Demonstrativos Contábeis (EADC) são respectivamente 7,25 e 6,08.

Contudo, ao se questionar sobre as contribuições das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos para a qualidade no processo de Auditoria Interna (QABR), essa média é de 8,83 e as contribuições das Informações dos Demonstrativos Contábeis do Setor Público para o planejamento e ao desenvolvimento da atividade de Auditoria Interna no setor público (QADC). Foi testada uma possível correlação entre o "grau de entendimento sobre os conceitos das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos" (EABR) e o "grau de contribuição das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos para a qualidade no processo de auditoria interna" (QABR), como apresentado na Tabela 4.

4.2 Correlação de Pearson

Tabela 4 – Correlação de Pearson (EABR, QABR)

	EABR	QABR
EABR	1.0000	
QABR	0.4583	1.0000

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do *software* Stata.

Observou-se que há uma correlação positiva, porém fraca, na ordem de 0,4583, portanto, não se pode afirmar seguramente que a autopercepção sobre o domínio dos conceitos da ABR está relacionada a percepção de que a metodologia da ABR contribui para a qualidade do processo de auditoria interna.

Foi testada ainda a possível correlação entre o "grau de compreensão sobre as informações evidenciadas pelos Demonstrativos Contábeis do Setor Público (EADC)" e "qual o grau de contribuição das Informações dos Demonstrativos Contábeis do Setor Público para o planejamento e ao desenvolvimento da atividade de Auditoria Interna no setor público (QADC)" conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Correlação de Pearson (EADC, QADC)

	EADC	QADC
EADC	1.0000	
QADC	0.2686	1.0000

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do *software* Stata.

Assim como no teste de correlação anterior, não se confirmou correlação entre percepção sobre compreensão das informações dos Demonstrativos Contábeis do Setor Público (EADC) e a percepção da contribuição das Informações dos Demonstrativos Contábeis do Setor Público para o planejamento e ao desenvolvimento da atividade de Auditoria Interna no setor público (QADC). A seguir, será apresentada Análise Fatorial por Componentes Principais.

4.3 Análise fatorial por componentes principais

Foi feita a análise, a partir da técnica de análise fatorial para o tratamento dos dados. Na Tabela 6 a seguir, estão apresentadas as informações descritivas de cada fator (já explicados no Quadro 2, anteriormente).

Tabela 6 – Estatística Descritiva dos Fatores

Variable	*Obs*	*Mean*	*Std. Dev.*	*Min*	*Max*
CCL	74	6.581081	2.632811	1	10
LC	74	6.513514	2.597381	1	10
LS	74	6.648649	2.603646	1	10
LI	74	6.891892	2.67186	1	10
END	74	6.581081	2.668983	1	10
COM	74	6.783784	2.565686	1	10
LG	74	6.716216	2.496684	1	10
SF	74	6.945946	2.504199	1	10
RVP	74	7.22973	2.441352	1	10
IAC	74	6.22973	2.651168	1	10
RCO	74	6.756757	2.642181	1	10

Tabela 6 – Estatística Descritiva dos Fatores (continuação)

Variable	*Obs*	*Mean*	*Std. Dev.*	*Min*	*Max*
IAD	74	6.581081	2.611916	1	10
IAO	74	6.783784	2.62376	1	10
IEF	74	6.986486	2.54544	1	10
DDO	74	7.5	2.33643	1	10
POR	74	7.364865	2.513385	1	10
REO	74	7.567568	2.575337	1	10
RCOR	74	7.418919	2.596134	1	10
RCAP	74	7.310811	2.547767	1	10
RFEO	74	7.513514	2.342246	1	10
REEO	74	7.216216	2.500796	1	10
REF	74	7.324324	2.510843	1	10
RSF	74	7.189189	2.524812	1	10

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do *software* Stata.

Considerando a escala que possibilita uma pontuação mínima de 1 e máxima de 10 pontos, ao se analisar os fatores da Tabela 6 acima, verifica-se maior média condicionada ao fator REO (que é o Resultado da Execução Orçamentária evidenciado pelo equilíbrio, superávit ou déficit orçamentário) de 7,56, RFEO (Resultado Financeiro Real da Execução Orçamentária evidenciado pela geração do fluxo financeiro real extraído entre Receita Orçamentária Arrecadada e a Despesa Orçamentária Paga efetivamente, e de 7,51 e DDO de 7,5 (Desempenho da Despesa Orçamentária ou Indicador da Eficiência da Despesa, que demonstra a relação entre as despesas empenhadas (executada) e a dotação inicial mais os créditos adicionais.

Embora as diferenças de médias não estejam acentuadas, infere-se que, na percepção dos auditores respondentes, a preocupação com o controle do gasto a partir do DDO, o equilíbrio orçamentário (REO) e financeiro observado no RFEO são preocupações legítimas a se considerar por ocasião do planejamento da auditoria, na metodologia da ABR.

A fim de se verificar a relevância estatística do conjunto de variáveis dispostas para análise no estudo, utilizou-se a medida de adequação de amostra de *Kaiser-Meyer-Olkim* (KMO) e o *Bartlett's test of sphericity* (BTS), que será apresentado na Tabela 7.

Tabela 7 – KMO and Bartlett's Test

Determinant of the correlation matrix Det	0.000
Bartlett test of sphericity	
Chi-square	2956.457
Degrees of	253
p-value	0.000
H0: variables are not intercorrelated	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy KMO	0.940

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do *software* Stata.

O Kaiser-Meyer-Olkin *Measure of Sampling Adequacy* ou KMO é calculado para variáveis individuais ou múltiplas e de acordo com Field (2009, p. 571) expressa a "razão da correlação ao quadrado para a correlação parcial ao quadrado entre as variáveis" do estudo. Valor de 0,940 para o resultado sugere que se o presente estudo apresenta uma amostra com padrões de relação compactos, então a técnica de análise fatorial é apropriada para os dados estudados, pois se encontra em valor acima de 0,9 o que para Hutcheson e Sofroniou (1999) *apud* Field (2009), podem ser considerados como excelentes. O teste de Bartlett apresenta significância de 0,000, altamente significativo, portanto para os dados do estudo, o que permite o prosseguimento da análise fatorial, por ter essa significância inferior a 0,05 (Field, 2009).

Tabela 8 – Análise fatorial por componentes principais

Factor analysis/ correlation		Number of obs	=	74
Method: princi-pal-component	factors	Retained factors	=	2
Rotation: (unro-tated)		Number of params	=	45
Factor	**Eigenvalue**	**Difference**	**Proportion**	**Cumulative**
Factor1	17.81081	15.96693	0.7744	0.7744
Factor2	1.84388	1.12267	0.0802	0.8546
Factor3	0.72121	0.26610	0.0314	0.8859
Factor4	0.45511	0.10306	0.0198	0.9057
Factor5	0.35205	0.04668	0.0153	0.9210
Factor6	0.30538	0.06061	0.0133	0.9343
Factor7	0.24476	0.04811	0.0106	0.9449
Factor8	0.19665	0.01414	0.0085	0.9535
Factor9	0.18251	0.04468	0.0079	0.9614
Factor10	0.13782	0.01387	0.0060	0.9674
Factor11	0.12395	0.02356	0.0054	0.9728
Factor12	0.10039	0.01117	0.0044	0.9772
Factor13	0.08922	0.00776	0.0039	0.9810
Factor14	0.08146	0.01668	0.0035	0.9846
Factor15	0.06478	0.00681	0.0028	0.9874
Factor16	0.05797	0.00661	0.0025	0.9899
Factor17	0.05136	0.00697	0.0022	0.9921
Factor18	0.04439	0.00461	0.0019	0.9941
Factor19	0.03979	0.00688	0.0017	0.9958
Factor20	0.03290	0.00647	0.0014	0.9972
Factor21	0.02643	0.00385	0.0011	0.9984
Factor22	0.02258	0.00797	0.0010	0.9994
Factor23	0.01461	.	0.0006	1.0000

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do software Stata.

A rotação procura otimizar a estrutura do fator, assim tem como consequência, a importância relativa dos fatores é equalizada (Field,

2009). Foi possível identificar que o primeiro fator apresenta uma proporção de cerca de 77,44%, ou seja, esse fator demonstra em grande parte a percepção dos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior sobre o uso das informações dos demonstrativos contábeis para o planejamento dos trabalhos de auditoria.

Considerando os quatro primeiros fatores de forma cumulativa, possuem mais de 90% do poder explicativo das variâncias representadas na amostra do estudo, pois para Field (2009, p. 581), "os primeiros fatores explicam quantias relativamente grandes das variâncias" sobretudo o primeiro fator como demonstrado acima, restando aos demais, pequenas quantias das variâncias, conforme observa-se na Tabela 8.

Tabela 9 – Cargas de fator (matriz de padrão) e variações únicas

Variable	Factor1	Factor2	Uniqueness
CCL	0.8587	-0.1766	0.2314
LC	0.8415	-0.2143	0.2460
LS	0.8589	-0.2847	0.1813
LI	0.8776	-0.2594	0.1625
END	0.8643	-0.3741	0.1130
COM	0.9050	-0.2346	0.1259
LG	0.9379	-0.2417	0.0619
SF	0.9197	-0.1661	0.1265
RVP	0.8892	-0.1450	0.1883
IAC	0.8322	-0.2828	0.2274
RCO	0.8993	-0.2325	0.1371
IAD	0.8884	-0.2388	0.1538
IAO	0.9166	-0.1474	0.1381
IEF	0.8805	0.0465	0.2226
DDO	0.8464	0.3798	0.1393
POR	0.8120	0.4828	0.1076
REO	0.8641	0.3859	0.1044
RCOR	0.8580	0.4277	0.0809

Tabela 9 – Cargas de fator (matriz de padrão) e variações únicas (continuação)

Variable	Factor1	Factor2	Uniqueness
RCAP	0.9038	0.3088	0.0878
RFEO	0.9033	0.3038	0.0917
REEO	0.8917	0.3092	0.1092
REF	0.8704	0.3185	0.1410
RSF	0.9083	0.0866	0.1674

Fonte: dados da pesquisa (2021): saída do software Stata.

Os dados da Tabela 9 apontam que todas as demais variáveis do estudo apresentam forte correlação com o fator 1, contudo, para o fator 2, todas as variáveis apresentam uma correlação muito baixa, seja negativa nos treze primeiros fatores, seja positiva nos demais seguintes, porém todas muito baixas. Na matriz de carga fatorial se apresenta o "*Uniqueness*" que representa o percentual de variância perdida para compor os fatores extraídos de cada variável (Fávero; Belfiore, 2021).

É oportuno ressaltar que no estado da arte da auditoria no setor público tem sido destacada a importância da qualidade da auditoria governamental e a necessidade de aprimorar os trabalhos de auditoria para garantir a confiabilidade dos demonstrativos contábeis do setor público, conforme sugerido por Baldissera (2019). Nesse sentido, a percepção dos auditores internos das Ifes sobre a contribuição das informações contábeis para o planejamento de auditorias pode refletir a busca por maior qualidade e eficácia nos processos de auditoria no setor público.

Dessa forma, os resultados deste estudo contribuem para a atualização do estado da arte da auditoria no setor público e da ABR, ao fornecer informações sobre a percepção e utilização das informações contábeis no planejamento de auditorias nas Ifes. Essa correlação entre os resultados do estudo e o estado da arte da auditoria pode enriquecer o debate acadêmico e prático sobre a importância da transparência, qualidade e eficácia dos processos de auditoria no setor público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo sobre a percepção e utilização das informações contábeis no planejamento de auditorias baseadas em riscos pelos auditores internos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) contribui significativamente para a literatura e prática da auditoria no setor público.

A principal contribuição deste artigo reside na identificação da forte correlação das informações contábeis, orçamentárias e financeiras com o fator de planejamento dos auditores internos das Ifes, preenchendo assim uma lacuna, ao evidenciar a importância dessas informações para a eficácia dos processos de auditoria, no contexto da Auditoria Baseada em Riscos. O que antes não se sabia, mas agora se torna claro, é como as informações contábeis são percebidas e utilizadas pelos auditores internos das Ifes, destacando sua relevância para o planejamento e execução de auditorias eficazes.

Para a realização do estudo, coletou-se dados de questionários aplicados a 74 membros das auditorias internas das IFES. A análise estatística descritiva revelou que aproximadamente 66% dos respondentes têm mais de 10 anos de experiência em administração pública, e mais de 77% possuem mais de 10 anos de experiência em Auditoria Interna. Em relação à formação, mais de 52% possuem pós-graduação *stricto sensu* e 50% são formados em ciências contábeis.

Quanto à familiaridade com a temática do estudo, foram aplicadas questões para identificar a formação complementar dos respondentes em análise das demonstrações contábeis do setor público. Os resultados mostraram que quase 80% dos respondentes não possuem qualquer curso complementar nessa área. Em relação à formação em Auditoria Baseada em Riscos (ABR), constatou-se que apenas 24% não possuem qualquer formação, enquanto 58,1% têm formação de no máximo 60 horas.

Os respondentes foram questionados sobre a percepção do "seu grau de entendimento sobre os conceitos das metodologias da Auditoria

Baseada em Riscos (EABR)" e "o grau de contribuição das metodologias da Auditoria Baseada em Riscos para a qualidade no processo de Auditoria Interna (QABR)". Também foi questionada a percepção sobre o "grau de compreensão das informações evidenciadas pelos Demonstrativos Contábeis do Setor Público (EADC)" e "o grau de contribuição dessas informações para o planejamento e desenvolvimento da atividade de Auditoria Interna no setor público (QADC)". A análise da correlação entre a percepção do entendimento do conteúdo e o grau de contribuição para a ABR não apresentou correlação significativa.

Na análise fatorial, todas as variáveis do estudo mostraram forte correlação com o fator 1, enquanto para o fator 2, todas as variáveis apresentaram correlação muito baixa, seja negativa nos primeiros treze fatores ou positiva nos demais, mas todas muito baixas. Os dados apresentaram um KMO de 0,940, indicando uma amostra com padrões de relação compacta e apropriada para a técnica de análise fatorial. O primeiro fator, identificado como Capital Circulante Líquido, explicou mais de 77% da variância, refletindo amplamente a percepção dos auditores internos das Ifes sobre o uso das informações dos demonstrativos contábeis para o planejamento de auditorias na metodologia da ABR. Considerando cumulativamente os quatro primeiros fatores (Capital Circulante Líquido e indicadores de Liquidez Corrente, Seca e Imediata), obteve-se mais de 90% do poder explicativo das variâncias representadas na amostra do estudo.

Como limitações, a pesquisa captou apenas as percepções dos auditores e chefes das unidades de auditorias internas, excluindo outros membros de apoio da equipe, independentemente de sua formação. Os resultados deste estudo são relevantes não apenas para os auditores internos das Ifes, mas também para gestores públicos, órgãos de controle e pesquisadores na área de auditoria do setor público.

Ao compreender a importância das informações contábeis no contexto da Auditoria Baseada em Riscos (ABR), os achados podem orientar melhorias nas práticas de auditoria, promovendo uma gestão mais trans-

parente, eficiente e eficaz nas instituições públicas de ensino superior. Portanto, ao adotar uma abordagem prática e técnica, este estudo contribui de maneira única para a compreensão de como as variáveis contábeis orientam o planejamento da auditoria, oferecendo uma visão aplicada e específica que complementa as discussões mais amplas sobre a evolução da auditoria interna.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de campo para analisar as práticas de planejamento de auditorias, tanto anuais quanto individuais. É importante investigar como as informações contábeis de natureza patrimonial, orçamentária e financeira são consideradas nessas etapas das auditorias, especialmente nas auditorias de conformidade financeira e quais as implicações desses trabalhos no parecer de opinião sobre a prestação de contas da instituição aos órgãos de controle externo e à sociedade.

Além disso, deve-se examinar como e se as auditorias são realizadas sobre os demonstrativos contábeis. Esse enfoque permitirá uma compreensão mais abrangente das contribuições das informações contábeis no planejamento e execução das auditorias nas instituições.

REFERÊNCIAS

AMRAN, N. A. *et al*. A Review of the Risk-Based Audit Approach: the Malaysian Public Sector Perspective. **IPN Journal of Public Sector Accounting and Management Research and Practice**, v. 13, n. 2, p. 85-108, 2023.

ASLAN, L. The Evolving Competencies of the Public Auditor and the Future of Public Sector Auditing. *In*: GRIMA, S.; BOZTEPE, E. (ed.). Contemporary Issues in Public Sector Accounting and Auditing. Contemporary Studies in Economic and Financial Analysis, v. 105, **Emerald Publishing Limited**, Leeds, p. 113-129, 2021.

ATTIE, W. **Auditoria**: conceitos e aplicações. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BALDISSERA, J. G; GOULARTE, J. L. L. Planejamento do Órgão de Controle Interno com a Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR). **RAGC**, v. 7, n. 29, 2019.

BRAGA, M. Lógica de riscos nas atividades de auditoria governamental: um promotor da qualidade na gestão pública? Dec. 2013, **Revista TCE/PE**, v. 20, p. 130-142, Recife-PE, 2013.

BRASIL. Lei Federal 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1964.

BOENTE, D. R. Avaliação da capacidade informacional das demonstrações contábeis e fiscais no mercado secundário de títulos públicos brasileiros. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 15, p. e169063-e169063, 2021.

CÂMARA, A. L. L.; LIMA, D. V. Os tribunais de contas como usuários da informação contábil no setor público. **RIC**: Revista de Informação Contábil, v. 11, n. 2, p. 19-35, 2017.

CGU. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017. **Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2017.

CALADO, J. E. S; Teixeira, A. M. C. Demonstrações contábeis no setor público brasileiro: a percepção dos profissionais que elaboram as informações. Contabilidade, Gestão e Governança, **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 19, n. 3, p. 485-503, Brasília, 2016.

CAVALCANTE, G. M; AQUINO, M. M. F; ISRAEL, S. M. B; CEOLIN, A. C. Práticas contábeis no setor público: A percepção dos contabilistas do IFAL sobre a aplicação da norma brasileira de contabilidade aplicada ao setor público, NBC TSP 16.10. **RIC**: Revista de Informação Contábil, ISSN 1982-3967, v. 11, n. 2, p. 1-18, 2017.

CHRISTENSEN, B. E. Understanding Audit Quality: Insights from Audit Professionals and Investors. **Contemporary Accounting Research**, v. 33, n. 4, p. 1648-1684, 2016.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **Norma Brasileira de Contabilidade**, de 23 de setembro de 2016. Aprova a NBC TSP Estrutura Conceitual – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, 2016.

DE BRITO, G. C.; PIMENTA, D. P.; DE SOUZA, E. M. S.; DA CRUZ, A. F. Benefícios e desafios na implantação da auditoria baseada em risco em instituições federais de ensino. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Gual, p. 109-133, 2017.

DE VASCONCELOS, R. A; JÚNIOR, M. A. P; SILVA, F. W. F. Auditoria operacional dos sistemas previdenciários: achados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 22, n. 1, p. 400-434, 2024.

EULERICH, M; GEORGI, C; SCHMIDT, A. Continuous Auditing and Risk-Based Audit Planning - An Empirical Analysis. **Journal of Emerging Technologies in Accounting**, v. 17, n. 2, p. 141-155, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P. **Manual de análise de dados:** estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

FIELD, A. **Descobrindo a estatística usando o SPSS**. 2. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. **Multivariate Data Analysis (6th Edition)**. NJ: Prentice Hall. 2009

FUSCO, C. C. A; CRUZ, M. V. G. Auditoria interna governamental baseada em riscos: Processos de institucionalização. **XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD** 2022, On-line, 21-23 de set. de 2022.

KESKE, H. A. G.; BAUER, M. M. (org.). **Contabilidade em perspectiva** [recurso eletrônico], Novo Hamburgo: Feevale, 2017.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009

LOWENSOHN, S; JOHNSON, L E.; ELDER, R. J.; DAVIES, S. P. Auditor specialization and perceived audit quality, auditee satisfaction and audit fees in the local government audit market. **Journal of Accounting and Public Policy**, p. 705-732, 2007.

MAIA, B. F.; OLIVEIRA, A. B. Auditoria baseada em riscos: um estudo em uma instituição federal de ensino superior da Bahia. **Anais do XVII Congresso USP de Iniciação Científica**, 2020.

MARINO, R. A. (2021). **Avaliação das instituições federais de ensino superior da Região Metropolitana do Recife**: um estudo a partir dos indicadores contábeis de desempenho. 310 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2021.

MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C. **Análise fatorial**. Brasília: Enap, 74 p. 2019.

PINHO, R. C. de S.; BRANDÃO BEZERRA, L. Implantação da auditoria baseada em risco em uma entidade do "sistema S": o caso do Sebrae/CE. **Revista Ambiente Contábil** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, [*S. l.*], v. 7, n. 2, p. 32-52, 2015.

POLITIS, Y. A risk-based internal audit approach for the public sector: evidence from Greece. **The International Journal of Auditing Technology**, v. 4, n. 1, p. 16, 2019.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 276 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. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SAMELSON, D; LOWENSOHN. S; JOHNSON, L. E. The determinants of perceived audit quality and auditee satisfaction in local government. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, 2006.

SIMIONATO, N. A. F. Auditoria de riscos em saúde: comparação entre cenários internacional e nacional. **Revista Gestão & Saúde**, v. 11, n. 2, p. 110-131, 2020.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (MCASP). Portaria Conjunta STN/SOF nº 6, de 18 de dezembro de 2018. Portaria Conjunta STN/SPREV nº 7, de 18 de dezembro de 2018. Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018. Portaria Conjunta **STN/SOF/ME** nº 21, de 23 de fevereiro de 2021. 8. ed. Brasília, 2018.

WALRAVEN, A.; MACHADO, M.; PINHO, R.; SOARES, M. (2022). 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, p. 136-173. 10.32586/rcda.v21i1.819, 2022.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. 240 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

O impacto da Internet das Coisas (IoT), da Inteligência Artificial (IA) e da Realidade Virtual (RV) na segurança do trabalho

The impact of the Internet of Things (IoT), Artificial Intelligence (AI) and Virtual Reality (VR) on workplace safety

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.964

Rejane Felix Pereira[1]
Eduardo de Sousa Lemos[2]

RESUMO

A IoT (Internet das Coisas) oferece a capacidade de coletar dados em tempo real sobre as condições de trabalho, enquanto a IA (Inteligência Artificial) possibilita a análise desses dados e a identificação de padrões de risco. A RV (Realidade Virtual), por sua vez, oferece oportunidades para o treinamento imersivo de trabalhadores em ambientes virtuais simulados. Este artigo analisa o impacto das novas tecnologias, como a Internet das Coisas (IoT), a Inteligência Artificial (IA) e a Realidade Virtual (RV) na segurança do trabalho. Por meio de uma revisão da literatura, foram identificados estudos relevantes que destacam o papel dessas tecnologias na prevenção de acidentes e na promoção de ambientes de trabalho mais seguros e saudáveis. No entanto, desafios relacionados à privacidade dos dados, à segurança cibernética e à interoperabilidade dos sistemas preci-

1 Mestre e doutora em engenharia civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em engenharia civil pela UFC. Especialista em direito constitucional pela Faculdade de Minas (Facuminas). Professora do magistério superior da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), lecionando, dentre outras, as disciplinas de didática, ética e legislação e de trabalho de conclusão de curso. E-mail: rejane.pereira@unilab.edu.br

2 Mestre em direito e negócios internacionais pela Universidad Europea del Atlántico. Graduado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em ciências contábeis, administração e licenciado em matemática. Procurador do Ministério Público de Contas do Ceará. Já exerceu os cargos de procurador do Ministério Público de Contas de Goiás, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) e do Tribunal de Contas Municipal do Goiás (TCM/GO) e de Auditor Federal de Controle Externo do TCU. E-mail: eduardo@tce.ce.gov.br

sam ser superados para garantir uma implementação eficaz e ética dessas tecnologias. Ao integrar a IoT, a IA e a RV em estratégias abrangentes de segurança ocupacional, é possível criar ambientes de trabalho mais seguros, saudáveis e produtivos para todos os trabalhadores.

Palavras-chave: tecnologias emergentes; segurança no trabalho; *insights*.

ABSTRACT

IoT (Internet of Things) offers the ability to collect real-time data about working conditions, while AI (Artificial Intelligence) makes it possible to analyze this data and identify risk patterns. VR (virtual reality), in turn, offers opportunities for immersive training of workers in simulated virtual environments. This paper analyzes the impact of new technologies, such as the Internet of Things (IoT), Artificial Intelligence (AI) and Virtual Reality (VR), on workplace safety. Through a literature review, relevant studies were identified that highlight the role of these technologies in preventing accidents and promoting safer and healthier work environments. However, challenges related to data privacy, cybersecurity and interoperability of the systems need to be overcome to ensure effective and ethical implementation of these technologies. By integrating IoT, AI and VR into comprehensive occupational safety strategies, you can create safer, healthier and more productive work environments for all workers.

Keywords: emerging technologies; safety at work; insights.

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

Data de submissão: 09/06/2024
Data de aprovação: 26/08/2024
Data de versão final: 15/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Todos os setores industriais têm uma preocupação com a segurança do trabalho. Apesar dos avanços significativos nas últimas décadas, os acidentes continuam ocorrendo, sendo que poderiam ser evitados com medidas preventivas adequadas. Nesse contexto, a tecnologia desempenha um papel crucial na melhoria da segurança ocupacional, oferecendo novas soluções para identificar e mitigar riscos no ambiente de trabalho.

A segurança no ambiente de trabalho é uma preocupação fundamental em todos os setores, visando proteger a saúde e a integridade física dos trabalhadores. Nos últimos anos, o avanço tecnológico tem desempenhado um papel cada vez mais significativo na melhoria da segurança ocupacional.

Este artigo tem como objetivo analisar como as novas tecnologias, a Internet das Coisas (IoT), a Inteligência Artificial (IA) e a Realidade Virtual (RV) estão sendo utilizadas para aprimorar a segurança no local de trabalho.

A justificativa para esta pesquisa reside na necessidade de compreender como o avanço tecnológico pode ser aproveitado para identificar, prevenir e responder aos riscos ocupacionais de forma mais eficaz e efetiva. Com o crescente desenvolvimento e adoção dessas tecnologias, é essencial examinar seu impacto na segurança do trabalho e explorar seu potencial para reduzir acidentes e doenças ocupacionais.

Além disso, esta pesquisa justifica-se pela importância de fornecer *insights* práticos para gestores de segurança, profissionais de saúde ocupacional e trabalhadores, sobre as possibilidades e desafios associados à implementação dessas tecnologias. Compreender como a IoT, IA e RV estão sendo aplicadas na prática pode orientar a adoção de estratégias mais eficazes para promover um ambiente de trabalho mais seguro e saudável.

Nesse sentido, para realizar a análise proposta, é importante:

• investigar os princípios e conceitos por trás das tecnologias emergentes aplicadas à segurança ocupacional;

• examinar casos de estudo e exemplos de boas práticas de implementação dessas tecnologias em ambientes industriais;

• avaliar os benefícios, desafios e limitações da utilização da IoT, IA e RV na promoção da segurança do trabalho.

A metodologia adotada neste artigo consiste em uma revisão da literatura, com o objetivo de reunir e analisar estudos relevantes sobre o impacto da tecnologia na segurança do trabalho, com foco nas novas tecnologias como Internet das Coisas (IoT), Inteligência Artificial (IA) e Realidade Virtual (RV).

Nas seções seguintes, serão apresentados os fundamentos teóricos das tecnologias emergentes em segurança do trabalho e a metodologia para realização desta pesquisa, serão explorados também os estudos de casos e exemplos práticos de aplicação dessas tecnologias. Posteriormente, serão discutidos os benefícios, desafios e limitações associados a sua utilização. Por fim, serão apresentadas as conclusões juntamente às recomendações para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Realidade Virtual (RV), Internet das Coisas (IoT) e inteligência artificial (IA) são três tecnologias distintas, mas relacionadas entre si, que possuem impacto significativo em diversos aspectos da vida moderna, inclusive, contribuindo para segurança no ambiente de trabalho. Neste tópico, será abordada a definição dessas tecnologias e suas contribuições para prevenção de acidentes no trabalho.

2.1 A Internet das Coisas (IoT) na segurança do trabalho

A Internet das Coisas (IoT) é um paradigma tecnológico que se refere à interconexão de dispositivos físicos através da internet, permitindo a coleta, compartilhamento e análise de dados em tempo real (Bavaresco *et al*., 2021). De acordo com Fisher *et al*. (2023), a IoT é caracterizada pela capacidade dos objetos físicos coletarem e trocarem dados entre si sem intervenção humana direta.

Essa interconexão é viabilizada por meio de sensores e dispositivos embarcados, que são incorporados em objetos do cotidiano, tornando-os "inteligentes" e capazes de comunicar informações relevantes pela rede (Silva *et al*., 2021). Segundo Tjolleng (2023), esses dispositivos podem variar desde um simples sensor de temperatura até dispositivos mais complexos, como câmeras de vigilância e sistemas de monitoramento de saúde.

Um aspecto fundamental da IoT é a capacidade de coletar uma grande quantidade de dados em tempo real, que podem ser utilizados para monitorar condições ambientais, detectar padrões e identificar anomalias (Figueira, 2016). Esses dados são transmitidos pela internet para plataformas de processamento e análise, nas quais são transformados em insights acionáveis para apoiar a tomada de decisão.

A IoT também é caracterizada pela sua capacidade de conectar dispositivos e sistemas heterogêneos, provenientes de diferentes fabricantes e utilizando diferentes protocolos de comunicação (Keller, 2016). Isso permite a criação de ecossistemas complexos de dispositivos interconectados, que podem ser integrados a sistemas existentes de forma modular e escalável.

Um dos principais objetivos da IoT é tornar os processos mais eficientes e automatizados, reduzindo custos operacionais e melhorando a qualidade de vida das pessoas (Meireles, 2018). Por exemplo, na segurança do trabalho, a IoT pode ser utilizada para monitorar condições perigosas no ambiente, alertar os trabalhadores sobre possíveis riscos, e até mesmo acionar medidas preventivas automaticamente em caso de emergência.

De acordo com Bavaresco *et al*. (2021), "A IoT está revolucionando a segurança do trabalho, fornecendo *insights* em tempo real e permitindo intervenções proativas para prevenir acidentes".

2.2 Inteligência Artificial (IA) na segurança do trabalho

A aplicação da Inteligência Artificial (IA) na segurança do trabalho tem sido um campo de pesquisa em constante evolução, visando melhorar a prevenção de acidentes e promover ambientes de trabalho mais seguros e saudáveis. Segundo Fisher (2023), a IA é definida como "a capacidade de um sistema computacional em realizar tarefas que normalmente exigiriam inteligência humana", o que inclui a análise de dados complexos e a tomada de decisões baseadas em padrões identificados.

Russell e Norvig (2020) também afirmam que IA é um campo da ciência da computação que se concentra no desenvolvimento de sistemas capazes de realizar tarefas que normalmente exigiriam inteligência humana. Ainda, segundo Luger (2008), IA é definida como "a área da ciência da computação que se preocupa com a automação de comportamento inteligente", em que o comportamento inteligente se refere à capacidade de perceber o ambiente e agir de maneira a alcançar os objetivos.

Um dos conceitos fundamentais da IA é o de aprendizado de máquina (*machine learning*), que se refere à capacidade dos sistemas computacionais de aprender com os dados, identificar padrões e fazer previsões ou tomar decisões com base nesses padrões (Goodfellow *et al*., 2016). Segundo Russel e Norvig (2020), o aprendizado de máquina é uma abordagem amplamente utilizada na construção de sistemas de IA, onde os algoritmos são treinados em grandes conjuntos de dados para aprender a realizar uma determinada tarefa.

Outro conceito importante é o de redes neurais artificiais, que são modelos computacionais inspirados no funcionamento do cérebro humano e são frequentemente utilizados em tarefas de aprendizado de máquina (Haykin, 2005). As redes neurais consistem em uma série de unidades de

processamento interconectadas, chamadas neurônios artificiais, que são organizados em camadas e são capazes de aprender a partir dos dados e através do ajuste dos pesos das conexões entre os neurônios.

Além disso, a IA também envolve o uso de algoritmos de busca e otimização para encontrar soluções para problemas complexos (Russell; Norvig, 2020). Esses algoritmos são frequentemente utilizados em problemas de planejamento, tomada de decisão e controle, em que é necessário encontrar a melhor sequência de ações para alcançar um determinado objetivo.

A Inteligência Artificial (IA) é uma tecnologia que está sendo cada vez mais utilizada para melhorar a segurança ocupacional. Os algoritmos de IA podem analisar grandes volumes de dados para identificar padrões e prever potenciais incidentes antes que eles ocorram. Por exemplo, os sistemas de IA podem analisar dados de acidentes anteriores, condições ambientais e comportamento dos trabalhadores para identificar áreas de risco e recomendar medidas preventivas. Além disso, a IA também é utilizada em sistemas de visão computacional para detectar comportamentos inseguros, como a não utilização de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual) ou acesso às áreas restritas.

Segundo Fisher *et al*. (2023), "a IA está transformando a segurança do trabalho, permitindo a identificação proativa de riscos e a implementação de medidas preventivas".

2.3 Realidade Virtual (RV) na segurança do trabalho

A Realidade Virtual (RV) é uma tecnologia que permite aos usuários interagir com ambientes tridimensionais gerados por computador de uma forma imersiva e sensorialmente envolvente (Sherman e Craig, 2003). Segundo Milgram e Kishino (1994), a RV é definida como "um ambiente gerado por computador que simula a presença física em espaços do mundo real ou imaginário, permitindo a interação do usuário com esse ambiente de maneira natural".

Um dos componentes fundamentais da RV é o ambiente virtual, que é uma representação digital de um espaço físico ou imaginário onde a interação ocorre (Sherman; Craig, 2003). Esse ambiente pode variar em complexidade e detalhamento, desde ambientes simples, como salas vazias, até ambientes altamente detalhados, como cidades inteiras ou mundos fantasiosos.

Outro componente importante da RV são os dispositivos de imersão, que são dispositivos utilizados pelos usuários para experimentar a RV de forma sensorialmente imersiva (Burdea; Coiffet, 2003). Esses dispositivos incluem óculos de RV, luvas de sensoriamento de movimento, dispositivos de rastreamento de cabeça e corpo, entre outros, que permitem aos usuários ver, ouvir e interagir com o ambiente virtual de forma semelhante à experiência no mundo real.

Além disso, a RV envolve o conceito de interação natural, que se refere à capacidade dos usuários interagirem com o ambiente virtual de maneira intuitiva e natural (Sherman; Craig, 2003). Isso inclui gestos, movimentos corporais, comandos de voz e outras formas de interação que imitam as interações no mundo físico.

A Realidade Virtual (RV) oferece uma forma imersiva de treinamento e simulação que pode ser aplicada à segurança ocupacional. Os trabalhadores podem ser submetidos a simulações de situações de risco, como incêndios ou vazamentos de produtos químicos, sem estar expostos aos perigos reais. Isso permite que eles pratiquem procedimentos de segurança e tomem decisões rápidas em um ambiente seguro e controlado. Além disso, a RV também é usada para o design e a avaliação de ambientes de trabalho, permitindo que os gestores identifiquem potenciais riscos antes que se tornem problemas reais.

De acordo com Tjolleng (2023), “a RV está revolucionando o treinamento em segurança do trabalho, proporcionando uma experiência imersiva e realista que melhora a retenção de conhecimento e a eficácia do treinamento”.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS

A metodologia adotada neste artigo consistirá em uma revisão da literatura, com o objetivo de reunir e analisar estudos relevantes sobre o impacto da tecnologia na segurança do trabalho, com foco nas novas tecnologias, como, Internet das Coisas (IoT), Inteligência Artificial (IA) e Realidade Virtual (RV). Para isso, os seguintes procedimentos foram realizados: revisão da literatura, seleção dos artigos, extração e análise de informações, discussão e considerações finais.

Na revisão da literatura foi realizada uma busca abrangente em bases de dados acadêmicas, como Scopus, Web of Science e PubMed, bibliotecas presenciais e virtuais, utilizando palavras-chaves relacionadas ao tema, como "Internet das Coisas", "Inteligência Artificial", "Realidade Virtual", "segurança do trabalho", "saúde ocupacional", entre outras. A busca foi restrita a artigos publicados nos últimos dez anos e disponíveis em inglês e português. Contudo, encontrou-se artigos fora desse período cuja importância motivou sua inserção neste trabalho.

Os artigos obtidos foram inicialmente avaliados com base em seus títulos e resumos para determinar sua relevância para o tema. Em seguida, os artigos selecionados foram lidos na íntegra para uma avaliação mais detalhada de sua adequação aos objetivos do estudo.

Por fim, os resultados foram discutidos em relação ao objetivo geral do estudo, analisando o papel das novas tecnologias, como IoT, IA e RV, na melhoria da segurança do trabalho, o que foi apresentado nas considerações finais, destacando as implicações práticas e as direções futuras de pesquisa.

Por meio desta metodologia, espera-se fornecer uma análise do impacto das novas tecnologias na segurança do trabalho, contribuindo para o avanço do conhecimento nessa área e fornecendo *insights* relevantes para profissionais, pesquisadores e gestores de saúde e segurança ocupacional.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nos últimos anos, as tecnologias emergentes como IoT, IA e RV têm sido objeto de crescente interesse, com estudos demonstrando sua aplicação com maior ênfase, especialmente a partir da última década. Contudo, essas tecnologias ainda enfrentam desafios e limitações.

4.1 Estudo de casos e exemplos práticos

Dentre as referências pesquisadas, foram selecionados os principais estudos de casos e exemplos práticos, os quais são abordados nesse tópico.

Tsang *et al*. (2016) aplicaram um *Operational Safety Management System* (OSMS) na área frigorífica. Esse sistema foi baseado em IoT, utilizando técnicas de identificação e sensoriamento para localizar posições de trabalhadores e garantir sua segurança ocupacional. Eles utilizaram ainda a tecnologia *Bluetooth Low Energy* (BLE), *Radio Frequency Identification* (RFID), que foram úteis para localizar e coletar informações dos trabalhadores dentro das instalações frigoríficas. Os autores ainda associaram a essas tecnologias a lógica *fuzzy* que foi usada para examinar e gerar o estresse por frio personalizado e o ciclo de revisão de monitoramento.

A utilização da lógica *fuzzy* por Tsang *et al*. (2016) é particularmente interessante, pois permite uma avaliação mais precisa e personalizada do estresse por frio enfrentado pelos trabalhadores. Isso possibilita a implementação de medidas preventivas específicas para cada trabalhador com base em suas condições individuais e nos padrões de exposição ao frio.

Adewole e Akinyokun (2021) propuseram um sistema que emprega o uso de dispositivos vestíveis de *Internet of Things* (IoT) que são compostos por microcontrolador Arduino Uno, *Radio Frequency Sensors* (RFS) sem fio, etiquetas/leitores de *Radio Frequency Identification* (RFID) e módulos de *Global Positioning System* (GPS), cujo objetivo é rastrear, localizar e manter o registo das atividades e movimentos dos trabalhadores

a qualquer momento, fornecendo assim as informações exigidas pelos empregadores e órgãos de segurança para garantir a intervenção tempestiva em caso de evacuação de emergência.

O sistema proposto por Adewole e Akinyokun (2021) é uma contribuição significativa para a área de segurança do trabalho, pois integra diversas tecnologias emergentes para monitorar e garantir a segurança dos trabalhadores. Além disso, o sistema fornece informações valiosas para os empregadores e órgãos de segurança utilizarem esses dados para identificar potenciais riscos à segurança, avaliar o cumprimento dos protocolos de segurança e tomar medidas preventivas em caso de emergência, sendo que a capacidade de rastreamento e localização em tempo real permitiu uma intervenção rápida e eficaz em situações de evacuação de emergência, garantindo a segurança e o bem-estar dos trabalhadores.

Li (2018) propôs a utilização de IoT na Austrália para obras de reparo em estradas, visando a supervisão da segurança nos canteiros de obras tornando o ambiente de trabalho inteligente. Segundo o autor, a comunicação direta entre diferentes "coisas inteligentes", como sensores, *smartphones* e bases de dados, oferece um novo ângulo na gestão da segurança.

A integração de tecnologias proposta por Li (2018) permitiu uma supervisão mais abrangente e em tempo real das condições de segurança no canteiro de obras. Os sensores podem monitorar diversos parâmetros, como: temperatura, umidade, níveis de ruído e movimentação de equipamentos, enquanto os *smartphones* e as bases de dados facilitam a coleta e análise desses dados. Essa troca de informações entre os dispositivos inteligentes possibilita uma resposta mais rápida sobre os potenciais riscos à segurança e permite uma gestão proativa da segurança no ambiente de trabalho.

AL-Harthi e Palanisamy (2017) implementaram sensores que permitem monitorar através do ecrã o ambiente de trabalho na empresa e informar a gestão sobre incidentes, como incêndio ou asfixia numa sala, enviando um e-mail e também por notificação na tela, o que permite controlar qualquer dispositivo remoto e tomar decisões rápidas em caso de imprevisto e fornecer proteção adequada durante tal ocorrência.

A implementação realizada por AL-Harthi e Palanisamy (2017) exemplifica como a utilização de sensores pode aprimorar significativamente a segurança no ambiente de trabalho. Ao integrar sensores que monitoram diversos aspectos do ambiente, como presença de fumaça, gases ou condições de asfixia, eles permitem uma supervisão contínua e em tempo real do local de trabalho.

Na pesquisa de Moore (2019), é apresentado um exemplo de aprimoramento da proteção de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) por meio de ferramentas impulsionadas pela Inteligência Artificial (IA). O estudo descreve uma situação em uma empresa de produtos químicos especializada na fabricação de peças ópticas para máquinas, nas quais os minúsculos chips produzidos precisam ser verificados quanto aos erros. Anteriormente, essa tarefa exigia que um indivíduo examinasse visualmente os chips, permanecendo sentado e imóvel por várias horas consecutivas diante de imagens repetidas dos chips. Com a introdução da IA, essa tarefa foi completamente substituída, eliminando naturalmente os riscos associados à Segurança e Saúde no Trabalho (SST). Esses riscos incluem lesões músculo-esqueléticas, fadiga e problemas oculares. A automação dessa atividade não apenas reduziu os riscos físicos enfrentados pelos trabalhadores, mas também melhorou a eficiência e precisão da inspeção dos chips.

Sánchez *et al*. (2021) propuseram uma arquitetura que utiliza três EPIs: um capacete, uma pulseira e um cinto, que processam as informações coletadas utilizando técnicas de Inteligência Artificial (IA) por meio de *edge computing*. Associados a essa tecnologia, os autores utilizaram modelos como redes neurais convolucionais, memória de longo e curto prazos e modelos gaussianos, garantindo a segurança e integridade dos trabalhadores através da previsão e notificação precoce de anomalias detectadas no seu ambiente, o que demonstra uma abordagem abrangente e sofisticada, oferecendo uma camada adicional de proteção aos trabalhadores, permitindo a intervenção rápida e a implementação de medidas corretivas antes que a situação se agrave.

Wyk e Villiers (2009) mostraram a aplicação da Realidade Virtual (RV) na elaboração de diversos protótipos de sistemas de treinamento em RV aplicados à segurança do trabalho em minas.

As ferramentas de formação baseadas em RV oferecem a oportunidade de simular condições de trabalho do mundo real sem os riscos associados. Isso permite que os trabalhadores sejam expostos a cenários de segurança desafiadores e pratiquem os procedimentos corretos de resposta a emergências em um ambiente controlado e seguro.

Grajewski *et al*. (2013) apresentaram possibilidades de aplicação da RV imersiva e das tecnologias hápticas durante o processo de projeto e prototipagem virtual dos locais de trabalho fabris. Mostraram a utilização de um dispositivo háptico com efeito force *feedback* para melhorar a ergonomia das principais atividades do operador, e uma abordagem imersiva, nomeadamente *Head-Mounted Device*, nos sistemas de rastreamento e reconhecimento de gestos, para testar e melhorar a ergonomia dos operários no local de trabalho. A aplicação de técnicas de RV permitiu apresentar o protótipo virtual do local de trabalho no seu ambiente real de operação, limitando a necessidade de utilização de maquetes reais.

A utilização de dispositivos hápticos com *force feedback* oferece aos operadores uma sensação tátil realista durante o uso de simuladores virtuais, permitindo ajustes ergonômicos precisos para melhorar o conforto e a eficiência no trabalho. Além disso, a abordagem imersiva com dispositivos, como o *Head-Mounted Device*, proporciona uma experiência envolvente e realista, permitindo aos operadores interagir com o ambiente virtual de forma mais natural e intuitiva.

Protótipos virtuais dos locais de trabalho no ambiente real de operação reduz a necessidade de maquetes físicas, o que economiza tempo e recursos, ao mesmo tempo que oferece uma representação precisa do ambiente de trabalho, possibilitando testes e ajustes ergonômicos antes da implementação física.

4.2 Desafios e limitações

Nas referências pesquisadas foram identificados diversos desafios e limitações para implementação das tecnologias emergentes no local de trabalho. Alguns trabalhos mais relevantes estão descritos nessa seção.

O estudo de Fukumura *et al*. (2021) concentra-se na exploração das opiniões dos trabalhadores de escritório sobre a inclusão da IA em seus espaços de trabalho por meio de entrevistas em grupos focais, buscando entender as percepções dos participantes sobre os benefícios, desafios e considerações práticas da incorporação da IA nos ambientes de escritório. Como resultado, esse estudo mostrou as preferências e as preocupações dos participantes em relação à comunicação e interações com a tecnologia, e em segundo lugar, a dualidade percebida de um sistema que coleta grandes volumes de dados, com potenciais benefícios para a saúde, mas também preocupações com privacidade e confiança.

A pesquisa de Pishgar *et al*. (2021) introduziu uma nova estrutura chamada Evolução de Riscos, Detecção, Avaliação e Controle de Acidentes (Redeca), que destaca o papel crucial que a Inteligência Artificial (IA) desempenha na antecipação e controle dos riscos de exposição no ambiente de trabalho. O estudo revisou 260 documentos sobre IA em cinco setores industriais: petróleo e gás, mineração, transporte, construção e agricultura, e utilizou o quadro Redeca para destacar as aplicações e lacunas atuais nos domínios da Segurança e Saúde no Trabalho (SST) e da IA.

Os resultados de Pishgar *et al*. (2021) revelaram que a estrutura Redeca ressaltou os atributos específicos e as áreas de foco de pesquisa de cada setor industrial. Por exemplo, no setor de petróleo e gás, assim como no setor de transporte, a maioria das evidências de IA se concentrou no desenvolvimento de sensores para detectar situações perigosas. Enquanto isso, no setor da construção, o foco estava no uso de sensores para detectar incidentes, e no setor agrícola, a pesquisa priorizou sensores e atuadores que afastam os trabalhadores de condições perigosas.

A aplicação do quadro Redeca permitiu identificar os pontos fortes e as oportunidades da IA/SST em diversos setores, bem como as áreas potenciais de colaboração entre eles, pois os autores apresentam quadros com as tarefas de diversas áreas de aplicação e as IA já desenvolvidas.

Os estudos de Nappi e Ribeiro (2020) categorizaram a aplicação da Internet das Coisas (IoT) em ambientes de escritório segundo duas perspectivas distintas. Eles destacaram as atitudes dos funcionários e usuários em relação ao uso dessa tecnologia, bem como os riscos associados a ela. A primeira perspectiva analisada concentra-se na influência das características físicas dos locais de trabalho nos aspectos relacionados à eficácia do espaço de trabalho. A segunda perspectiva é centrada nos funcionários e aborda o uso dos dados de IoT para identificar o comportamento social, dados fisiológicos e estados emocionais dos funcionários associados à produtividade.

A tecnologia da Internet das Coisas (IoT) oferece uma vantagem significativa ao fornecer dados em tempo real e uma rápida recuperação de informações. Contudo, sua implementação em ambientes de escritório não está isenta de riscos. Entre os principais riscos associados a essa tecnologia estão a vigilância do local de trabalho dos funcionários, a individualização dos dados de IoT e a possível resistência por parte dos funcionários à adoção da tecnologia IoT nos ambientes de escritório.

A vigilância do local de trabalho dos funcionários é uma preocupação ética e de privacidade, já que a IoT pode ser utilizada para monitorar o comportamento e as atividades dos trabalhadores de forma contínua e intrusiva. Além disso, a individualização dos dados de IoT consiste na possibilidade de identificar individualmente os trabalhadores com base nos dados coletados, levantando preocupações sobre a privacidade e o uso indevido das informações pessoais.

A recusa dos funcionários em adotar a tecnologia IoT nos ambientes de escritório pode ser um desafio significativo, seja devido às preocupações com privacidade, falta de confiança na segurança dos dados ou resistência à mudança no ambiente de trabalho.

Na pesquisa de Moore (2019), é destacado que, apesar dos benefícios trazidos pela introdução da inteligência artificial (IA) nas fábricas, por meio dos *cobots* (robôs colaborativos), essa tecnologia também pode apresentar riscos para os trabalhadores. Um desses riscos mencionados é o risco de colisão entre robôs e seres humanos, no qual o aprendizado automático pode resultar em um comportamento imprevisível por parte do robô.

Essa preocupação decorre do fato de que os *cobots* ao aprenderem a partir de interações com humanos e com o ambiente, podem eventualmente desenvolver comportamentos que não foram previstos ou controlados adequadamente. Isso aumenta a possibilidade de colisões ou acidentes no ambiente de trabalho, representando um risco para a segurança e integridade dos trabalhadores.

Häikiö *et al*. (2020) buscaram entender as opiniões dos trabalhadores da construção sobre soluções de segurança e bem-estar no trabalho utilizando tecnologias intensivas em dados baseadas em IoT. Foram coletados dados de 4.385 trabalhadores por meio de uma pesquisa *on-line*. Os resultados indicaram que os trabalhadores aceitariam compartilhar dados se isso melhorasse a identificação de riscos à saúde pessoal e a segurança no local de trabalho. No entanto, eles expressaram preocupações com privacidade e segurança em relação aos dispositivos vestíveis. Assim, conclui-se que a confiança e a aceitação dos usuários são cruciais para adotar soluções baseadas em IoT para segurança no trabalho.

A descoberta de que os trabalhadores estariam dispostos a compartilhar dados se isso contribuísse para melhorar a identificação de riscos à saúde pessoal e segurança no local de trabalho é interessante, porque evidencia um reconhecimento da importância das tecnologias baseadas em IoT para melhorar a segurança e o bem-estar dos trabalhadores.

No entanto, as preocupações expressas pelos trabalhadores em relação à privacidade e segurança dos dispositivos vestíveis destacam uma questão importante a ser considerada ao implementar soluções de IoT no local de trabalho.

A confiança dos usuários é fundamental para o sucesso e adoção dessas tecnologias. Portanto, é crucial que as empresas e os desenvolve-

dores abordem essas preocupações, garantindo a segurança e proteção dos dados pessoais dos trabalhadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, explorou-se o impacto das novas tecnologias, como a Internet das Coisas (IoT), a Inteligência Artificial (IA) e a Realidade Virtual (RV) na segurança do trabalho. Por meio de uma revisão da literatura, foi identificada uma série de tendências e *insights* importantes que contribuem para o entendimento do papel dessas tecnologias na promoção de ambientes de trabalho mais seguros e saudáveis.

A IoT desempenha um papel crucial na coleta de dados em tempo real sobre as condições de trabalho e o ambiente laboral. Sensores inteligentes, dispositivos vestíveis e outros dispositivos IoT são capazes de monitorar uma gama enorme de variáveis, como temperatura, umidade, exposição a produtos químicos e vibrações, fornecendo informações valiosas para a identificação e prevenção de riscos ocupacionais.

A IA emerge como uma ferramenta poderosa para a análise e interpretação desses dados. Por meio de algoritmos de *machine learning* e análise de *big data*, a IA pode identificar padrões de risco, prever potenciais acidentes e até mesmo recomendar medidas preventivas para mitigar esses riscos. A capacidade da IA de aprender com dados históricos e adaptar-se a novas situações a torna uma aliada valiosa na promoção da segurança do trabalho.

A RV oferece oportunidades únicas para o treinamento e simulação de situações de trabalho perigosas. Ambientes virtuais imersivos permitem que os trabalhadores pratiquem procedimentos de segurança, simulem situações de emergência e desenvolvam habilidades específicas sem colocar suas vidas em risco. Isso não só aumenta a eficácia do treinamento, mas também reduz o custo e o tempo associados aos métodos tradicionais de treinamento.

No entanto, apesar dos avanços significativos, há desafios a serem superados na implementação dessas três tecnologias. Questões relacionadas à

privacidade dos dados, à segurança cibernética e à interoperabilidade dos sistemas devem ser abordadas para garantir uma adoção ampla e responsável das tecnologias emergentes na segurança do trabalho. Assim, há a necessidade de que sejam efetuados investimentos contínuos em pesquisa e desenvolvimento, bem como em capacitação e aceitação dos trabalhadores, para garantir que as tecnologias sejam utilizadas de forma ética, efetiva e eficaz.

Em suma, as novas tecnologias têm o potencial de revolucionar a segurança do trabalho, oferecendo soluções inovadoras para prevenir acidentes e proteger a saúde dos trabalhadores. A integração das tecnologias IoT, IA e RV em estratégias abrangentes de segurança ocupacional promove ambientes de trabalho mais seguros, saudáveis e produtivos para todos.

REFERÊNCIAS

ADEWOLE, D.; AKINYOKUN, O. Workplace and human resource safety monitoring using internet of things. **Artificial Intelligence Research**, v. 10, p. 64-74, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5430/air.v10n1p64. Acesso em: 12 mar. 2024.

AL-HARTHI, A. L. M. A. S.; SHAREEF, M., T.; PALANISAMY, I. Exploring Internet of Things (IoT) in Safety and Security Environment. **Journal of Student Research**, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.47611/JSR.VI.546. Acesso em: 28 mar. 2024.

BAVARESCO, R.; ARRUDA, H.; ROCHA, E.; BARBOSA, J.; LI, G.P. Internet of Things and occupational well-being in industry 4.0: a systematic mapping study and taxonomy. **Computers & Industrial Engineering**, v. 161, 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S036083522100574X. Acesso em: 20 fev. 2024.

BURDEA, G. C.; COIFFET, P. **Virtual Reality Technology**. John Wiley & Sons, 2003. 464 p.

FIGUEIRA, V. P. **"Internet das coisas"**: um estudo sobre questões de segurança, privacidade e infraestrutura. 2016. 65 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Sistemas de Computação) – Universidade Federal Fluminense, Niteroi, RJ, 2016. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/5150/TCC_VITOR_PINHEIRO_FIGUEIRA_FINAL%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 fev. 2024.

FISHER, E.; FLYNN, M. A.; PRATAP, P.; VIETAS, J. A. Occupational Safety and Health Equity Impacts of Artificial Intelligence: a scoping review. **International Journal Environmental Research Public Health**, v. 20, n. 13, 2023. DOI: 10.3390/ijerph20136221. Disponível em: https://www.mdpi.com/1660-4601/20/13/6221. Acesso em: 10 mar. 2024.

FUKUMURA, Y.; GRAY, J.; LUCAS, G.; BECERIK-GERBER, B.; ROLL, S. Worker perspectives on incorporating Artificial Intelligence into office workspaces: implications for the future of office work. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 4, p. 2-15, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.3390/ijerph18041690. Acesso em: 21 mar. 2024.

GOODFELLOW, I.; BENGIO, Y.; COURVILLE, A. Deep Learning (Adaptive Computation and Machine Learning series), **The MIT Press**, 2016.

GRAJEWSKI, D.; GÓRSKI, F.; ZAWADZKI, P.; HAMROL, A. Application of Virtual Reality techniques in design of ergonomic manufacturing workplaces. **Procedia Computer Science**, v. 25, p. 289-301, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.procs.2013.11.035. Acesso em: 5 mar. 2024.

HÄIKIÖ, J.; KALLIO, J.; MÄKELÄ, S.; KERÄNEN, J. IoT-based safety monitoring from the perspective of construction site workers.

International Journal of Occupational and Environmental Safety, v. 4, n. 1, p. 1-14, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.24840/2184-0954_004.001_0001. Acesso em: 12 mar. 24.

HAYKIN, S. **Neural networks**: a comprehensive foundation. Prentice Hall, 2005.

KELLER, A. L. **Internet das Coisas aplicada à indústria**: dispositivo para interoperabilidade de redes Industriais. 2016. 54 f. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Engenharia Elétrica) – Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo, RS. Disponível em: http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/6233. Acesso em: 2 abr. 2024.

LI, R. Y. M. Smart working environments using the Internet of Things and construction site safety. *In*: LI, R.Y.M. **An Economic Analysis on Automated Construction Safety**. Springer, Singapore, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-981-10-5771-7_7. Acesso em: 28 mar. 2024.

LUGER, G. F. **Artificial Intelligence**: structures and strategies for complex problem solving, 5. ed. Addison Wesley, 2008.

MEIRELES, L. V. **Projeto de uma rede de internet das coisas para monitoramento e alerta de emergência em áreas de risco**. 2018. 134 f. Dissertação (Mestrado em Instrumentação, Controle e Automação de Processos de Mineração) – Escola de Minas, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufop.br/handle/123456789/10072. Acesso em: 5 mar. 2024.

MILGRAM, P.; KISHINO, F. A taxonomy of mixed reality visual displays. IEICE Transactions on Information Systems. **IEICE TRANSACTIONS *on Information and Systems***, v. E77-D, n. 12, p. 1321-1329, 1994. Disponível em: https://cs.gmu.edu/~zduric/cs499/Readings/r76JBo-Milgram_IEICE_1994.pdf. Acesso em: 22 mar. 2024.

MOORE, P. V. OSH and the future of work: benefits and risks of Artificial Intelligence tools in workplaces. *In*: DUFFY, V. (ed.). **Digital Human Modeling and Applications in Health, Safety, Ergonomics and Risk Management. Human Body and Motion**. HCII, 2019. Lecture Notes in Computer Science, v. 11581. Springer. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-22216-1_22. Acesso em: 12 mar. 2024.

NAPPI, I.; RIBEIRO, G. Internet of Things technology applications in the workplace environment: a critical review. **Journal of Corporate Real Estate**, v. 22, n. 1, p. 71-90, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1108/jcre-06-2019-0028. Acesso em: 20 fev. 2024

PISHGAR, M.; ISSA, S.; SIETSEMA, M.; PRATAP, P.; DARABI, H. REDECA: A novel framework to review Artificial Intelligence and its applications in occupational safety and health. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 13, p. 1-42, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.3390/ijerph18136705. Acesso em: 15 mar. 2024.

RUSSELL, S.; NORVIG, P. **Artificial Intelligence**: a modern approach, 4th US ed. Addison Wesley, 2020.

SÁNCHEZ, S.; CAMPERO-JURADO, I.; HERRERA-SANTOS, J.; RODRÍGUEZ, S.; CORCHADO, J. Intelligent Platform Based on Smart PPE for Safety in Workplaces. **Sensors**, v. 21, n. 14, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.3390/s21144652. Acesso em: 8 abr. 2024.

SHERMAN, W. R.; CRAIG, A. B. **Understanding Virtual Reality**: interface, application, and design. Morgan Kaufmann Publishers, 2003.

SILVA, C. M. M.; SILVA, M. A. G. da; PEREIRA, A. S.; FRANZ, L. A. S.; HEIDTMANN-BEMVENUTI, R. Utilização das tecnologias da indústria 4.0 na segurança e saúde do trabalhador: uma revisão sistemática da literatura. **Brazilian Journal of Production Engineering**, v. 7, n. 5, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.47456/bjpe.v7i5.37022. Acesso em: 20 mar. 2024.

TJOLLENG, A. Occupational Safety and Health Training in Virtual Reality Considering Human Factors. *In*: MUKHOPADHYAY, S. C., SENANAYAKE, S. N. A., WITHANA, P. C. (ed.). **Innovative Technologies in Intelligent Systems and Industrial Applications**. CITISIA 2023. Lecture Notes in Electrical Engineering, v. 1029. Springer. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-29078-7_24. Acesso em: 10 mar. 2024.

TSANG, Y.; CHOY, K.; POON, T.; HO, G.; WU, C.; LAM, H.; KOO, P.; HO, H. An IoT-based Occupational Safety Management System in Cold Storage Facilities. *In*: International Workshop of Advanced Manufacturing and Automation, 6. **Anais** […]. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.2991/IWAMA-16.2016.2. Acesso em: 21 fev. 2024.

WYK, E.; VILLIERS, R. Virtual reality training applications for the mining industry. International Conference on Computer Graphics, Virtual Reality, Visualisation and Interaction in Africa, 6. *In*: **Anais** […]. 2009, Pretoria, South Africa. Disponível em: https://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/13155/Afrigraph%2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 abr. 2024.

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

Análise da eficiência dos recursos da educação fundamental: um estudo comparativo na macrorregião Sobral/Ibiapaba e Fortaleza no estado do Ceará

Analysis of the efficiency of fundamental education resources: a comparative study in the Sobral/Ibiapaba macroregion and city of Fortaleza in the state of Ceará

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.973

Francisco Eduardo do Nascimento da Silva[1]
Eduardo Rodrigues Linhares[2]
Marcus Vinícius Veras Machado[3]

RESUMO

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, o ingresso à educação é um direito universal. Nesse sentido, é relevante analisar como os municípios gerenciam os recursos destinados ao ensino fundamental a fim de garantir a efetivação desse direito. A pesquisa busca analisar a eficiência da educação fundamental por meio de um estudo comparativo dos municípios Massapê, Cariré, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Mucambo, Pires Ferreira, São Benedito e Sobral que estão inseridos na macrorregião Sobral/Ibiapaba do estado do Ceará e o município de Fortaleza. Essa pesquisa é classificada como descritiva, bibliográfica e documental quanto aos procedimentos, já quanto à abordagem é categorizada como quantitativa. Para

1 Graduado em ciências contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), e cursando especialização em ciências de dados e Big Data na Pontifícia Universidade Católica (PUC). E-mail: f.eduardons@gmail.com

2 Graduado em ciências contábeis pela Universidade Estadual do Ceará, Mestre e especialista em controladoria pela Universidade Federal do Ceará. É professor adjunto II do Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC), lecionando na graduação. E-mail: eduardo.linhares@ufc.br

3 Graduado em contabilidade pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em administração universitária pela University of Florida/USA. Mestre em administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Ph.D em Educação Superior pela University of Arizona/USA. Foi pró-reitor de gestão de pessoas da UFC, secretário executivo de finanças de Fortaleza e secretário de finanças de Aquiraz, Caucaia e Horizonte. Atualmente é professor titular e coordenador do curso de especialização em gestão universitária da UFC. E-mail: marcusmachado@ufc.br

a verificação da eficiência nas despesas com educação foi empregada a Análise Envoltória de Dados (DEA), considerando como insumo despesas per capita com educação fundamental, número de docentes e matrículas, já o Ideb dos municípios será utilizado como produto dessa análise. É válido observar que os Idebs serão utilizados como produtos referentes aos anos de 2019 e 2021. Constatou-se neste estudo que os municípios Fortaleza, Frecheirinha, Groaíras e Pires Ferreira apresentaram valor de eficiência em todos os anos igual a um, ou seja, foram classificados como eficientes a partir dos insumos e *outputs* gerados. Vale observar que Sobral também foi classificado como eficiente em 2019. Conclui-se que não é possível afirmar que apenas municípios com gastos elevados em educação podem obter resultados relevantes no Ideb e serem classificados como eficientes.

Palavras-chave: educação fundamental; eficiência; recursos financeiros.

ABSTRACT

According to the Federal Constitution of Brazil, entry to education is a universal right. In this sense, it is important to analyze how municipalities manage resources allocated to elementary education in order to guarantee the realization of this right. The research seeks to analyze the efficiency of fundamental education through a comparative study of the municipalities of Massapê, Cariré, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Mucambo, Pires Ferreira, São Benedito, Sobral, which are located in the Sobral/Ibiapaba macro-region in the State of Ceará, and the municipality of Fortaleza. This research is classified as descriptive, bibliographic and documentary in terms of procedures, while in terms of approach it is categorized as quantitative. To verify the efficiency of educational expenses, Data Envelopment Analysis (DEA) was used, considering per capita expenses with fundamental education, number of teachers, and enrollments as inputs, while the Ideb of the municipalities will be used as a product of this analysis. It is worth noting that the Idebs will be used as products for the years 2019 and 2021. It was found in this study that the municipalities Fortaleza, Groaíras and Pires Ferreira presented an efficiency value equal to one in all years, that is, they were classified as efficient based on the inputs and outputs

generated. It is worth noting that Sobral was also classified as efficient in 2019. Likewise, it concluded that it is not possible to state that only municipalities with high expenditures on education can obtain relevant results in the Ideb and be classified as efficient.

Keywords: fundamental education; efficiency; financial resources.

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

Data de submissão: 17/06/2024
Data de aprovação: 19/08/2024
Data de versão final: 23/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

A educação é amplamente reconhecida como um fundamento primordial para o desenvolvimento social e econômico de uma nação, sendo vista como um investimento estratégico que impulsiona o crescimento econômico, aumenta a produtividade e aprimora as competências da força de trabalho (Batista; Siqueira; Alves, 2022). A Teoria do Capital Humano, central na economia da educação, fundamenta essa perspectiva, posicionando a educação como um motor de transformação social. Estudos contemporâneos, como os de Kannisto (2022) e Mattei e Bezerra (2018), reforçam a importância da educação na promoção do avanço individual e coletivo. No entanto, a realização plena desses benefícios depende da eficiência na aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

De certo, a importância da educação no desenvolvimento da sociedade e a otimização no uso dos recursos públicos alocados para esse fim têm sido objeto de análise por diversos estudiosos tanto nacionais quanto do exterior (Flach *et al*., 2017; Kannisto, 2022; Monte; Leopoldino, 2017; Penteado, 2016).

É fato que o direito à educação de qualidade é um pilar essencial para o desenvolvimento socioeconômico, assim como corrobora para a qualidade de vida da população. Esse direito é garantido na Constituição Federal (Brasil, 1988) que o reconhece como um direito social.

A educação de qualidade não apenas amplia as oportunidades individuais, mas também desempenha um papel crucial no desenvolvimento e bem-estar da sociedade. Estudos indicam que investimentos em educação resultam na redução da criminalidade (Martins *et al*., 2022), promovem o crescimento econômico, diminuem a desigualdade e a pobreza (Mattei; Bezerra, 2018) e atuam como catalisadores da transformação social (Batista; Siqueira; Alves, 2022). Considerada um direito fundamental, a educação pode ser oferecida à população por meio de esforços públicos, sendo essencial para o progresso econômico e social (Mattei; Bezerra, 2018). Além disso, é vista como um bem coletivo indispensável para a promoção de valores igualitários e justiça social (Kannisto, 2022).

A educação fundamental possui grande relevância no desenvolvimento cognitivo, social e emocional das crianças, criando os alicerces para o aprendizado ao longo da vida. Além de difundir conhecimentos essenciais, ela também atua na promoção de habilidades fundamentais, a exemplo, a capacidade de raciocínio crítico, resolução de problemas e comunicação eficaz. Em complemento Fochezatto *et al*. (2021) enfatiza que o acesso à escola, a permanência do aluno na instituição e seu rendimento escolar estão relacionados aos investimentos em recursos humanos e em infraestrutura na esfera educacional, ainda é acrescentado pelo autor que, por meio de investimento na área educacional, é possível analisar a relação entre educação e criminalidade.

Assim sendo, a atuação dos municípios é fundamental em assegurar essa prerrogativa social. Certamente, a organização do sistema de ensino garante a obrigação de oferecer o ensino fundamental e médio para todos, ainda que aqueles não tenham ingressado numa idade apropriada, estruturado como direito público individual e direcionada à educação básica. Compete ao município, o fornecimento da educação infantil e do ensino fundamental, sendo este, de natureza obrigatória (Bressan; Demetrio; Martins, 2022).

Ademais, canalizar recursos para a educação é altamente vantajoso para os prefeitos das cidades, pois um desempenho educacional confiável

torna-se uma fonte adicional de receita para a região, essencial para viabilizar projetos públicos em andamento (Borges; Pereira, 2014; Marinho *et al*., 2021; Santos; Carvalho; Barbosa, 2016).

Embora a literatura existente tenha explorado amplamente o impacto de variáveis macroeconômicas na eficiência educacional, há uma escassez de estudos que abordem o papel essencial dos recursos humanos, especialmente, investigar sobre o número de docentes na eficácia do gasto educacional (Mota; Meza, 2020).

Compreender como essas variáveis afetam a eficiência dos recursos empregados na educação fundamental é importante para proporcionar uma análise mais completa e detalhada da eficiência dos gastos, considerando não apenas a quantidade de recursos financeiros, mas também como esses recursos são aplicados em termos de capital humano.

Diante disso, delineou-se o seguinte questionamento de pesquisa: qual o grau de eficiência das despesas atinentes à educação fundamental nos municípios da macrorregião Sobral/Ibiapaba e o município de Fortaleza? Para responder à questão apresentada, o objetivo deste estudo é avaliar as despesas com educação fundamental dos municípios de Massapê, Cariré, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Mucambo, Pires Ferreira, São Benedito, Sobral que estão inseridos na macrorregião Sobral/Ibiapaba e o município de Fortaleza no período de 2018 a 2020. A pesquisa teve como objetivos específicos os seguintes:

a) analisar as despesas com educação fundamental dos municípios da macrorregião Sobral/Ibiapaba e o município de Fortaleza no período de 2018 a 2020;

b) observar a influência dos insumos gastos com educação fundamental, número de matrículas e número de docentes na análise de eficiência;

c) verificar a relação dos insumos citados com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das cidades pesquisadas.

De maneira acadêmica, embora já existam estudos que possuem como objeto essa temática, por exemplo: o realizado por Soares, Soares

e Santos (2023) que examina as relações entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e a Lei de Nenhuma Criança Deixada para Trás, utilizando o paradigma indiciário de Ginzburg para analisar dados governamentais, jornalísticos e acadêmicos; o de Costa e Freire (2023) que investiga a dinâmica do processo de decisão orçamentária nos municípios do Ceará, evidenciando a estabilidade dos investimentos locais mesmo diante de oscilações significativas e confirmando a Teoria do Equilíbrio Pontuado; o de Costa e Vidal (2020) analisa o sistema de responsabilidade educacional no Ceará, Brasil, com foco em redes e escolas municipais, utilizando uma abordagem qualitativa de documentos oficiais e técnicos; e o de Wilbert e D'Abreu (2013), que utilizaram como insumos para a pesquisa o Produto Interno Bruto (PIB), número de habitantes, número de estudantes matriculados, gastos com educação e as notas do Ideb para analisar a eficiência dos gastos públicos com educação no estado de Alagoas. Essa pesquisa amplia ainda mais a compreensão sobre esse tema, visto que utiliza também como insumo, informações atinentes ao número de docente, além de realizar o estudo em alguns municípios do Ceará.

No âmbito social, as informações geradas nesse estudo podem ser utilizadas pelos gestores para fundamentar suas decisões. Os resultados podem informar gestores e formuladores de políticas públicas, ajudando-os a tomar decisões mais embasadas sobre contratação, distribuição e formação de docentes, contribuindo para uma melhoria na qualidade da educação.

Nesse sentido, os municípios considerados eficientes podem servir de exemplo para os demais. A cooperação entre os representantes oferece a oportunidade de otimizar a gestão. Logo, o manejo dos entes federativos na educação pode avançar em direção a uma eficiência mais ampla e equitativa, enriquecendo o conhecimento da população.

Além desta introdução, este estudo aborda aspectos ligados à eficiência, despesas na educação e indicadores educacionais na seção 2. Na seção 3, a metodologia apresenta-se um detalhamento das variáveis que serão utilizadas na análise. Na seção 4, apresenta-se a base de dados da

análise DEA e as características quantitativas dos municípios de Massapê, Cariré, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Mucambo, Pires Ferreira, São Benedito, Sobral que estão inseridos na macrorregião Sobral/Ibiapaba e o município de Fortaleza, e a última seção trata das considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Gasto com educação - visão geral

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os municípios devem destinar, no mínimo, 25% das receitas provenientes de impostos e transferências para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). Essa exigência impõe aos gestores públicos a responsabilidade de utilizar esses recursos conforme as diretrizes estabelecidas, visando impactos positivos na educação básica (Amorim; Dimiz; Lima, 2017).

O investimento na educação básica no Brasil é essencial para reduzir a criminalidade juvenil, como demonstram estudos que relacionam a baixa escolaridade e o desemprego juvenil ao aumento da violência (Bauermann; Shikida; Schlemper, 2021; Montolio; Oliveira, 2023). A exposição à violência, tanto nas escolas quanto no trajeto escolar, impacta negativamente a frequência e o desempenho dos alunos, destacando a importância de melhorar as oportunidades educacionais para prevenir comportamentos criminosos (Koppensteiner; Menezes, 2021; Martins *et al*., 2022).

A eficiência no uso dos recursos públicos para a educação é uma preocupação crescente entre os formuladores de políticas e gestores governamentais. Estudos como o de Flach *et al.* (2017) apontam estados, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, como exemplos de sucesso na alocação eficiente de recursos, resultando em melhorias nos resultados educacionais. A introdução do princípio da eficiência na administração pública reforça a necessidade de maximizar a eficácia dos investimentos em educação (Santos; Carvalho; Barbosa, 2016).

Dado o tamanho e a disparidade socioeconômica do Brasil, a qualidade do ensino varia significativamente entre as regiões. Para enfrentar essas desigualdades, o governo federal instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) em 2007, com o objetivo de redistribuir recursos e promover boas práticas educacionais, garantindo equidade nas oportunidades de ensino em todo o país (Becker, 2023; Tripodi; Delgado; Januário, 2022). A utilização eficiente dos recursos destinados à educação é fundamental para que eles tragam benefícios duradouros à sociedade (Oliveira; Flach; Mattos, 2019).

2.2 Educação e a importância da eficiência da aplicação dos recursos

A educação exerce um papel central no desenvolvimento da sociedade, o que motiva diversos estudiosos a investigar a eficiência das despesas públicas nesse setor (Monte; Leopoldino, 2017). A educação básica, em particular, é essencial para o aprimoramento do potencial humano, impulsionando líderes a buscar a universalização do acesso e da qualidade (Alves; Araújo, 2018; Gesqui, 2016; Kannisto, 2022).

Nesse contexto, a alocação eficiente dos recursos públicos é um desafio constante para os gestores, que precisam garantir a prestação de serviços educacionais com eficiência e qualidade (Castro; Sousa, 2018; Silva *et al*., 2014, 2019). A eficiência, nesse sentido, está ligada ao uso prudente dos recursos para alcançar os objetivos estabelecidos com o mínimo de insumos e tempo. A limitação dos recursos disponíveis frente às crescentes demandas sociais destaca a importância de investimentos governamentais de qualidade (Bain; Bongiorno, 2022; Waitzberg *et al*., 2022).

Ademais, a transparência na aplicação dos recursos financeiros em áreas específicas revela o direcionamento dos esforços do gestor, aumentando a responsabilidade e a confiança nas ações governamentais. Essa prática permite que os cidadãos compreendam, participem e influenciem as decisões do governo (Borges; Pereira, 2014; Sicilia; Steccolini, 2017; Sousa;

Vidal; Vieira, 2020). Todavia, a simples divulgação não é suficiente para garantir uma visão completa da eficiência no uso dos recursos públicos (Flach *et al*., 2017; Silva *et al*., 2014, 2019; Sousa; Vidal; Vieira, 2020).

Em síntese, a alocação eficiente dos gastos públicos em educação requer uma análise aprofundada e contínua, que vá além da transparência, englobando também a avaliação de recursos humanos, infraestrutura e outros fatores relevantes. Somente uma abordagem holística permitirá otimizar a aplicação dos recursos, promovendo um desenvolvimento educacional sustentável e equitativo.

2.3 A análise envoltória de dados no exame da eficiência dos gastos públicos

A Análise Envoltória de Dados (DEA) é uma ferramenta amplamente utilizada para medir e comparar a eficiência de unidades organizacionais com características semelhantes, como hospitais, escolas e indústrias. Essa técnica permite avaliar o desempenho considerando múltiplos critérios, identificando pontos fortes e fracos e fornecendo valores-alvo para melhorias (Emrouznejad *et al*., 2023; Sexton; Pitocco; Lewis, 2023).

A DEA é particularmente útil na análise da eficiência dos gastos públicos, permitindo comparações entre municípios e estados (Campoli; Ferraz; Rebelatto, 2019; Dalchiavon; Melo, 2016; Davis; Souza, 2021). Desenvolvida por Charnes, Cooper e Rhodes em 1978, a DEA se baseia na comparação de unidades denominadas *Decision Making Units (DMUs)*, que utilizam os mesmos insumos para gerar produtos similares. As DMUs são consideradas eficientes quando conseguem produzir mais com menos recursos em comparação às outras (Campoli; Ferraz; Rebelatto, 2019; Ebrahimi *et al*., 2021; Santos; Carvalho; Barbosa, 2016).

Para avaliar o desempenho das DMUs, a DEA utiliza dois modelos principais: o *Constant Returns to Scale* (CCR), que pressupõe que um aumento proporcional nos insumos resulta em um aumento proporcional nos

produtos, e o *Variable Returns to Scale* (VRS), que considera que a eficiência pode variar conforme a escala das operações (Damasceno; França, 2021; Ebrahimi *et al*., 2021; Emrouznejad *et al*., 2023).

A natureza não paramétrica da DEA e sua capacidade de lidar com dados imprecisos a tornam uma ferramenta versátil e eficaz na análise comparativa de eficiência. As DMUs são classificadas com um grau de eficiência variando de 0 a 1, sendo que um valor de 1 indica máxima eficiência, enquanto valores inferiores indicam ineficiência. Essa técnica oferece *benchmarks* para que as DMUs ineficientes possam aprimorar seu desempenho comparando-se com as unidades eficientes (Davis; Souza, 2021; Ebrahimi *et al*., 2021; Scheffer *et al*., 2021).

Apesar das inúmeras vantagens, como a capacidade de classificar múltiplas DMUs como eficientes e a aplicação em diferentes períodos, a DEA possui limitações, especialmente em relação à precisão dos dados e à complexidade das organizações com múltiplos objetivos. Essas limitações podem impactar a consistência interna e a clareza na avaliação de desempenho (Ebrahimi *et al*., 2021; Emrouznejad *et al*., 2023).

2.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, reúne em um único indicador o fluxo escolar e o desempenho nas avaliações, elementos essenciais para a qualidade educacional (Alves; Araújo, 2018; Gesqui, 2016). Calculado a partir de dados de aprovação escolar e médias do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Ideb oferece uma abordagem ampla para monitorar e aprimorar a educação no Brasil, estabelecendo metas que orientam políticas educacionais em níveis nacional, estadual e municipal (Costa; Freire, 2023; Gesqui, 2016).

A relevância do Ideb como ferramenta de monitoramento se reflete na sua capacidade de influenciar as práticas de gestão e na implementação de políticas educacionais. Estudos como os de Costa e Freire (2023)

mostram uma forte correlação entre o desempenho do Ideb e indicadores socioeconômicos, como renda e nível educacional dos pais, corroborando a importância desses fatores no contexto educacional.

Entretanto, a avaliação isolada do desempenho acadêmico não é suficiente para uma análise completa da qualidade da educação. Indicadores socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Índice de Vulnerabilidade Social (SVI) e outros fatores como as condições de trabalho dos docentes, recursos materiais e gestão escolar são fundamentais para uma avaliação mais abrangente (Gouveia; Souza, 2013; Penteado, 2016).

A participação de alunos, professores, diretores e secretários municipais no Ideb é fundamental para compreender os resultados educacionais. Os alunos, através de seu desempenho e progressão escolar, formam a base das métricas do Ideb, enquanto os professores influenciam diretamente esses resultados por meio da aplicação eficaz do currículo (Gesqui, 2016; Monte; Leopoldino, 2017)

Os diretores, responsáveis pela liderança escolar, criam ambientes favoráveis ao aprendizado, impactando significativamente o desempenho no Ideb, enquanto os secretários municipais, ao gerir recursos e políticas educacionais, influenciam diretamente a qualidade da educação (Gesqui, 2016; Mattei; Bezerra, 2018).

Estudos indicam uma correlação significativa entre o desempenho do Ideb e indicadores como o IDHM e o SVI, evidenciando que a qualidade da educação no Brasil tem melhorado, especialmente em municípios com um número específico de matrículas em escolas públicas (Penteado, 2016). Além disso, a utilização de indicadores como o Ideb facilita a implementação de programas de desenvolvimento docente, promovendo a troca de boas práticas pedagógicas entre educadores, o que gera benefícios significativos para os alunos.

2.5 Estudos anteriores

Nos últimos anos, a avaliação da eficiência do ensino fundamental tem se tornado objeto de estudos de muitas pesquisas. A busca por novas abordagens, avaliação e intervenção tem motivado pesquisadores a verificar de forma abrangente as práticas educacionais no nível fundamental a fim de impulsionar os sistemas educacionais. Diante disso, a seguir, é apresentada uma tabela evidenciando o autor, ano, título, metodologia e resultado dos principais estudos atinentes ao objeto de pesquisa.

Quadro 1 – Estudos anteriores sobre análise dos gastos públicos em educação

Autor	Ano	Título	Metodologia	Resultado
Graupner e Kroenke	2022	Relação entre os gastos públicos e eficiência educacional de municípios catarinenses	Estudo entre 2017 e 2019 analisou eficiência educacional em 262 municípios catarinenses. Análise realizada por meio de regressão linear múltipla e multicritério Topsis.	A pesquisa demonstrou que maiores PIB *per capita* não incidem, necessariamente, em um elevado índice de eficiência relacionada à área de educação.
Mota e Meza	2020	O uso do DEA como ferramenta de avaliação de gastos públicos em educação: uma análise dos municípios do estado do Rio de Janeiro	A pesquisa utilizou a técnica DEA. As DMUs são 69 municípios do estado do Rio de Janeiro.	O resultado dessa pesquisa foi que as cidades que apresentaram bom desempenho estão localizadas nas regiões menos desenvolvidas economicamente e que o salário médio dos professores é um importante fator motivacional.
Amaral, Santos e Santos	2020	A eficiência na gestão dos gastos públicos com educação fundamental no estado do Rio de Janeiro: um estudo baseado na Análise Envoltória de Dados.	Foi utilizada a pesquisa bibliográfica, documental, descritiva, quantitativa e aplicada, cuja amostra foi de 87 municípios do estado do Rio de Janeiro.	O estudo revelou que apenas 10,3% das cidades são eficientes em gestão educacional. O Rio de Janeiro destaca-se como referência em 75 das 87 unidades estudadas.

Quadro 1 – Estudos anteriores sobre análise dos gastos públicos em educação (continuação)

Autor	Ano	Título	Metodologia	Resultado
Soares	2019	O princípio da eficiência em contabilidade pública: a alocação de recursos públicos para a geração de educação e saúde nos estados brasileiros	A pesquisa utilizou a *Data Envelopment Analysis* (DEA) para mensurar a eficiência, verificou a relação de indicadores ligados à educação, saúde, receita tributária. Também aplicou a regressão múltipla utilizando o software *Stata*®, versão 13.	O estudo constatou que os seguintes estados foram eficientes: SP, SC, ES, MG, RS, GO na alocação de despesa pública à educação. Também verificou resultados positivos na relação da alocação da despesa com frequência, matrículas e qualidade educacional.
Wilbert e D'Abreu	2013	Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do estado de Alagoas	O objetivo foi avaliar a eficiência dos gastos de educação dos Municípios do Estado de Alagoas utilizando o método de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* - DEA).	Verificaram que uma ampliação significativa nos investimentos em educação não garante um bom desempenho educacional.
Silva e Almeida	2012	Eficiência no Gasto Público com Educação: Uma Análise dos Municípios do Rio Grande do Norte.	A pesquisa buscou mensurar a eficiência dos municípios do Rio Grande do Norte na utilização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e relacionar com indicadores educacionais por meio do Data Envelopment Analysis (DEA) e do FDH (Free Disposal Hull).	Dentre os resultados, verificou-se uma baixa eficiência do gasto público na educação municipal. Na análise realizada por meio do DEA, observou-se que quinze municípios foram eficientes e que a redução do nível de reprovação poderia ser alcançada com o aumento da eficiência do gasto na educação.

Fonte: dados da pesquisa (2024).

O estudo conduzido por Graupner e Kroenke (2022) investigou a relação entre a aplicação de recursos públicos e a eficiência educacional em 262 municípios catarinenses nos anos de 2017 e 2019, período corres-

pondente à publicação do Ideb, que ocorre bienalmente. Utilizando Regressão Linear Múltipla e a análise multicritério Topsis para ranquear os municípios por eficiência, os autores descobriram que um elevado PIB *per capita* não se correlaciona diretamente com maior eficiência no segmento educacional. Em contraste, a despesa média e o IDH mostraram-se fatores determinantes para melhor desempenho educacional.

Mota e Meza (2020) avaliaram a eficiência, por meio de cálculo de um índice de eficiência, das cidades do estado do Rio de Janeiro em relação aos gastos municipais com educação, utilizaram o DEA, visto a possibilidade de comparar as DMUs que possuem atuação semelhante. Eles constataram que a ausência de moradia, elevadas taxas de criminalidade e a distribuição desordenada de serviços pode resultar negativamente no desempenho dos estudantes.

Na mesma linha, Amaral, Santos e Santos (2020) analisaram a eficiência na gestão dos gastos públicos com a educação fundamental no estado do Rio de Janeiro, também através da DEA. Eles constataram que apenas Rio de Janeiro e Duque de Caxias apresentaram níveis elevados de eficiência correlacionados aos maiores gastos, enquanto outros municípios como Volta Redonda, Campos dos Goytacazes, e Niterói, apesar dos investimentos substanciais, não alcançaram a eficiência desejada. Os autores enfatizaram a necessidade de uma análise crítica das políticas governamentais para otimizar a aplicação dos recursos educacionais.

Soares (2019) explorou a eficiência dos estados brasileiros na alocação de receita tributária e despesa pública para educação e saúde entre 2009 e 2015. Utilizando a metodologia DEA na abordagem de Banker, Charnes e Cooper (BCC) orientada a output, o estudo verificou a ligação entre despesa pública e indicadores de educação e saúde, destacando que estados como São Paulo, Santa Catarina e Minas Gerais foram os mais eficientes na alocação de recursos educacionais. Além disso, foi observada uma correlação positiva entre o investimento público em educação e o aumento na frequência escolar e na qualificação dos docentes.

Wilbert e D'Abreu (2013) avaliaram a eficiência dos gastos públicos em educação nos municípios de Alagoas, utilizando também a DEA. Concluíram que os aumentos significativos nos investimentos não garantem, por si só, um desempenho superior. Além disso, determinaram que o método BCC, que considera retornos variáveis de escala, era o mais adequado devido aos retornos decrescentes de escala observados nos gastos municipais.

Silva e Almeida (2012) mensuraram a eficiência dos municípios do Rio Grande do Norte na utilização do Fundef, relacionando-a com indicadores educacionais de 2005. Usando as abordagens DEA e FDH, verificaram uma ineficiência significativa nos gastos públicos em educação. Os resultados destacaram que quinze municípios foram considerados eficientes, enquanto aqueles com maiores taxas de reprovação e abandono apresentaram menor quantidade de recursos docentes e infraestrutura, revelando a relação direta entre gestão inadequada dos recursos e desempenho educacional insatisfatório.

Por fim, o presente estudo ratifica, em grande parte, os achados de pesquisas anteriores, especialmente no que tange à importância da gestão eficiente dos recursos públicos para a obtenção de melhores resultados educacionais. Assim como constatado por Graupner e Kroenke (2022), que identificaram a relevância da despesa média e do IDH para a eficiência educacional em municípios catarinenses, o estudo atual reafirma a necessidade de uma análise criteriosa dos insumos educacionais como fatores determinantes para o sucesso escolar. Similarmente, a metodologia DEA, amplamente utilizada por Mota e Meza (2020) e Soares (2019), é aplicada novamente, corroborando a robustez dessa abordagem na análise da eficiência dos gastos públicos em educação.

3 METODOLOGIA

O estudo em questão é considerado descritivo quanto aos objetivos, visto que Souza (2020) entende que a pesquisa descritiva busca descrever as características ou fenômenos de certa população, assim como a sua relação com determinada variável, e este estudo utiliza a análise envoltória dos dados, técnica que permite avaliar a eficiência de DMUs, a partir do consumo de variáveis tomadas como *input*, os quais são processados para a obtenção de *outputs*. Quanto aos procedimentos, essa pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental em razão de ter sido construída a partir de livros, artigos científicos e levantamento de variáveis coletadas por meio de pesquisa documental. A abordagem utilizada pode ser categorizada como quantitativa em decorrência da utilização da análise envoltória dos dados, que é uma técnica matemática do tipo não paramétrica, para avaliar a eficiência dos gastos públicos na educação básica, no âmbito dos municípios.

O universo desta pesquisa são 19 municípios cearenses, sendo 18 deles pertencentes à macrorregião de Sobral/Ibiapaba do estado do Ceará, e ainda Fortaleza, a capital do estado, entretanto, só foi possível acesso completo aos dados das variáveis que dariam exequibilidade ao estudo nove municípios, dentre os 18, da macrorregião mencionada, portanto, a amostra foi composta por dez municípios, sendo nove deles inseridos na macrorregião retro referida e o décimo município foi Fortaleza. Assim, estão contemplados na amostra os seguintes municípios: i) Massapê, ii) Cariré, iii) Frecheirinha, iv) Graça, v) Groaíras, vi) Mucambo, vii) Pires Ferreira, viii) São Benedito, ix) Sobral e x) Fortaleza.

Justifica-se o recorte amostral das regiões do Sertão de Sobral e Serra da Ibiapaba, uma vez que ambas possuem indicadores significativos no âmbito educacional, conforme demonstrado pelo Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) de 2018. O Sertão de Sobral representa uma parcela importante do território cearense, possui municípios, como Sobral, que se

destaca no *ranking* estadual, ocupando a 9ª posição geral e a 2ª posição específica em indicadores sociais, incluindo educação. A Serra da Ibiapaba, por sua vez, possui municípios, como Tianguá e Ibiapina, que figuram entre os 15 melhores colocados no IDM, destacando-se em fatores como a taxa de escolarização e a qualidade dos docentes. Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia de Econômica do Ceará (Ipece) (2020), Tianguá ocupa a 7ª posição no *ranking* geral e é notável pelos altos índices de escolarização no ensino médio e aprovação no ensino fundamental. A inclusão dessas regiões no estudo é justificada pelo potencial de identificar e analisar boas práticas educacionais que possam ser replicadas em outras áreas do estado, promovendo uma melhoria geral no sistema educacional cearense.

As variáveis contempladas no estudo foram selecionadas mediante os objetivos da pesquisa e o trabalho de Mota e Meza (2020), que empregou a DEA para avaliar a eficiência dos gastos municipais em educação no Rio de Janeiro e descobrir os motivos das ineficiências, assim, incorporou despesas municipais no ensino fundamental, número de professores do 9º ano e número de alunos do 9º ano, obtendo como resultados do modelo, níveis avançados que foram alcançados pelo número de estudantes em português e matemática, no lugar da pontuação do Ideb. Assim, a eficiência avaliada neste estudo tomou como fatores de *input* os valores dos gastos *per capita* com a educação básica dos municípios (tendo como referência o número de alunos matriculados) e a quantidade de docentes e, como fator de *output*, a nota do Ideb dos municípios contemplados na análise.

Cabe destacar ainda que foram contemplados no estudo as notas do Ideb dos dois últimos exames disponíveis na data do encerramento da coleta dos dados, no caso, 2019 e 2021, e as variáveis utilizadas como *input* se referiram aos dados do exercício imediatamente anterior ao do exame do Ideb, portanto, aos anos de 2018 e 2020, respectivamente, e a razão de se utilizar dados de competência anteriores, justifica-se pela natureza contínua do processo educacional que os insumos de datas passadas possuem reflexo no Ideb do ano subsequente (Mota; Meza, 2020).

Vale lembrar que a análise envolveu três fatores, sendo dois de *input* e um de *output*, para dez DMUs, que foram os dez municípios contemplados na análise, portanto, foi cumprida a condição de validade da técnica DEA, consoante a qual, é preciso que o número de DMUs seja no mínimo três vezes a quantidade de fatores da análise envoltória (Emrouznejad *et al*., 2023; Sexton; Pitocco; Lewis, 2023).

A coleta de dados foi realizada por meio da base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sincofi), que forneceu os dados pertinentes às despesas com educação fundamental por municípios; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) que contribuiu com as informações referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das cidades integrantes da macrorregião Sobral-Ibiapaba e Fortaleza para os anos iniciais e finais; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou dados sobre o número de matrículas e docentes.

Para análise envoltória, utilizou-se o modelo BCC, orientado aos *outputs*. Justifica-se a escolha do modelo, o qual pressupõe retornos variáveis de escala, uma vez que a variável usada como *output*, nota do Ideb, não possui uma proporcionalidade com as variáveis tomadas como *inputs* e justifica-se a orientação aos *outputs*, pelo fato de os recursos serem limitados e pretender-se, ao mesmo nível do consumo de *inputs*, aumentar os *outputs*. Para a execução da análise envoltória dos dados, foi usado o *software* Frontier, versão 4.0, para a avaliação da eficiência.

Apresentados os procedimentos metodológicos do estudo, a próxima seção traz a análise dos resultados.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 1 a seguir, apresenta uma análise detalhada das despesas per capita com educação fundamental, números de matrículas, docentes e as notas do Ideb para municípios da macrorregião Sobral/Ibiapaba e For-

taleza, entre os anos de 2018 e 2020. O objetivo desta análise é identificar padrões de investimento em educação e suas correlações com os resultados educacionais medidos pelo Ideb.

Tabela 1 – Despesas municipais e indicadores educacionais da região Sobral/Ibiapaba e Fortaleza de 2018 e 2020

Municípios e estatística descritiva	2018				2020			
	Despesas com educação básica(1)	N° docentes	Nota Ideb²	Eficiência relativa	Despesas com educação básica¹	N° docentes	Nota Ideb²	Eficiência relativa
Cariré	10.925	110	5,8	85,7%	12.038	120	6,0	79,7%
Fortaleza	6.855	6.657	5,1	100,0%	7.685	6.186	5,2	100,0%
Frecheirinha	8.956	61	5,9	100,0%	10.763	48	6,1	100,0%
Graça	20.307	63	5,3	67,9%	18.155	63	6,4	81,5%
Groaíras	10.118	22	6,1	100,0%	11.168	23	6,0	100,0%
Massapê	12.015	174	4,9	67,3%	13.007	153	5,9	74,7%
Mucambo	14.075	66	7,0	89,7%	14.051	70	6,5	82,3%
Pires Ferreira	13.589	52	7,8	100,0%	12.822	64	7,9	100,0%
São Benedito	13.694	223	4,8	61,5%	9.679	170	6,4	100,0%
Sobral	10.081	553	6,9	100,0%	11.180	594	6,6	92,7%
Mínimo	6.855,00	22	4,8	61,5%	7.685,00	23	5,2	74,7%
Máximo	20.307,00	6.657	7,8	100,0%	18.155,00	6.186	7,9	100,0%
Média	12.061,5	798,1	6,0	87,2%	12.054,80	749,1	6,3	91,1%
Mediana	11.470,0	88,0	5,9	94,9%	11.609,00	95,0	6,3	96,4%
Desvio-padrão	3.693,6	2.064,5	1,0	15,8%	2.801,84	1.917,5	0,7	10,4%
Coef. Variação	30,6%	258,7%	16,8%	18,2%	23,24%	256,0%	11,0%	11,4%

Notas: (1) as despesas com educação contemplam apenas os gastos com a Educação Básica e foram divididos pelo número de alunos matriculados; (2) a nota Ideb corresponde ao exame nacional realizado em 2019 e 2021.

Fonte: dados da pesquisa (2024).

A leitura da Tabela 1 permite constatar que os dez municípios apresentaram um total de despesas *per capita* em educação fundamental em 2018 no valor de R$ 120.614,91. Em 2020, houve uma redução, embora não significativa, resultando em R$ 120.547,56. É importante observar que Mucambo, Pires Ferreira e São Benedito apresentaram uma redução de gastos por número de matrículas.

Nesse aspecto é possível inferir que a eficiência educacional não é diretamente proporcional ao investimento financeiro semelhante ao que diz Flach *et al*. (2017) que encontrou evidência nos estados como Maranhão e Pará, sugerindo que apenas aumentar os gastos sem uma alocação eficiente pode não levar a melhores resultados educacionais. Por exemplo, Fortaleza, que manteve uma das menores despesas *per capita*, conseguiu atingir a fronteira de eficiência. Isso sugere que a simples alocação de mais recursos não necessariamente se traduz em melhores resultados, e que a eficiência na aplicação e gerenciamento desses recursos é fundamental.

Adicionalmente, os municípios, como: Graça e São Benedito apresentaram redução nas despesas *per capita*, mas ainda assim melhoraram suas notas do Ideb. Esse fato pode indicar que esses municípios adotaram práticas de gestão que permitiram o uso mais eficiente dos recursos, ou que fatores não financeiros (como qualidade da infraestrutura e políticas educacionais locais) desempenharam um papel importante semelhantes aos achados de Marinho *et al*., (2021); Soares, (2019); Wilbert e D'Abreu (2013).

É possível verificar também que poucos municípios apresentaram variações significativas na quantidade de docentes. A exemplo, Fortaleza reduziu aproximadamente 471 professores no intervalo de dois anos, entretanto, como a demanda por vagas no ensino básico é crescente, os dados sugerem que docentes aposentados ou falecidos podem estar sendo substituídos por vagas de contratos temporários. Ao mesmo tempo, para esse município, a sua nota do Ideb teve um aumento marginal. Isso pode sugerir que a redução do número de docentes não prejudicou significativa-

mente os resultados educacionais, mas é um ponto que precisa de análise mais profunda para entender as causas e os impactos a longo prazo.

Contrastando a esses resultados, municípios menores, como São Benedito, conseguiram aumentar a eficiência relativa e a nota do Ideb, mesmo com uma redução no número de docentes, em visão semelhante a de Castro e Sousa (2018) que por otimizar a alocação de recursos e aumentar a eficácia dos gastos educacionais foi possível chegar a esses resultados. Isso sugere uma provável otimização dos recursos humanos e indica que a gestão eficiente desses recursos pode ter um impacto positivo, especialmente em contextos em que os recursos são limitados.

A análise das despesas *per capita* revela uma assimetria entre os municípios. Em 2018, Graça registrou o maior gasto per capita com R$ 20.307,00, enquanto Fortaleza apresentou o menor gasto com R$ 6.855,00. Já em 2020, observou-se uma redução no gasto per capita em Graça, que caiu para R$ 18.155,00, enquanto Fortaleza aumentou seus gastos para R$ 7.685,00.

Tendo como foco o município de Fortaleza, apesar de este município ter apresentado o menor gasto *per capita* nos dois períodos sob análise, ele alcançou a fronteira de eficiência nos dois períodos, o que sugere que aumentar os investimentos *per capita* não necessariamente se converte em aumento de eficiência, expondo outros fatores além dos gastos para contribuir com o aumento da eficiência, tais como, qualidade das infraestruturas, condições de suporte familiar, alimentação adequada, dentre outras variáveis não contempladas neste estudo. Outras condições ainda incluem o envolvimento dos conselhos municipais de educação na governança, o estabelecimento de metas e a supervisão da alocação de recursos (Silva; Almeida, 2012), e também despesa média com educação, PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) impactam significativamente a eficiência do Ideb nos municípios (Graupner; Kroenke, 2022).

As notas do Ideb nos períodos destacados apresentaram um crescimento significativo para os municípios de Massapê, Graça e São Benedito, com destaque para o maior aumento do último município mencionado,

que apresentou um aumento de 1,6 do Ideb do primeiro para o segundo período, enquanto, Mucambo, Sobral e Groaíras apresentaram queda na nota, com destaque para a maior queda no município de Mucambo, que caiu 0,5 ponto na nota Ideb.

Nesse contexto é revelado que, embora a média das notas tenha aumentado, a dispersão dos resultados diminuiu, indicando uma tendência de homogeneização dos resultados entre os municípios, ou seja, aplicação de políticas mais uniformes. No entanto, o aumento da nota do Ideb em municípios como São Benedito sugere que, mesmo partindo de uma base mais baixa, os investimentos e as políticas locais podem gerar melhorias significativas em um curto período.

É observado na Tabela 1 que possuir os menores gastos *per capita* em educação fundamental não influenciam em ter menores resultados no Ideb. Visto que o município de Fortaleza, no ano de 2018, apresentou o menor gasto em despesa *per capita*, sua performance foi 5,10, todavia o município de São Benedito teve quase o dobro de despesas *per capita*, sua performance foi abaixo do desempenho de Fortaleza no Idep. Percebe-se então que Fortaleza, apesar dos menores gastos *per capita*, manteve uma performance estável, sugerindo uma possível eficiência na utilização dos recursos. Em contraste, São Benedito, que possui maiores gastos per capita, exibiu um crescimento significativo no Ideb, passando de 4,8 pontos, em 2018, para 6,4, em 2020, indicando que os investimentos estão gerando resultados positivos.

Nesse contexto é possível inferir que a discrepância nas notas do Ideb entre os municípios com gastos per capita mais altos e mais baixos aponta para uma desigualdade na eficácia dos investimentos educacionais. Municípios como Fortaleza mostram que, com uma gestão eficaz, é possível manter ou até melhorar a qualidade educacional com menos recursos financeiros, enquanto outros, como São Benedito, demonstram que aumentos nos investimentos podem levar a melhorias significativas. Quanto à dispersão dos dados, a variável com maior distribuição foi o número de

docentes, que foi superior a 250% nos dois períodos, caracterizando a heterogeneidade dos dados e isso se explica pelo porte dos municípios, considerando população e demanda por vagas na Educação Básica e a variável com menor dispersão foi a nota Ideb, cujo coeficiente de variação caiu de 16,8% para 11,0%, caracterizando notas mais homogêneas entre os dez municípios contemplados neste estudo, nos dois períodos analisados.

Por outra perspectiva, o incremento na eficiência relativa, acompanhado pela menor dispersão nos escores, aponta para uma otimização dos recursos educacionais. Não obstante, as análises críticas sugerem que tal progresso pode não se sustentar em longo prazo se ancorado em políticas de corte de custos que desconsiderem a manutenção ou a melhoria da qualidade do ensino.

A consequência da redução de despesas e do quadro docente em municípios como Massapê exige uma avaliação criteriosa quanto a sua viabilidade futura. Ainda que se observe um aumento na eficiência, persiste o risco de deterioração da qualidade educacional, caso essas medidas não sejam complementadas por ações como a capacitação de professores e o aprimoramento da infraestrutura escolar.

No que diz respeito à estatística descritiva da eficiência relativa, observou-se uma redução da amplitude entre o município com menores escores de eficiência e os municípios sobre a fronteira da eficiência, uma vez que no primeiro período analisado, o município com menores escores foi São Benedito, com 61,5% de eficiência, portanto, abaixo da fronteira de eficiência e, no segundo período, o município com menores escores foi Massapê, com 74,7%, também abaixo da fronteira de eficiência de 100%. Isso explica o aumento da média de eficiência de 87,2% para 91,1%, do primeiro para o segundo período, caracterizando uma melhoria da efetividade ao longo do tempo, no grupo de municípios analisados.

Quanto à dispersão dos escores de eficiência, o aumento do valor mínimo de um período para o outro, contribuiu para a redução da dispersão, podendo ser afirmado que os escores de eficiência foram homogêne-

os, uma vez que o coeficiente de variação caiu de 18,2% para 11,4%, de um período para o outro, sugerindo que o porte do município possui baixa correlação com a eficiência.

A esse respeito, o crescimento observado na média de eficiência relativa, juntamente com a diminuição na dispersão dos escores, sugere uma convergência positiva no uso dos recursos educacionais. No entanto, uma análise crítica mais detida revela que tal melhoria pode não ser sustentável em longo prazo se estiver fundamentada em políticas de corte de custos que não levem em consideração a necessidade de manter ou elevar a qualidade educacional.

Contudo, a eficiência relativa sustentada em longo prazo, mesmo com políticas de corte de custos, requer uma abordagem integrada que considere não apenas a redução de custos, mas também a melhoria da qualidade e dos resultados educacionais (Silva; Almeida, 2012). Já um estudo feito também no Ceará, aponta que os municípios podem reduzir os gastos em educação, sem comprometer a produção educacional, porém, essa política de corte de gastos tem limite, sugerindo que o corte contínuo de custos poderia eventualmente levar à redução da eficiência e eficácia (Castro; Sousa, 2018).

A diminuição dos gastos, assim como a redução no número de docentes em municípios como Massapê, deve ser cuidadosamente avaliada quanto a sua viabilidade em longo prazo. Embora a eficiência relativa tenha apresentado aumento, há um risco iminente de comprometimento da qualidade educacional, caso tais políticas não sejam complementadas por outras medidas, como a capacitação contínua de docentes ou melhorias na infraestrutura escolar.

A Tabela 2 traz os *rankings* da eficiência dos gastos públicos de 2018 e 2020, dos municípios contemplados neste estudo.

Tabela 2 – Ranking de eficiência dos gastos com educação básica – 2018 e 2020

2018			2020		
Rank	**Município**	**Escores**	**Rank**	**Município**	**Escores**
1º	Fortaleza	100,0%	1º	Fortaleza	100,0%
	Frecheirinha	100,0%		Frecheirinha	100,0%
	Groaíras	100,0%		Groaíras	100,0%
	Pires Ferreira	100,0%		Pires Ferreira	100,0%
	Sobral	100,0%		São Benedito	100,0%
6º	Mucambo	89,7%	6º	Sobral	92,7%
7º	Cariré	85,7%	7º	Mucambo	82,3%
8º	Graça	67,9%	8º	Graça	81,5%
9º	Massapê	67,3%	9º	Cariré	79,7%
10º	São Benedito	61,5%	10º	Massapê	74,7%

Fonte: dados da pesquisa (2024).

À luz da Tabela 2, observaram quatro municípios eficientes nos dois períodos analisados, sendo eles: Fortaleza, Frecheirinha, Groaíras e Pires Ferreira. Cabe destacar que Sobral alcançou a fronteira de eficiência no primeiro período e ficou abaixo dela no segundo e a estatística descritiva dos fatores da DEA apresentada na Tabela 1 sugere que isso se deu por conta do fato que Sobral esteve entre os três municípios que apresentou queda na nota Ideb do primeiro para o segundo período sob análise.

Já São Benedito foi o município com o menor escore apresentado no primeiro período e conseguiu alcançar a fronteira de eficiência no segundo período, e analisando em conjunto com os dados da Tabela 1, sugerem que isso se deu por conta do fato de o município de São Benedito ter figurado entre os municípios com maior aumento da nota Ideb, do penúltimo para o último exame do Ideb, além de ter reduzido o *gasto per capita*, bem como o número de docentes.

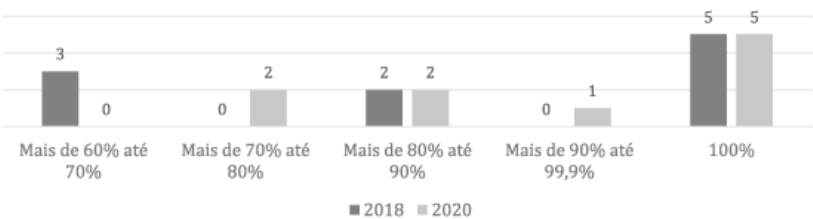
A análise conjunta das Tabelas 1 e 2 permitiu observar que, embora tenham apresentado queda do gasto *per capita* do primeiro para o segundo período, o município de Graça apresentou o maior gasto *per capita*, dentre todos os municípios. Nos dois períodos, se sugere que as assimetrias en-

tre as condições socioeconômicas dos municípios impactam no gasto *per capita*, não sendo necessariamente traduzido em maior nota do Ideb, nem maior eficiência, uma vez que o referido município ficou em 8º lugar no *ranking*, nos dois anos sob análise. É possível inferir que as assimetrias aqui mencionadas não podem deixar de ser consideradas nas alocações dos recursos aos municípios, pois a redução dos gastos *per capita* poderia trazer resultados ainda mais danosos nas notas do Ideb e na eficiência de municípios de diferentes realidades socioeconômicas.

Com base nos dados da Tabela 2, o Gráfico 1 foi elaborado para mostrar a distribuição de frequência dos municípios por intervalo de escores de eficiência nos dois períodos analisados. Embora o número de municípios avaliados como eficientes tenha se mantido constante entre os períodos, observa-se um aumento na eficiência geral.

A ausência de municípios no intervalo de 60% a 70% e a presença de apenas dois municípios no intervalo de 70% a 80% em 2020 indicam que houve uma redução na dispersão dos escores de eficiência. Essa redução pode ser interpretada como maior homogeneidade na aplicação eficiente dos recursos públicos entre os municípios. Da mesma forma, é relevante mencionar como essa melhoria na eficiência está relacionada aos resultados educacionais, como o Ideb. Os municípios que melhoraram sua eficiência também melhoraram seus escores no Ideb, isso reforça a importância da eficiência no uso dos recursos.

Gráfico 1 – Distribuição de frequência dos municípios por intervalo de escores de eficiência dos gastos com educação básica em 2018 e 2020



Fonte: dados da pesquisa (2024).

A Tabela 3 apresenta o potencial de melhoria dos fatores na análise envoltória dos dados para os dois períodos analisados, revelando que a nota do Ideb, com 55%, foi o fator com maior potencial de melhoria em ambos os períodos. Isso sugere que, dentre todos os ajustes necessários, a nota do Ideb é o principal fator a ser aprimorado para que os municípios alcancem a fronteira de eficiência. A nota Ideb respondeu por 55% dos valores dos ajustes no primeiro período e 35%, no segundo, quando o número de docentes foi o fator com maior potencial de melhoria, uma vez que a presente pesquisa utilizou dados absolutos da quantidade de docentes, desconsiderando as assimetrias entre o porte dos municípios quanto à demanda da população por vagas na Educação Básica. Isto posto, o estudo sugere que o foco de melhoria da eficiência dos municípios deve ser a nota do Ideb, o que merece atenção por parte dos gestores públicos.

Tabela 3 – Potencial de melhoria dos fatores da análise envoltória em 2018 e 2020

Fatores da DEA	2018	2020
Despesas com educação básica	11%	12%
No. de docentes	34%	53%
Nota Ideb	55%	35%
Total	100%	100%

Fonte: dados da pesquisa (2024).

A Tabela 4 traz a distribuição de frequência com que os municípios eficientes em cada período foram *benchmarking* para os municípios que ficaram abaixo da fronteira de eficiência. Preliminarmente, de acordo com a referida tabela, cabe destacar que Fortaleza, apesar de ter sido avaliada como eficiente nos dois períodos, não foi referência para nenhum município abaixo da fronteira e isso pode ser explicado pela diferença de porte entre Fortaleza e os demais municípios, de forma que esta assimetria exigiria um esforço muito maior dos municípios avaliados como não eficientes. Observou-se ainda que Pires Ferreira foi o município que mais se destacou como referência para os não eficientes, uma vez que foi refe-

rência para todos os cinco municípios que não alcançaram a fronteira de eficiência nos dois períodos.

Tabela 4 – Distribuição de frequência dos benchmarkings dos municípios eficientes em 2018 e 2020

Municípios eficientes	2018	2020
Fortaleza	0	0
Frecheirinha	2	0
Groaíras	0	1
Pires Ferreira	5	5
Sobral	2	-
São Benedito	-	2

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Findada a análise, cabe ressaltar que no presente estudo, a análise envoltória não levou em consideração variáveis como as condições socioeconômicas dos municípios e das famílias, nem a qualidade da infraestrutura escolar, nem o suporte familiar, aqui mencionados de forma ilustrativa, e que podem influenciar os resultados educacionais, por ausência de dados quantitativos disponíveis destas variáveis, podendo existir outras variáveis que também afetem os resultados educacionais e que não foram contemplados neste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar a eficiência na alocação de recursos públicos destinados ao ensino fundamental. Para alcançar esse propósito, empregou-se a metodologia não paramétrica *Data Envelopment Analysis* (DEA), a qual pode ser usada para calcular o índice de eficiência relacionado aos gastos com educação básica nos municípios de Massapê, Cariré, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Mucambo, Pires Ferreira, São Benedito, Sobral que estão inseridos na macrorregião Sobral/Ibiapaba e município de Fortaleza. A investigação centrou-se em identificar quais municípios

lograram otimizar seus recursos, convertendo os investimentos da educação básica em resultados educacionais eficazes, mensurados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Os resultados gerados pelo DEA permitiram elencar tanto os municípios mais eficientes quanto os ineficientes no que se refere à aplicação de recursos para o ensino fundamental. Neste estudo, os *inputs* considerados para mensurar a eficiência dos municípios citados anteriormente abrangiam gastos per capita com o ensino fundamental, número de matriculados e número de professores, enquanto os *outputs* compreendiam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) da 6ª série ao 9º ano. Os resultados desta pesquisa não apenas contribuíram para estimular estudos relacionados a essa temática, mas também gerar discussões entre os gestores públicos acerca da relevância da eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à educação.

Conclui-se que após os testes dos dois modelos, os municípios Fortaleza, Frecheirinha, Groaíras e Pires Ferreira apresentaram valor de eficiência em todos os anos igual a 1, ou seja, foram classificados como eficientes a partir dos insumos e *outputs* gerados. De certo, quando observado na Tabela 1, constata-se essa eficiência com mais detalhes, visto que não é verificada na Tabela 1 uma relação de desempenhos relevantes no Ideb apenas para aqueles municípios que possuíam menores gastos *per capita* em educação.

Vale observar que Sobral também foi classificado como eficiente em 2019, todavia esse mesmo resultado não é possível verificar em 2021, que possivelmente seja explicado pelo aumento de gastos *per capita* por matrícula. Em contrapartida não foi verificado o mesmo aumento no número de matrículas e no desempenho do Ideb, apontando para uma possível desconexão entre o aumento dos gastos e a qualidade dos resultados educacionais. Estes achados corroboram a ideia de que a mera elevação dos investimentos não assegura melhorias nos resultados, mas sim a eficácia na aplicação dos recursos disponíveis.

Umas das limitações apresentadas utilizando o DEA é que essa ferramenta não permite uma extrapolação das conclusões já que estão vinculadas às DMUs em questão e às variáveis. Diante disso, não se pode afirmar que apenas municípios com gastos elevados em educação podem obter resultados relevantes no Ideb e serem classificados como eficientes.

É importante destacar que, no presente estudo, a análise envoltória não levou em consideração variáveis como as condições socioeconômicas dos municípios e das famílias, nem a qualidade da infraestrutura escolar, nem o suporte familiar, aqui mencionados de forma ilustrativa, e que podem influenciar os resultados educacionais, por ausência de dados quantitativos disponíveis destas variáveis, podendo existir outras variáveis que também afetem os resultados educacionais e que não foram contemplados neste estudo.

Para pesquisas futuras, sugere-se a inclusão dessas variáveis adicionais para uma análise mais abrangente e robusta. Estudos comparativos em outras regiões também seriam úteis para validar e expandir os achados desta investigação. Ademais, explorar o impacto de práticas de gestão específicas, como a formação continuada de professores e a adoção de tecnologias educacionais, pode fornecer perspectivas ainda mais detalhadas sobre a otimização da eficiência educacional.

Conclui-se que uma gestão eficiente dos recursos educacionais é indispensável para alcançar resultados de alta qualidade, independentemente das limitações orçamentárias. As evidências aqui apresentadas reforçam a importância de uma alocação criteriosa e bem-informada dos recursos, consolidando a tese de que a eficiência é um pilar essencial para uma educação pública de excelência.

REFERÊNCIAS

ALVES, P. J. H.; ARAÚJO, J. M. de. A study on the educational results obtained by municipalities of Paraíba in the years 2011, 2013 and 2015. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, [S. l.], v. 26, n. 100,

p. 1038-1057, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362018000301038&lng=en&tlng=en. Acesso em: 5 jun. 2024.

AMARAL, J. T.; SANTOS, G. C. dos; SANTOS, D. C. dos. A eficiência na gestão dos gastos públicos com educação fundamental no estado do Rio de Janeiro: um estudo baseado na análise envoltória de dados. **Pensar Contábil**, [*S. l.*], v. 21, n. 76, 2020. Disponível em: http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/3522/2660. Acesso em: 23 nov. 2023.

AMORIM, K. A. de F.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [*S. l.*], v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017. Disponível em: https://web.archive.org/web/20200325181600id_/https://www.redalyc.org/pdf/2352/235251134006.pdf. Acesso em: 23 nov. 2023.

BAIN, P. G.; BONGIORNO, R. Evidence from 33 countries challenges the assumption of unlimited wants. **Nature Sustainability**, [*S. l.*], v. 5, n. 8, p. 669-673, 2022. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41893-022-00902-y. Acesso em: 5 jun. 2024.

BATISTA, M. L. B.; SIQUEIRA, R. M. de; ALVES, C. L. B. Educação no estado do Ceará: uma análise da qualificação dos docentes dos anos iniciais do ensino fundamental público. **Economia & Região**, [*S. l.*], v. 10, n. 2, p. 5-27, 2022. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/42514. Acesso em: 5 jun. 2024.

BAUERMANN, B. F. C.; SHIKIDA, P. F. A.; SCHLEMPER, A. L. Juvenile Criminality: evidence from prisoners in two Brazilian states. **Criminal Justice Review**, [*S. l.*], v. 46, n. 4, p. 484-494, 2021. Disponível em:

http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/07340168211038326. Acesso em: 29 maio 2024.

BECKER, K. L. An analysis of Fundeb's contribution to the quality of public education in Brazilian municipalities. **Review of Development Economics**, [*S. l.*], v. 27, n. 2, p. 879-896, 2023. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rode.12956. Acesso em: 29 maio 2024.

BORGES, E. F.; PEREIRA, J. M. Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos municipais. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [*S. l.*], v. 8, n. 4, 2014. Disponível em: http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/1202. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRESSAN, C. R.; DEMETRIO, A.; MARTINS, L. M. W. **Direito à educação básica de crianças e adolescentes**. [*S. l.*: *s. n*.], 2022. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/242221/1381.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 dez. 2023.

CAMPOLI, J.; FERRAZ, D.; REBELATTO, D. The Efficiency of Public Expenditures on Education: Data Envelopment Analysis of Brazilian Federative Units Between 2011 and 2014. *In*: MULA, J. *et al*. (org.). **New Global Perspectives on Industrial Engineering and Management**. Cham: Springer International Publishing, 2019. (Lecture Notes in Management and Industrial Engineering). p. 75-82. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-93488-4_9. Acesso em: 5 jun. 2024.

CASTRO, M. de S.; SOUSA, E. P. de. Eficiência dos gastos públicos da rede de ensino municipal cearense. **Gestão & Regionalidade**, [*S. l.*], v. 34, n. 100, 2018. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/2596/2368. Acesso em: 13 dez. 2023.

COSTA, A. G.; FREIRE, A. M. dos S. Ideb, políticas educacionais e cultura de avaliação nos municípios do Ceará. **Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional**, [*S. l.*], v. 3, n. 3, p. e022017, 2023. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/impa/article/view/8766. Acesso em: 6 jun. 2024.

COSTA, A.; VIDAL, E. M. Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, [*S. l.*], v. 83, n. 1, p. 121-141, 2020. Disponível em: https://rieoei.org/RIE/article/view/3852. Acesso em: 13 ago. 2024.

DALCHIAVON, E. C.; MELO, C. O. de. Eficiência dos gastos públicos em educação, saúde e trabalho para o desenvolvimento dos municípios paranaenses. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, [*S. l.*], v. 2, n. 2, p. 38-49, 2016. Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/16157/10956. Acesso em: 14 dez. 2023.

DAMASCENO, A. T.; FRANÇA, J. V. Assessment of the new investment limits for assets of Social Security Regimes for Public Servants established by Resolution CMN 3,922/2010. **Review of Business Management**, [*S. l.*], v. 23, n. 4, p. 728-743, 2021. Disponível em: https://rbgn.fecap.br/RBGN/article/view/4128. Acesso em: 8 fev. 2024.

DAVIS, P. G.; SOUZA, A. A. de. Análise comparativa da eficiência alocativa das despesas públicas municipais utilizando mineração de dados. **Administração Pública e Gestão Social**, [*S. l.*], 2021. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/11238. Acesso em: 5 jun. 2024.

EBRAHIMI, B. *et al*. An epsilon-based data envelopment analysis approach for solving performance measurement problems with interval and ordinal dual-role factors. **OR Spectrum**, [*S. l.*], v. 43, n. 4, p. 1103-1124, 2021. Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/s00291-021-00649-6. Acesso em: 2 jun. 2024.

EMROUZNEJAD, A. *et al*. A review of inverse data envelopment analysis: origins, development and future directions. **IMA Journal of Management Mathematics**, [*S. l.*], v. 34, n. 3, p. 421-440, 2023. Disponível em: https://academic.oup.com/imaman/article/34/3/421/7127958. Acesso em: 2 jun. 2024.

FLACH, L. *et al*. Efficiency of expenditure on education and learning by Brazilian states: A study with Data Envelopment Analysis. **Contabilidad y Negocios**, [*S. l.*], v. 12, n. 23, p. 111-128, 2017. Disponível em: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/contabilidadyNegocios/article/view/19355/19476. Acesso em: 5 jun. 2024.

FOCHEZATTO, A. *et al*. Investimento em educação diminui a criminalidade: análise dos municípios do Rio Grande do Sul usando econometria espacial. **Administração Pública e Gestão Social**, [*S. l.*], 2021. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/11239. Acesso em: 2 jun. 2024.

GESQUI, L. C. O Ideb como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações. **Cadernos de Pesquisa**, [*S. l.*], v. 23, n. 3, p. 88, 2016. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/4088. Acesso em: 2 jun. 2024.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. Efetividade da política para o Ensino Fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, [*S. l.*], v. 43, n. 150, p. 836-855, 2013. Dispo-

nível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 2 jun. 2024.

GRAUPNER, T. C.; KROENKE, A. Relação entre os gastos públicos e eficiência educacional de municípios catarinenses. *In*: 22o USP International Conference in Accounting, 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2022. p. 1-15. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/22UspInternational/ArtigosDownload/3639.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) Ceará - 2018**. [*S. l.*], 2020. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/12/IDM_2018.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

KANNISTO, T. K. Basic education as a collective good: In defence of the school as a public social institution. **Journal of Philosophy of Education**, [*S. l.*], v. 56, n. 2, p. 305-317, 2022. Disponível em: https://academic.oup.com/jope/article/56/2/305-317/7000112. Acesso em: 29 maio 2024.

KOPPENSTEINER, M. F.; MENEZES, L. Violence and Human Capital Investments. **Journal of Labor Economics**, [*S. l.*], v. 39, n. 3, p. 787-823, 2021. Disponível em: https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/711001. Acesso em: 29 maio 2024.

MARINHO, I. da C. *et al*. Gestão dos recursos financeiros da educação: um estudo em cinco municípios cearenses. **Linhas Críticas**, [*S. l.*], v. 27, n. 1, p. 1-21, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/download/34818/28948/96068. Acesso em: 8 fev. 2024.

MARTINS, R. C. *et al*. School Performance and Young Adult Crime in a Brazilian Birth Cohort. **Journal of Developmental and Life-Course Criminology**, [*S. l.*], v. 8, n. 4, p. 647-668, 2022. Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/s40865-022-00214-x. Acesso em: 29 maio 2024.

MATTEI, T. S.; BEZERRA, F. M. Eficiência dos gastos públicos com educação: evidências para o ensino fundamental de Santa Catarina. **DRd**: Desenvolvimento Regional em debate, [*S. l.*], v. 8, n. 2, p. 27, 2018. Disponível em: http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/1486. Acesso em: 6 jun. 2024.

MONTE, M. M.; LEOPOLDINO, C. B. Eficiência dos gastos municipais em educação no Ceará. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, [*S. l.*], v. 11, n. 4, p. 44-55, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/4417/441753228004.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

MONTOLIO, D.; OLIVEIRA, C. Law incentives for juvenile recruiting by drug trafficking gangs: empirical evidence from Rio de Janeiro. **Trends in Organized Crime**, [*S. l.*], 2023. Disponível em: https://link.springer.com/10.1007/s12117-022-09478-7. Acesso em: 29 maio 2024.

MOTA, T. R. de A; MEZA, L. A. The use of DEA as a tool to evaluate public expenditure on education: an analysis of the cities of the state of Rio de Janeiro. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, [*S. l.*], v. 92, n. 2, p. e20190187, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/aabc/a/kPQscqVhjX7nQv9KQZKPj5R/?lang=en#. Acesso em: 12 jan. 2024.

OLIVEIRA, A. M. de S. de; FLACH, L.; MATTOS, L. K. de. Análise dos gastos públicos com educação em ensino fundamental dos municípios de Mato Grosso do Sul. **Anais do congresso brasileiro de custos--ABC**. [*S. l.: s. n.*], 2019. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4637/4655. Acesso em: 6 mar. 2024.

PENTEADO, B. E. Correlational Analysis Between School Performance and Municipal Indicators in Brazil Supported by Linked Open Data. *In*: The 25th International Conference Companion, 2016, Montreal, Quebec, Canada. **Proceedings of the 25th International Conference Companion on World Wide Web - WWW '16 Companion**. Montreal, Quebec, Canada: ACM Press, 2016. p. 507-512. Disponível em: http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2872518.2890459. Acesso em: 2 jun. 2024.

SANTOS, Y. D. dos; CARVALHO, J. R. M. de; BARBOSA, M. de F. N. Análise da eficiência dos gastos com educação no ensino fundamental nos municípios do Seridó potiguar. **Revista Ambiente Contábil**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 287-308, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/7363. Acesso em: 5 jun. 2024.

SCHEFFER, M. M. *et al*. Análise envoltória de dados para avaliação da eficiência financeira das cooperativas de eletrificação do sul do Brasil. **Revista Ambiente Contábil**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 1-20, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/19358. Acesso em: 6 jun. 2024.

SEXTON, T. R.; PITOCCO, C.; LEWIS, H. F. Using data envelopment analysis to measure and improve organizational performance. **Public Administration Review**, [*S. l.*], v. 83, n. 5, p. 1150-1165, 2023. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13679. Acesso em: 2 jun. 2024.

SICILIA, M. F.; STECCOLINI, I. Public budgeting in search for an identity: state of the art and future challenges. **Public Management Review**, [*S. l.*], v. 19, n. 7, p. 905-910, 2017. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2016.1243809. Acesso em: 29 maio 2024.

SILVA, A. B. da *et al*. Accountability para a Gestão de verbas da educação pública em municípios brasileiros: Análise Envoltória de Dados (DEA). **Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AECA**, [*S. l.*], v. 13, n. 26, p. 133-149, 2014. Disponível em: Acesso em: 13 dez. 2023.

SILVA, C. R. M. da et al. Eficiência da alocação de recursos públicos nas unidades da federação nos governos Lula e Dilma. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [*S. l.*], v. 24, n. 78, 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/73696. Acesso em: 5 jun. 2024.

SILVA, J. L. M. da; ALMEIDA, J. C. L. Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas**, [*S. l.*], n. 39, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/320/280. Acesso em: 13 dez. 2023.

SOARES, M. F. **O princípio da eficiência em contabilidade pública**: a alocação de recursos públicos para a geração de educação e saúde nos estados brasileiros. 2019. Tese de doutorado - Universidade do Minho (Portugal), [S. l.], 2019. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/afa7b55059a2692d9a2ec7be6edb0641/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acesso em: 22 out. 2023.

SOARES, D. J. M.; SOARES, T. E.; SANTOS, W. dos. Aproximações entre a No Child Left Behind e o Ideb/Brasi: Contribuições para um debate. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [*S. l.*], p. e023005, 2023. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16848. Acesso em: 13 ago. 2024.

SOUSA, E. J. de; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará. **Revista on-line**

de Política e Gestão Educacional, [*S. l.*], v. 24, n. 1, p. 132-153, 2020. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13067. Acesso em: 5 jun. 2024.

SOUZA, L. C. **Estrutura lógica de organização da pesquisa científica**: texto básico para auxiliar pesquisadores. 1. ed., Belo Horizonte: Editora UEMG, 2020.

TRIPODI, Z. F.; DELGADO, V. M. S.; JANUÁRIO, E. Ação afirmativa na educação básica: subsídios à medida de equidade do FUNDEB. **Educação & Sociedade**, [*S. l.*], v. 43, p. e254823_pt, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302022000105000&tlng=pt. Acesso em: 29 maio 2024.

WAITZBERG, R. *et al*. Dual Agency: A Fresh Perspective to Identify Dilemma Mitigation Strategies – A Response to the Recent Commentaries. **International Journal of Health Policy and Managemen**t, [*S. l.*], p. 1, 2022. Disponível em: https://www.ijhpm.com/article_4335.html. Acesso em: 5 jun. 2024.

WILBERT, M. D.; D'ABREU, E. C. C. F. Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do estado de Alagoas. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, [*S. l.*], v. 6, n. 3, p. 348-372, 2013. Disponível em: https://asaa.emnuvens.com.br/asaa/article/view/136/94. Acesso em: 5 jun. 2024.

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

Práticas de controle interno na administração pública: percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal

Internal control practices in public administration: perception of employees of a municipal authority

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.974

Valdézia Farrapo Lima[1]
Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino[2]
Clayton Robson Moreira da Silva[3]
Joelma Leite Castelo[4]

RESUMO

Este estudo verificou a percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal sobre as práticas de controle interno, com base no modelo Coso (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*). Para tanto, realizou-se um estudo descritivo e com abordagem quantitativa. Para a coleta de dados, utilizou-se um levantamento (*survey*), com aplicação de um questionário presencial em uma autarquia municipal situada no estado do Ceará. Dos 70 colaboradores da instituição, 67 participaram da pesquisa, o que representa uma amostra de 95,71%. Foram analisados quatro componentes do controle interno, considerando a percepção dos colaboradores e com base no modelo Coso: (i) ambiente de controle; (ii) avaliação de risco; (iii) atividade de controle; e (iv) informação e comunicação. Os resultados indicam que os componentes com maior adequação ao Coso foram ambiente de controle e atividade de controle, como mais da metade de suas práticas de controle interno percebidas pelos colaboradores. Em contrapartida, os componentes avaliação de risco e informação e

1 Bacharel em ciências contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: valdezialima@gmail.com
2 Professora da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Mestra em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: cintiavmg@gmail.com
3 Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). Doutor em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: clayton.silva@ifpi.edu.br
4 Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutora em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: joelma.castelo@uece.br

comunicação apresentaram baixa adequação ao modelo Coso, sendo que nenhuma das práticas relacionadas à avaliação de risco foi percebida pelos colaboradores. Ainda, observou-se que menos da metade dos respondentes afirmaram ter conhecimento sobre a temática controle interno. Assim, esta pesquisa pode contribuir com o processo de implementação e melhoria do controle interno na organização, uma vez que os gestores públicos podem identificar seus pontos fortes e fracos, auxiliando no delineamento de estratégias e na tomada de decisão.

Palavras-chave: práticas de controle interno; Coso; autarquia municipal.

ABSTRACT

This study verified the perception of employees at a municipal authority regarding internal control practices, based on the Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) model. To this end, a descriptive study with a quantitative approach was carried out. To collect data, a survey was used, with the application of an in-person questionnaire in a municipal authority located in the state of Ceará. Of the institution's 70 employees, 67 participated in the survey, representing a sample of 95.71%. Four components of internal control were analyzed, considering the perception of employees and based on the Coso model: (i) control environment; (ii) risk assessment; (iii) control activity; and (iv) information and communication. The results indicate that the components with the greatest suitability for Coso were control environment and control activity, with more than half of its internal control practices perceived by employees. On the other hand, the risk assessment and information and communication components showed low adequacy to the Coso model, with none of the practices related to risk assessment being noticed by employees. Furthermore, it was observed that less than half of the respondents stated that they had knowledge about the topic of internal control. Thus, this research may contribute to the process of implementing and improving internal control in the organization, since public managers can identify their strengths and weaknesses, helping to outline strategies and decision making.

Keywords: internal control practices; Coso; municipal authority.

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

Data de submissão: 17/06/2024
Data de aprovação: 28/08/2024
Data de versão final: 18/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Com o intuito de proteger seu patrimônio, as empresas carecem de artifícios que assegurem o contexto de suas atividades rotineiras. Para salvaguardar seu capital, o controle interno age dentro da entidade como um agente que utiliza táticas estratégicas, tendo como objetivo a execução de informações transparentes e cautelosas a fim de contribuir para uma gestão bem estruturada (Almeida, 2017). Diante dos desafios enfrentados pelas organizações, o controle interno vem sendo foco de vários estudos devido ao seu papel informacional dentro das corporações, contribuindo para que as empresas alcancem seus objetivos e continuidade (Cunha; Callado, 2019).

Nas instituições públicas, esse cenário não é diferente, tendo em vista a capacidade dos controles internos de reconhecer falhas e acertos nas contas públicas e calcular sua operacionalidade, efetividade e legalidade, sendo indispensáveis para o bom funcionamento e eficiência da administração pública (Cunha; Callado, 2019; Almeida; Pinho; Machado, 2019; Mota, 2018). Nesse sentido, além de todas as contribuições que o controle traz para a entidade com suas informações, o departamento de controle interno ainda apresenta relatórios e considerações, como *feedback* dos dados obtidos através de suas análises, possibilitando ao gestor público ferramentas necessárias para uma boa gestão (Araújo et al., 2018).

Ressalta-se que o departamento de controle interno acompanha a realização de todas as atividades do ente, seja ela orçamentária, financei-

ra, contábil, patrimonial ou operacional, resultando em práticas gerenciais mais transparentes, culminando no atendimento em benefício da sociedade (Cunha; Callado, 2019). Nessa perspectiva, foi criado o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso), que tem o objetivo de ajudar organizações a melhorarem seu desempenho, aprimorando o controle interno, o gerenciamento de riscos, a governança e a diminuição de fraudes (Coso, 2023). Soares e Pinho (2022) argumentam que a estrutura atualizada do Coso ajuda as organizações a desenharem seus próprios sistemas de controle interno, ao evidenciar diretrizes sobre a temática.

Estudos recentes (Vasconcelos; Bezerra; Castelo, 2024; Oliveira; Viana; Câmpelo, 2023; Oliveira; Vasconcelos; Viana, 2022; Soares; Rodrigues Jr., 2019) analisaram o controle interno no setor público, utilizando a metodologia Coso. Uma abordagem usual nessas investigações é a avaliação do controle interno na percepção de gestores e servidores públicos. Araújo e Souto (2017) asseveram que, a partir da percepção dos servidores sobre o planejamento, execução, manutenção e correção dos controles internos dentro da organização, é possível identificar pontos fortes e fracos e como eles contribuem no processo de gerenciamento da instituição, auxiliando no delineamento de estratégias de tomada de decisão.

Nesse contexto, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: qual a percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal sobre as práticas de controle interno? Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é verificar a percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal sobre as práticas de controle interno, com base no modelo Coso. Ressalta-se que o modelo Coso é utilizado globalmente e é reconhecido como uma forma de avaliar a eficácia dos controles internos (Coso, 2013), aperfeiçoar a fiscalização e qualidade da organização (Rae; Sands; Subramaniam, 2017) e auxiliar na formulação de políticas públicas (Akinleye; Kolawole, 2020). Logo, percebe-se a relevância da temática e do modelo aplicado.

A realização dessa pesquisa em uma autarquia se justifica, tendo em vista que as autarquias são consideradas entidades mais viáveis de in-

tervenção com foco na melhoria do desempenho no serviço público (Carvalho; Oliveira; Silva, 2013). Além disso, há poucos estudos envolvendo administração indireta e esfera municipal (Mattar, Fonseca, 2023). Com isso, acredita-se que o controle interno em uma autarquia, objeto desse estudo, é primordial, uma vez que, segundo Morais *et al*. (2017), a autarquia tem sua atribuição vinculada ao interesse da população em prestar serviço público de qualidade, que é o ponto central da administração pública.

Portanto, esse estudo pode contribuir para a ampliação do debate sobre a temática. Ademais, a partir do resultado dessa pesquisa, a autarquia estudada pode aderir à perspectiva de seus colaboradores e criar um modelo próprio de sistema de controle interno. Este artigo está organizado em cinco seções. A primeira compreende a introdução, seguida pelo referencial teórico sobre o tema exposto. Na terceira seção está a metodologia, apresentando todos os passos necessários para a obtenção dos dados. Na sequência, está a análise dos resultados e, por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, apresenta-se a história e desenvolvimento do controle interno no Brasil, bem como sua conceituação do ponto de vista de diversos autores. Foi enfatizada a importância e essencialidade do mecanismo do controle interno no setor público. Além disso, são apresentados estudos realizados em diferentes ambientes que utilizaram essa ferramenta.

2.1 Controle interno

O controle interno integra todas as providências necessárias para que a entidade proteja seu patrimônio, examine se seus dados contábeis são confiáveis, acrescentando a isso um eficiente processo produtivo e incentivando a conformidade às normas administrativas propostas (Attie, 2018). Marx (2016) destaca que o controle interno tem duas funções im-

portantes: a segurança do ativo da empresa contra irregularidades e o aprimoramento da efetividade da entidade. Logo, as atividades voltadas para o controle contábil prezam pela credibilidade das informações registradas, enquanto o controle administrativo almeja aperfeiçoar a administração para alcançar melhores resultados operacionais (Marx, 2016).

Conceitualmente, a literatura sobre o controle interno não era homogênea, uma vez que vários profissionais (por exemplo: contadores, advogados e administradores) apresentavam percepções distintas acerca desse termo (Araújo; Souto, 2017). Por causa disso, em 1992, o Coso expôs um conceito, posteriormente atualizado em 2013, o qual foi aceito universalmente como referência do que é o sistema de controle interno (Araújo; Souto, 2017), tornando-se uma das estruturas mais conhecidas no mundo em relação ao controle interno (Rhoden *et al*., 2019).

O Coso estimula que as organizações criem um sistema de controle interno, para realizar mecanismos de controle de forma eficaz e eficiente e, acima de tudo, para que seja utilizado nas atividades da empresa, com o propósito de moderar os riscos para padrões aceitáveis (Ayres *et al*., 2018). Braga *et al*. (2018) reforçam que o modelo Coso proporciona uma visão integrada dos componentes, os quais são indispensáveis para a continuidade da avaliação dos controles internos.

Dessa forma, o controle interno, na visão do Coso (2013), é um método guiado por diversos fatores, como administração, membros que fazem parte da governança e outros colaboradores da entidade, elaborado para viabilizar confiabilidade com o devido rigor no que se refere às execuções, à comunicação e à compatibilidade. Para Barbosa e Santos (2019), o controle interno age como uma parte fundamental para que os colaboradores estejam alinhados com as diretrizes organizacionais, a fim de alcançar as metas estabelecidas, relacionando, dessa forma, com os resultados conquistados, buscando inspirar e incentivar o comportamento dos funcionários da empresa.

As organizações buscam profissionais que sejam capazes de implantar e fazer a manutenção dos sistemas de controle interno, fato que não acontece com as pequenas e médias empresas, seja pela falta de recursos ou pouco discernimento para aplicação desse instrumento (Barbosa; Santos, 2019). A implementação adequada do controle interno permite que os colaboradores da entidade o utilizem de forma satisfatória, gerando informações úteis (Barbosa; Santos, 2019). Portanto, para que a empresa obtenha vantagem da utilização do sistema de controle interno, deve-se, inicialmente, haver um planejamento sobre o custo-benefício desse instrumento para a entidade, abrangendo todas as pessoas que fazem parte dela, desde os cargos mais altos até as posições mais baixas (Oliveira; Santos; Lunkes, 2021).

2.2 Controle interno na administração pública

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é considerada o marco inicial normativo do sistema de controle interno na administração pública brasileira (Machado; Paschoal, 2016). A partir da Carta Magna, o dever do controle interno, além de estar relacionado ao orçamento, também está ligado à legalidade de todas as demais atividades da gestão, bem como dos resultados alcançados, à eficiência e à eficácia da administração pública, a dar apoio ao controle externo (Brasil, 1988).

Escândalos que causaram muita polêmica na década de 1990, como a CPI do Governo Collor e a CPI do Orçamento, geraram grande repercussão, reforçando o aspecto legalista da atuação do controle interno (Klein Jr., 2020). Com base nisso, novas iniciativas para penalizar os dirigentes públicos responsáveis por tais atos emergiram. Assim, com a finalidade de regularizar as determinações já vigentes, surge a Lei Complementar nº 101, no ano de 2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), designando métodos mais robustos e limitações aos órgãos públicos (Lopes; Valadares; Leroy, 2020).

Além disso, órgãos de controle foram criados com o propósito de auxiliar no processo de monitoramento, como é o caso da Controladoria-Geral da União (CGU). Criada em 2003, a CGU é considerada uma agência de anticorrupção no país, sendo responsável por auxiliar a Presidência da República na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da gestão (CGU, 2023). A criação e elevação da CGU ao *status* de ministério centralizou e fortaleceu o controle interno no Brasil (Loureiro *et al*., 2012).

Em 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que prevê o acesso de qualquer pessoa às informações requeridas, sendo o sigilo considerado como exceção e a publicidade como cláusula geral (Brasil, 2011), marcando assim um avanço na transparência das entidades públicas. Portanto, as mudanças advindas da administração pública e a efetivação do processo de ajuste fiscal fizeram com que o gestor público mudasse a forma de comandar, iniciando um novo ciclo na área pública (Beuren; Zonatto, 2014).

Silva, Abreu e Couto (2017) evidenciaram que a quantidade de normas publicadas sobre controle interno aumentou consideravelmente após o comunicado da Operação Lava Jato, havendo o aprimoramento nas técnicas de controle interno, demonstrando a importância desse mecanismo para monitorar, gerir riscos, e combater fraude e adulteração na administração pública. Apesar de o controle interno ser um instrumento previsto legalmente, Soares (2012) complementa que a fiscalização e o acompanhamento da administração pública contribuem para que seu objetivo principal, o bem-estar social, seja alcançado. Para Braga *et al*. (2018), no setor público, o sistema de controle interno age em diversas áreas, proporcionando a devida cautela para execução das metas, concordância com normas e regulamentos ou fornecimentos de informes internos e externos.

Devido a sua importância, a inexistência ou a ineficiência do controle interno afetam o planejamento e as finanças públicas municipais (Speenden; Perez, 2020). Logo, o controle interno deve estar alinha-

do como uma união de boas práticas que devem ser adotadas a fim de aprimorar suas estratégias, tais como: a produtividade; a capacitação de servidores; o bom relacionamento com terceiros, sejam eles investidores, fornecedores, clientes, governo, entre outros (Oliveira; Santos; Lunkes, 2021). Discute-se que o controle interno pode auxiliar a administração pública a melhorar a sua eficiência, principalmente nas áreas de planejamento, execução e fiscalização, tendo em vista que as principais falhas observadas foram: baixa eficiência de controles administrativos; escassez de ferramentas organizacionais capazes de reconhecer e combater eventuais irregularidades e fraudes (Olivieri, 2016).

Carmo *et al*. (2024) avaliaram a eficiência e eficácia dos procedimentos de controles internos de uma indústria de confecção do Vale do Caí, no Rio Grande do Sul, a partir da metodologia Coso ERM, que tem o foco em gerenciamento de riscos empresariais. Os autores observaram uma desorganização em todos os componentes da gestão de riscos, o que pode comprometer a funcionalidade da estrutura total da entidade, e concluíram que a aplicação do método Coso ERM nessa empresa analisada, em seu formato e conceitos originais, não se mostrou eficaz no sentido de gerenciamento de riscos.

Lucas *et al*. (2022) verificaram a adequação dos controles internos das políticas de suprimentos de oito universidades federais da Região Sul do Brasil, com os padrões dispostos pelo Coso. Os autores realizaram essa pesquisa analisando os manuais dos almoxarifados dessas universidades e concluíram que poucas universidades federais da Região Sul possuem divulgação externa e comunicação de informações que percorram todos os níveis hierárquicos, indicando possíveis deficiências na forma de controle interno nas universidades.

Mattar e Fonseca (2023) investigaram o desempenho do sistema de controle interno do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara, do estado de São Paulo, quanto à aderência aos 17 princípios definidos pela estrutura integrada de controles internos do Coso, com pes-

quisa documental em textos legislativos e dos relatórios de fiscalização e sentenças do Tribunal de Contas. Os autores identificaram que a autarquia, entre 2016 e 2018, não realizava, adequadamente, o apoio ao controle externo e que havia pouca aderência aos princípios do Coso, mas a partir de 2019 e 2020, houve evolução na adoção gradual do Coso.

Para Braga *et al*. (2018), no setor público, o sistema de controle interno age em diversas áreas, proporcionando a devida cautela para execução das metas, atendimento às normas e regulamentos ou fornecimento de informes internos e externos. Para Almeida (2014), os órgãos públicos exercem um papel relevante para a sociedade na prestação de serviços básicos, como: educação, saúde, segurança, saneamento etc. Ademais, o Estado deve monitorar as ações desenvolvidas pelos gestores públicos, e uma das formas para analisar a eficiência é a implantação de um adequado ambiente de controle (Almeida, 2014).

Sendo assim, é necessário que o controle interno seja implantado e firmado nas entidades públicas, inserido de forma estratégica e integrado à governança, partindo do princípio de que a responsabilidade de sua estruturação é de seus gestores e seu caráter deve ser preventivo (Bona; Borba; Miranda, 2020). Todavia, a implementação de um sistema de controle interno sem o devido acompanhamento não gera os efeitos esperados pela administração pública (Almeida, 2014). Para que isso ocorra efetivamente, faz-se necessário o desenvolvimento de um modelo com normas bem definidas, a fim de que os colaboradores compreendam seus deveres, garantindo a confiabilidade da gestão (Meirelles, 2018).

Nessa perspectiva, entende-se que o sistema de controle interno é de grande relevância para apuração, acompanhamento e certificação que a entidade está em consonância com as leis, bem como a supervisão das regras impostas e no controle de instabilidades que possam surgir, com o objetivo primordial de proteger a conduta e os recursos públicos (Souza; Bauer; Coletti, 2020). Investigar sobre a estrutura dos sistemas de controle interno na gestão pública, e os motivos que podem beneficiar a implemen-

tação de um ambiente de controle em uma entidade que ainda não usufrui desse instrumento são temas que necessitam de maior investigação (Beuren; Zonatto, 2014). Ademais, destaca-se a importância de assimilar de forma coerente e acessível o controle interno, evidenciando os benefícios gerados aos processos de gestão da administração pública, seja nos âmbitos federal, estadual e municipal, ou em setores específicos, como saneamento básico, educação, saúde, segurança, transporte, desenvolvimento econômico (Beuren; Zonatto, 2014).

Para que seja implantado um efetivo sistema na área pública é preciso que haja um fortalecimento dessa temática, devendo o controle interno ser inserido de forma estratégica, apoiando, dessa forma, a governança dentro da entidade (Bona; Borba; Miranda, 2020). Quando devidamente inserido, o sistema de controle interno ajuda evitando desperdícios de recursos e produzem relatórios que influenciam na tomada de decisão dos administradores (Abbas; Iqbal, 2012). Além disso, a existência do controle interno dentro dos órgãos diminui a probabilidade de ocorrer fraudes e erros que impactem nos resultados dessas administrações, trazendo ações corretivas (Araújo *et al*., 2016).

2.3 Desafios na implantação do controle interno

Souza *et al*. (2007) verificaram que, nos municípios do Paraná, a prática de implantação de um departamento de controle interno não é comum; além disso, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não exigia que os municípios adotassem tal implantação, o que tornava a adoção facultativa. De acordo com os autores, as principais causas verificadas para a inexistência de um departamento de controle interno foram: os custos na implantação, aquisição de vários equipamentos para dar suporte e a falta de espaço físico, ou seja, por mais que os servidores reconhecessem sua importância para a entidade, as despesas de sua instalação tornavam inviável.

Diversos fatores devem ser analisados para o estabelecimento ou consolidação do sistema de controle interno nas organizações, como impedimentos que bloqueiam a melhoria da gestão de risco, valor e qualificação do capital humano (Valentim; Silva; Passos, 2016). Capovillla *et al*. (2018) avaliaram as estruturas de controle interno em organizações governamentais e identificaram que uma das características que dificulta toda a estrutura de controle interno é o baixo conhecimento dos funcionários em reconhecer seus papeis nos processos operacionais.

Em municípios de menor porte, o que dificulta a sistemática de estabelecimento do controle interno é a insuficiência de recursos materiais, humanos e técnicos, que dispõem de uma estrutura administrativa limitada (Angeli; Silva; Santos, 2020). Alinhado a isto, Monteiro (2015) ressalta que a escassez de pessoal em número e qualificação técnica são os principais obstáculos para o bom funcionamento de um sistema de controle interno.

A carência de implantação do sistema de controle interno é evidente, seja em instituições públicas, seja em privadas, porém, os órgãos públicos são mais tardios e burocráticos em aderir medidas que visam o melhor acompanhamento de seus recursos (Souza *et al*., 2007). Assim, a falta de cuidado em observar os fatores que podem impossibilitar a concretização e o progresso dessa unidade de controle provoca danos para o órgão público e, consequentemente, para a sociedade como um todo (Beuren; Zonatto, 2014).

Gattringer, Marinho e Martins (2022) analisaram que, na administração pública dos municípios do estado de Santa Catarina, os dirigentes dos órgãos necessitam dedicar maior atenção aos canais de atendimento à população, seja para receber um parecer dos serviços prestados, como para a coleta de informações junto à ouvidoria. Além disso, os autores também observaram que o estabelecimento e a supervisão dos objetivos por parte dos gestores são de suma importância para o gerenciamento público, uma vez que a inexecução dos regulamentos orçamentários, financeiros e patrimoniais podem ocasionar penalidades para o responsável

da entidade. Outra dificuldade encontrada na administração pública é a carência de gratificações e proventos apropriados aos funcionários que exercem cargos relevantes e estão sujeitos a pressões constantes (Gattringer; Marinho, 2020).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, serão apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, abrangendo a tipologia da pesquisa, a unidade de análise, população e amostra, o instrumento de coleta de dados e os procedimentos de análise de dados.

3.1 Tipologia da pesquisa

Trata-se de um estudo quantitativo, com objetivo descritivo, conduzido por meio de survey. Segundo Marconi e Lakatos (2017), a pesquisa quantitativa tem o objetivo de retratar com precisão as características numéricas de grupos como um todo, sejam eles organizações, populações ou outras categorias específicas. Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva, pois verifica a percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal sobre as práticas de controle interno, descrevendo aspectos do fenômeno investigado e buscando estabelecer a relação entre as variáveis existentes (Silva, 2017). Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa de levantamento (*survey*), aplicada a um grupo de pessoas de uma única instituição, permitindo assim investigar os fenômenos de forma eficaz (Mucci; Frezatti; Dieng, 2016). A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de um questionário, técnica apontada como a mais acessível para os participantes de uma pesquisa (Araújo; Souto, 2017).

3.2 Unidade de análise, população e amostra

A pesquisa foi realizada em uma autarquia de um município do estado do Ceará. A população do estudo é constituída de 70 servidores concursados e nomeados dessa autarquia municipal, sendo um diretor presidente do órgão, quatro diretores dos setores (financeiro, administrativo, operacional e engenharia) e 15 gerentes. Os demais servidores ocupam cargos de assistentes administrativos, assessores técnicos, auxiliar de serviços gerais, estagiários e outros. Ressalta-se que foram excluídos da população os servidores cedidos para outras instituições e funcionários que trabalham no campo. A amostra da pesquisa foi por conveniência, uma vez que considerou a disponibilidade e o acesso aos indivíduos participantes da pesquisa (Scarparo, 2008). Assim, participaram da pesquisa 67 colaboradores, representando uma amostra de 95,71%.

3.3 Instrumento de coleta de dados

O instrumento de coleta de dados foi um questionário, aplicado de forma presencial durante o mês de fevereiro de 2023. O questionário foi dividido em duas partes. A primeira parte tinha perguntas referentes ao perfil do respondente, como: sexo, idade, setor, cargo, tempo de serviço, nível de escolaridade e tipo de contratação. A segunda parte buscou mensurar a percepção dos servidores sobre os componentes de controle interno na autarquia. Para tanto, nesta seção, havia 52 afirmativas que deveriam ser avaliadas através da Escala Likert de cinco pontos, em que: 1 - discordo totalmente; 2 - discordo parcialmente; 3 - não concordo e nem discordo; 4 - concordo parcialmente; e 5 - concordo totalmente.

No Quadro 1, são apresentadas as assertivas relacionadas à percepção sobre os componentes de controle interno, que foram adaptadas da pesquisa de Gattringer, Marinho e Martins (2022).

Quadro 1 – Afirmativas sobre os componentes de controle interno

Componentes	Descrição
Ambiente de Controle	A Autarquia reforça a existência do código de conduta e ética, bem como o programa de cumprimento às regras.
	A Autarquia estabelece formalmente as normas de conduta e ética.
	A Autarquia avalia regularmente a adesão às normas de conduta e ética fixadas.
	A Autarquia adota providências sobre desvios de conduta em tempo hábil.
	A Autarquia estabelece limites de autoridade (na Autarquia).
	Na Autarquia, as atribuições de cada cargo estão definidas claramente.
	As linhas de subordinação estão estabelecidas claramente na Autarquia.
	A Autarquia estabelece claramente a delegação e limites de autoridade.
	A Autarquia capta e retém pessoas competentes e alinhadas aos seus objetivos.
	A Autarquia faz respeitar as linhas de autoridade e responsabilidade estabelecidas.
	A Autarquia estabelece formalmente o plano de cargos, carreiras e salários.
	A Autarquia exerce regularmente avaliação dos servidores sobre sua conduta na função (desempenho e assiduidade).
	A Autarquia mantém programa de capacitação, treinamento e conscientização.
	A Autarquia estabelece linhas de substituição de chefes e gerentes, assim como há planos de preparação para a sucessão.
	A Autarquia estabelece gratificações e incentivos em razão de desempenho, disciplina e conduta.
Avaliação de Risco	Há quantificação dos objetivos e metas no longo prazo.
	Há quantificação das metas fiscais no curto prazo.
	Há acompanhamento sistemático dos objetivos e metas quantificados no longo e médio prazo com elaboração de relatório gerencial.
	Os registros contábeis refletem adequadamente as operações financeiras e patrimoniais em conformidade com as normas aplicáveis.
	Os registros contábeis refletem adequadamente as operações orçamentárias e de compensação em conformidade com as normas aplicáveis.
	Os relatórios e demonstrações contábeis refletem o patrimônio e a aplicação das políticas públicas para a Autarquia.
	Há gerenciamento dos riscos nos processos de lançamento, inscrição e arrecadação da receita pública para evitar erros e fraudes.
	Há gerenciamento dos riscos nos processos de contratação de pessoal, pagamento da folha e encargos.
	Há gerenciamento dos riscos nos processos de compras, convênios e contratos.
	Há gerenciamento dos riscos por meio de atividade de auditoria interna.

Quadro 1 – Afirmativas sobre os componentes de controle interno (continuação)

Componentes	Descrição
Atividade de Controle	As operações ocorrem mediante documentação confiável.
	Há segurança dos ativos (prevenção e detecção) por meio do controle de proteção física.
	Adota procedimentos de conferência e reconciliações nas contas financeiras (devedores e credores) e de estoques.
	Adota procedimentos de conferência por lista de checagem - checklist, no momento do recebimento de mercadorias, serviços e obras.
	Utiliza controle de acesso restrito de pessoas nos setores de guarda de ativos (financeiros e patrimoniais).
	Adota política de segregação de funções (prevenção) para reduzir riscos e erros humanos.
	Controles dos sistemas de informática são executados (acesso, integridade, disponibilidade e infraestrutura, protocolos de internet e banco de dados, considerações de segurança).
	Os equipamentos de informática são renovados com frequência evitando a obsolescência.
	Os sistemas informatizados são atualizados com periodicidade.
	Os dados armazenados em sistemas informatizados permitem a apuração de registros por natureza de evento.
	Os sistemas mantidos em Tecnologia de Informação limitam ou bloqueiam operações ilegais ou irregulares.
	Os sistemas informatizados com aquisição de tecnologia relevante e desenvolvimento de atividades de controle do processo de manutenção são avaliados constantemente.
	As diretrizes de gestão (políticas e procedimentos) estão alicerçadas em normas e regulamentos.
	Estabelecimento de responsabilidade e prestação de contas para a execução de políticas e procedimentos para alcançar os objetivos.
	Objetivos mensurados por meio de indicadores de desempenho.
	Indicadores de desempenho revistos com regularidade.
	Adoção de medidas de avaliação e reavaliação para corrigir rumos e atingir objetivos no devido tempo (quando necessário).
	A execução das operações ocorre em tempo hábil.
	Tarefas executadas mediante ação de pessoal competente.

Quadro 1 – Afirmativas sobre os componentes de controle interno (continuação)

Componentes	Descrição
Informação e Comunicação	A comunicação interna possui qualidade, atinge todos os envolvidos e atende ao princípio custo-benefício.
	A estrutura organizacional está formalizada e devidamente comunicada a todos os integrantes.
	Há canal de comunicação com a alta administração.
	A alta administração expõe os planos com clareza.
	As informações são disponibilizadas a todos os envolvidos.
	Há canais para comunicação aberta (incluindo mecanismos que possibilitem a informação anônima).
	A ouvidoria é atuante.
	Há canais de apresentação de sugestões e críticas.

Fonte: adaptado de Gattringer, Marinho e Martins (2022).

De acordo com o Quadro 1, observa-se que as afirmativas foram divididas em quatro componentes, considerando o modelo Coso: (i) ambiente de controle; (ii) avaliação de risco; (iii) atividade de controle; e (iv) informação e comunicação. Ressalta-se que o componente monitoramento, que é outro componente do modelo Coso, não foi utilizado nessa pesquisa, porque não se aplicava, tendo em vista que a autarquia investigada não apresentava controle interno constituído na época da pesquisa. Da mesma forma, algumas afirmativas, que continham a palavra controle interno, foram excluídas pela mesma justificativa. Por fim, os respondentes também deveriam informar, de acordo com a Escala Likert de 1 a 5, o grau de concordância com a afirmativa: "Eu conheço o tema controle interno".

3.4 Procedimentos de análise de dados

Após a coleta, os dados foram organizados em planilhas do Microsoft Excel© e apresentados em tabelas. No perfil do respondente, foram calculados frequência e percentual. Na segunda parte do questionário, as respostas foram organizadas em percentual em relação à percepção dos colaboradores

e à adequação ao Coso. Além disso, para verificar a confiabilidade do instrumento que permitiu mensurar os componentes do controle interno, foi calculado o Alfa de Cronbach. Para identificar se a autarquia utilizava determinada prática de controle interno, utilizou-se uma metodologia semelhante a de Soares e Pinho (2022), conforme descrita a seguir:

a) para as respostas discordo totalmente (1), discordo (2) e indiferente (3), atribuiu-se o valor de 0; para as respostas concordo (4) e concordo totalmente (5), atribuiu-se o valor de 1;

b) nas afirmativas em que a maioria das respostas tinha valor 1, considerou-se que a percepção dos respondentes foi favorável ao item; nas afirmativas em que a maioria das respostas tinha valor 0, considerou-se que a percepção dos respondentes foi desfavorável ao item;

c) quando a percepção foi favorável, interpretou-se que há adequação ao modelo Coso; quando a percepção foi desfavorável, interpretou-se que não há adequação ao modelo Coso.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção está dividida em duas partes: a primeira refere-se à descrição e análise dos dados referentes às variáveis do perfil da amostra; enquanto a segunda parte trata da análise descritiva dos componentes de controle interno e adequação ao Coso, bem como o nível de conhecimento sobre o tema por parte dos respondentes.

4.1 Perfil dos respondentes

Na Tabela 1, são apresentados dados referentes à frequência e o percentual das variáveis: sexo, faixa etária, setor, cargo, tempo de serviço, nível de escolaridade, tipo de contratação, se ocupa cargo de direção e se exerce cargo comissionado.

Tabela 1 – Perfil dos respondentes

Categoria	Classificação	Frequência	Percentual
Sexo	Homem	39	58,21%
	Mulher	28	41,79%
Faixa etária	Entre 18 e 30 anos	20	29,85%
	Entre 31 e 45 anos	29	43,28%
	Entre 46 e 59 anos	14	20,90%
	60 anos ou mais	4	5,97%
Setor	Diretoria administrativa	19	28,36%
	Diretoria de engenharia	8	11,94%
	Diretoria financeira	17	25,37%
	Diretoria da presidência	12	17,91%
	Diretoria de operações	11	16,42%
Cargo	Assessor técnico	11	16,42%
	Assistente administrativo	12	17,91%
	Assistente técnico	6	8,96%
	Assistente de operações	5	7,46%
	Auxiliar de serviços gerais	6	8,96%
	Diretor	5	7,46%
	Gerente	12	17,91%
	Procurador	3	4,48%
	Ouvidor	1	1,49%
	Estagiário	6	8,96%
Tempo de serviço (em anos)	1 a 5 anos	35	52,24%
	6 a 10 anos	21	31,34%
	11 a 25 anos	6	8,96%
	26 anos ou mais	5	7,46%
Nível de escolaridade	Nível fundamental	1	1,49%
	Ensino médio	8	11,94%
	Superior incompleto	19	28,36%
	Superior completo	19	28,36%
	Pós-graduação/MBA	15	22,39%
	Mestrado	4	5,97%
	Doutorado	1	1,49%

Tabela 1 – Perfil dos respondentes (continuação)

Categoria	Classificação	Frequência	Percentual
Tipo de contratação	Servidor público	28	41,79%
	Estagiário	6	8,96%
	Cargo comissionado	27	40,30%
	Terceirizado	2	2,99%
	Programa mais emprego	4	5,97%
Ocupa cargo de direção	Sim	14	20,90%
	Não	53	79,10%
Exerce cargo comissionado	Sim	38	56,72%
	Não	29	43,28%

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Com base na Tabela 1, percebe-se que os homens representam 58% da amostra total, enquanto a faixa etária dominante é de 31 a 45 anos (43,28%). Quanto ao setor, nota-se uma distribuição equilibrada, em que 28,36% trabalham na diretoria administrativa e 25,37% na diretoria financeira da autarquia. Com relação aos cargos ocupados, assistente administrativo e gerentes são os de maior predominância, ambos com 17,91%. Já na categoria tempo de serviço, há maior amostra na faixa entre 1 e 5 anos, com 52,24%, ou seja, mais da metade dos respondentes trabalham há pouco tempo na entidade. Sobre o nível de escolaridade, a maioria dos respondentes tem, pelo menos, curso superior incompleto. Quanto ao tipo de contratação, 41,79% são servidores públicos efetivos, 79,10% não ocupam cargo de direção e 56,72% exercem cargos comissionados.

4.2 Percepção dos colaboradores sobre os componentes de controle interno

A percepção dos colaboradores da autarquia sobre os componentes do controle interno foi mensurada com base nas assertivas das escalas propostas por Gattringer, Marinho e Martins (2022). Para verificar a confiabilidade das escalas, calculou-se o Alfa de Cronbach (α). De modo geral,

utiliza-se o valor de 0,7 como parâmetro para indicar que um conjunto de itens apresenta consistência interna (Hair Jr. *et al*., 2009; Landis; Koch, 1977). Ao analisar os componentes do controle interno, foram encontrados os seguintes resultados: ambiente de controle (α = 0,949); avaliação de risco (α = 0,879); atividade de controle (α = 0,929); e informação e comunicação (α = 0,893). Esses resultados indicam elevada consistência interna das escalas utilizadas para mensurar os componentes do controle interno (Landis; Koch, 1977).

Em relação à percepção dos colaboradores sobre os componentes de controle interno, a Tabela 2 evidencia a percepção dos colaboradores no que se refere às assertivas relacionadas ao componente ambiente de controle.

Tabela 2 – Componente Ambiente de Controle

Questões	Percepção Favorável	Percepção Desfavorável	Adequação ao Coso
A Autarquia reforça a existência do código de conduta e ética, bem como o programa de cumprimento às regras.	67,16%	32,84%	SIM
A Autarquia estabelece formalmente as normas de conduta e ética.	73,13%	26,87%	SIM
A Autarquia avalia regularmente a adesão às normas de conduta e ética fixadas.	46,27%	53,73%	NÃO
A Autarquia adota providências sobre desvios de conduta em tempo hábil.	61,19%	38,81%	SIM
A Autarquia estabelece limites de Autoridade (na Autarquia).	73,13%	26,87%	SIM
Na Autarquia, as atribuições de cada cargo estão definidas claramente.	58,21%	41,79%	SIM
As linhas de subordinação estão estabelecidas claramente na Autarquia.	68,66%	31,34%	SIM
A Autarquia estabelece claramente a delegação e limites de autoridade.	64,18%	35,82%	SIM
A Autarquia capta e retém pessoas competentes e alinhadas aos seus objetivos.	50,75%	49,25%	SIM
A Autarquia faz respeitar as linhas de autoridade e responsabilidade estabelecidas.	67,16%	32,84%	SIM

Tabela 2 – Componente Ambiente de Controle (continuação)

Questões	Percepção Favorável	Percepção Desfavorável	Adequação ao Coso
A Autarquia estabelece formalmente o plano de cargos, carreiras e salários.	25,37%	74,63%	NÃO
A Autarquia exerce regularmente avaliação dos servidores sobre sua conduta na função (desempenho e assiduidade).	29,85%	70,15%	NÃO
A Autarquia mantém programa de capacitação, treinamento e conscientização.	49,25%	50,75%	NÃO
A Autarquia estabelece linhas de substituição de chefes e gerentes, assim como há planos de preparação para a sucessão.	25,37%	74,63%	NÃO
A Autarquia estabelece gratificações e incentivos em razão de desempenho, disciplina e conduta.	23,88%	76,12%	NÃO

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Na Tabela 2, observa-se que, das 15 afirmativas acerca do ambiente de controle, a maioria delas (nove) apresentou percepção favorável dos respondentes, sugerindo que essas práticas estão em conformidade com o Coso. Percebe-se que 73,13% dos respondentes entendem que a autarquia analisada estabelece formalmente as normas de conduta e ética, bem como estabelece os limites de autoridade dentro da autarquia. Em contrapartida, a maior parte dos colaboradores apresentou percepção desfavorável no que se refere ao estabelecimento formal do plano de cargos, carreiras e salários (74,63%) e de gratificações e incentivos em razão de desempenho, disciplina e conduta (76,12%). Discute-se que esse componente necessita de aprimoramento, principalmente no que tange ao relacionamento direto com os colaboradores. Estes resultados estão alinhados com as pesquisas de Gattringer e Marinho (2020) e Gattringer, Marinho e Martins (2022), que também notaram deficiências relacionadas ao estabelecimento do plano de cargos, carreiras e salários, gratificações e incentivos em razão de desempenho, disciplina e conduta.

Embora tenham sido identificadas falhas, a autarquia apresenta boa adequação do componente ambiente de controle interno do Coso, tendo em vista que a maioria das práticas desse componente está alinhada ao modelo, na percepção dos colaboradores.

Na Tabela 3, apresentam-se os resultados referentes às assertivas relacionadas ao componente Avaliação de Risco.

Tabela 3 – Componente Avaliação de Risco

Questões	Percepção Favorável	Percepção Desfavorável	Adequação ao Coso
Há quantificação dos objetivos e metas no longo prazo.	29,85%	70,15%	NÃO
Há quantificação das metas fiscais no curto prazo.	29,85%	70,15%	NÃO
Há acompanhamento sistemático dos objetivos e metas quantificados no longo e médio prazo com elaboração de relatório gerencial.	35,82%	64,18%	NÃO
Os registros contábeis refletem adequadamente as operações financeiras e patrimoniais em conformidade com as normas aplicáveis.	41,79%	58,21%	NÃO
Os registros contábeis refletem adequadamente as operações orçamentárias e de compensação em conformidade com as normas aplicáveis.	46,27%	53,73%	NÃO
Os relatórios e demonstrações contábeis refletem o patrimônio e a aplicação das políticas públicas para a Autarquia.	32,84%	67,16%	NÃO
Há gerenciamento dos riscos nos processos de lançamento, inscrição e arrecadação da receita pública para evitar erros e fraudes.	44,78%	55,22%	NÃO
Há gerenciamento dos riscos nos processos de contratação de pessoal, pagamento da folha e encargos.	46,27%	53,73%	NÃO
Há gerenciamento dos riscos nos processos de compras, convênios e contratos.	49,25%	50,75%	NÃO
Há gerenciamento dos riscos por meio de atividade de auditoria interna.	28,36%	71,64%	NÃO

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Com base na Tabela 3, constata-se que nenhuma das assertivas acerca da avaliação de risco estava em adequação ao Coso, ou seja, a maioria dos respondentes apresentou percepção desfavorável em relação a esse componente. Nota-se que 49,25% dos respondentes concordam que há gerenciamento dos riscos nos processos de compras, convênios e contratos. Outros 46,27% entendem que os registros contábeis refletem adequadamente as operações orçamentárias e de compensação em conformidade com as normas aplicáveis, bem como existe um gerenciamento dos riscos nos processos de contratação de pessoal, pagamento da folha e encargos. Entretanto, observou-se que a maioria dos respondentes apresentou percepção desfavorável sobre o gerenciamento dos riscos por meio da atividade de auditoria interna (71,64%), assim como sobre a quantificação dos objetivos e metas no longo prazo (70,15%) e metas fiscais no curto prazo (70,15%).

Dessa forma, nenhuma das práticas do componente avaliação de risco pode ser considerada aderente ao Coso. Percebe-se, assim, um ponto de atenção na autarquia quanto a esse componente de controle interno, demonstrando que a organização estudada parece não examinar os impactos de possíveis riscos, tampouco a probabilidade de acontecerem. Sendo assim, a instituição deve direcionar uma maior atenção para a avaliação de riscos.

Na Tabela 4, são apresentados os resultados do componente relativo à atividade de controle.

Tabela 4 – Componente Atividade de Controle

Questões	Percepção Favorável	Percepção Desfavorável	Adequação ao Coso
As operações ocorrem mediante documentação confiável.	64,18%	35,82%	SIM
Há segurança dos ativos (prevenção e detecção) por meio do controle de proteção física.	32,84%	67,16%	NÃO
Adota procedimentos de conferência e reconciliações nas contas financeiras (devedores e credores) e de estoques.	37,31%	62,69%	NÃO
Adota procedimentos de conferência por lista de checagem - checklist, no momento do recebimento de mercadorias, serviços e obras.	55,22%	44,78%	SIM

Tabela 4 – Componente Atividade de Controle (continuação)

Questões	Percepção Favorável	Percepção Desfavorável	Adequação ao Coso
Utiliza controle de acesso restrito de pessoas nos setores de guarda de ativos (financeiros e patrimoniais).	53,73%	46,27%	SIM
Adota política de segregação de funções (prevenção) para reduzir riscos e erros humanos.	38,81%	61,19%	NÃO
Controles dos sistemas de informática são executados (acesso, integridade, disponibilidade e infraestrutura, protocolos de internet e banco de dados, considerações de segurança).	53,73%	46,27%	SIM
Os equipamentos de informática são renovados com frequência evitando a obsolescência.	25,37%	74,63%	NÃO
Os sistemas informatizados são atualizados com periodicidade.	58,21%	41,79%	SIM
Os dados armazenados em sistemas informatizados permitem a apuração de registros por natureza de evento.	59,70%	40,30%	SIM
Os sistemas mantidos em Tecnologia de Informação limitam ou bloqueiam operações ilegais ou irregulares.	61,19%	38,81%	SIM
Os sistemas informatizados com aquisição de tecnologia relevante e desenvolvimento de atividades de controle do processo de manutenção são avaliados constantemente.	46,27%	53,73%	NÃO
As diretrizes de gestão (políticas e procedimentos) estão alicerçadas em normas e regulamentos.	52,24%	47,76%	SIM
Estabelecimento de responsabilidade e prestação de contas para a execução de políticas e procedimentos para alcançar os objetivos.	50,75%	49,25%	SIM
Objetivos mensurados por meio de indicadores de desempenho.	23,88%	76,12%	NÃO
Indicadores de desempenho revistos com regularidade.	23,88%	76,12%	NÃO
Adoção de medidas de avaliação e reavaliação para corrigir rumos e atingir objetivos no devido tempo (quando necessário).	31,34%	68,66%	NÃO
A execução das operações ocorre em tempo hábil.	46,27%	53,73%	NÃO
Tarefas executadas mediante ação de pessoal competente.	68,66%	31,34%	SIM

Fonte: dados da pesquisa (2023).

De acordo com os dados da Tabela 4, verifica-se que, das 19 assertivas em relação à atividade de controle, mais da metade (10) das práticas estão adequadas ao Coso. Na percepção dos colaboradores, 68,66% entendem que as tarefas são executadas mediante ação de pessoal competente e 64,18% que as operações ocorrem mediante documentação confiável. Por outro lado, as assertivas "Objetivos mensurados por meio de indicadores de desempenho" (76,12%), "Indicadores de desempenho revistos com regularidade" (76,12%) e "Os equipamentos de informática são renovados com frequência evitando a obsolescência" (74,63%) apresentaram maiores percepções desfavoráveis dos servidores, indicando que a autarquia apresenta dificuldades quanto aos indicadores de desempenho e na renovação dos equipamentos de informática.

Ressalta-se que o objetivo do controle interno é operar como um instrumento de cooperação para o gestor público e, simultaneamente, como um artifício de salvaguarda e preservação dos recursos públicos para o benefício de todos (Cavalcante; Peter; Machado, 2011). No que diz respeito à tecnologia, Cruz, Silva e Spinelli (2016) afirmam que, mesmo essa área tendo evoluído ao longo do tempo na administração pública, ainda precisa aperfeiçoar os sistemas que dão assistência no atendimento aos indivíduos. Sobre os indicadores de desempenho, evidencia-se a fragilidade da utilização desse recurso para a fixação e o acompanhamento das metas e dos objetivos da entidade, podendo dessa forma interferir na efetividade da organização. A utilização de indicadores de desempenho poderia auxiliar os gestores no processo de tomada de decisão, orientando as suas ações a fim de que a organização alcance seus objetivos de forma eficaz. Dessa forma, o componente atividade de controle é adotado parcialmente pela autarquia, uma vez que 10 das 19 práticas estão em conformidade com o Coso.

Na Tabela 5, serão apresentados os resultados descritivos do componente informação e comunicação.

Tabela 5 – Componente Informação e Comunicação

Questões	Percepção Favorável	Percepção Desfavorável	Adequação ao Coso
A comunicação interna possui qualidade, atinge todos os envolvidos e atende ao princípio custo/benefício.	47,76%	52,24%	NÃO
A estrutura organizacional está formalizada e devidamente comunicada a todos os integrantes.	62,69%	37,31%	SIM
Há canal de comunicação com a alta Administração.	62,69%	37,31%	SIM
A alta Administração expõe os planos com clareza.	41,79%	58,21%	NÃO
As informações são disponibilizadas a todos os envolvidos.	43,28%	56,72%	NÃO
Há canais para comunicação aberta (incluindo mecanismos que possibilitem a informação anônima).	38,81%	61,19%	NÃO
A Ouvidoria é atuante.	49,25%	50,75%	NÃO
Há canais de apresentação de sugestões e críticas.	43,28%	56,72%	NÃO

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Na Tabela 5, verifica-se que, das oito assertivas acerca do componente informação e comunicação, apenas duas (2) se encontram em adequação ao Coso. Constata-se que 62,69% dos respondentes entendem que a estrutura organizacional está formalizada e devidamente comunicada a todos os integrantes e há um canal de comunicação com a alta administração. Por outro lado, observou-se uma percepção desfavorável em relação às seguintes práticas: existência de canais para comunicação aberta (61,19%); clareza na exposição de planos por parte da alta administração (58,21%); disponibilização de informações a todos os envolvidos (56,72%); existência de canais de apresentação de sugestão e críticas (56,72%); qualidade da comunicação interna (52,24%); ouvidoria atuante (50,75%). Sendo assim, apenas duas das oito práticas desse componente estão em conformidade com o Coso, sugerindo a necessidade de ações

para melhorar a comunicação interna e externa da autarquia: (i) entre seus colaboradores, para que haja um conhecimento de como a direção alinha e gere suas atividades; e (ii) com o público externo, a fim de que haja um feedback do serviço prestado à população.

Por fim, sobre o nível de conhecimento dos colaboradores sobre o tema controle interno, verificou-se que 41,79% dos respondentes concordam que conhecem o tema controle interno, entretanto 23,88% dizem não conhecer e 34,33% se mostraram indiferentes, ou seja, 58,21% dos respondentes não têm plena compreensão do assunto proposto. Dessa forma, entende-se que os colaboradores responderam com base nas percepções desenvolvidas a partir da sua vivência profissional. Sendo assim, faz-se necessária a compreensão dos colaboradores sobre o papel do controle interno, a fim de que possam desenvolver suas atividades com autonomia e consciência sobre a finalidade e importância do controle interno (Lopes et al., 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo verificar a percepção dos colaboradores de uma autarquia municipal sobre as práticas de controle interno, com base no modelo Coso. Quanto aos quatro componentes de controle interno (ambiente de controle, avaliação de risco, atividade de controle e informação e comunicação), observou-se que o componente com maior nível de adequação da autarquia foi o ambiente de controle, com 60% (9 de 15) das práticas em conformidade com o Coso. Entretanto, a principal deficiência desse componente são as mesmas encontradas em outros estudos, o que sinaliza dificuldades na administração pública em estabelecer formalmente o plano de cargos, carreiras e salários, e gratificações e incentivos em razão de desempenho, disciplina e conduta dos colaboradores.

Por outro lado, o componente com maior fragilidade foi o de avaliação de risco, com 100% das práticas em desacordo com o Coso. Nesse contexto, observa-se que a autarquia precisa implementar melhorias e

aprimoramentos nesse componente, principalmente no que tange à quantificação dos objetivos e metas no curto e longo prazo, tendo em vista que essas ações podem minimizar os riscos, de modo que haja a prevenção contra acontecimentos que possam trazer prejuízos à entidade.

A informação e comunicação é outro componente que precisa de maior atenção e acompanhamento dos gestores da autarquia. Apenas 25% (2 de 8) das práticas apresentaram adequação ao Coso. Constatou-se que embora exista um canal de comunicação com a alta administração, há necessidade de clareza nesse contato. Além disso, percebe-se uma demanda na criação e/ou melhoria de mecanismos de informação anônima e canais de sugestões e críticas.

Quanto ao componente atividade de controle, houve uma adequação razoável, em que 52,63% (10 de 19) das práticas desse componente estavam em adequação ao Coso. Os pontos fortes mostram a confiança que os servidores têm nas tarefas por serem executadas por pessoas competentes e nas operações por ocorrerem mediante documentação confiável. No entanto, a pesquisa mostra defasagem dos equipamentos de informática e na revisão dos indicadores de desempenho. Esse resultado mostra que, na percepção dos respondentes, a carência se encontra nos recursos de equipamentos que a autarquia proporciona, bem como nos conjuntos de dados que quantificam sua performance de acordo com seus objetivos organizacionais.

Ressalta-se que esses resultados refletem a visão dos colaboradores dessa autarquia sobre as práticas de controle interno, uma vez que a autarquia estudada não apresenta um sistema de controle interno estruturado. Do mesmo modo, apenas 41,79% dos respondentes afirmaram conhecer o conceito de controle interno. Nessa perspectiva, conclui-se que a utilização dos quatro componentes do modelo Coso contribuiu para identificar quais práticas estão presentes na autarquia municipal, mesmo sem haver um setor estruturado, sendo possível detectar pontos fortes e fracos, auxiliando em uma possível implementação de um setor de controle interno. Além disso, o estudo proporciona aos administradores públicos uma forma de buscar melhorar a sua gestão por meio da utilização de controles internos.

Lucas *et al*. (2022) ressaltam que, ao se observar as falhas de controle interno, pode-se visualizar também oportunidades de melhoria nas práticas e na eficiência dos controles internos. Além disso, a aplicação da pesquisa pode gerar um efeito educativo, levando os colaboradores a buscarem compreender melhor sobre o controle interno e seu papel, elevando o nível de conhecimento desses agentes sobre a temática.

Como limitações do estudo, destaca-se o fato da amostra compreender apenas colaboradores de uma única autarquia municipal, logo, os dados não podem ser ultrapassados para outras realidades. Desse modo, sugere-se como futuras pesquisas, amostras que possam abranger autarquias em municípios de outros estados, a fim de comparar os resultados obtidos nesse artigo.

REFERÊNCIAS

ABBAS, Q.; IQBAL, J. Internal control system: Analyzing theoretical perspective and practices. **Middle-East Journal of Scientific Research**, v. 12, n. 4, p. 530-538, 2012.

AKINLEYE, G. T.; KOLAWOLE, A. D. Controles internos e desempenho de instituições terciárias selecionadas no estado de Ekiti: uma abordagem de estrutura do comitê de organizações patrocinadoras (Coso). **Jornal Internacional de Revista Financeira**, v. 11, n. 1, p. 405-416, 2020.

ALMEIDA, A. M. P.; PINHO, R. C. S.; MACHADO, M. V. V. Controles internos e gestão de riscos: instrumento de eficiência dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 17, n. 2, p. 74-113, 2019.

ALMEIDA, M. C. **Auditoria**: abordagem moderna e completa. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ALMEIDA, 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.

ANGELI, A. E.; SILVA, J. W. G.; SANTOS, R. A. D. As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 23-44, 2020.

ARAÚJO, D. J. C.; LIBONATI, J. J.; MIRANDA, L. C.; RAMOS, F. S. Unidades de controle interno dos municípios brasileiros: análise sob a ótica do Coso II. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 2, p. 39-58, 2016.

ARAÚJO, J. C. O.; SILVA, K. M. S.; LIMA, F. G. V.; SILVA, A. S. Controladoria na gestão pública: um estudo na unidade de controle interno (UCI) do município de Castanhal sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 7, p. 3755-3772, 2018.

ARAÚJO, R. H. M.; SOUTO, S. D. A. S. Avaliação de controles internos no setor público: o caso da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 49, n. 139, p. 72-83, 2017.

ATTIE, W. **Auditoria**: conceitos e aplicações. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

AYRES, L. C. N.; CRUZ, V. L.; SANTOS, R. R. D.; LEONE, R. J. G. Controle interno em empresas familiares de pequeno porte: uma aplicação do modelo Coso II. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 12, n. 1, p. 3-17, 2018.

BARBOSA, L. F. G.; SANTOS, O. M. D. O controle interno como ferramenta gerencial nas pequenas e médias empresas: uma análise por meio da percepção dos contadores. **Pensar Contábil**, v. 21, n. 74, p. 4-13, 2019.

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.

BONA, R. S.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 45-63, 2020.

BRAGA, M. V. A.; MARTINS, A. C. M.; MARANHÃO, C. F.; CUNHA, W. P.; SANTOS, R. T. D. Relato do uso do modelo Coso na gestão de contratos em governos. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 1-8, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 6 out. 2022.

CAPOVILLLA, R. A.; GONÇALVES, R. S.; DANTAS, J. A.; OLIVEIRA, A. B. S. Modelo de maturidade de estruturas de controle interno em organizações governamentais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 11, n. 2, p. 267-289, 2018.

CARMO, M.; BERTOLLO, D. L.; MOTTA, M. E. V.; ECKERT, A. Modelo Coso ERM na avaliação de sistemas de controles internos: análise em uma indústria de confecção do Vale do Caí/RS. **Pensamento & Realidade**, v. 38, n. 1, p. 14-35, 2023.

CARVALHO, V.; OLIVEIRA, T. A.; SILVA, D. C. Valores organizacionais em instituições públicas brasileiras: percepções dos servidores em diferentes posições hierárquicas e tipos de entidade da administração indireta. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 5, p. 74-103, 2013.

CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. Organização dos órgãos de controle interno municipal no Estado do Ceará: um estudo na Região Metropolitana de Fortaleza. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 4, n. 1, p. 24-43, 2011.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Internal Control – Integrated Framework**. 2013. Disponível em: https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive--Summary.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **About Us**. Disponível em: https://www.coso.org/SitePages/About-Us.aspx. Acesso em: 22 abr. 2023.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Histórico**. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Criada%20em%2028%20de%20maio,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%2C%20sejam. Acesso em: 25 abr. 2023.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 721-743, 2016.

CUNHA, T. M.; CALLADO, A. L. C. Funções das controladorias municipais: um estudo nas prefeituras das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 12, n. 3, p. 123-140, 2019.

GATTRINGER, J. L.; MARINHO, S. V. O uso do modelo Coso na administração pública: um estudo nos municípios catarinenses. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 39, n. 1, p. 75-95, 2020.

GATTRINGER, J. L.; MARINHO, S. V.; MARTINS, Z. B. Contribuição dos componentes do modelo Coso no controle interno da administração pública: um estudo nos municípios do estado de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 19, n. 51, p. 162-179, 2022.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

KLEIN JUNIOR, V. H. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability? **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 14, n. 1, p. 1-12, 2020.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. The measurement of observer agreement for categorical data. **Biometrics**, v. 33, n. 1, p. 159-174, 1977.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão de controladorias municipais do Estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 13, n. 2, p. 89-111, 2020.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; LEROY, R. S. D. Sistema de controle interno no setor público: o que se tem discutido na academia desde a Lei de Acesso à Informação. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 25, n. 1, p. 25-34, 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012.

LUCAS, J. V.; OLIVEIRA, E. L. S.; FERREIRA, J. N.; SILVA, R. B.; PEIXE, B. C. S. Controles Internos no Setor Público: uma análise do modelo Coso aplicado ao almoxarifado das universidades federais do sul do Brasil. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 14, n. 1, 2022.

MACHADO, M. R., PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, v. 35, n. 1, p. 11-36, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARX, C. A. Combate à corrupção e aprimoramento da gestão: a dualidade do controle interno no Brasil. **Revista da CGU**, v. 8, n. 12, p. 351-371, 2016.

MATTAR, G. R.; FONSECA, S. A. Controle Interno em apoio ao Controle Externo: os princípios do Coso no Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara-SP. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 15, n. 3, p. 101-126, set./dez., 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MONTEIRO, R. P. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 159-188, 2015.

MORAIS, G. M.; OLIVEIRA, G. V.; LEITE, F. C. S.; PERES, P. J. J.; FREITAS, C. G.; RIBEIRO, D. S.; ALMEIDA, C. C.; PINTO, A. G.; SILVA, F. E. As autarquias e seu papel na administração pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 1, n. 7, p. 312-321, 2017.

MOTA, G. B. A. C. A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 16, n. 1, p. 459-485, 2018.

MUCCI, D. M.; FREZATTI, F.; DIENG, M. As múltiplas funções do orçamento empresarial. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 283-304, 2016.

OLIVEIRA, L. G. L.; VASCONCELOS, F. F.; VIANA, V. M. S. Avaliação da estrutura do sistema de controle interno dos poderes e instituições públicas do Ceará para os anos de 2016 a 2018. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 20, n. 1, p. 163-189, 2022.

OLIVEIRA, L. G. L.; VIANA, V. M. S.; 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.

OLIVEIRA, R. F.; SANTOS, E. A. D.; LUNKES, R. J. Controle interno: um estudo com profissionais contábeis da Grande Florianópolis-SC. **Revista de Administração da Unimep**, v. 19, n. 2, p. 142-160, 2021.

OLIVIERI, C. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Texto para Discussão n. 2.252. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 54 p. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7322/1/td_2252.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

RAE, K.; SANDES, J.; SUBRAMANIAM, N. Associações entre os cinco componentes da estrutura integrada de controle interno do Coso como base da governança corporativa de qualidade. **Australasian Accounting Business and Finance Journal**, v. 11, n. 1, p. 28-54, 2017.

RHODEN, J. T.; BERTOLLO, D. L.; ECKERT, A.; PAULA, R. L. Modelo Coso ERM na avaliação de sistemas de controles internos: análise em uma indústria de concreto e cerâmica do Vale do Caí/RS. **Pensamento & Realidade**, v. 34, n. 2, p. 43-63, 2019.

SCARPARO, H. **Psicologia e pesquisa**: perspectivas metodológicas. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2008.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**. Salvador: UFBA, 2017.

SILVA, A. H. C.; ABREU, C. L.; COUTO, D. C. 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, 2017.

SOARES, F. C. V. C.; RODRIGUES JR., 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.

SOARES, L. F.; PINHO, R. C. S. Controle interno na administração pública: estudo em uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública federal. **Contextus**: Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 20, n. esp., p. 1-18, 2022.

SOARES, L. L. **Características do sistema de controle interno municipal: um estudo na Prefeitura de Municipal de Ouro Preto**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2012.

SOUZA, A. B.; BAUER, M. M.; COLETTI, L. A importância da governança corporativa e do controle interno na área contábil. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 17, n. 1, p. 148-174, 2020.

SOUZA, D. C.; RIBEIRO, R. R. M.; KÜHL, M. R.; CLEMENTE, A. Controle interno na administração pública municipal: uma amostragem da implantação no estado do Paraná. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 26, n. 2, p. 29-39, 2007.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do Estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, p. 1-17, 2020.

VALENTIM, I. C. D.; SILVA, L. O.; PASSOS, J. G. Controle interno e gestão de risco: uma revisão baseada em estudos brasileiros. **Interface**: Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, v. 13, n. 1, p. 69-89, 2016.

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

O impacto da Lei nº 14.133/2021 na concretização da carreira de advogados públicos nos municípios brasileiros

The impact of Law nº 14.133/2021 on the career development of public lawyers in Brazilian municipalities

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.942

Isaías Lopes da Cunha[1]
Paula Tavares Fernandes Kaiser[2]

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar a obrigatoriedade de criação de cargos de advogados públicos em face da ausência de previsão constitucional da advocacia pública municipal, das disposições da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A questão da pesquisa consiste em: os municípios brasileiros devem criar cargos efetivos de advogados públicos para atender os comandos da Nova Lei de Licitações? O estudo classifica-se, quanto aos objetivos, em pesquisa teórico-exploratória com abordagem qualitativa e, quanto aos instrumentos de investigação, em pesquisa bibliográfica e documental, utilizando os métodos dedutivo e analítico para apreciação e interpretação das informações. De acordo com os princípios constitucionais e a jurisprudência do STF as atividades de assessoria e consultoria jurídicas e de representação judicial são incompatíveis com o cargo em comissão e exclusivas de advogados públicos efetivos. A Lei n° 14.133/2021 fortaleceu a profissionalização da gestão e do quadro funcional da administração pública

1 Graduado em ciências contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e em direito pela Universidade de Cuiabá (Unic). Mestre em ciências contábeis e atuariais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP) e doutorando em ciências contábeis e administração pela Fucape. Atuou como auditor da Controladoria Geral do Estado (CGE/MT). Atualmente é conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). E-mail: isaiasauditor.mt@gmail.com

2 Graduada em direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialista em direito e controle externo da administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ) e em direito civil contemporâneo pela UFMT. Mestre em administração pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atualmente é assessora jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). E-mail: ptfernandes1@hotmail.com

e ampliou as atribuições dos órgãos de assessoramento jurídico, exigindo a participação e a intervenção efetivas de advogados nas contratações públicas. Dessa forma, os municípios brasileiros que não possuem cargos efetivos de advogados públicos deverão criá-los e provê-los para atender aos comandos da Nova Lei de Licitações, o art. 37, II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a tese firmada no Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP, independentemente de possuírem órgãos de advocacia pública.

Palavras-chave: licitações e contratos; advocacia pública; atribuições técnicas; cargos de provimento efetivo; concurso público.

ABSTRACT

The paper aims to analyze the mandatory creation of public lawyer positions in view of the absence of a constitutional provision for municipal public law, the provisions of Law no. 14.133/2021 and the jurisprudence of the STF. The research question consists of: should Brazilian municipalities create permanent positions of public lawyers to comply with the commands of the new Public Procurement Law? The study is classified, in terms of objectives, as theoretical-exploratory research with a qualitative approach and, in terms of research instruments, in bibliographic and documentary research, using deductive and analytical methods for analysis and interpretation of information. In accordance with the constitutional principles and the jurisprudence of the STF, the activities of legal advice and consultancy and judicial representation are incompatible with the position on a commission and exclusive to permanent public lawyers. Law no. 14.133/2021 strengthened the professionalization of Public Administration management and staff and expanded the responsibilities of legal advisory bodies, requiring the effective participation and intervention of lawyers in public contracts. Therefore, Brazilian municipalities that do not have effective public lawyer positions must create and provide them to comply with the commands of the new Tender Law, art. 37, II, of CF/88 and the thesis established in RE no. 1.041.210/SP, regardless of whether they have public advocacy bodies.

Keywords: bidding and contracts; public advocacy; technical duties; effective provision positions; public tender.

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

Data de submissão: 07/02/2024
Data de aprovação: 02/09/2024
Data de versão final: 24/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Os órgãos e entidades públicas brasileiras devem observar os princípios básicos da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República, dentre os quais, o princípio da legalidade (ou juridicidade), que além de ser um princípio basilar do Estado de direito, é um dos fundamentos do Estado democrático de direito.

Os órgãos de advocacia pública e seus agentes públicos são incumbidos de representar judicial e extrajudicialmente a União, os estados e o Distrito Federal e de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico aos respectivos chefes dos Poder Executivo, nos termos dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Além disso, cabe à advocacia pública zelar pela consolidação dos princípios estruturantes do Estado de direito democrático e social (Santos, 2019), contribuir com a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos (Silveira, 2020; Limberger; Rodrigues, 2022) e promover o consensualismo e o controle interno disciplinar na administração pública (Tonetto; Guerra, 2020).

O Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente nos Recursos Extraordinários (RE) nº 225.777/MG, 690.765/MG, 893.694/SE e 1.064.618/SP, firmou entendimento de que não existe previsão constitucional para criação de órgão de advocacia pública municipal (Brasil, 2011; 2014; 2016; 2019) e, em razão disso, tem admitido a criação de órgãos jurídicos distintos das regras fixadas dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal,

bem como a contratação de advogados privados para desempenhar atribuições afetas à advocacia pública (Brasil, 2014).

Estudos de Mendonça, Vieira e Porto (2018), corroborado por Vieira (2019), revelaram que 65,6% dos municípios brasileiros não possuem um advogado público efetivo no seu quadro de pessoal, no entanto, as funções de representação judicial e assessoria e consultoria jurídica são exercidas, principalmente, por servidor público investido no cargo de provimento em comissão.

Tonetto e Guerra (2020), Silveira (2020), Vieira (2019) e Carneiro (2017) denominam as funções de representação, consultoria e assessoria jurídica de advocacia pública de Estado e, por isso, devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos e não do governo, para serem executadas por servidores comissionados. Por outro lado, Ghignone e Tourinho (2022) e Carvalho Neto (2016) admitem a contratação direta de advogados privados de forma excepcional, mediante o cumprimento de requisitos previstos na Lei de Licitações.

Nesse contexto, o presente estudo será norteado pela seguinte questão de pesquisa: os municípios brasileiros devem criar cargos efetivos de advogados públicos para atender aos comandos da Lei nº 14.133 de 2021?

Desse modo, o artigo tem por objetivo analisar a obrigatoriedade da criação de cargos de advogados públicos em face da ausência de previsão constitucional da advocacia pública municipal, das disposições da Nova Lei de Licitações e Contratos e da jurisprudência da Suprema Corte. O presente estudo classifica-se, quanto aos objetivos, em pesquisa teórico-exploratória com abordagem qualitativa, e, quanto aos instrumentos de investigação, em pesquisa bibliográfica e documental a ser realizada em livros, artigos, constituição, leis, acórdãos e jurisprudência do STF, utilizando os métodos dedutivo e analítico para apreciação e interpretação das informações.

O estudo se justifica porque a advocacia pública nos municípios brasileiros é um tema controverso na doutrina, além de atual e relevante para todos os órgãos e entidades da administração pública da União,

dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, principalmente, com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que outorgou importantes atribuições à advocacia pública ou órgãos de assessoramento jurídico dos entes da federação e dos órgãos e entidades públicas, conferindo-lhes um protagonismo até então inexistente nas licitações e contratos.

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda a advocacia pública como função essencial à justiça e à administração pública. A terceira trata a instituição das procuradorias municipais e o exercício da advocacia pública na jurisprudência do STF. A seção seguinte aborda a prevalência de cargo efetivo de advogado público sobre outras formas de ingresso ou contratação, e a última seção traz as considerações finais sobre o trabalho.

2 A ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconheceu as atividades exercidas pelo Ministério Público, pela advocacia pública, pelos advogados e pela Defensoria Pública como funções essenciais à justiça, disciplinando essas atividades nos seus arts. 127 a 135, em seções próprias do Capítulo IV, do Título IV (Brasil, 1988).

Para Cunha Júnior (2020) a expressão "advocacia pública" envolve a advocacia da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Embora as funções de representação da União, de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo sejam exercidas pela Advocacia Geral da União (AGU) e, indiretamente, por órgão vinculado[3] e servidores de carreiras jurídicas[4] (Brasil, 1988; 1993a), na seara estadual, elas

3 O §3º do art. 131, da CF, atribui à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional a execução da dívida ativa de natureza tributária, mas o art. 1º, I, da Lei Complementar nº 73/93, dispõe que a AGU é composta também pela Procuradoria-Geral da União e pela Consultoria-Geral da União (Brasil, 1993a).

4 De acordo com o art. 20, da Lei Complementar nº 73/93, a AGU é composta pelas carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico (Brasil, 1993a).

são exercidas exclusivamente por um único órgão de advocacia pública, integrados por procuradores de Estado e do Distrito Federal, nos termos do art. 132 da Constituição da República.

Todavia, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADI) nº 1.557/DF, nº 94/RO, nº 825/AP e nº 5.215/GO, a Suprema Corte excetuou do princípio da unicidade da advocacia pública estadual os órgãos jurídicos do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas – procuradorias especiais – com competência para realizar a representação judicial e extrajudicial, em nome próprio, nas causas relacionadas com a defesa de sua autonomia e independência perante os demais Poderes e para prestar consultoria e assessoramento jurídicos aos seus órgãos ou atividades internas (Brasil, 2004; 2011; 2018; 2019).

Assim, a partir da leitura do texto constitucional é possível identificar três atividades preponderantes da advocacia pública, a representação jurídica dos entes da Federação, a consultoria e a assessoria jurídica do Estado-administração que serão analisadas a seguir.

2.1 A advocacia pública como função essencial à representação jurídica dos entes da Federação

A primeira concepção que vem à mente sobre advocacia pública é o exercício da representação jurídica dos entes da Federação em litígio perante o Poder Judiciário, por ser uma das atividades típicas da advocacia, prevista no art. 1º, I da Lei nº 8.906/1994.

Essa função se revela ainda mais importante quando o Poder Público é levado a juízo sem qualquer fundamento ou quando é obrigado a ir a juízo para fazer com que os particulares que resistam ao cumprimento de seus deveres legais sejam compelidos pelo Judiciário a fazê-lo (Souza, 2008).

Na esfera federal, a AGU é a instituição que, de modo direto ou mediante órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, ao passo que a execução da dívida ativa de natureza tributária da União é

realizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda, conforme prescreve o art. 131, *caput* da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Dentre as competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, segundo Cunha Júnior (2020), encontra-se a apuração da liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial, a representação privativa da União, na execução da sua dívida ativa de caráter tributário, o exame prévio da legalidade dos contratos, acordos ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa e a promoção da respectiva rescisão por via administrativa ou judicial e a representação da União nas causas de natureza fiscal.

Nesse contexto, Santos Borba (2022) defende a independência funcional dos membros da advocacia pública contra possível interferência indevida e interesses escusos que contrariam o sistema jurídico, a fim de que a "Lei Anticorrupção Brasileira seja efetivamente aplicada no sentido coibir a prática de atos de corrupção contra as entidades públicas" e conclui que o efetivo combate à corrupção "perpassa pelo fortalecimento da AGU e pela concessão da prerrogativa de independência funcional a seus membros para que atuem, tão somente, na defesa da probidade, eficiência, dentre outros valores relevantes existentes no ordenamento jurídico brasileiro" (Santos Borba, 2022, p. 108).

No âmbito estadual, Canotilho (2018) destaca que os estados são representados judicialmente pelos procuradores dos estados que integram a Procuradoria-Geral do Estado, órgão componente da administração pública direta estadual, ao passo que o Distrito Federal é representado em juízo por sua Procuradoria-Geral, que é uma instituição de natureza permanente, essencial à administração da justiça.

A propósito, a representação da judicial da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios pela advocacia pública está prevista no art. 182 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), o que também corrobora com a criação e manutenção de procuradorias em todos os entes da

Federação, com estrutura de servidores organizados em carreira, as quais têm se tornado cada vez mais atuantes, sobretudo, no sentido de ajuizar ações de execução judicial e de defesa do patrimônio público.

Não por outra razão, defende Canotilho (2018, p. 1660) que "a exemplo do que sucede com os procuradores dos estados, é possível atribuir aos procuradores municipais a função de representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações municipais, prestando-lhes assessoramento jurídico".

Nesse sentido, Carneiro (2017, 2021) e Vieira (2019) defendem a institucionalização das procuradorias municipais com fundamento no princípio da simetria, sendo que este princípio decorre do princípio da igualdade ou isonomia federativa (Vieira, 2019) para exercer as funções inerentes à advocacia pública.

2.2 A advocacia pública como função essencial à consultoria e ao assessoramento jurídico do Estado-administração

As atividades de consultoria e assessoria jurídica também são atividades privativas típicas de advocacia previstas no art. 1º, II da Lei nº 8.906/1994. Dentro da perspectiva da atividade de consultoria jurídica, os advogados públicos manifestam uma opinião técnica sobre assuntos jurídicos de sua competência, dando suporte e orientando os gestores públicos nas tomadas de decisões.

De acordo com Guimarães (2012 *apud* Veríssimo, 2018), a consultoria jurídica tem por objetivo dar consistência às decisões políticas (no sentido de discricionárias) da administração pública. Vale dizer, a responsabilidade pela decisão é do administrador, cabendo aos órgãos de consultoria jurídica apenas assessorá-lo, traduzindo-lhe o direito vigente em relação às alternativas decisórias disponíveis e às possíveis consequências jurídicas das suas decisões.

Souza (2008) considera a consultoria jurídica como a mais relevante das funções da advocacia pública, na medida em que garante o cumprimento espontâneo das normas pelo Poder Público evitando que, face ao gigantismo de suas funções, este venha a se omitir quando não poderia fazê-lo ou venha atropelar os direitos daqueles que ele deveria proteger.

Ainda de acordo com a referida autora, a consultoria jurídica tem a importante função de prevenir conflitos jurídicos envolvendo o Poder Público, pois, através de uma boa orientação jurídica, é possível evitar situações de cometimento de ilícito, as quais podem resultar em litígios judiciais e condenações.

Portanto, ao exercer a função de consultoria jurídica, os advogados públicos fornecem subsídios aos gestores públicos para que eles ajam em sintonia com a legislação e com os princípios que norteiam a administração pública sem, contudo, intervir de forma prática, mas tão somente mostrando o melhor caminho a ser seguido.

Em regra, essa orientação é utilizada para casos de estudos e análises jurídicas de natureza mais complexa que exigem a construção de um raciocínio jurídico devidamente fundamentado, geralmente por meio de um parecer contendo uma fundamentação mais robusta de acordo com os elementos legais exigidos.

Por outro lado, na atividade de assessoria jurídica, diversamente da consultoria, o advogado público atua de forma operacional, identificando e participando da solução do problema, por meio de reuniões de trabalho, encaminhamento de orientações, sugestões e esclarecimentos de dúvidas de resoluções simplificadas.

Nesse contexto, sintetiza Souza (2018) que a assessoria jurídica se distingue da consultoria por envolver uma orientação voltada não à realização dos valores permanentes do Estado, mas sim direcionada à realização de objetivos transitórios de governo em que a ordem jurídica se revela apenas como limite e não como objetivo norteador.

O enunciado nº 9 do Manual de Boas Práticas Consultivas (BPC) da AGU (Brasil, 2016) ressalta a relevância das medidas que aumentem o diálogo entre os órgãos consultivos e os assessorados para uma atuação mais eficiente, por meio da realização de reuniões e visitas regulares.

Com base nesses fundamentos, salienta Bulos (2019) que a advocacia pública é a instituição que, com arrimo na Constituição Federal, engloba as funções exercidas pela AGU e as atividades desempenhadas pelos procuradores dos estados e do Distrito Federal organizados em carreira.

Ademais, pelo que foi exposto até aqui, é evidente e incontestável a importância da advocacia pública para todos os entes federativos, tanto que a Constituição Federal não dá margem para interpretações diferentes com relação à necessidade de concurso público para o ingresso nas carreiras da advocacia pública da União, dos estados e do Distrito Federal.

Para Canotilho (2018) a controvérsia reside no caso dos municípios, haja vista que não há previsão constitucional de sua representação judicial, nem se estabelece a quem deve ser atribuída sua consultoria jurídica, ou seja, não há carreira constitucionalmente definida de procuradores municipais.

Todavia, advertem Pedra e Torres (2021) que tal omissão não pode ser interpretada como uma permissão para que esta função, nessa esfera, seja regulada de maneira libertina e descompromissada com os vínculos necessários a uma atuação autônoma e eficiente.

Concordando com o referido autor, Veríssimo (2018) sustenta que o Estado deve garantir condições mínimas para que a advocacia pública possa efetivar suas atribuições constitucionalmente descritas e defende ainda a garantia de uma Advocacia Pública independente, imparcial e altamente qualificada (2018, p. 51), *in verbis*:

> Para a concretização dessas atribuições, torna-se necessária a garantia de uma Advocacia Pública independente. Isso não quer dizer que a escolha da política a ser executada deixará de ser feita pelo representante do povo, legitimamente eleito, o qual tem

> o direito de indicar sua equipe de governo. Todavia, a atuação de um profissional técnico, imparcial e altamente qualificado, não sujeito às pressões políticas, trará ganho de qualidade para o desenvolvimento e a execução da política pública escolhida.

Com efeito, os procuradores municipais possuem o múnus público de prestar consultoria e assessoria jurídicas e de representar, judicial e extrajudicialmente, o município a que estão vinculados.

Nesse mister, estes profissionais analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem, administrativa e judicialmente, perante os mesmos órgãos que a AGU e as procuradorias estaduais oficiam (Vieira, 2019).

2.3 A advocacia pública como função indispensável ao controle de juridicidade das contratações públicas

Adentrando na seara das contratações públicas, vale destacar que a Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos por praticamente trinta anos, tratava sobre a atuação do órgão de assessoramento jurídico no processo licitatório uma única vez, mais precisamente no seu art. 38, VI e parágrafo único, que prevê a obrigatoriedade de emissão de parecer jurídico sobre licitação, dispensa e inexigibilidade, bem como a necessidade de que as minutas de editais, contratos, acordos, convênios e outros ajustes sejam previamente examinadas por assessoria jurídica da administração (Brasil, 1993b).

Num panorama geral, pode-se dizer que a Lei nº 8.666/1993 conferiu ao parecer emitido pela assessoria jurídica apenas natureza opinativa e consultiva (Torres, 2017; Bittencourt, 2014), deslocando a atuação dos órgãos de assessoramento jurídico para a função atípica de controle de legalidade, que mais se aproxima da atividade de auditoria do que da advocacia propriamente dita.

Neste aspecto, Pedra e Torres (2021) ressaltam que, ao prever a necessidade de aprovação das minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes, o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 deslocou, no âmbito federal, os membros da Advocacia-Geral da União para uma função atípica de controle que, sob a égide da referida lei, se tornou o grande foco de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico.

Desse modo, entendem esses autores que, na prática, por conta do referido dispositivo, a principal atuação do órgão de assessoramento jurídico passou a ser de aferição de conformidade, ou seja, de avaliação das minutas e do procedimento para aferir o atendimento das exigências legais, afastando-se, desta maneira, da vocação constitucional que é, enquanto função essencial à justiça, contribuir para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico e representar legítimas opções do administrador público e do órgão que ele representa (Pedra; Torres, 2021).

Noutra oportunidade Torres (2017) salienta que essa disposição prejudica a atuação prevista pelo constituinte para a advocacia pública de Estado pelo papel que deve desempenhar na orientação e controle jurídicos dos atos administrativos praticados pelo ente estatal.

No que diz respeito à atuação da advocacia e dos órgãos de assessoramento jurídico, Pedra e Torres (2021) afirmam que a Nova Lei de Licitações propõe mudar o panorama normativo para atuação dos órgãos de assessoramento jurídico, o que, segundo os autores, certamente fomentará uma necessidade de adaptação pelos órgãos de advocacia pública.

Isso ocorre porque, diversamente da sua antecessora, a Lei nº 14.133/2021 trata da essencialidade do assessoramento jurídico na execução das licitações e dos contratos ao denominar as unidades responsáveis por esta atividade como "órgãos de assessoramento jurídico", inclusive, fazendo menção expressa à "advocacia pública", bem como ao estabelecer atribuições específicas em diversos dispositivos (Brasil, 2021).

De forma inédita, o art. 10 da Lei de Licitações e Contratos prevê a possibilidade de representação judicial ou extrajudicial dos agentes que

atuam na área de licitações e contratações públicas pelos advogados públicos, desde que a conduta questionada tenha sido adotada em estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º, do art. 53 da lei, emanado ao final da fase preparatória e que aprovou a continuidade do certame (Brasil, 2021).

Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 251) ressalta que há um interesse pragmático por trás da defesa de agentes públicos por meio da advocacia pública, tendo em vista que:

> Se a administração não assegurar a defesa dos seus agentes, haverá um desincentivo à assunção de posições de relevo e de decisões problemáticas. Antecipando os riscos de ser deixado à própria sorte, o indivíduo rejeitará qualquer situação potencialmente conflituosa.

A propósito, a matéria em questão encontra-se *sub judice*, pois a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) ajuizou a ADI nº 6.915/DF objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 10 da Lei nº 14.133/2021, sob o principal argumento de que, ao atribuir a defesa de agente público que tenha atuado em procedimentos licitatórios, o referido dispositivo cria nova atribuição para os órgãos de advocacia pública das três esferas da Federação, o que não seria possível por parte da União, sob pena de ofensa ao pacto federativo (Brasil, 2021).

Entretanto, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, emitiu parecer favorável à defesa judicial de agentes públicos pelos advogados públicos, conforme se observa no seguinte trecho dos arts. 131 e 132:

> O dispositivo em exame, portanto, não faz mais do que dispor de forma homogênea e estabelecer diretriz importante para o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência da administração e da ampla defesa do servidor, considerando que "a defesa privada e onerosa do agente público, em vez da exercida e patrocinada gratuitamente pela Advocacia Pública, seria, nessa perspectiva, no mínimo menos ampla (art. 5º, LV) e por suposto menos eficiente (art. 37, *caput*) do que a preconizada

> pela Constituição da República", para garantia da segurança e certeza jurídicas.
> Trata-se, ademais, de atribuição imputada aos órgãos de advocacia pública que encontra embasamento constitucional (Brasil, 2022, p. 16).

Outro aspecto que merece destaque no papel do órgão de assessoramento jurídico é que a nova lei não utiliza o verbo "aprovar" como fazia a sua antecessora, mas o de "analisar", indicando uma mudança de paradigma na atuação desse órgão, doravante, mais ampla e voltada não apenas para o apontamento de falhas e irregularidades, mas para a propositura de alternativas e soluções jurídicas viáveis.

De acordo com Pedra e Torres (2021) a natureza jurídica do controle prévio de legalidade de que trata o art. 53 da NLLC não se restringe à aprovação das minutas, mas a uma análise jurídica quanto à legitimidade da contratação.

Afora tal função, a lei continuou avançando no tema e previu a atuação do órgão de assessoramento jurídico em diversos momentos da licitação, resgatando o exercício das atividades típicas de assessoria propriamente ditas (Brasil, 2021), a saber:

a) prestar apoio à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação dos fiscais e gestores de contratos (art. 8º, § 3º);

b) auxiliar na elaboração de modelos de minutas de editais, termos de referência, contratos padronizados e documentos congêneres (art. 19, IV);

c) auxiliar o fiscal do contrato, dirimindo dúvidas e subsidiando-o com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (art. 117, § 3º);

d) promover a análise jurídica prévia nos casos de declaração de inidoneidade (art.156, § 6º);

e) analisar o pedido de desconsideração da personalidade jurídica (art. 160);

f) analisar o pedido de reabilitação de licitante ou contratado (art. 163, V); e

g) auxiliar autoridade competente nos casos de impugnação a edital de licitação, pedidos de esclarecimentos e recursos (art. 168, parágrafo único).

O novo estatuto licitatório fez questão de definir a necessidade de exercício das funções de consultoria e assessoria jurídica que envolvem o apoio e orientação jurídica aos agentes públicos responsáveis pela tomada de decisões. Com essas funções, na visão de Pedra e Torres (2021), o órgão de assessoramento jurídico é direcionado para a sua função típica até então inexistente na lei de regência, que certamente exigirá planejamento de ações e readaptação aos membros da advocacia pública.

O resgate da atividade de orientação jurídica, de certa forma, se assemelhará ao trabalho dos advogados da administração do Estado argentino que, segundo Gordilho (2014, p. 525), deve demonstrar que a contratação é eficiente:

> Ello significa que debe haber un informe técnico, suficiente y razonado, proveniente de los organismos permanentes de asesoramiento técnico, que demuestren fundadamente cómo y por qué el objeto contractual y el acto mismo de adjudicación reúnen tal característica. La eficiencia ha quedado transformada, de un simple requerimiento algo ingenuo de la ciencia de la administración, en principio jurídico de nivel supranacional, cuya aplicación y cumplimiento es jurisprudencialmente inexcusable para todos los funcionarios y agentes del Estado argentino.

Seguindo nessa trilha, os órgãos de assessoramento jurídico devem assegurar a concretização dos princípios descritos no art. 5º da NLLC, especialmente o da eficiência que possui correlação direta com o objetivo de selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública.

Mais à frente, a lei prevê a necessidade de manutenção de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo das contratações públicas, por meio das "linhas de defesa", conferindo nova-

mente um papel de destaque para "as unidades de assessoramento jurídico" ao incluí-las na "segunda linha de defesa" das contratações públicas (Brasil, 2021).

Ferraz e Motta (2021) asseveram que na estrutura idealizada pelo legislador da Lei nº 14.133/2021 para as três linhas de defesa, o órgão de assessoramento jurídico, que também exerce atividade de controle, é responsável pela verificação prévia de legalidade das contratações em geral.

Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 1689) aduz que a referência à assessoria jurídica na segunda linha de defesa apresenta extraordinária relevância, porque reconhece que a fiscalização a cargo do advogado público é fundamental para a prevenção de defeitos, vejamos:

> O exame dos eventos, indispensáveis à emissão do parecer jurídico, impõe o dever exacerbado de diligência. Cabe ao assessor jurídico apontar todos os defeitos verificados, todas as inconsistências identificadas e se manifestar com independência funcional. Essa dimensão de responsabilidade se traduz inclusive na ampliação da severidade do tratamento quanto a falhas e defeitos.

Portanto, para efetiva execução da Nova Lei de Licitações, é necessário a existência de advogados públicos para exercerem as funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico nos órgãos e entidades da administração pública dos municípios brasileiros.

3 A INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIAS MUNICIPAIS E O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Como exposto na seção inicial de estudo, existe evidente confusão no tratamento e aplicação da jurisprudência sobre a exclusividade para o desempenho das atribuições da advocacia pública e a não obrigatoriedade de instituição de órgãos das procuradorias municipais pela Suprema Corte (Tavares; Rego, 2022).

Após a análise inicial de 33 precedentes do STF, Tavares e Rego (2022) constatou que apenas a ADI nº 881/ES, a ADI nº 4.261/RO, o RE nº 225.777/MG, o RE nº 690.765/MG, o RE nº 893.694/SE e o RE nº 883.446/SP foram citadas reiteradamente como precedentes em decisões posteriores, considerando-se como tal aqueles que foram reproduzidos em pelos menos três outros julgados, cujos principais argumentos serão abordados nesta seção.

Desse modo, na ADI nº 881/ES, que impugnava a lei estadual que criava o cargo comissionado de assessor jurídico com atribuições próprias da Advocacia Pública, a Suprema Corte entendeu que a investidura no cargo deveria ocorrer por meio de concurso público e que o art. 132 da CF/88 é "norma com eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais" (Brasil, 1993) e, com base nesse argumento, declarou a inconstitucionalidade da referida lei.

Esta ação serviu de legítimo precedente para a ADI nº 4.261/RO, na qual, o STF, com fundamento nos arts. 131 e 132 da CF/88, consignou que as atividades de consultoria e representação jurídica são exclusivas de procuradores do Estado, sendo incompatíveis com cargos de provimento em comissão (Brasil, 2010) e julgou inconstitucional norma estadual que previa que a atividade de assessoramento jurídico poderia ser exercida por ocupante de cargo em comissão.

Nessa vertente, a decisão do Ministro Roberto Barroso exarada no RE nº 759.931/ES, de 9.12.2014, utilizou as ADI (s) nº 881/ES e nº 4.261/RO como fundamentação de mérito, arguindo o princípio da simetria para consignar que "advocacia pública municipal deve seguir os moldes estabelecidos para a União e para o Estado" (Tavares; Rego, 2022, p. 84).

Já o agravo interno interposto no RE nº 1.188.648/SP, de 24/6/2019, seu provimento negado pela Primeira Turma do STF, cujo voto condutor do ministro Alexandre de Moraes, apesar de argumentar que as normas contidas nos arts. 131 e 132 da CF/88 não são de observância obrigatória pelos municípios e que a organização da procuradoria municipal não está prevista

no art. 29 da Carta Política, reconheceu que o exercício das atribuições da Advocacia Pública é reservado aos procuradores municipais (Brasil, 2019).

Ademais, a decisão proferida pelo ministro Gilmar Mendes no RE nº 1.288.627/SP, de

15/10/2021, ao invocar a ADI nº 4.261/RO como precedente, pontuou que "não sejam delegadas funções de assessoramento jurídico para agentes públicos ocupantes de cargo em comissão" (Brasil, 2021), confirmando mais uma vez a necessidade de provimento do cargo de procurador por meio de concurso público.

Tanto as decisões colegiadas da Suprema Corte quanto às monocráticas dos seus ministros estão coerentes com as lições de Carneiro (2017), Vieira (2019), Silveira (2020) e Martins (2022) que defendem que as atribuições da advocacia pública são exclusivas de agentes públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Por fim, Tavares e Rego (2022) concluem que o STF ampliou, dos estados para os municípios, o entendimento de que o provimento do cargo de procuradores deve ser realizado por meio de concurso público, o que não tem nenhuma relação direta com a reprodução obrigatória ou com a não criação de órgão de advocacia pública municipal.

Embora o RE nº 225.777/MG não seja o mais citado, indiretamente é um dos precedentes mais referenciados, visto que o RE nº 893.694/SE adota como fundamento o RE nº 690.765/MG e este, por sua vez, tem como base o primeiro, segundo Tavares e Rego (2022). Este recurso foi relatado pelo ministro Eros Graus, que consignou em seu voto que "o Ministério Público não é titular de legitimidade para pleitear a anulação de contratos administrativos considerados lesivos ao patrimônio público, onde não há direito ou interesse difuso" (Brasil, 2011). Após pedir vista do processo, o ministro Dias Toffoli apresentou voto divergente do relator, pugnando pela legitimidade ativa do Ministério Público e arrolando como um de seus argumentos a não previsão da advocacia pública municipal na Carta Política.

Tavares e Rego (2022, p. 88) concluíram que, no RE nº 225.777/MG, "não foi analisada, propriamente e de forma vertical, a dimensão constitucional da Advocacia Pública Municipal, as suas atribuições e a titularidade do exercício de tais misteres" não consistindo, portanto, em um legítimo precedente sobre a "inexistência de imposição constitucional das procuradorias municipais e a exclusividade do exercício das atribuições da Advocacia Pública Municipal por procuradores efetivos", uma vez que a matéria tratada nesse recurso era a legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizamento de ação civil pública na defesa do patrimônio público.

Ademais, esse argumento não foi arguido na causa de decidir, pelo contrário, "foi referido de forma tangencial ao mérito do julgado, representando apenas e tão somente mera análise periférica que não vincula juízes nem tribunais, nem, outrossim, consolida entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal" (Tavares; Rego, 2022, p. 89).

Estes autores qualificam o argumento como *obiter dictum*, porque não era objeto da decisão, não existia causa de pedir e nem pedido sobre a instituição da procuradoria municipal.

A despeito disso, o referido argumento tem sido utilizado indevidamente como sendo uma decisão paradigmática ou fonte de precedente em inúmeros julgados (Tavares; Rego, 2022).

Vale ressaltar que antes dessa decisão, a Suprema Corte já havia julgado as ADI (s) nº 881/ES e nº 4.261/RO em 2/8/1993 e 2/8/2011 respectivamente, nas quais foram reconhecidas a inconstitucionalidade da criação de cargos de provimento em comissão de assessores jurídicos.

Com base nesse julgado, o ministro Ricardo Lewandowski negou seguimento ao RE nº 690.765/MG, de 5/8/2014, que pretendia impugnar a terceirização de serviços advocatícios, sob o argumento que os arts. 131 e 132 da CF/88 não são de reprodução obrigatória para os municípios, facultando-lhes a criação ou não órgãos de advocacia pública em suas estruturas administrativas (Brasil, 2014).

De modo similar, no agravo regimental no RE nº 893.694/SE, de 20/10/2016, a Segunda Turma do STF menciona como fundamento o RE nº 690.765/MG e o RE nº 225.777/MG para não prover o agravo da decisão sobre a ausência de imposição constitucional para a criação de órgão de advocacia pública municipal (Brasil, 2016).

No RE nº 883.446/SP, em sede de agravo regimental, no qual questionava lei municipal que admitia que o cargo em comissão de procurador-geral de município poderia ser provido por pessoa que não integra a carreira de procurador, a Primeira Turma da Corte Suprema, na toada do voto ministro Luís Roberto Barroso, entendeu que "a Constituição Federal não impõe que o cargo de chefia dos órgãos da advocacia pública seja privativo de membro da respectiva carreira" (Brasil, 2017).

No entanto, logo a frente, o relator asseverou no seu voto que "No presente caso, o cargo de Procurador de Negócios Jurídicos se refere somente à chefia da Procuradoria Municipal, não substituindo a carreira em si", reconhecendo "as atribuições da Advocacia Pública Municipal são reservadas aos servidores efetivos ocupantes do cargo de procurador municipal (Tavares; Rego, 2022, p. 95-96).

Da análise dessas decisões, Tavares e Rego (2022) concluem que (a) o argumento de que os artigos 131 e 132 da CF/88 não são de reprodução obrigatória para os municípios, formulado no RE nº 225.777/MG e citados em outras decisões não constitui legítimo precedente do STF; (b) as funções da advocacia pública municipal são exclusivas dos procuradores de carreira, não tendo nenhuma relação direta com a criação do órgão da procuradoria nos municípios; e (c) não é necessário a instituição do órgão da procuradoria para se criar os cargos efetivos de procuradores e assegurá-los ao exercício das atribuições da advocacia pública municipal, pois são questões distintas, independentes e com fundamentos diversos.

Corroborando essas últimas duas premissas, a Suprema Corte reafirmou sua jurisprudência no RE nº 1.041.210/SP, que teve repercussão geral reconhecida, no qual firmou a Tese nº 1.010 (Brasil, 2018):

> 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Por derradeiro, no RE nº 663.696/MG, em sede de repercussão geral, a Suprema Corte fixou a Tese nº 510, na qual consigna que o termo "procuradores", inscrita na última parte do inciso XI do art. 37 da CF, abrange os "Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à justiça", estando, por isso, submetidos ao teto de 90,25% do subsídio mensal dos ministros do STF (Brasil, 2019).

Portanto, a inexistência de previsão constitucional que obrigue os municípios a criarem órgão de advocacia pública não vincula os entes municipais que, no exercício do seu poder de auto-organização, poderão instituir procuradorias municipais nos moldes dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal ou outros órgãos distintos, entretanto, as funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídicos somente poderão ser exercidas por advogados públicos providos por concurso público.

4 A PREVALÊNCIA DE CARGO EFETIVO DE ADVOGADO SOBRE OUTRAS FORMAS DE INGRESSO OU CONTRATAÇÃO

Em razão da lacuna constitucional e entendimento do alargado da jurisprudência da Suprema Corte acerca da não obrigatoriedade de criação de procuradorias municipais, estudo realizado por Mendonça, Vieira e Porto (2018) revela que somente 34,4% dos municípios brasileiros possuem pelo menos um procurador municipal provido por meio de concurso

público específico para a carreira, ou seja, 65,6% não possuem procurador municipal concursado no seu quadro de pessoal.

Dos municípios que não possuem procuradores concursados, o estudo mostra que, em 75,4% dos casos, as funções de representação judicial, assessoramento e consultoria jurídica são desempenhadas por procuradores municipais investidos em cargos comissionados e o restante (24,60%) por escritórios de advocacia contratados por licitação, por inexigibilidade ou dispensa de licitação, servidores públicos contratados em regime temporário, servidores efetivos em desvio de função e outras formas de execução (Mendonça; Vieira; Porto, 2018).

Esses dados evidenciam um entendimento equivocado e, até certo aspecto contraditório da maioria dos municípios que, a pretexto de não serem obrigados a criar procuradorias municipais, também não são compelidos a criar cargos efetivos de advogados públicos. Entretanto, acabam criando cargos em comissão, ou se valendo de outras formas de contratação de advogado para suprir e/ou substituir as funções inerentes à advocacia pública.

Se levar em consideração que, atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios, pode-se deduzir que aproximadamente metade dos municípios nomeiam servidores públicos exclusivamente comissionados para exercer as funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídicos em desacordo com as disposições do art. 37, II e V da Constituição Federal.

Como é cediço, a regra de acesso aos cargos e empregos públicos é o concurso público, pois visa homenagear os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, sendo exceção a nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, destinado apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, II, e V da Carta Política (Brasil, 1988).

Nesse sentido, Carneiro (2017) defende que a advocacia pública de Estado deve ser exercida por procuradores ocupantes de cargos efetivos em detrimento de cargos em comissão. Esse entendimento é corroborado por Vieira (2019, p. 171) ao ressaltar que o "exercício das funções da Ad-

vocacia Pública constitui atividade exclusiva de servidores investidos em cargo de provimento efetivo, independentemente da existência do órgão de Advocacia Pública no respectivo ente".

Recentemente, com fundamento na Tese nº 1.010, o STF, na ADI nº 6.803/AP, declarou inconstitucional lei estadual que criou cargos em comissão de assessor jurídico, assessor de procurador de justiça, assessor de promotoria de justiça e assessor operacional do Ministério Público do estado do Amapá (Brasil, 2023).

Quanto à criação de cargos, Di Pietro (2019, p. 695) adverte que é a lei que definirá os casos, condições e percentuais mínimos a serem observados no provimento dos cargos em comissão. Além disso, a lei deve demonstrar que suas atribuições correspondem às de direção, chefia ou assessoramento sob pena de ser declarada inconstitucional por ofensa ao princípio do concurso público.

Depreende-se da jurisprudência do Poder Judiciário e do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Mato Grosso, 2019, 2020) que, se da análise da lei que criou o cargo em comissão de advogado ou assessor jurídico, não restar caracterizada as atribuições de direção, chefia e assessoramento direto à autoridade nomeante e a relação de confiança, está configurada a burla ao princípio constitucional do concurso público.

No que diz respeito à possibilidade de contratação de serviços de consultoria e assessoria jurídica mediante procedimento licitatório ou, de forma direta, por meio de inexigibilidade de licitação, amparada pelo art. 74 da Lei nº 14.133/2021, é imprescindível que seja restrita à defesa de causas específicas ou especiais (Brasil, 2021).

Para que a contratação por inexigibilidade de licitação seja juridicamente hígida, Carvalho Neto (2016) defende o cumprimento dos seguintes requisitos: excepcionalidade, singularidade do objeto, notória especialização, processualização, reforço de fundamentação e preço compatível com o praticado no mercado.

Nessa toada, a Suprema Corte, fixou no Mandado de Segurança nº 31.718/DF, os requisitos similares para a contratação de serviços de advocacia por empresas estatais que explora atividades econômicas (Brasil, 2021):

> (i) observância, como regra geral, do procedimento licitatório, salvo os casos em que cabalmente demonstrada sua inexigibilidade; (ii) elaboração de uma justificativa formal e razoável; (iii) demonstração, pautada por evidências concretas, da economicidade da medida, bem como da impossibilidade ou inconveniência da utilização do corpo jurídico próprio da entidade.

Com efeito, o entendimento de Carvalho Neto (2016) está em consonância com a jurisprudência do STF quanto à plena e efetiva demonstração da inexigibilidade da licitação e da singularidade do objeto da contratação (causas específicas ou especiais).

Todavia, nomear pessoas estranhas à carreira jurídica em cargos comissionados ou contratar advogados privados "é consentir que o responsável interno pela aferição da legalidade das contratações não tenha qualquer autonomia para apontar os defeitos jurídicos e das irregularidades negociais" (Torres, 2017, p. 461).

Diferentemente das empresas estatais, os órgãos da administração pública direta, as autarquias e as fundações públicas possuem menor margem de discricionariedade na escolha da forma de atuação em demandas e consultorias jurídicas, porque esses órgãos não são livres para a prática de atos desde que a lei não proíba, mas só podem agir nos estritos limites permitidos pela lei.

Dessa maneira, exigir a realização de concurso público para os cargos que possuem atribuições técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza permanente, não significa interferir na discricionariedade do gestor público, mas sim, exigir que essa autoridade cumpra os mandamentos constitucionais e legais, pois, a discricionariedade "é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei" (Meirelles, 2009, p.

120-121) e encontra amparo na "complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem que solucionar a cada passo e para os quais a lei, por mais casuística que fosse, não poderia prever todas as soluções, ou pelo menos, a mais vantajosa para cada caso ocorrente".

Nesse mesmo sentido, Bandeira de Mello (2010), Di Pietro (2019) e Justen Filho (2012) asseveram que a discricionariedade é a margem de liberdade conferida pela lei à administração para que esta, diante do caso concreto, escolha a melhor solução segundo os critérios de oportunidade e conveniência observados os limites impostos pelo ordenamento jurídico. Por outro lado, Carvalho Filho (2023, p. 47) adverte que se o agente público, "a pretexto de agir discricionariamente, se conduz fora dos limites da lei ou em direta ofensa a esta" comete arbitrariedade. E conclui o administrativista que "não há discricionariedade *contra legem*".

Embora os entes municipais possam criar cargos em comissão para direção, chefia e assessoramento jurídico, observados os requisitos constitucionais, ou contratar advogados privados para causas específicas, estes profissionais não poderão exercer as "atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública", as quais "devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo" (Mato Grosso, 2020), entendimento consolidado no verbete 5, *in fine*, da Resolução de Consulta nº 7/2023, da Corte de Contas mato-grossense (Mato Grosso, 2023).

Desse modo, em caráter excepcional ou complementar, a administração pública municipal poderá contratar advogados privados por meio de licitação ou inexigibilidade de licitação, quando for o caso, para atender às necessidades específicas de causas especializadas ou à alta demanda de serviços em face da baixa quantidade de advogados efetivos existentes.

Por outro lado, a alegação de que existem municípios que não têm condições financeiras de criar cargos efetivos de advogados públicos é refutada por Martins (2022, p. 241-242), visto que "é um argumento político, não jurídico" e "se o município não tem condições sequer de criar um

cargo público de provimento efetivo para o exercício de sua advocacia, juridicamente, ele não tem condições de existir".

Mais adiante enfatiza o autor (2022, p. 242) que é intolerável que o ente federativo insustentável "contrate empregados públicos, crie cargos em comissão ou – pior – contrate advogados privados para sua advocacia, inviabilizando a adequada tutela da legalidade, da impessoalidade e da moralidade", já que os servidores públicos estáveis, com independência funcional, poderiam contrariar os interesses de seus superiores, quando estes violarem os princípios básicos da administração pública.

Por fim, Tavares e Rego (2022) arrematam que a obrigatoriedade de concurso público para o exercício das atribuições de advogado público municipal decorre do art. 37, inciso II, da Constituição da República e do regime jurídico da advocacia pública como carreira de Estado e função essencial à justiça.

Por conseguinte, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo municipais poderão instituir procuradorias ou órgãos de assessoramento jurídico e/ou criar cargos efetivos de advogados públicos para representar e defender suas prerrogativas e interesses institucionais e prestar-lhe atividades de assessoramento e consultoria jurídicas requeridas pela Lei nº 14.133/2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado, o presente trabalho teve por objetivo analisar a existência de obrigatoriedade de criação de cargos efetivos de advogados públicos diante da ausência de previsão constitucional da advocacia pública municipal, das disposições da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do STF.

Nos termos constitucionais e da jurisprudência da Suprema Corte, a advocacia pública de Estado, como função essencial à justiça, tem a atribuição de representar judicial e extrajudicialmente a União, os estados

e o Distrito Federal, bem como de executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do seu respectivo Poder Executivo, sem prejuízo das procuradorias especiais do Poder Legislativo.

Além de exercer o controle prévio de legalidade (juridicidade) das contratações públicas, os órgãos de assessoramento jurídico deverão auxiliar e apoiar os agentes da contratação, os fiscais de contratos e a autoridade competente do órgão ou entidade pública no exercício de suas funções legais e regulamentares, atuando como órgãos de controle interno da segunda linha de defesa da organização, bem como representar judicial e extrajudicialmente os agentes que atuam na área de licitações e contratos.

De acordo com os princípios constitucionais, a jurisprudência do STF e a natureza das atividades de assessoria e consultoria jurídica e de representação judicial previstas no ordenamento jurídico, os cargos de advogados públicos (e assessores jurídicos e procuradores municipais) possuem atribuições técnicas e são de natureza permanente na Administração Pública, razão pela qual devem ser providos por meio de concurso público de provas e títulos.

Não obstante, os municípios podem criar cargos em comissão para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento da autoridade nomeante, desde que haja relação de confiança, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais (tais como, as funções essenciais à execução da NLLC) e que atendam os demais requisitos constitucionais firmados pelo STF no RE nº 1.041.210/SP.

Portanto, para a fiel e efetiva execução da Lei nº 14.133/2021, os municípios brasileiros deverão criar ou reestruturar os cargos efetivos de servidores do seu quadro de pessoal para desempenhar as atribuições técnicas e burocráticas consignadas nesta lei, especialmente, de advogados públicos e provê-los por meio de concurso público de provas e títulos, em observância do art. 37, II, da Constituição da República.

Nesse propósito, é fundamental que os legisladores e os aplicadores do direito interpretem de forma sistêmica e teleológica as disposições da

NLLC com os princípios da Constituição Federal e demais normas gerais, à luz das teses e dos legítimos precedentes da Suprema Corte, a fim concretizar a carreira de advogados públicos nos órgãos e entidades públicas municipais, independentemente da existência de órgão de advocacia pública nos municípios brasileiros.

Este estudo pretende contribuir com a acadêmica e com os órgãos da administração pública dos entes da Federação, com os órgãos de controle e com a sociedade na medida que destaca o relevante papel dos órgãos de assessoramento jurídico e os desafios de implementação da Lei nº 14.133/2021, com objetivo de obter eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

Por fim, recomenda-se para pesquisas futuras o estudo sobre a atuação da advocacia pública de Estado no controle da juridicidade no contexto das políticas e dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como sobre os papéis dos tribunais de contas ou dos ministérios públicos no cumprimento e execução da Nova Lei de Licitações e Contratos pelos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 28. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BITTENCOURT, S. **Licitação passo a passo**. Comentando todos os artigos da Lei 8.666/93 totalmente atualizada. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Advocacia Geral da União (coord.). **Manual de boas práticas consultivas**. 4. ed., ampl. e atual. Brasília, 2016. Disponível em: https:// www.gov.br/ saude/ pt-br/composicao/conjur/biblioteca-eletronica/manuais/ manual -de-boas-praticas -consultivas. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993a**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em:https:// www.planalto.gov.br/ccivil _03/leis/ lcp/ lcp 73.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993b**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Aprova a Lei de licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2019-2022/2021/ lei/ l14 133.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Parecer nº 688.117/2022 – AJCONST /PGR**. Procurador-Geral da República Augusto Aras. Assinado em 6/10/2022. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/ consultar processo eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6202990. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.557 – Goiás**, Rel.: min. Ellen Gracie, julgado em 31/3/2004. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?Doc TP=AC&docID=385543. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 881 – Espírito Santo**, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 2/8/1993. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP= AC&docID =346663. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.261 – Rondônia**, Relator: Min. Ayres Britto, julgado em 2/8/2010. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp? docTP= AC&docID=613544. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 94 – Rondônia**, Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 7/12/2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP =TP&docID=1638025. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.843 – Paraíba**. Referendo nos Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 11/12/2014. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/ paginador.jsp?docTP=TP&docID=7798177. Acesso em: 26 abr. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825 – Amapá**, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp? docTP=TP&docID=750191556. Acesso em: 26 abr. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.215 – Goiás**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 28/3/2019. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp? docTP=TP&docID=750294436. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.803 – Amapá**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 13/6/2023. Disponível: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/ sjur 463102 /false. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.915 - Brasília**, Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape). 17/6/2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/ consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6202990. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Mandado de Segurança nº 31.718 – Distrito Federal**. Segundo Agravo Regimental em Mandado de Segurança. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em sessão virtual de 24/9 a 1/10/2021. Disponível: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454248/false. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 225.777 – Minas Gerais**. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 24/2/2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP= AC&docID =626787. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Recurso Extraordinário nº 690.765 – Minas Gerais**, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2014. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho 432033/false. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário nº 893.694 – Sergipe**. Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 21/10/2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID= 12029958. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário nº 883.446 – São Paulo**, Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 26/5/2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13044446. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 1.041.210 – São Paulo**. Repercussão Geral em Recurso Extraordinário. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em sessão virtual de 6/9/2018 a 27/9/2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749900672. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário nº 1.064.618 – São Paulo**. Embargos de Declaração em Agravo Regimental. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 29/3/2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/ paginador pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749535544. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 663.696 – Minas Gerais**. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em sessão virtual de 11/6/2021 a 18/6/2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4168352&numeroProcesso=663696&classeProcesso=RE&numeroTema=510. Acesso em: 27 ago. 2024.

BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. **Comentários à constituição do Brasil**. 2. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARNEIRO, T. Q. Advocacia Pública de Estado e não advocacia comissionada de governo: a obrigatoriedade de a instituição ser composta por membros efetivos. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 165-185, abr./jun. 2017.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Baueri (SP): Atlas, 2023.

CARVALHO NETO, T. V. de. Contratação direta de advogado particular pelo Poder Público por meio de inexigibilidade de licitação, **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18, n. 115, p. 249-276, jun./set. 2016. Disponível em: https:/ /revista juridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1316. Acesso em: 26 abr. 2023.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FERRAZ, L.; MOTTA, F. Controle das contratações públicas. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. (coord.). **Licitações e contratos administrativos**: inovações da Lei nº 14.133/2021. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GHIGNONE, L. T.; TOURINHO, R. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades, **Revista do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.

83, p. 87-105, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Luciano%20Taques%20Ghignone__Rita%20Tourinho.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

GODILLO, A. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: Tomo 2 - La defensa del usuário y del administrado. 1. ed. Bueno Aires: Fundacíon de Derecho Administrativo, 2014. Disponível em: https://www.gordillo.com/tomo2.php. Acesso em: 27 jun. 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas:** Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LIMBERGER, T.; RODRIGUES, V. dos S. A advocacia pública como intérprete constitucional. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 173-200, jan./abr. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.5380/rinc.v9i1.84332. Acesso em: 10 set. 2022.

MARTINS, R. M. Contratações de advogados por pessoas jurídicas de direito público. *In*: TAVARES, G. M.; MOURÃO, C. F.; VIEIRA, R. D. S. (coord.). **A obrigatoriedade constitucional das procuradorias municipais.** Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 237-255.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 449/2019-TP**. Processo nº 13.977-7/2017, Representação de Natureza Interna, Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha, julgado em 2/7/2019, publicado no DOC/TCE-MT em 10/7/2019. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/publicacao/boletim-da-jurisprudencia/21. Acesso em: 28 dez. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 31/2020-TP**. Processo nº 14.070-8/2019 - Contas Anuais de Gestão, Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha, julgado em 22/4/2020, publicado no DOC/TCE-MT em 13/5/2020. Disponível em: https://www.tce.mt.gov. br/publicacao/ boletim-da-jurisprudencia/21. Acesso em: 26 dez. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Tribunal Virtual). **Resolução de Consulta nº 7/2023**. Processo nº 56.404-4/2021. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim, julgado em sessão virtual de 12/6 a 16/6/2023. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-de-consulta. Acesso em: 28 dez. 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, C. C. de; VEIRA, R. D. S.; PORTO, N. F. F. **1º Diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil**. Belo Horizonte; Herkenhoff & Prates, 2018.

PEDRA, A. S.; TORRES, R. C. L. de. O papel da assessoria jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). In: BELÉM, B.; CARVALHO, M.; TORRES, R. C. L. de (coord.). **Temas controversos da nova lei de licitações**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

SANTOS BORBA, J. P. O papel da advocacia-geral da união na responsabilização da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a administração pública. A. **Revista da AGU**, [*S. l.*], v. 21, n. 1, 2022. DOI: 10.25109/2525-328X.v.21.n.01.2022.2824. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2824. Acesso em: 28 jun. 2023.

SANTOS, M. G. dos. A advocacia pública como instituição essencial ao Estado de Direito Democrático e Social. **Revista Estudos Institucionais**, [*S. l.*], v. 5, n. 2, p. 422-440, maio/ago. 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i2.396. Acesso em: 21 jun. 2023.

SILVEIRA, J. J. A. da. A nova administração pública e o papel da advocacia pública, **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE/RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, jan./abr. 2020. DOI: 10.46818/v4i1.217. Acesso em: 10 set. 2022.

SOUZA, L. M. de. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito: da necessidade de sua contribuição para o acesso à justiça e o desenvolvimento institucional. **A&C**: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 141-174, out./dez. 2008.

TAVARES, G. M.; REGO, E. A. M. **Advocacia pública municipal como função essencial à justiça e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

TONETTO, F. F.; GUERRA, S. A Advocacia de Estado e o controle da administração pública, **Revista Direito e Justiça**: Reflexões Sociojurídicas, Santo Ângelo, v. 20, n. 37, p. 67-83, maio/ago. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org / 10. 31512/rdj.v 20i37.25. Acesso em: 10 set. 2022.

TORRES, R. C. L. de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 8. ed., rev. e ampl. atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

VIEIRA, R. D. S. O exercício das funções da Advocacia Pública como atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos: uma releitura da Proposta de Súmula Vinculante nº 18 do STF à luz dos dados publicados

no 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 167-204, mar./abr. 2019.

VERÍSSIMO, D. P. A. O Papel da Advocacia Pública Federal na Concepção e Implementação de Políticas Públicas. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [*S. l.*], v. 11, n. 2, p. 43-59, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15962. Acesso em: 24 maio 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

Ciclos fiscais e econômicos do estado do Ceará

Fiscal and economic cycles in the state of Ceará

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.952

Mateus Gomes Viana[1]
Paulo Rogério Faustino Matos[2]

RESUMO

Este artigo visa estudar os comovimentos entre os ciclos de investimento público, de resultado primário e os de crescimento em curto prazo do governo do estado do Ceará, entre 2015 e 2023. Metodologicamente, faz-se uso das ferramentas baseadas em *wavelet* condicional ou parcial, o que permite evidenciar resultados variantes ao longo do tempo e com diferentes frequências. Os instrumentos usados para controle que permitem isolar os efeitos desejados são: crédito para pessoa física e para pessoa jurídica, exportação e importação, variação da atividade econômica nacional, taxa de juros Selic, inflação oficial e endividamento do governo do estado. As principais evidências sugerem que os investimentos e o esforço fiscal do governo do estado do Ceará têm conseguido antecipar, na mesma direção, os ciclos de crescimento econômico no curto e no médio prazo. As elasticidades associadas ao investimento público possuem maior ordem de grandeza.

Palavras-chave: *wavelet*; ciclos de crescimento; tempo-frequência.

1 Doutorando em economia do setor público pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestrado em economia do setor público pela UFC, especialização em tradução, especialização em formação de tradutores pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e graduação em direito pela UFC. Atuou como professor e consultor financeiro. Atualmente, é auditor de controle interno na Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará (CGE/CE). E-mail: mgomesviana@yahoo.com.br

2 Doutor em economia pela Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV, RJ, 2006) e engenheiro civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2002). Atualmente é professor associado IV nos programas de Graduação em Finanças e de Pós-Graduação em Economia (Caen), ambos da UFC, bolsista de produtividade em Pesquisa 1D (CNPq), cientista-chefe da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado do Ceará (Sefaz/CE e Funcap) e diretor executivo da Sociedade Brasileira de Finanças (SBFin). E-mail: paulomatos@caen.ufc.br

ABSTRACT

We propose studying the comovements of public investment cycles, primary result cycles and short-run growth cycles in the state of Ceará, between 2015 and 2023. Methodologically, tools based on conditional or partial wavelet are used, which makes it possible to highlight varying results over time and with different frequencies. The instruments used for control that allow isolating the desired effects are credit for individuals and legal entities, exports and imports, variation in national economic activity, Selic interest rate, official inflation and state government debt. The main evidence suggests that the investments and fiscal efforts of the Ceará state government have managed to anticipate economic growth cycles in the short and medium term in the same direction. The elasticities associated with public investment are orders of magnitude greater.

Keywords: wavelet; growth cycles; time-frequency.

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

Data de submissão: 24/05/2024
Data de aprovação: 26/08/2024
Data de versão final: 23/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

O papel do investimento público, mensurado pelo seu impacto nas variáveis macroeconômicas, tem sido abordado por uma vasta literatura sobre o crescimento. Arrow e Kurz (1970) são um dos primeiros a discutir esta questão ao assumir que tais gastos públicos entram na função de produção, e não no fluxo de serviços públicos. A partir do clássico estudo desenvolvido por Barro (1990), observa-se uma literatura mais recente e densa analisando se o investimento público pode afetar outras variáveis, como a inflação, as taxas de juro, a dívida pública e até a desigualdade de

rendimentos (Furceri; Li, 2017; Fundo Monetário Internacional, 2020).

Existem três questões centrais nesta discussão sobre os efeitos econômicos do investimento público: a eficiência, a produtividade marginal do capital e a resposta de *crowding in* ou *crowding out*. De acordo com Berg *et al*. (2015), a contribuição marginal de um dólar adicional de despesa de investimento para a produção pode ser decomposta na quantidade de capital realmente instalado (eficiência) e na produtividade marginal desse capital. De acordo com o FMI (2014), se a eficiência do processo de investimento público for baixa, então a seleção e execução dos projetos são fracas, e apenas uma fração do montante investido é convertida em stock de capital produtivo. A baixa eficiência do investimento público implica que seja instalado menos de um dólar de capital. Contudo, um país com uma baixa eficiência persistente tem vindo a instalar menos capital desde sempre e, como resultado, tem um *stock* de capital público mais baixo. Com base no pressuposto de rendimentos decrescentes para qualquer fator de produção, isto implica uma produtividade marginal mais elevada do capital público. Ambos os efeitos vão em direções opostas em termos do efeito das despesas de investimento adicionais sobre o produto. A terceira questão depende da eficiência e da produtividade e aborda se o investimento privado reage positiva ou negativamente a um aumento do investimento público, o que pode afetar a atividade econômica.

Nessa discussão sobre os impactos do investimento público, é essencial analisar os determinantes. Em outras palavras, a fonte de financiamento (endividamento ou recurso próprio), o cenário econômico (crescimento da atividade econômica) e o contexto monetário são elementos mencionados na literatura como relevantes para entender o padrão desse tipo de gasto de capital. Ver Traum e Yang (2015) para os efeitos fiscais do nível de dívida sobre o investimento, e Ardanaz *et al*. (2021) para o papel desempenhado na concepção das regras fiscais.

Diante desse contexto, reconhecendo que a sustentabilidade ou continuidade do fluxo de investimentos depende da austeridade fiscal do go-

verno em questão, este artigo tem como objetivo modelar os impactos dos impactos dos investimentos e do resultado primário, ambos do governo estadual, no crescimento do estado do Ceará, entre 2015 e 2023. A escolha pelo estado do Ceará se justifica, considerando ser um exemplo de solidez fiscal, estando em sexto lugar no *ranking* de competitividade dos estados no ano de 2023, no pilar solidez fiscal. Apesar da redução do investimento observada em 2023, considerando a razão de todo o investimento e a respectiva Receita Corrente Líquida entre 2015 e 2022, o estado cearense liderou nacionalmente nesse aspecto, além de atender aos limites constitucionais, e apresentar resultados primários acumulados superavitários até 2022, e endividamento em baixo patamar.

Metodologicamente, faz-se uso das ferramentas baseadas em *wavelet* condicional, o que permite evidenciar resultados variantes ao longo do tempo e com diferentes frequências (entre 0 e 4 anos). Os instrumentos usados para controle que permitem isolar os efeitos desejados são: crédito para pessoa física e para pessoa jurídica, exportação e importação, variação da atividade econômica nacional, taxa de juros Selic, inflação oficial e endividamento do governo do estado.

Este artigo está organizado da seguinte forma: na seção 2, apresenta-se a revisão da literatura sobre finanças públicas aplicadas ao Ceará; na seção 3, descreve-se a metodologia; na seção 4, os resultados são apresentados e discutidos. A conclusão estará na seção 5.

2 LITERATURA RELACIONADA ÀS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ

Considerando o papel de destaque na condução da política fiscal do estado do Ceará a décadas, constata-se haver uma literatura empírica aplicada ao estudo das finanças públicas e seus impactos econômicos nesse estado, algo incomum, se analisados os demais estados brasileiros.

Sobre a dívida do estado, Matos e Santos (2021) abordam a questão da solvência a partir do arcabouço de reação fiscal para o período compreendido entre o 1º bimestre de 2008 e o 3º bimestre de 2019 (2008b1 – 2019b3). A inovação está associada à estimação de uma versão estendida do modelo original de reação fiscal, a qual incorpora a mensuração das elasticidades das oscilações das rubricas desagregadas com maior participação nas receitas ou nas despesas e que sejam sensíveis à condução de política pública estadual. Em suma, não se pode inferir estatisticamente que a dívida do Ceará seja solvente durante os 69 bimestres analisados por não haver reação fiscal positiva significativa. É possível ainda evidenciar uma significativa dependência do superávit fiscal principalmente em resposta aos ciclos das principais rubricas que compõem as despesas correntes e de capital, com maior influência dos desvios dos gastos com juros e encargos da dívida e, em segundo lugar, da amortização da dívida.

Matos (2021) propõe o estudo da solvência das dívidas interna e externa do governo do estado do Ceará, a partir da aplicação inédita de um arcabouço de reação fiscal com inserção de controles macroeconômicos e da dinâmica do superávit corrente primário. A relevância dessa desagregação se deve ao comportamento temporal distinto entre as dívidas desagregadas e ao fato do estado ser o ente federativo com maior endividamento externo relativo. O estudo considera a base de dados mais atual possível, compreendendo o período entre o primeiro bimestre de 2010 e o segundo bimestre de 2021. As evidências são robustas à mudança de conjuntos de controles e à mudança de especificações econométricas, considerando a não estacionariedade das séries. Os resultados sugerem que o superávit corrente primário reaja de maneira assimétrica quando do aumento das dívidas interna e externa. A partir da relação estrutural e fundamentada de longo prazo entre superávit e cada uma das dívidas, a dívida externa se mostra solvente e a interna se mostra insolvente. A variação da dívida externa é bastante sensível às oscilações cambiais. Ambas as dívidas apresentam variações caracterizadas pela reversão à média. A análise de

impulso-resposta mostra haver consequências no superávit advindas de choques nas dívidas que não se dissipam em até 12 bimestres à frente.

Em Santos e Matos (2021), os autores agregam ao debate sobre a gestão de risco aplicada às finanças públicas, propondo com um ano de antecedência o pior cenário para a série histórica de cada dívida pública desagregada – por indexador ou moeda – do estado do Ceará. Eles evidenciam que a dívida total, que representava 83% da receita corrente líquida deste estado em julho de 2020, mesmo no pior cenário com níveis de confiança de 95% e 99%, não ultrapassaria 130% e 200%, respectivamente, em julho de 2021.

Ainda sobre solvência da dívida, Matos (2023) propõe um arcabouço contábil teórico inédito adequado à execução orçamentária desses governos subnacionais, o qual é utilizado em um exercício empírico a partir dessa modelagem, com dados bimestrais de 2015 a 2022 para todos os 27 governos, incluindo o Distrito Federal, mediante a estimação do modelo vetorial adequado à estacionariedade das séries temporais. Essas dinâmicas podem ser utilizadas pelo executivo estadual ou federal e pelos órgãos de controle externo na implementação de ferramentas automatizadas de gestão do monitoramento fiscal contínuo e específico.

Sobre o papel da austeridade fiscal, Matos (2020), baseado na intuitiva relevância dos conceitos de eficiência na alocação de recursos e de austeridade fiscal, visa sugerir que a formulação de políticas públicas sistêmicas nacionais a serem implementadas nos estados brasileiros passe a incorporar ambos os conceitos no processo decisório. O estudo propõe a aplicação inédita destes dois conceitos como determinantes em termos de variáveis explicativas a serem adicionadas aos modelos clássicos que visam explicar a heterogeneidade nos estados de indicadores macroeconômicos, como: i) o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; ii) o coeficiente de desigualdade de renda de Gini; e, iii) a proporção de pobreza na sociedade. Nesta etapa, o projeto ainda apresenta uma aplicação igualmente inédita que visa modelar as transferências voluntárias do governo federal

para os estados, sendo possível inferir estatisticamente se estas seguem ou não os critérios técnicos aqui defendidos. Em resumo, a maior relevância deste estudo consiste em fomentar a discussão já promovida por instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sobre a riqueza de informação contida em indicadores técnicos e objetivos de austeridade fiscal e de eficiência de alocação nos estados.

Por fim, sobre investimentos, especificamente, Ferreira *et al*. (2022) consiste no mais amplo e recente estudo sobre a política de investimentos do governo do estado do Ceará, ente federativo (estadual) líder nacional desde 2016. Aborda-se um contexto sobre os investimentos públicos associados à situação fiscal do governo em questão, a partir de duas reflexões fundamentais.

A primeira sobre a gestão das contas públicas, o que inclui variáveis de fluxo e estoque de receitas, despesas e endividamento, para que se possa inferir sobre a sustentabilidade, ou seja, a continuidade robusta e resiliente da condução dos investimentos públicos. A segunda sobre a necessidade de se promover uma prática de avaliação de políticas públicas voltadas para investimentos, a ser conduzida ex ante, durante e ex post o investimento em si, o que sugere que sejam mensurados os impactos isolados desses investimentos em indicadores socioeconômicos ao longo do tempo, se possível com diferentes frequências.

Matos e Monteiro (2022) exploram um conjunto de dados fiscais bimestrais de uma década do governo do estado do Ceará para buscar uma relação sistêmica entre capital público, dívida e caixa. O artigo agrega à literatura empírica sobre a sustentabilidade do investimento público utilizando um modelo vetorial de integração, uma resposta ao impulso e um quadro *wavelet* multivariado condicional. Eles encontram uma relação de longo prazo caracterizada por uma reação negativa (positiva) dos investimentos ao aumento da dívida (caixa). Os choques de dívida e de caixa impactam após sete bimestres os investimentos nas direções esperadas, e

tais respostas não se dissipam em quatro anos. Eles evidenciam também comovimentos antifásicos com ciclos de investimentos liderados por ciclos de dívida e caixa nos anos de 2014 e 2015, período de intensa crise financeira fiscal nos estados brasileiros.

Em Matos *et al*. (2023), os autores analisam a dinâmica fiscal dos governos estaduais brasileiros, identificando as relações entre os investimentos públicos, o resultado primário, o déficit previdenciário da seguridade social, a dívida e o caixa. Considerando a evolução entre 2015 e 2022, e a projeção até 2095 para o déficit de seguridade previdenciária, eles estudam a relação de dependência de longo prazo entre os investimentos e o déficit de segurança previdenciária. Eles sugerem três exercícios empíricos de modelagem e medição dessa relação, considerando diferentes hipóteses, equações e técnicas econométricas. O estudo faz uso da série bimestral de dados acumulados, em relação à Receita Corrente Líquida (%), de 2015b6 a 2023b2.

3 METODOLOGIA

A ideia básica para decompor séries temporais, de acordo com Fourier, é que qualquer função periódica pode ser expressa por uma soma infinita de funções trigonométricas. Assim, a análise de Fourier, também conhecida como análise harmônica clássica, simplifica a visualização e manipulação de funções complexas. Ao definir uma base de senos e cossenos de frequências diferentes, é possível traduzir uma função no domínio do tempo em uma função no domínio da frequência.

Com o objetivo de permitir uma melhor análise ao longo de escalas diferentes de tempo, permitindo mais equilíbrio entre tempo e frequência, foi desenvolvida a transformada de Fourier de curto termo (STFT, do inglês *short-term Fourier transform*). Ao contrário da transformada contínua de Fourier, que se aplica em funções estacionárias, cujo espectro de frequências é fixo, a STFT se aplica em funções não-estacionárias, cujas proprie-

dades estatísticas, como a média e a variância, variam ao longo do tempo.

Todavia, a STFT é limitada pelo princípio da incerteza de Heisenberg, de modo que é impossível mensurar a exata frequência e o exato momento em que essa frequência ocorre. Assim, a STFT não se aplica adequadamente quando os eventos se prolongam ao longo da extensão da janela temporal estudada. Para resolver esse problema, a transformada *wavelet* permite decompor os dados ao longo de diferentes escalas temporais. Elas crescem e decaem em um período de tempo limitado e resultam de uma *wavelet* mãe que pode ser expressa em função da posição no tempo e relacionada com a frequência. Então, com base na aproximação por superposição de tais funções, pode-se medir a distribuição de variância de uma determinada variável e abordar os comovimentos instrumentalizados entre um conjunto de variáveis no domínio tempo-frequência. Além disso, ela é capaz de ajustar a extensão dos períodos para lidar com diferentes frequências, o que permite mais flexibilidade ao lidar com componentes de alta ou baixa frequência. Por fim, permite trabalhar com dados não estacionários.

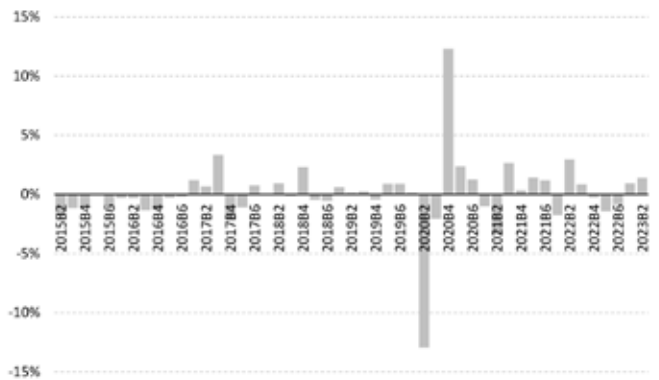
Este último ponto é essencial para o estudo de séries financeiras, uma vez que a heterocedasticidade, as mudanças repentinas de regime e as quebras estruturais em momentos desconhecidos são padrões comuns ao longo das trajetórias do ciclo financeiro, devido a mudanças políticas, crises globais ou sanitárias. Por fim, a ferramenta *wavelet* é capaz de lidar com séries complexas, com *outliers*, ou mesmo com séries "confusas" e complexas, como é o caso das séries monetárias, fiscais, financeiras e de crédito. Este trabalho, portanto, planeja utilizar a ferramenta *wavelet*, a qual se mostra adequada para analisar individualmente a variância de cada variável econômica, monetária e fiscal que será utilizada na análise temporal entre o resultado primário, os investimentos e a atividade econômica, controlada por um vetor de relevantes instrumentos. Sobre as ferramentas *wavelet*, ver Apêndice para descrição da técnica.

4 EXERCÍCIO EMPÍRICO

4.1 Dados

A análise *wavelet* exige um grande volume de dados, e usar dados com a maior frequência e o maior intervalo de tempo possível é um bônus. Os dados utilizados neste trabalho são os dados bimestrais da economia cearense entre o primeiro bimestre de 2015 e segundo bimestre de 2023, em um total de 50 observações. A principal variável do estudo é a variação bimestral IBCR-CE, índice de atividade econômica da economia cearense, cuja série extraída do Banco Central é real e dessazonalizada. A variação bimestral real média é de 0,05%. Segundo a Figura 1, com exceção das variações extremas ocorridas em 2020 associadas à pandemia, as demais variações oscilam entre -3,5% e 3,5%. Considerando os anos de 2015 a 2022, a menor média é obtida em 2015 e a maior variação média ocorreu em 2017. As variações extremas ocorridas na pandemia foram superiores a 12%, em valores absolutos. Sobre o índice IBCR-CE em nível, observa-se um patamar médio de 145,3, oscilando entre 127,2 e 152,6. A série temporal mostra uma tendência de queda em 2015 e 2016, recuperação entre 2017 e 2019, quebra estrutural em 2020, e recuperação a partir de meados de 2021.

Figura 1 – Variação bimestral do IBCR-CE dessazonalizado



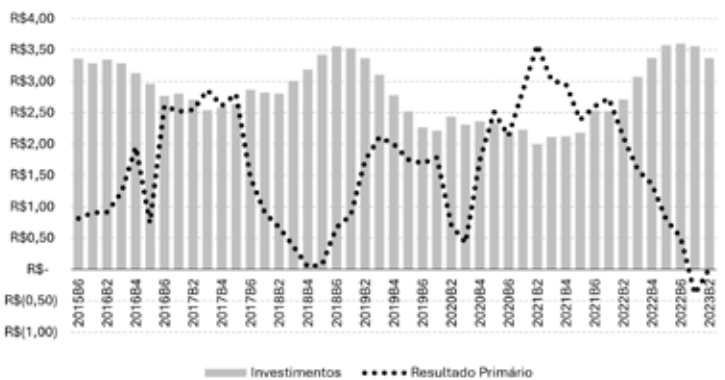
Fonte: elaboração própria com base nos dados do Bacen (2024).

Além da variável endógena, as principais variáveis explicativas são as variáveis fiscais, o resultado primário e o investimento pago, ambos como razão da Receita Corrente Líquida (RCL). Para efeito de visualização sobre o contexto macrofiscal do estado, na Figura 2 estão reportadas ambas as séries considerando as variáveis fluxo acumuladas por seis bimestres em uma janela móvel.

Observando essa evolução, evidencia-se um aumento do resultado primário (apesar da queda superior a R$ 1 bilhão em 2016b5) até o final do de 2016, sendo mantido o patamar acima de R$ 2,5 bilhões até o final de 2017. Na crise fiscal no país, evidenciou-se o menor patamar em meados de 2018, com posterior recuperação a partir de então. Há uma nova redução dessa poupança durante a pandemia, e nova recuperação, atingindo o auge em R$ 3,6 bilhões no início de 2021. Nos últimos bimestres da amostra, percebe-se redução do superávit, sendo evidenciado déficit acumulado pela primeira vez no início de 2023.

Sobre os investimentos acumulados, há uma oscilação menos acentuada, mas ainda assim um comportamento cíclico, comum em ciclos políticos e eleitorais. Os menores patamares, próximos a R$ 2 bilhões, são observados no ano de 2021, enquanto os maiores patamares, acima de R$ 3,5 bilhões, são observados ao final de 2018 e 2022.

Figura 2 – Investimentos e Resultado Primário, acumulados 12 meses



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Siconfi (2024). Nota: os dados reportados nessa figura são reais (R$ de abril de 2023), no entanto, os exercícios empíricos fazem uso das séries dessazonalizadas de todas as variáveis.

No estudo empírico implementado, em razão da sazonalidade típica das variáveis fiscais, ou faz-se uso das séries acumuladas, ou das séries bimestrais dessazonalizadas. Visando não perder as primeiras observações bimestrais de 2015, fez-se uso das séries dessazonalizadas.

Por fim, ainda sobre as demais variáveis usadas como controle ou instrumentos no exercício empírico baseado nas ferramentas de wavelet, foram usadas as séries de saldo de crédito para pessoa física e para pessoa jurídica, volume de exportação e importação, e Dívida Consolidada Líquida (DCL). Todas as séries foram extraídas do Banco Central, com exceção da dívida extraída no Siconfi, e todas são ponderadas pela RCL, assim como feito com as variáveis explicativas, resultado primário e investimento. Os demais instrumentos são da economia nacional: i) variação do IBC-BR; ii) taxa Selic; e, iii) inflação oficial mensurada pelo IPCA.

4.2 Resultados Empíricos

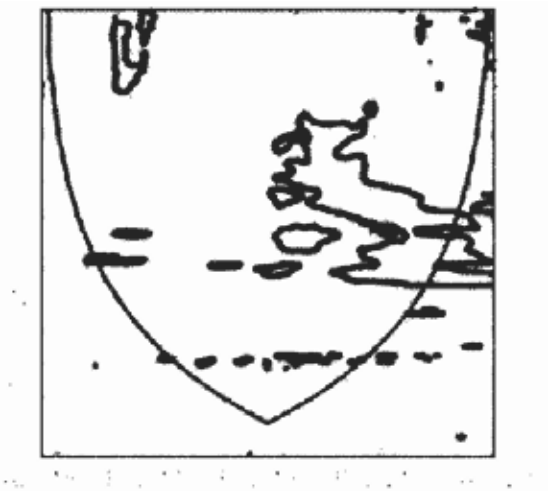
Mantendo a coerência dos arcabouços teóricos, o crescimento bimestral do estado do Ceará, medido pelo IBCR-CE, é considerado como variável dependente, e as variáveis explicativas são o resultado primário e investimento, ambos razão da RCL. Importante relembrar que essa técnica de *wavelet* permite causalidade reversa, ou seja, que os ciclos se mostrem capazes de antecipar ou liderar os ciclos fiscais.

O primeiro resultado preliminar obtido é baseado na múltipla coerência, a qual fornece uma informação sobre o ajuste do modelo completo, considerando as variáveis explicativas e os instrumentos. Em outras palavras, é uma espécie de R2 do modelo, métrica que mensura o poder de explicação conjunto das variáveis utilizadas, tanto explicativas, como instrumentos.

O mapa de calor retratado na Figura 3 mostra essa coerência múltipla do modelo. Para cada área vermelha e significativa identifica-se o respetivo período e frequência, o que permite mostrar que o *fitting*, a ade-

quação do modelo, é apropriada. Na Figura 3, áreas vermelhas com linhas pretas dentro do cone significam áreas em que há um poder de explicação significativa do modelo, considerando todas as suas variáveis e instrumentos. Caso faltassem ao modelo variáveis instrumentais ou explicativas com alto poder de explicação, apareceriam áreas azuis no mapa de múltipla coerência. O resultado permite concluir que o modelo adotado parece ser adequado, havendo inequivocamente um bom fitting do conjunto de variáveis explicativas e instrumentais, principalmente no curto prazo no início da amostra e no médio e longo prazo, a partir de 2019.

Figura 3 – Coerência Múltipla Wavelet[3]



Fonte: elaboração própria (2024). Notas: Os contornos pretos no gráfico Wavelet Power Spectrum (WPS) referem-se a 5% de significância e são obtidos teoricamente considerando um AR (1) como hipótese nula. No mapa de calor, as cores mais frias (azuis) representam menor potência, enquanto as cores mais quentes (vermelhas) representam maior potência. A área sombreada fora do Cone de Influência está sujeita a efeitos de borda.

3 A fim de que o leitor entenda a nota explicativa das cores, esclarecemos que, originalmente, a Figura 3 é predominantemente vermelha. Além disso, na Figura 4, o leitor pode se guiar pelos tons de cinza (escuro e claro) para entender a informação das imagens, de forma que, em geral, os tons de cinza mais escuros são os vermelhos mais intensos. Os contornos em preto, os quais estão visíveis em ambas as imagens, são outra informação importante para a interpretação.

A partir disso, o próximo passo é analisar o conjunto de resultados, objeto da Figura 4. Nesta figura, estão reportados as coerências parciais, o gráfico de diferença de fases e gráfico do ganho parcial. A análise desses resultados baseados na ferramenta de wavelet instrumentalizado segue o raciocínio mencionado na seção 3, sobre a metodologia.

Para tal, conforme já ressaltado, é fundamental enfatizar a seguinte sequência de objetivos deste experimento empírico:

a) identificar em que "janela de tempo" e com que frequência há regiões com coerência parcial significativa a 5%, ou seja, existe "correlação instrumentalizada" forte o suficiente entre os ciclos de investimento público, ou de resultado primário, e os ciclos de crescimento de curto prazo;

b) identificadas essas regiões acima mencionadas, estudar no diagrama de fases a natureza dos comovimentos, de forma caracterizar se há comovimentos fásicos ou antifásicos, com ou sem liderança dos ciclos fiscais ou de crescimento;

c) a partir do gráfico de ganho parcial, mensurar a elasticidade associada a essa liderança fásica ou antifásica que a variável fiscal (investimento público ou resultado primário) exerce sobre o ciclo de crescimento de curto prazo.

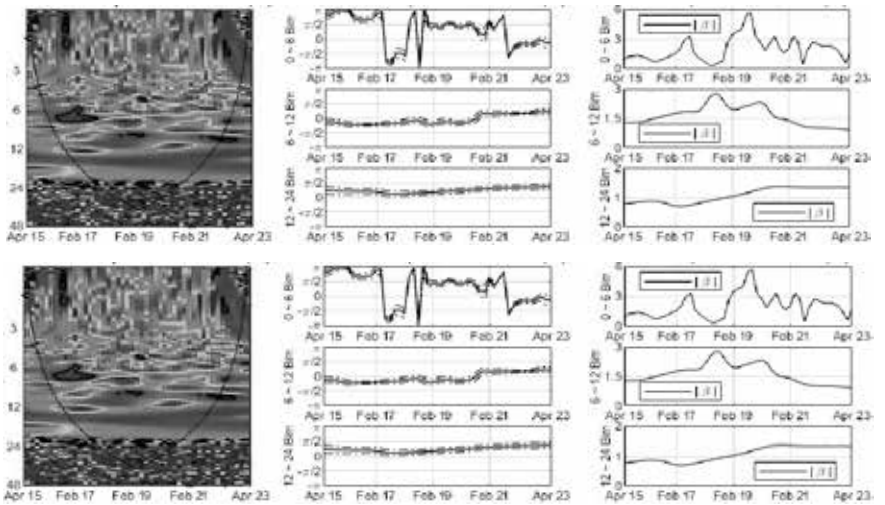
Seguindo essa sequência de análises, reporta-se o resumo dos principais resultados na Tabela 1. Em suma, os ciclos de investimento se mostram capazes de antecipar os ciclos de crescimento na mesma direção entre 2016 e 2017 (período associado à crise fiscal no país), com frequência entre 1 e 1,5 anos, depois entre 2018 e 2019 com frequência superior a 1 ano e meio e novamente no final de 2021 até meados de 2022, agora no curtíssimo prazo, ou seja, alta frequência. As elasticidades mensuradas pelo ganho parcial, as quais podem ser interpretadas como um coeficiente (variante no tempo e na frequência) de uma regressão linear múltipla, oscilam entre 1,44 e 2,75.

Na prática, essa elasticidade consiste na sensibilidade do crescimento real bimestral em resposta ao aumento do investimento público/RCL, ou seja, pode ser compreendido como um multiplicador.

A análise dos ciclos de resultado primário sugere que do final de 2015 a meados de 2017, com frequência de até 1 ano e meio, os ciclos de superávit primário se mostram capazes de liderar ou antecipar os ciclos de crescimento do IBCR-CE, o que coincide com o período em que o investimento também se mostrou relevante, justamente em um período em que houve crise fiscal tanto do governo federal, como dos governos estaduais. As elasticidades associadas à austeridade são menos intensas e oscilam entre 0,02 e 0,29. Em ambos os casos, todas as evidências conclusivas são de curto e médio prazo, e não parece haver comovimentos significativos de longo prazo, ou seja, com frequência superior a 2 anos.

A ordem de grandeza dessa elasticidade em comparação com multiplicadores fiscais previamente reportados, no entanto, precisa ser vista com ressalvas, atentando para o fato de que há uma diferença considerável entre a ordem de grandeza da variável endógena (variação bimestral real da atividade econômica, IBCR-CE) e das variáveis exógenas (investimento público pago no bimestre/RCL do bimestre ou resultado primário do bimestre/RCL bimestral).

Figura 4 – Ciclos de crescimento versus ciclos de investimento (superior) e versus ciclos de resultado primário (inferior)[4]



Fonte: elaboração própria (2024). Notas: coerência wavelet (lado esquerdo), diferença de fase (centro) e ganho (lado direito).

Tabela 1 – Principais resultados de comovimentos entre os ciclos de crescimento, investimentos, e resultado primário

Período	Frequência (bimestre)	Comovimento	Elasticidade
Ciclos de crescimento *versus* ciclos de Investimento			
2015 b3 - 2015 b5	0 - 1	Comovimento antifásico sem liderança definida	-
2016 b4 - 2016 b6	**0 - 2**	**Ciclos de investimento antecipam ciclos de crescimento na direção contrária**	**0,87 - 1,31**

4 A fim de que o leitor entenda a nota explicativa das cores, esclarecemos que, originalmente, a Figura 3 é predominantemente vermelha. Além disso, na Figura 4, o leitor pode se guiar pelos tons de cinza (escuro e claro) para entender a informação das imagens, de forma que, em geral, os tons de cinza mais escuros são os vermelhos mais intensos. Os contornos em preto, os quais estão visíveis em ambas as imagens, são outra informação importante para a interpretação.

Tabela 1 – Principais resultados de comovimentos entre os ciclos de crescimento, investimentos, e resultado primário (continuação)

2016 b2 - 2017 b6	**6 - 8**	**Ciclos de investimento antecipam ciclos de crescimento na mesma direção**	**1,44 - 1,87**
Período	**Frequência (bimestre)**	**Comovimento**	**Elasticidade**
Ciclos de crescimento *versus* ciclos de Investimento			
2018 b4 - 2019 b3	**10**	**Ciclos de investimento antecipam ciclos de crescimento na mesma direção**	**1,93 - 2,75**
2021 b6 - 2022 b3	**0 - 2**	**Ciclos de investimento antecipam ciclos de crescimento na mesma direção**	**2,26 - 2,66**
2021 b3 - 2022 b1	10	Ciclos de crescimento antecipam ciclos de investimento na mesma direção	
Ciclos de crescimento *versus* ciclos de Resultado Primário			
2016 b3 - 2016 b5	0 - 2	Comovimento fásico sem liderança definida	-
2016 b5 - 2016 b6	**0 - 2**	**Ciclos de resultado primário antecipam ciclos de crescimento na mesma direção**	**0,14 - 0,15**
2017 b1 - 2017 b2	0 - 1	Comovimento fásico sem liderança definida	-
2015 b6 - 2017 b3	**6 - 7**	**Ciclos de resultado primário antecipam ciclos de crescimento na mesma direção**	**0,02 - 0,29**
2016 b2 - 2017 b2	**9**	**Ciclos de resultado primário antecipam ciclos de crescimento na mesma direção**	**0,02 - 0,25**
2019 b5 - 2020 b2	7 - 8	Comovimento fásico sem liderança definida	-
2019 b5 - 2020 b2	9 - 10	Comovimento fásico sem liderança definida	-
2021 b4 - 2022 b2	8 - 9	Ciclos de crescimento antecipam ciclos de resultado primário na mesma direção	

Fonte: elaboração própria (2024).

5 CONCLUSÃO

O exercício da austeridade fiscal por parte de um ente federativo precisa ser robusto, transparente, previsível e sustentável ao longo do tempo, devendo ser considerado uma política de estado e não de governo. Apesar do anseio social pela prestação de serviços públicos, o controle do fluxo das receitas e despesas, principalmente correntes, precisa ser mantido, compreendido pelo governo e pela sociedade, e defendido tanto nos períodos de política fiscal contracionista, como durante as políticas expansionistas, as quais são consequência e causa do esforço passado e futuro, respectivamente.

Nesse mesmo contexto, o investimento público precisa ser tratado de forma diferente. O investimento não deve ser visto como um determinante incondicional de provimento de empregos, arrecadação e capaz de gerar inquestionavelmente crescimento econômico, pois isso não se evidencia nos estudos. O fluxo e volume dos investimentos públicos inicialmente precisam respeitar os determinantes fiscais e monetários, principalmente, e devem então ser planejados na etapa de escolha dos projetos considerando aspectos como custo, tempo de execução (obras) ou aquisição (equipamentos) e riscos jurídicos e operacionais, visando a conclusão do investimento a ponto deste ser capaz de exercer seu papel de atender à sociedade. Os impactos desse investimento precisam ser mensurados tecnicamente, considerando que, a partir da sua eficiência e da produtividade marginal do capital, existem efeitos *crowding in* ou *crowding out* por parte do setor privado (empresas e famílias) e por parte de outras esferas do setor público. Somente satisfazendo criteriosamente todas essas etapas, será capaz de se mensurar com maior exatidão os efeitos macroeconômicos e sociais.

Nesta discussão, a principal conclusão desse estudo, segundo a qual, o esforço fiscal e os investimentos feitos durante a maior crise fiscal do Brasil nas últimas décadas foram capazes de antecipar e liderar na mesma direção os ciclos de crescimento no curto e médio prazo, reforça o

entendimento sobre o papel condicional da solidez fiscal, principalmente durante as recessões.

Na prática, é oportuno observar os resultados de forma a identificar em que período e com que frequência é identificado esse papel de liderança, causalidade ou antecipação por parte dos investimentos públicos, visando identificar e mapear que investimentos foram realizados nesse período, em obras ou equipamentos, e assim caracterizar quais investimentos feitos conseguem se traduzir em aumento da atividade econômica meses ou anos depois, com maior ou menor intensidade, baseado no valor das elasticidades. Analogamente, o estudo sobre os efeitos positivos da austeridade fiscal precisam ser associados ao período em que ocorreram, para que essa experiência pontual seja exemplo a ser replicado, visando novamente afetar positivamente a atividade econômica.

REFERÊNCIAS

AGUIAR-CONRARIA, L.; SOARES, M. Business cycle synchronization and the Euro: A wavelet analysis. **Journal of Macroeconomics**, v. 33, p. 477-489, 2011.

AGUIAR-CONRARIA, L.; SOARES, M. The continuous wavelet transform: moving beyond uni-and bivariate analysis. **Journal of Economic Survey**, v. 28, p. 344-375, 2014.

AGUIAR-CONRARIA, L.; MARTINS, M.; SOARES, M. Estimating the Taylor rule in the time-frequency domain. **Journal of Macroeconomics**, v. 57, p. 122-137, 2018.

ARDANAZ, M.; CAVALLO, E.; IZQUIERDO, A.; PUIG, J. Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. **Journal of International Money and Finance**, v. 111, p. 102319, 2021.

ARROW, K.; KURZ, M. **Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970.

BARRO, R. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 55, p. 103-125.

BERG, A.; BUFFIE, E.; PATTILLO, C.; PRESBITERO, A.; ZANNA, L. Some misconceptions about public investment efficiency and growth. **IMF Working Paper WP** 15/72, 2015.

FERREIRA, J.; MATOS, P.; SANTOS, F.; SANTOS, C. Análise da Sustentabilidade e dos Impactos Macroeconômicos da Política de Investimentos do Governo do Estado do Ceará. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, v. 3, p. 1-72, 2022.

FURCERI, D.; LI, G. The Macroeconomic (and Distributional) Effects of Public Investment in Developing Economies. **IMF Working Paper** 17/217, 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook: legacies, clouds, uncertainties**. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. The Macroeconomic Effects of Public Investment: A Model-based Analysis. **IMF Fiscal Monitor**, abril 2020.

MATOS, P. A relevância do uso de indicadores de austeridade fiscal e de eficiência da alocação de recursos dos entes federativos subnacionais no processo decisório, na formulação e na implementação de políticas públicas sistêmicas. **Relatório Final Programa Cátedras 2018 da Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**, 2020.

MATOS, P. Análise condicional de solvência das dívidas interna e externa do Governo do Estado do Ceará. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 20, p. 274-304, 2021.

MATOS, P. Dinâmica Fiscal Própria dos Governos Estaduais no Brasil: Solvência da Dívida, Sustentabilidade dos Investimentos e Equilíbrio Orçamentário. *In*: LIMA, E. C. P. (org.). **Anais VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas**. 2023.

MATOS, P.; JESUS, J.; LIMA, S.; ARAGÃO JUNIOR, M.; ALMEIDA FILHO, M.; CARDOSO, S.; HOLANDA FILHO, R. The trade-off between public investments and pension deficit: the case of Ceará state government. **IOSR Journal of Business and Management**, v. 25, p. 43-50, 2023.

MATOS, P.; MONTEIRO, V. On the public investment-debt-cash linkages in the state government of Ceará. **Anais do World Finance Conference**, Miami, 2022.

MATOS, P.; SANTOS, F. Solvência fiscal da dívida do estado do Ceará. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 52, n. 1, p. 125-137, 2021.

SANTOS, F.; MATOS, P. On the risk management of disaggregated public debt of the state of Ceará. **Empirical Economics Letters**, v. 20, n. 1, p. 133-143, 2021.

TORRENCE, C.; COMPO, G. A practical guide to wavelet analysis. **Bulletin of the American Meteorological Society**, v. 79, p. 61-78, 1998.

TORRENCE, C.; WEBSTER, P. Interdecadal changes in the ENSO-monsoon system. **Journal of Climate**, v. 12, p. 2679-2690, 1999.

TRAUM, N.; YANG, S. C. S. When does government debt crowd out investment? **Journal of Applied Econometrics**, v. 30, p. 24-45, 2015.

APÊNDICE

Ferramentas *wavelet*

Dada uma série temporal x(t), a transformada *wavelet* contínua (CWT) é definida como:

$$1) \quad W_x(\tau, s) = \int_{-\infty}^{+\infty} x(t)\, \psi^*_{\tau,s}(t) dt$$

onde τ determina a posição, s é o fator de escala, * denota o conjugado complexo e $\psi_{\tau,s}$ é a função base adequada para escalar e deslocar o sinal original, o que permite a decomposição da série temporal tanto no espaço quanto na escala. Para capturar as frequências altas e baixas do sinal, precisamos de uma função básica ou uma "*wavelet* mãe" que seja esticada e deslocada (In e Kim, 2013):

$$2) \quad \psi_{\tau,s}(t) = \frac{1}{\sqrt{s}} \psi\left(\frac{t-\tau}{s}\right)$$

O fator $1/\sqrt{s}$ é adicionado visando a preservação da energia da unidade $(\|\psi_{\tau,s}\| = 1)$. Escalas baixas são capturadas em detalhes que mudam rapidamente, gerando uma *wavelet* comprimida $(|s| < 1)$, capturando movimentos de altas frequências; e escalas altas capturam características que mudam lentamente $(|s| > 1)$, ou movimentos de baixa frequência. O CWT é definido por:

$$3) \quad W_x(\tau, s) = \int_{-\infty}^{+\infty} x(t) \frac{1}{\sqrt{s}} \psi\left(\frac{t-\tau}{s}\right) dt$$

A função base $\psi_{\tau,s}$ deve obedecer a alguns critérios, tais como: admissibilidade, similaridade, invertibilidade e regularidade. Ao selecionar uma função *wavelet* mãe, Aguiar-Conraria e Soares (2011) destacam a importância dessa escolha e sugerem uma *wavelet* analítica para estudar o sincronismo entre sinais oscilatórios, já que sua transformada correspondente contém informações tanto de amplitude quanto de fase, fornecendo uma estimativa da amplitude e da fase instantâneas do sinal na vizinhança de cada local de tempo/escala (τ, s). No subconjunto da *wavelet* analítica, a *wavelet* mãe de Morlet parece ser a alternativa mais popular devido a algumas propriedades. Esta função básica é dada por:

$$4)\quad \psi_{\omega_0}(t) = \pi^{-1/4} e^{i\omega_0 t} e^{-t^2/2}$$

onde a frequência adimensional ω_0 é definida $\omega_0 = 6$ para satisfazer a condição de admissibilidade (Torrence; Compo, 1998). Como a transformada *wavelet* decompõe o sinal original em um domínio de escala de tempo, é necessário converter escala em frequência.

Esta conversão pode ser feita associando a *wavelet* $\psi_{\tau,s}$ a uma das três frequências especiais (a frequência de pico, a função de energia ou a frequência instantânea central), utilizando a fórmula $\omega(s) = \frac{\omega_\psi}{s}$, onde ω_ψ denota qualquer uma das três frequências especial angular. Pela frequência *f* "Fourier" usual (ciclos por unidade de tempo) tem-se: $f(s) = \frac{\omega_\psi}{2\pi s}$.

Nesse sentido, a *wavelet* de Morlet é uma alternativa ideal porque nos fornece uma relação única entre frequência e escala (a frequência de pico, a frequência de energia e a frequência instantânea central são todas iguais) o que facilita a conversão de escalas em frequências. A escolha de $\omega_0 = 6$ nos dá uma relação de conversão igual a $f = \frac{6}{2\pi s} \approx \frac{1}{s}$. Essa correspondência direta entre escala e frequência é ideal para simplificar uma interpretação eficaz dos resultados.

Finalmente, como o CWT é aplicado a séries temporais de comprimento finito, ocorrerão distorções nas bordas devido ao fato de que os valores da transformada no início e no final da amostra são calculados de forma imprecisa, o que envolve preenchimento artificial nos extremos da amostra (o mais comum é definir zero para estender a série temporal).

Conforme Torrence e Compo (1998), à medida que escalas maiores diminuem a amplitude perto das bordas à medida que mais zeros entram na análise, a região que sofre esses efeitos de borda é função de s. O Cone de Influência (COI) é a região do espectro *wavelet* na qual os efeitos de borda se tornam importantes por um fator de e^{-2}. No caso da *wavelet* de Morlet isso é dado por $\sqrt{2s}$.

Dado o nosso propósito, no nosso primeiro exercício propomos analisar individualmente a distribuição da variância de cada variável econômica, monetária, fiscal e de crédito. A primeira medida útil é o espectro de potência *wavelet* (WPS). Ele relata a distribuição de variância da série temporal original x(t) em torno do plano da escala de localização (ou frequência de tempo). Ainda segundo Torrence e Compo (1998), definimos a WPS por:

$$5) \quad WPS_x(\tau, s) = |W_x(\tau, s)|^2$$

onde $W_x(\tau, s)$ é a transformada *wavelet* contínua, τ determina a posição e é o fator de escala. Na sequência, com o objetivo de comparar a oscilação de energia entre uma faixa de bandas (ou frequências), definimos o Espectro Global de Potência *Wavelet* (GPWS), que toma a média do espectro de potência *wavelet* ao longo de todos os tempos:

$$6) \quad GWPS_x(\tau, s) = \int_{-\infty}^{+\infty} |W_x(\tau, s)|^2 d\tau$$

Em nosso segundo exercício empírico, inicia-se a análise de todas as variáveis do modelo em conjunto, com o objetivo de capturar a inter-

dependência em um modelo com múltiplas séries temporais, o que nos permite investigar a dependência de uma série temporal de um conjunto de outras séries temporais. Apesar de ser uma ferramenta bem conhecida, é útil comparar o resultado desta técnica com um tipo de R^2, estimativa de regressão, ou seja, uma métrica do poder explicativo do modelo sugerido, porém capaz de variar ao longo do tempo e no intervalo de frequências.

Para estudar as dependências entre duas séries temporais originais x(t) e y(t) no plano escala de tempo/frequência, Torrence e Webster (1999) foram os primeiros a definir a coerência *wavelet*. A medida associada ao espectro de *wavelet* cruzada (XWT), que por sua vez pode ser derivada por (Torrence; Compo, 1998):

$$7)\ W_{xy}(\tau,s) = W_x(\tau,s)W_y^*(\tau,s)$$

onde $W_x(.)$ e $W_y(.)$ são transformadas *wavelet* contínuas de x(t) e y(t), respectivamente, e * denota o complexo conjugado. Como a transformada *wavelet* cruzada é complexa, é possível expressar o XWT como $\left|W_{x,y}(\tau,s)\right|$. Ele calcula a covariância local entre dois sinais em cada escala. A coerência quadrada da *wavelet* é dada pelo quadrado do espectro cruzado da *wavelet* normalizado pelos espectros de potência individuais.

De acordo com Torrence e Webster (1999), a coerência *wavelet* quadrada é denotada como:

$$8)\ R^2(\tau,s) = \frac{\left|S\left(s^{-1}W_{x,y}(\tau,s)\right)\right|^2}{S(s^{-1}W_x(\tau,s)^2)S\left(s^{-1}W_y(\tau,s)^2\right)}$$

onde $S(.)$ expressa um operador de suavização tanto no tempo quanto na escala, s^{-1} é um fator de normalização que garante a conversão para uma densidade de energia.

Torrence e Webster (1999) observam que, no numerador da coerência *wavelet* quadrada, ambas as partes real e imaginária da transformada *wavelet* cruzada são suavizadas separadamente antes de tomar o valor absoluto, enquanto o operador de suavização assume o quadrado do espectro de potência *wavelet* no denominador. Por estas definições, é garantido que $0 \leq R^2 \leq 1$.

Aguiar-Conraria *et al*. (2014) e Aguiar-Conraria *et al*. (2018) definem a extensão deste conceito para um modelo, no qual é necessário lidar com três variáveis. Por exemplo, a coerência quadrada de *wavelets* múltiplas entre a série y (t) e duas outras séries x (t) e z (t), denotada por $R^2_{y(x,z)}$, é dada por

$$9)\ R^2_{y(x,z)} = \frac{R^2_{yx} + R^2_{yz} - 2R\left(\varrho_{yx}\varrho_{xz}\overline{\varrho_{yz}}\right)}{1 - R^2_{xz}}$$

onde ϱ_{yx} denota a coerência *wavelet* complexa de y (t) e x (t). A coerência *wavelet* múltipla entre y (t), x (t) e z (t), denotada por $R_{y(x,z)}$ é a raiz quadrada positiva do valor relatado em (13). A extensão deste conceito para um modelo com mais de três variáveis é simples.

Neste trabalho, propomos uma análise condicional baseada na utilização de instrumentos ou variáveis de controle, para isolar o efeito individual de uma variável fiscal ou monetária, por exemplo. Embora a coerência *wavelet* calcule o grau de correlação linear local entre dois sinais, ela não revela padrões de relação de liderança nem se os movimentos são positivos ou negativos. Faz-se uso da seguinte diferença de fase para examinar os atrasos nas flutuações entre as duas séries temporais:

$$10)\ \phi_{xy}(\tau, s) = tan^{-1}\left(\frac{I\left\{S\left(s^{-1}W_{x,y}(\tau, s)\right)\right\}}{R\left\{S\left(s^{-1}W_{x,y}(\tau, s)\right)\right\}}\right)$$

Ambas $R^2(\tau,s)$ e $\phi_{xy}(\tau,s)$ são funções do índice de posição (τ) e da escala (s). São ainda necessárias as informações sobre os sinais de cada parte para determinar completamente o valor de $\phi_{xy}\epsilon[-\pi,\pi]$.

Uma diferença de fase zero indica que as séries temporais se movem juntas na frequência especificada. Se $\phi_{xy}\epsilon\left(0,\frac{\pi}{2}\right)$ a série se move em fase, mas a série temporal y lidera x, enquanto se $\phi_{xy}\epsilon\left(\frac{-\pi}{2},0\right)$ então é x que está liderando. Uma diferença de fase $\phi_{xy}=\pm\pi$ indica uma relação antifásica. Se $\phi_{xy}\epsilon\left(\frac{\pi}{2},\pi\right)$, então x é líder e, por fim, a série temporal y é líder se $\phi_{xy}\epsilon\left(-\pi,-\frac{\pi}{2}\right)$.

Vale lembrar que o objetivo é capturar a interdependência condicional ou parcial entre duas séries temporais em um modelo com múltiplas séries temporais. Uma extensão útil desta estrutura incondicional descrita é a coerência x_1 *wavelet* parcial e x_j permitindo todas as outras séries, é denotada por:

$$11)\quad R_{1j.q_j}=\frac{\left|L^d_{j1}\right|}{\sqrt{L^d_{11}}\sqrt{L^d_{jj}}}$$

onde d denota o determinante da matriz e L^d_{ij} denota o cofator do elemento na posição (i,j). Após controlar a influência de todas as outras séries temporais $(x_i; i=2,..,p\wedge i\neq j)$, Aguiar-Conraria *et al*. (2018) definem a *diferença de fase parcial* de x_1 sobre x_j como:

$$12)\quad \phi_{1j.q_j}=tan^{-1}\left(\frac{I\left(\varrho_{1j.q_j}\right)}{R\left(\varrho_{1j.q_j}\right)}\right)$$

As interpretações trigonométricas deste quadro parcial (com um vetor de instrumentos) são como aquelas descritas para o modelo incon-

dicional. Finalmente, seguindo Aguiar-Conraria *et al*. (2018), definimos o *ganho wavelet* parcial da seguinte forma:

$$13)\ G_{1j.q_j} = \frac{|L_{j1}^d|}{L_{11}^d}$$

Essa métrica funciona como uma espécie de elasticidade ou derivada parcial, porém no domínio tempo-frequência.

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

Boas práticas de governança pública e resultados das eleições para governador do Ceará de 2006 a 2018

Good public governance practices and results of the elections for governor of Ceará from 2006 to 2018

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.970

Daniele Holanda Queiroz[1]
Fernando Antônio Costa de Oliveira[2]
Jorge Alberto Cavalcanti Alcoforado[3]
Denise Maria Moreira Chagas Correa[4]
Ruth Carvalho de Santana Pinho[5]

RESUMO

O debate acerca da democracia no Brasil traz à tona a necessidade de analisar os efeitos dos resultados da governança no setor público sobre os resulta-

1 Graduada em direito, com especialização em direito e processo tributários pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestra em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atuou como coordenadora jurídica da Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza e presidente adjunta da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza. Atualmente, exerce o cargo de subprocuradora-geral da Procuradoria-Geral do município de Fortaleza. E-mail: danihq@gmail.com

2 Graduado em direito e mestrando em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com especialização em ordem jurídica constitucional pela UFC. É procurador da Fazenda Nacional (PFN), tendo exercido os cargos/funções públicas. Atualmente é procurador-geral do município de Fortaleza (CE). E-mail: fernando.oliveira591@gmail.com

3 Graduado em Tecnologia da Informação (TI), com especialização em gestão pública municipal e ciência de dados, mestrando em administração, contabilidade e controladoria pela UFC do Ceará. Atuou como coordenador de TIC na Secretaria de Finanças de Fortaleza e na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza. E-mail: jalcoforado@gmail.com

4 Doutora em educação brasileira pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (Faced/UFC), mestre em contabilidade e controladoria pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com graduação em ciências contábeis, pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e em direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (Fadir/UFC) e professora associada da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (Feaac/UFC) e do Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria (PPAC) da Feaac/UFC. E-mail: denisecorrea@secrel.com.br

5 Doutora em educação brasileira pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (Faced/UFC), mestre em contabilidade e controladoria pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), graduada em ciências contábeis e economia, coordenadora do curso de especialização em auditoria da Feaac/UFC e professora do Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria (PPAC) da Feaac/UFC. E-mail: rcspinho@ufc.br

dos das eleições. Esta pesquisa foi realizada com o objetivo geral de analisar as práticas de governança por meio das principais despesas orçamentárias, especificamente, saúde, educação, segurança pública e assistência social nos governos do estado do Ceará frente aos resultados das eleições para governador nos pleitos de 2006, 2010, 2014 e 2018. Para tanto, elegeu-se como método, a pesquisa quantitativa, explicativa e documental. O resultado da análise estatística demonstrou não existir correlação entre as despesas nas funções de saúde, educação e segurança pública e os resultados eleitorais analisados. Conclui-se, portanto, que as práticas de governança, na perspectiva dos gastos orçamentários específicos analisados e realizados no último ano de mandato, não asseguram ao governante a sua reeleição nem a condição de eleger o seu sucessor, ainda que se esteja na iminência do sufrágio.

Palavras-chave: despesas orçamentárias; resultados eleitorais; correlação.

ABSTRACT

The debate about democracy in Brazil brings to light the need to analyze the effects of governance results in the public sector on election results. This research was carried out with the general objective of analyzing governance practices through the main budgetary expenses, specifically, health, education, public security and social assistance in the governments of the state of Ceará in light of the results of the elections for governor in the 2006, 2010, 2014 and 2018 elections. To this end, quantitative, explanatory and documentary research were chosen as methods. The result of the statistical analysis demonstrated that there is no correlation between expenditure on health, education and public security functions and the electoral results analyzed. It is concluded, therefore, that governance practices, analyzed from the perspective of these specific budgetary expenditures carried out in the last year of office, do not guarantee the ruler his re-election or the ability to elect his successor, even if he is on the verge of suffrage.

Keywords: budget expenditures; election results; correlation.

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

Data de submissão: 15/06/2024
Data de aprovação: 19/08/2024
Data de versão final: 16/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

A governança pública é constituída de mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos valores da eficiência, da qualidade, da transparência e da prestação de contas ao cidadão-usuário (Paines, Aguiar e Pinto, 2018). Seria razoável que os mecanismos de governança pública se tornassem parâmetros de avaliação para a reeleição de chefes do Poder Executivo no Brasil, fato que se tornou possível a partir de 1997. A despeito desta possibilidade legislativa, ainda não há estudos suficientes dos reais efeitos das práticas de governança sobre a reeleição dos governantes.

Trazendo para a realidade do estado do Ceará, percebe-se que há a manutenção do mesmo grupo político nas eleições para cargo majoritário desde as eleições de 2006, passando pelas de 2010, 2014 e 2018, seja por conta da reeleição dos gestores públicos ou por apoio do governo ao novo candidato. Por conseguinte, o cerne da investigação são os efeitos da governança no setor público sobre as eleições do governo do estado do Ceará. Neste contexto, este estudo se desenvolveu em torno da seguinte questão: qual a influência das práticas de governança identificadas no último ano de gestão sobre o resultado das eleições para governador nos pleitos de 2006, 2010, 2014 e 2018?

O objetivo geral do trabalho foi analisar as práticas de governança por meio das principais despesas orçamentárias (saúde, educação, segurança pública e assistência social) nos governos do estado do Ceará frente

ao resultado das eleições para governador nos pleitos de 2006, 2010, 2014 e 2018. De forma específica, objetivou-se: i) identificar a evolução dessas principais despesas orçamentárias, a partir das prestações de contas analisadas no último ano de cada governo estadual (prestações de contas dos anos de 2005, 2009, 2013 e 2017); e ii) analisar se, ante a possibilidade de reeleição, a implementação de boas práticas tem correlação positiva com essas principais despesas orçamentárias.

Assim, a pesquisa buscou comprovar duas hipóteses: a primeira se fundou no modelo da reputação, segundo o qual se admite que a possibilidade de reeleição influencie os gestores a adotarem boas práticas de governança pública; para a segunda hipótese, foi adotada a teoria das expectativas racionais, a qual considera que governadores que adotam boas práticas de governança pública tendem a ser premiados pelo eleitorado com a reeleição.

Sob a perspectiva social, este estudo se justifica porque seus resultados podem contribuir para a compreensão da sociedade, a partir das razões que podem direcionar a decisão do voto, à luz das boas práticas de governança pública dos governos. Ademais, sendo confirmada a influência positiva entre as boas práticas de governança dos gestores e a reeleição, esse fato pode representar um incentivo ao aprimoramento da governança pública, o que reverterá em ganhos para a sociedade, destinatária dos serviços públicos.

Na perspectiva acadêmica, este estudo permite aprofundar a pesquisa acerca de um tema relevante e se diferencia por ter como objeto as eleições para cargo majoritário na esfera estadual. Isso em razão de o referencial adotado, qual seja o estudo de Cássio Rodrigues e Braga Rodrigues (2019), ter relacionado a imagem reputacional de boas práticas de governança à reeleição de cargo majoritário municipal; no caso, o de prefeito nos municípios de Minas Gerais.

Ademais, possibilita identificar eventuais boas práticas de governança pública no estado do Ceará, embora limitada essa possível verifica-

ção ao específico dispêndio orçamentário nas funções de saúde, educação e segurança pública.

Este estudo está estruturado em cinco seções. Além desta introdução, a seção 2 traz a revisão de literatura e o referencial legal. A seção 3 aborda a metodologia, a seção 4, a análise e discussão dos resultados, e, por fim, a seção 5 traz as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA E REFERENCIAL LEGAL

2.1 Governança pública e boas práticas

Governança inclui as atividades tradicionais do governo e outros processos reguladores da interação com a sociedade, buscando aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições (Lugoboni; Marques, 2022).

Internacionalmente, os debates sobre governança no setor público remetem a 1980, face ao aumento do número de investigações científicas decorrentes das mudanças substanciais no desenho das organizações públicas ao redor do globo, a partir da adoção das práticas provenientes do setor privado como *benchmarking* (Bergamini; Souza, 2022).

Ainda segundo os autores, essas reformas nas organizações públicas originaram-se das críticas ao modelo burocrático weberiano, disseminado nas administrações públicas e tido por presumidamente ineficiente, moroso e sem relação com as necessidades da sociedade (Bergamini; Souza, 2022).

Como alternativa ao modelo burocrático weberiano, destacaram-se os modelos de administração pública gerencial e o do governo empreendedor, incorporando princípios destinados à efetividade da gestão pública. Ambos os modelos são denominados de gerencialismo e compartilham valores de eficiência na prestação dos serviços, produtividade, descentralização e *accountability* (Bergamini; Souza, 2022).

Especificamente quanto à utilização do termo governança pública, Perego et al. (2022) destacam que o termo surgiu em decorrência da insatisfação com o modelo gerencial. A abordagem da governança pública torna-se não somente a atividade de governar, mas a articulação em rede de diversos atores sociais, sejam públicos, privados e não governamentais, relacionados ao Estado e à sociedade civil, na implementação de políticas públicas.

No Brasil, a governança na administração pública passou a ser estudada de forma mais aprofundada nas últimas décadas. Com a Constituição Federal de 1988, desenhou-se um novo modelo de governança na administração pública, que vem se aperfeiçoando a partir de estruturas de controle externo e interno instituídas pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), pela Lei da Ficha Limpa (Lei complementar nº 135, de 5 de maio de 2010) e pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que têm por base princípios de excelência pública contemporânea (Teixeira; Gomes, 2019).

Com o advento dessas normas jurídicas, e notadamente do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017), que conceitua, no inciso I do seu artigo 2º, a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, objetivando a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade, surgiram elementos concretos da expansão da governança no setor público brasileiro.

As organizações públicas brasileiras passaram a modernizar os respectivos modelos de governança, para contemplarem as expectativas do cidadão por serviços públicos de qualidade, com eficiência e efetividade (TCU, 2020). Nesse sentido, verificou-se mobilização, nacional e internacional, para a disseminação e consolidação da governança pública. Instituições como o Banco Mundial, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) passaram a liderar a disseminação de estudos sobre o tema (Teixeira; Gomes, 2019).

Como decorrência dessa mobilização, na prática da administração pública nacional, a governança pública passou, então, a compreender "essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (TCU, 2020, p. 36).

Com relação aos princípios da boa governança pública, esses são apontados por diversas entidades, como a Australian National Audit Office (Anao), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Internacional Federation of Accountants (Ifac), que, em comum, destacam a transparência (*disclosure*), a prestação de contas (*accountability*) e a integridade (*compliance*).

O Tribunal de Contas da União lista como princípios básicos que devem nortear a administração pública: a transparência, a integridade e a prestação de contas. E, a partir da ótica do Banco Mundial (BM), o referencial também orienta que as boas práticas de governança devem ter como princípios a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability* (Teixeira; Gomes, 2019).

Na mesma orientação, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) defende que boas práticas de governança são aquelas que asseguram a equidade, a transparência e a responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país, pelo que a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações, públicas ou privadas, às boas práticas.

É necessário, contudo, destacar que são as lideranças, ocupando os principais cargos da alta gestão das organizações e à frente dos processos de trabalho, os responsáveis pelas condutas pautadas na integridade, capacitadas, com conhecimento técnico e motivadas. Os líderes são, portanto, os condutores do estabelecimento e direcionamento das estratégias na governança pública.

Essa dimensão é fundamental à boa governança e engloba aspectos como escuta de demandas e expectativas dos interessados, avaliação de cenários, definição de objetivos, entre outros (TCU, 2020). É legítimo, portanto, presumir que as estratégias dos líderes, adequadas às boas práticas de governança, tenderiam a atender às expectativas da população, com possíveis reflexos políticos positivos.

2.2 O instituto da reeleição

O instituto da reeleição, desde o seu nascedouro, suscita debates, ponderações e críticas sobre as suas consequências políticas e institucionais, tanto no meio acadêmico, quanto no meio político. De um lado, os contrários à reeleição sustentam que esta medida fere os princípios de alternância do poder e, principalmente, interfere nas condições de equidade da competição eleitoral. Afinal, a possibilidade de reeleição motivaria os candidatos que podem se reeleger a utilizar a máquina pública para obter sucesso eleitoral (Brambor; Ceneviva, 2012), ou seja, a reeleição seguiria uma lógica oportunista, haja vista a suposição de irracionalidade dos eleitores (Nordhaus, 1975).

Nesse sentido, o modelo de reputação (*reputation model*), proposto por Besley e Case (2003), destaca a importância da credibilidade do governante perante os eleitores. Segundo a teoria, quando o governante tem possibilidade de manter-se no cargo por mais um mandato, prevalece a percepção de que ele possui mais incentivos para se alinhar às preferências do eleitorado (adotando práticas de boa governança pública, por exemplo), e esse fato facilitaria a consecução do objetivo de reeleição. Por outro lado, esse comportamento não seria observado em governantes em segundo mandato, uma vez que a limitação de apenas uma reeleição tenderia a diminuir a motivação deles em adotar boas práticas de governança pública.

Por sua vez, para a teoria das expectativas racionais (Rogoff, 1990), o governante somente consegue se reeleger se a sua competência – ex-

pressa por meio da adoção de boas práticas de governança, por exemplo – estiver acima de um nível mínimo esperado pelos eleitores racionais, desde que estes, mesmo diante de um cenário de assimetria de informações, utilizam todo o conhecimento disponível para prever a competência ótima do candidato.

No Brasil, o controvertido instituto da reeleição foi introduzido no ordenamento jurídico em 1997, por força da Emenda Constitucional nº 16, e consiste no direito de chefes do Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos) disputarem a reeleição para a mesma função sem a necessidade de afastamento do cargo. O instituto, em princípio, mostrou-se vantajoso, pois o chefe do executivo, ao ser eleito para um mandato de quatro anos, poderia ser reeleito para um novo mandato consecutivo sem sair do cargo e, assim, daria continuidade aos projetos e diretrizes previstos no seu plano plurianual (Lopes, 2021).

O texto original da Constituição Federal, promulgado em 5 de outubro de 1988, dispunha expressamente acerca da inelegibilidade dos mandatários do Poder Executivo que pretendessem se eleger para o mesmo cargo na eleição imediatamente seguinte ao que lhe conferiu o primeiro mandato. Segundo a normatização constitucional originária, especificamente no parágrafo 5º do artigo 14 (Brasil), vedava-se de maneira expressa a reeleição para os cargos de presidente da República, governadores de estado e do Distrito Federal e prefeitos.

Com a edição da Emenda Constitucional número 16, de 4 de junho de 1997, foi estabelecido o instituto da reeleição no ordenamento jurídico eleitoral brasileiro. A partir do processo eleitoral de 1998, presidente da República, governador de estado e do Distrito Federal, e os respectivos substitutos, foram autorizados a buscar a reeleição para os mesmos cargos em pleno exercício das funções a eles conferidas na eleição imediatamente anterior. A partir das eleições de 2000, prefeito e substituto passaram a exercer o mesmo direito.

2.3 Estudos empíricos anteriores sobre governança e eleições

Para verificar a amplitude e a adoção dos conceitos elencados na revisão de literatura, esta subseção apresenta levantamento de estudos empíricos anteriores, obtido por intermédio de pesquisa em plataformas eletrônicas, notadamente SciElo, Google Acadêmico, Science Direct e BDTD, utilizando termos relacionados ao estudo, entre eles, governança, governança pública, modelo de reputação, expectativas racionais, prefeitos, governadores, reeleição e gastos públicos. Foram destacados sete estudos, resumidos no Quadro 1, embora utilizem metodologia diversa da adotada nesta pesquisa.

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança e eleições

Ano/autor	Objetivos	Procedimentos metodológicos	Resultados
Queiroz *et al*. (2015)	Avaliar a influência da composição dos gastos públicos sobre a probabilidade de reeleição do grupo político do prefeito, nos municípios nordestinos, no ano de 2012. A reeleição do grupo político foi desmembrada na reeleição do prefeito municipal e de seu partido político, uma vez que o gestor pode alterar a composição dos gastos públicos visando sua reeleição ou a eleição de um correligionário.	Técnica de Regressão logística	As evidências apontaram que os gastos com pessoal e encargos sociais e com investimentos exercem influência positiva significativa sobre a probabilidade de reeleição do grupo político do prefeito. Avaliando as funções orçamentárias, as evidências também apontaram uma relação positiva e significativa para as funções educação e desporto e lazer. A pesquisa concluiu que a composição dos gastos públicos influencia de forma significativa a probabilidade de reeleição do grupo político do prefeito municipal.

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança e eleições (continuação)

Ano/autor	Objetivos	Procedimentos metodológicos	Resultados
De Cassio Rodrigues e Braga Rodrigues (2020)	Analisar a relação entre governança pública e reeleição de prefeitos municipais em Minas Gerais, em 2016, a partir de duas hipóteses: a primeira fundamenta-se no modelo de reputação (Besley; Case, 2003); a segunda, baseia-se na teoria da expectativa racional (Rogoff, 1990).	Modelos de regressão multivariada	A primeira hipótese foi refutada, indicando que não foram encontradas evidências de que exista diferença entre a governança em governos de prefeitos que podem se candidatar à reeleição e naqueles cujos prefeitos não podem fazê-lo. A segunda hipótese foi confirmada, indicando que prefeitos que adotam boas práticas de governança tendem a ser reeleitos, sobretudo em municípios menos populosos e mais pobres.
Amarante (2017)	Investigar os impactos dos incentivos políticos institucionais, captados pelo processo de reeleição para prefeito, sobre o uso efetivo dos recursos públicos nos indicadores de cobertura e qualidade dos serviços de educação e saúde no Brasil, comparando ações de prefeitos que estão no primeiro mandato durante a gestão de 2009 a 2012 – que possuíam incentivos de reeleição, com aqueles que estão no segundo mandato, embasado teoricamente no modelo de construção da reputação, as partir do modelo Besley e Case (1995).	Método de Regressão Descontínua (RD)	Os resultados mostraram que prefeitos em primeira gestão agem para convencer o eleitorado acerca da continuidade de sua gestão, melhorando a cobertura da educação infantil e o IDEB. O modelo de construção da reputação se aplica para estes indicadores: prefeitos que estão em primeiro mandato e possuem incentivos à reeleição se esforçam, pelo do uso efetivo dos recursos públicos nesses indicadores, para mostrar que são administradores competentes, opostamente aos prefeitos em segundo mandato que não possuem incentivos e teoricamente se esforçam menos. Em divergência, não foram achados resultados robustos na área da saúde.

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança e eleições (continuação)

Ano/autor	Objetivos	Procedimentos metodológicos	Resultados
Araújo, Neto e Lima (2020)	A pesquisa teve por objetivo verificar se a qualidade da educação, medida pelo Ideb para o 5º ano do ensino fundamental, influenciou na reeleição dos prefeitos cearenses no ano de 2012.	Análise de regressão para medir a probabilidade de reeleição no Executivo municipal, através do método de Heckman.	Como principal resultado, verificou-se que a qualidade da educação não afetou a probabilidade de os prefeitos serem reeleitos, mas os gastos *per capita* na área educacional influenciaram nos dois últimos anos de mandato do chefe do Executivo. Constatou-se, também, que quanto maior a desaprovação das contas municipais pelo Tribunal de Contas dos municípios do estado do Ceará, maior a probabilidade de reeleição, pode isso refletir a habilidade política do prefeito em conquistar apoio da Câmara de Vereadores, ou também mostrar o quão displicente é o eleitorado em relação à administração pública.

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança e eleições (continuação)

Ano/autor	Objetivos	Procedimentos metodológicos	Resultados
Costa (2018)	O objetivo principal da pesquisa foi avaliar se municípios com prefeitos reeleitos melhoram a eficiência de gestão pública, medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). A pesquisa abrangeu os anos de 2006 a 2015. O referencial teórico utilizado foi a teoria da escolha pública.	Foram utilizados dois modelos estatísticos: um que compara a eficiência entre o grupo de prefeitos reeleitos com o grupo de prefeitos em primeiro mandato; e um segundo modelo, que avaliou o comportamento do indicador de eficiência no ano eleitoral e no ano seguinte à eleição. A pesquisa possui natureza quantitativa, utilizando regressão de dados em painel.	Os dados indicaram que, majoritariamente, os municípios brasileiros possuem um nível de gestão classificada pela Firjan como gestão em dificuldade ou crítica. No primeiro modelo de regressão, os dados apontaram que prefeitos reeleitos possuem uma pontuação melhor que os prefeitos de primeiro mandato. Entretanto, as diferenças entre os desempenhos de prefeitos reeleitos e aqueles em primeiro mandato foram relativamente pequenas. Percebeu-se que os comportamentos ao longo do período analisado das trajetórias do indicador de eficiência foram relativamente semelhantes, indicando pouca diferença entre os dois grupos. Num segundo modelo, o resultado indicou que havia diferenças significativas entre o indicador de eficiência do prefeito no ano da eleição e no ano seguinte à eleição, evidenciando que prefeitos reeleitos atuam visando melhorar a gestão no ano anterior às eleições, com objetivo de maximizar a obtenção de votos. Uma vez reeleitos, a eficiência cai significativamente, reforçando os aspectos discutidos na teoria da escolha pública sobre o oportunismo dos políticos.

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança e eleições (continuação)

Ano/autor	Objetivos	Procedimentos metodológicos	Resultados
Peixoto *et al* (2024)	Para responder a pergunta se o sucesso ou o fracasso de candidatos à reeleição nas prefeituras nas eleições de 2020 foi determinado pelo contexto da pandemia, a pesquisa testou a influência de variáveis de cinco dimensões: características individuais dos postulantes, fatores políticos municipais, questões socioeconômicas e de governança, assim como indicadores contextuais da pandemia sobre o desempenho daqueles que tentaram renovar os seus mandatos. A pesquisa circunscreveu 3032 municípios em que prefeitos participaram da corrida eleitoral.	Análises de comparação de médias, ANOVA, modelos de regressão logística binomial e modelos hierárquicos de dois níveis (multinível).	Foi constatado que influenciaram positivamente à reeleição os seguintes fatores: tamanho da população, gastos de campanha e gastos em saúde e em educação e contratação de médicos durante a pandemia. Como efeitos negativos, foram encontrados a competição eleitoral e o gênero do chefe do executivo. Concluiu-se que os aspectos que, de fato, determinaram a reeleição estão relacionados ao enfrentamento da covid-19, aos atributos individuais do candidato e às características políticas do município, e não a fatores epidemiológicos ligados à pandemia, como casos confirmados ou mesmo óbitos.
Cardoso (2022)	Considerando o comportamento potencialmente oportunista dos governantes, pressuposto pela teoria dos ciclos políticos, e a necessidade de uma gestão econômico-financeira eficiente e eficaz para a boa saúde financeira dos municípios, a pesquisa objetivou investigar os efeitos da condição financeira na probabilidade de reeleição dos prefeitos. Foi composta uma amostra com 568 municípios e analisado o período entre 2016 e 2020.	Técnica de regressão logística	Os resultados do estudo indicaram que o município classificado como de condição financeira sólida apresenta elevação na probabilidade de recondução do respectivo prefeito municipal em cerca de 0,09%, confirmando a hipótese de que quanto mais sólida a condição financeira, maior a probabilidade de recondução do prefeito. Por outro lado, a condição financeira frágil resulta na redução da probabilidade de recondução dos prefeitos municipais em aproximadamente 0,14%, confirmando também a segunda hipótese que previa menor probabilidade de recondução dos prefeitos em municípios com a condição financeira mais fraca.

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Apesar da utilização de procedimentos metodológicos diferentes, os estudos mencionados do Quadro 1 tem objetivos próximos ao deste trabalho, objetivando verificar correlação entre boas práticas de governança, por meio do uso de recursos públicos em áreas de relevância à população, a exemplo da educação e saúde, e o resultado das eleições de gestores em busca de um segundo mandato ou de um mandato a candidato por eles apoiados. São, portanto, estudos empíricos que podem ser comparados.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia da pesquisa

A pesquisa é de natureza quantitativa e tem caráter descritivo-correlacional. Utilizou-se a análise estatística inferencial, visando apontar eventuais correlações entre as despesas por função nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social, e os resultados das eleições do estado do Ceará.

Esta pesquisa é do tipo explicativa porque busca relacionar o comportamento dos eleitores com as atividades desenvolvidas por gestores públicos. Segundo Gil (2021, p. 27), "uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja descrito e detalhado".

Quanto aos procedimentos, é documental. Conforme Gil (2021), os documentos originam-se de diversas fontes, que podem ser classificadas em primárias (legislação, periódicos, correspondências, documentos governamentais etc.), secundárias (trabalhos que se baseiam em outros, que são as fontes primárias, a exemplo de banco de dados, livros, biografias etc.) e terciárias (seleções ou compilações de fontes primárias e secundárias, a exemplo de bibliografias, guias de literatura, resumos etc.). No caso desta pesquisa, serão tratados dados secundários obtidos em relatórios do Tribunal Superior Eleitoral.

3.2 População e amostra

O estudo envolveu a análise dos resultados dos pleitos eleitorais para o cargo político de governador do estado do Ceará, realizados nos anos de 2006, 2010, 2014 e 2018, incluindo, como antes mencionado, as análises técnicas do Tribunal de Contas do estado referentes às prestações de contas do penúltimo ano de cada governo que antecedeu às eleições (2005, 2009, 2013 e 2017). Foi utilizado todo o universo dos dados das eleições, assim como os dados referentes às despesas por função de saúde, educação, segurança pública e assistência social, colhendo, em cada prestação de contas considerada, os dados atinentes aos anos anteriores de cada gestão (gestão 2003/2006, os dados de 2003/2005; gestão 2007/2010, os dados de 2007/2009; gestão 2011/2014, os dados de 2011/2013; e gestão 2015/2018, os dados de 2015/2017).

3.3 Procedimentos de coleta dos dados

Para a análise documental foram utilizados os relatórios das contas de governo dos anos de 2005, 2009, 2013 e 2017, apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, órgão técnico auxiliar do controle externo, nos anos de 2006, 2010, 2014 e 2018, anos das eleições em foco, fornecendo ao eleitor a última análise técnica da eficácia da gestão estadual antes de cada eleição. Obtiveram-se também as despesas orçamentárias executadas por função nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social, extraídas das prestações de contas do estado do Ceará. Outras informações foram obtidas no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a partir do qual se estratificou apenas o estado do Ceará e se obteve a quantidade de votos por município, nas eleições para o cargo de governador.

3.4 Procedimentos de análise dos dados

Inicialmente, foram agrupados os resultados das eleições separando os desempenhos dos candidatos por ano de eleição. Na sequência, foi considerado somente o desempenho – total de votos obtidos pelo candidato dividido pelos votos válidos – do candidato vencedor. Logo após, foi obtido o valor nominal do total das despesas por função nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social, as respectivas médias e o percentual de variação em relação ao ano anterior, a partir das análises de prestações de contas do Tribunal de Contas do estado.

Posteriormente, foi analisada a possibilidade do uso de testes paramétricos por intermédio da verificação do pressuposto de normalidade dos dados, que retrata a aplicação dos testes estatísticos e permite avaliar a normalidade de uma distribuição das variáveis, ou seja, permite verificar se as variáveis seguem ou não uma distribuição normal. Para realizar essa verificação se utilizou os testes de Kolmogorov-Smirnov e de Shapiro-Wilk. Ambos se justificam pelo fato de o universo das informações ser de coletas de indicadores quantitativos e possibilitarem o uso de métodos mais tradicionais (Field, 2020).

Após essa organização, utilizou-se o método de dispersão, para analisar a ocorrência de tendências (lineares ou não), agrupamentos de variáveis, mudanças de espalhamento de uma variável em relação à outra e verificar a ocorrência dos valores discrepantes.

Dessa maneira, teve-se duas opções de análise de correlação via estatística: paramétrica, aplicando a correlação de Pearson, quando os pressupostos de normalidade se confirmarem; ou não paramétrica, com a correlação de Spearman, caso não seja verificado o pressuposto de normalidade dos dados.

Os testes de correlação partem de uma análise descritiva que mede se há e qual é o grau de dependência entre duas variáveis (X e Y), por exemplo. Se o X e o Y aumentam e diminuem quase sempre juntos, há

correlação positiva. Se o X diminui quase sempre que o Y aumenta, ou vice-versa, há correlação negativa. Se os aumentos e quedas no Y não têm efeito sobre o X, não há correlação.

O indicativo que diz se há ou não há correlação, se é positiva ou negativa, é o coeficiente de correlação, que varia de -1 a +1 (Field, 2020). Quanto mais próximo for de 1 ou -1, mais forte é a correlação entre as variáveis. Essa análise fez-se necessária para verificar a aderência entre as principais variáveis com o desempenho das eleições. Todos os cálculos foram efetuados com o suporte das ferramentas Excel versão 2022 e *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 25.0, para análise dos dados.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados levantados neste estudo foram submetidos à análise estatística e os resultados estão apresentados em três tópicos: resultados das eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018; análise do controle externo sobre as despesas nas funções saúde, educação, segurança pública e assistência social e a análise das eleições frente às despesas por função.

4.1 Resultados das eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018

A eleição do ano de 2006 representou o primeiro recorte de análise deste estudo. Observa-se que o governador à época, Lúcio Alcântara, não foi reeleito. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos votos nominais da eleição que foi encerrada no 1º turno.

Tabela 1 – Resultado da eleição governador no Ceará no 1º turno, ano de 2006

Candidato	Votos nominais	Situação	% Votos válidos
Cid Gomes	2.411.457	Eleito	62,38
Lúcio Alcântara	1.309.277	Não eleito	33,88
Renato Roseno	106.184	Não eleito	2,74
Horácio Marques	19.491	Não eleito	0,50
José Maria de Melo	15.274	Não eleito	0,39
Salete Silva	4.165	Não eleito	0,11
Total	3.865.848		100

Fonte: TSE (2022).

Na Tabela 1, verifica-se que o então governador perdeu a eleição tendo recebido 33,88% dos votos válidos, enquanto o candidato eleito obteve 2,4 milhões de votos, representando 62,38% dos votos válidos.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos votos nominais da eleição de governador para o ano de 2010. O governador à época, Cid Gomes, foi reeleito com 61,27% dos votos válidos, no 1º turno.

Tabela 2 – Resultado da eleição governador do Ceará no 1º turno, ano de 2010

Candidato	Votos nominais	Situação	% Votos válidos
Cid Gomes	2.436.940	Eleito	61,27
Marcos Cals	775.852	Não eleito	19,51
Lúcio Alcântara	654.035	Não eleito	16,44
Marcelo Silva	66.271	Não eleito	1,67
Soraya Tupinambá	38.599	Não eleito	0,97
Gonzaga	5.412	Não eleito	0,14
Total	3.977.109		100

Fonte: TRE/CE (2022).

O quantitativo de votos do candidato eleito variou de 2.411.457 em 2006 para 2.436.940 em 2010, mostrando um resultado constante. Observa-se que o ex-governador Lúcio Alcântara teve em 2010 o equivalente a menos de 50% dos votos nominais que obteve em 2006. O segundo colocado, Marcos Cals, obteve 775.852 votos.

A Tabela 3 apresenta o resultado do 1º turno da eleição do ano de 2014. Observa-se que o candidato Camilo Santana era apoiado pelo então governador da época, Cid Gomes, que já havia sido reeleito. O resultado do 1º turno teve uma distribuição dos votos válidos nos dois primeiros candidatos de forma equitativa, apresentando empate técnico com 47,81% e 46,41% dos votos válidos, respectivamente.

Tabela 3 – Resultado da eleição governador do Ceará no 1º turno, ano de 2014

Candidato	Votos nominais	Situação	% Votos válidos
Camilo Santana	2.039.233	2º turno	47,81
Eunício Oliveira	1.979.499	2º turno	46,41
Eliane Novaes	144.507	Não eleito	3,39
Ailton Lopes	102.394	Não eleito	2,40
Total	4.265.633		100

Fonte: TRE/CE (2022).

A Tabela 4 apresenta o resultado do 2º turno da eleição de 2014, no qual o candidato Camilo Santana foi eleito com 2.417.668 votos, representando 53,35% dos votos válidos, e valores nominais similares aos do primeiro colocado eleito nos anos de 2006 e 2010.

Tabela 4 – Resultado da eleição governador do Ceará no 2º turno, ano de 2014

Candidato	Votos nominais	Situação	% Votos válidos
Camilo Santana	2.417.668	Eleito	53,35
Eunício Oliveira	2.113.940	Não eleito	46,65
Total	4.531.608		100

Fonte: TRE/CE (2022).

Observa-se ainda na Tabela 4 que, na disputa do 2º turno no ano de 2014, mais eleitores votaram, tendo um acréscimo de 265.975 votos válidos. O candidato Eunício Oliveira recebeu, no 2º turno, 134.441 votos a mais que no 1º turno, enquanto o candidato Camilo Santana recebeu 378.435 votos a mais que no 1º turno. Verifica-se que os votos do 1º turno

dos candidatos Ailton Lopes e Eliane Novais foram redirecionados para os candidatos Camilo Santana e Eunício Oliveira, bem como os votos dos eleitores que compareceram apenas no segundo turno.

A Tabela 5 apresenta o resultado da eleição para o ano de 2018, concluída no 1º turno e com o governador sendo reeleito com 79,96% dos votos válidos.

Tabela 5 – Resultado da eleição governador do Ceará no 1º turno, ano de 2018

Candidato	Votos nominais	Situação	% Votos válidos
Camilo Santana	3.457.556	Eleito	79,96
General Theophilo	488.438	Não eleito	11,30
Hélio Góis	282.456	Não eleito	6,53
Ailton Lopes	90.611	Não eleito	2,1
Gonzaga	5.060	Não eleito	0,12
Carantino	-	Não eleito	-
Total	4.324.121		100

Fonte: TRE/CE (2022).

Verifica-se na Tabela 5 que o candidato Camilo Santana obteve, no ano de 2018, 1.039.888 de votos válidos a mais do que no 2º turno da eleição do ano de 2014. A eleição teve 207.487 votos a menos do que no 2º turno da eleição de 2014. Entretanto, o total de 4.324.121 votos válidos do ano de 2018 representou uma maior participação de eleitores, comparado aos anos de 2006, 2010 e o primeiro turno de 2014.

Exceto pela eleição de 2006, o resultado eleitoral para governo estadual no Ceará confirma os resultados da pesquisa de Queiroz (2015) pela qual se identifica a maior possibilidade de recondução do mandatário atual do que a de um correligionário.

4.2 Análise do controle externo (TCE) sobre as despesas nas funções saúde, educação, segurança pública e assistência social

Os dados levantados das despesas orçamentárias executadas foram consolidados por cada tipo de função analisada: saúde, educação, segurança pública e assistência social. Para cada função, foram levantados o montante total das despesas executadas apresentadas nas prestações de contas de governo, a variação percentual do montante financeiro gasto em relação ao realizado no ano anterior e a classificação se essa variação representou uma execução financeira decrescente ou crescente. O recorte temporal definido entre 2003 e 2017 está diretamente relacionado ao período dos mandatos imediatamente anteriores às eleições analisadas: 2006, 2010, 2014 e 2018.

Verificou-se nos relatórios técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que não existe um padrão de modelo de análise e de apresentação dos relatórios, o que interfere na forma de apresentação dos dados e verificação comparativa das informações.

Das funções selecionadas para esta pesquisa, observa-se que para os gastos com educação e saúde há limites legais de aplicação de recursos, que define o mínimo de gastos a ser realizado com os referidos serviços públicos. A Tabela 6 apresenta a despesa orçamentária na função saúde, entre 2003 e 2017.

Tabela 6 – Despesa orçamentária na função saúde, entre 2003 e 2017

Anos	Valor total despesa executada contas de governo em R$	Variação % em relação aos anos anteriores	Classificação decrescente / crescente
2003	845.475.246		
2004	987.173.721	16,76%	C
2005	723.363.701	-26,72%	D
2006	880.829.945	21,77%	C
2007	955.738.605	8,50%	C
2008	1.053.275.736	10,21%	C
2009	1.332.701.895	26,53%	C
2010	1.857.008.721	39,34%	C
2011	1.901.027.939	2,37%	C
2012	2.126.755.389	11,87%	C
2013	2.526.840.605	18,81%	C
2014	3.259.138.145	28,98%	C
2015	2.893.429.352	-11,22%	D
2016	2.260.121.163	-21,89%	D
2017	2.388.280.348	5,67%	C

Fonte: TCE (2022).

Verifica-se que, tendo por análise as eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018, os gastos com saúde foram decrescentes no ano de 2005 e crescentes nos anos de 2009, 2013 e 2017. Para maior entendimento dessa constatação da pesquisa, é preciso considerar a evolução dos índices de inflação e índices de correções de preços, para verificação da parcela do crescimento do gasto que estaria relacionada exclusivamente à atualização monetária dos gastos.

Na Tabela 7, tem-se a evolução da despesa orçamentária na função educação entre 2003 e 2017. O limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é de gasto mínimo de 25% na função educação e de 15% na função saúde.

Tabela 7 – Despesa orçamentária na função educação, entre 2003 e 2017

Anos	Valor total despesa executada contas de governo em R$	Variação % em relação aos anos anteriores	Classificação decrescente / crescente
2003	1.394.518.885		
2004	1.453.666.636	4,24%	C
2005	1.511.773.715	4,00%	C
2006	1.783.314.765	17,96%	C
2007	2.124.308.776	19,12%	C
2008	2.468.565.163	16,21%	C
2009	2.995.989.827	21,37%	C
2010	4.150.085.898	38,52%	C
2011	4.337.357.679	4,51%	C
2012	2.406.507.346	-44,52%	D
2013	2.729.114.521	13,41%	C
2014	3.135.883.169	14,90%	C
2015	2.783.480.128	-11,24%	D
2016	3.087.819.493	10,93%	C
2017	3.221.054.622	4,31%	C

Fonte: TCE (2022).

Verifica-se que, tendo por análise as eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018, os gastos com educação foram crescentes nos anos de 2005, 2009, 2013 e 2017. Essa informação também enseja uma análise da evolução dos índices de inflação e índices de correções de preços, para verificação da parcela do crescimento do gasto que estaria relacionada exclusivamente à atualização monetária dos gastos.

A Tabela 8 apresenta a evolução da despesa orçamentária na função segurança pública, entre 2003 e 2017. Observa-se decréscimos dos gastos nos anos de 2011 e 2015. Esses anos representam o primeiro ano de dois mandatos de governador, no período de 2011-2014 (reeleição de Cid Gomes) e 2015-2018 (primeira gestão de Camilo Santana).

Outra análise que se pode destacar é o comparativo nominal do montante gasto com segurança pública em relação à saúde e à educação. Considerando que o debate sobre a segurança pública esteve presente em todos os pleitos eleitorais analisados, percebe-se que a participação dos gastos com essa função pública teve seus principais incrementos no período final do segundo mandato do governador Cid Gomes e no mandato do governador Camilo Santana, na comparação da proporção percentual com os valores gastos com educação.

Tabela 8 – Despesa orçamentária na função segurança pública entre 2003 e 2017

Anos	Valor total despesa executada contas de governo em R$	Variação % em relação aos anos anteriores	Classificação decrescente / crescente
2003	312.004.669		
2004	337.604.392	8,20%	C
2005	388.845.573	15,18%	C
2006	450.389.925	15,83%	C
2007	559.413.666	24,21%	C
2008	617.856.950	10,45%	C
2009	887.921.250	43,71%	C
2010	1.092.026.097	22,99%	C
2011	1.041.223.201	-4,65%	D
2012	1.476.466.582	41,80%	C
2013	1.709.950.270	15,81%	C
2014	2.108.000.101	23,28%	C
2015	2.038.209.948	-3,31%	D
2016	2.150.568.535	5,51%	C
2017	2.452.497.633	14,04%	C

Fonte: TCE (2022).

Na mesma forma ocorrida com os gastos nas funções saúde e educação, constata-se que, tendo por análise as eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018, os gastos com segurança pública também foram crescentes nos anos de 2005, 2009, 2013 e 2017. Esse levantamento poderia também ter sua análise ampliada, comparando-se a evolução dos índices de inflação e índices de

correções de preços, para verificação da parcela do crescimento do gasto que estaria relacionada exclusivamente à atualização monetária dos gastos.

Por fim, a Tabela 9 apresenta a despesa orçamentária na função de assistência social entre 2003 e 2017. Esta função está relacionada aos gastos com os grupos vulneráveis e toda a política de proteção social. Observa-se que essa função tem o menor valor de gastos das funções analisadas. Não foram verificados os dados de 2016 e 2017 nos relatórios técnicos de prestação de contas de governo elaborados e publicados no Portal do TCE. Tal fato demonstra a falta de padrão nos documentos disponibilizados ao público em geral.

Os dados demonstram que os gastos com a função de assistência social não ultrapassaram o montante de 221 milhões de reais, no período de 2003 a 2015.

Tabela 9 – Despesa orçamentária na função assistência social, entre 2003 e 2017

Anos	Valor total despesa executada contas de governo em R$	Variação % em relação aos anos anteriores	Classificação decrescente / crescente
2003	135.913.733		
2004	168.652.504	24,09%	C
2005	120.535.510	-28,53%	D
2006	137.972.080	14,47%	C
2007	133.477.205	-3,26%	D
2008	147.190.455	10,27%	C
2009	150.952.874	2,56%	C
2010	196.347.416	30,07%	C
2011	206.985.524	5,42%	C
2012	184.717.132	-10,76%	D
2013	192.320.138	4,12%	C
2014	220.549.250	14,68%	C
2015	200.273.828	-9,19%	D
2016	Não informado		
2017	Não informado		

Fonte: TCE (2022).

Verifica-se na Tabela 9 que, tendo em análise as eleições de 2006, 2010 e 2014, os gastos com assistência social tiveram acréscimo nos anos de 2005, 2009 e 2013. Os dados de 2017 não estavam disponíveis na época da pesquisa. Na fonte pesquisada, também não foi possível verificar o tipo de despesa que constitui esses gastos, se transferência de renda, custeio finalístico de equipamentos de proteção social ou outros tipos de benefícios públicos.

4.3 Análise das correlações entre eleições dos anos de 2006, 2010, 2014 e 2018 com as despesas por função (saúde, educação, segurança pública e assistência social)

Na análise de correlações, foram analisadas duas massas de dados oriundas da base de dados original. Na primeira, não foram considerados os candidatos (de oposição ou não ao governo) e foram considerados se os investimentos cresceram ao longo do tempo nas rubricas verificadas e se, no ano da eleição, a rubrica cresceu e o candidato eleito foi sinalizado.

Ao se analisar todas as informações pelo método de correlação de Spearman, método mais indicado na presença de não normalidade das variáveis analisadas (Field, 2020), foi identificado não existir qualquer associação que pudesse ser verificada, conforme demonstrado na Tabela 10.

Tabela 10 – Resultado do teste de correlação geral sem restrições

	VOTOS NOMINAIS	SITUAÇÃO_1=ELEITO	% VOTOS VÁLIDOS	DESP. SAUDE	VAR_ SAUDE	SAUDE_ CRESCEU?	DESP. EDU	VAR_ EDU	EDU_ CRESCEU?	DESP. SEG_ PUB	VAR_ SEG_ PUB	SEG_ PUB_ CRESCEU?	DESP. ASS_ SOCIAL	VAR_ ASS_ SOCIAL	ASS_ SOCIAL_ CRESCEU?
VOTOS NOMINAIS	1,000	,681**	,999**	-0,032	-0,182	-0,092	0,046	-0,187	-0,203	-0,050	-0,275	-0,354	0,038	-0,105	-0,051
SITUAÇÃO_1=EEITO	,681**	1,000	,681**	-0,039	0,000	0,100	-0,154	0,000	-0,417	-0,154	0,051	-0,417	-0,049	-0,324	-0,158
% VOTOS VÁLIDOS	,999**	,681**	1,000	-0,050	-0,182	-0,065	0,014	-0,187	-0,203	-0,071	-0,275	-0,354	0,022	-0,105	-0,051
DESP. SAUDE	-0,032	-0,039	-0,050	1,000	0,064	-0,231	,689**	-0,240	-0,354	,914**	-0,152	-0,304	,907**	0,063	0,102
VAR_SAUDE	-0,182	0,000	-0,182	0,064	1,000	,713**	0,112	,618**	0,203	-0,068	,626**	0,405	0,280	,692**	,666**
SAUDE_CRESCEU?	-0,092	0,100	-0,065	-0,231	,713**	1,000	-0,161	0,453	0,284	-0,355	0,453	0,284	-0,074	,583*	,632*
DESP. EDU	0,046	-0,154	0,014	,689**	0,112	-0,161	1,000	0,231	0,101	,764**	-0,152	-0,354	,780**	0,238	0,358
VAR_EDU	-0,187	0,000	-0,187	-0,240	,618**	0,453	0,231	1,000	,608*	-0,152	0,446	0,354	-0,168	,510*	,512*
EDU_CRESCEU?	-0,203	-0,417	-0,203	-0,354	0,203	0,284	0,101	,608*	1,000	-0,253	0,000	0,417	-0,259	,518*	,632*
DESP. SEG_PUB	-0,050	-0,154	-0,071	,914**	-0,068	-0,355	,764**	-0,152	-0,253	1,000	-0,108	-0,152	,808**	-0,035	0,000
VAR_SEG_PUB	-0,275	0,051	-0,275	-0,152	,626**	0,453	-0,152	0,446	0,000	-0,108	1,000	,608*	-0,217	-0,119	-0,102
SEG_PUB_ CRESCEU?	-0,354	-0,417	-0,354	-0,304	0,405	0,284	-0,354	0,354	0,417	-0,152	,608*	1,000	-,518*	0,194	0,158
DESP. ASS_SOCIAL	0,038	-0,049	0,022	,907**	0,280	-0,074	,780**	-0,168	-0,259	,808**	-0,217	-,518*	1,000	0,343	0,307
VAR_ASS_SOCIAL	-0,105	-0,324	-0,105	0,063	,692**	,583*	0,238	,510*	,518*	-0,035	-0,119	0,194	0,343	1,000	,819**
ASS_SOCIAL_ CRESCEU?	-0,051	-0,158	-0,051	0,102	,666**	,632*	0,358	,512*	,632*	0,000	-0,102	0,158	0,307	,819**	1,000

Fonte: dados pesquisa (2022).
Legenda: ** a correlação é significativa no nível 0,01 (1 extremidade); * a correlação é significativa no nível 0,05 (1 extremidade).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 10, para realização desta sumarização utilizou-se todos os dados presentes nas eleições dos anos de 2006, 2010, 2014 e 2018. No mesmo formato, foram utilizados todos os dados do controle externo (TCE) sobre as despesas nas funções saúde, educação, segurança pública e assistência social dos anos de 2003 a 2017.

Como foi destacado, não existem evidências de associação linear com as variáveis orçamentárias e o voto (quantidade ou percentual). Dessa forma, ficou descaracterizada a relação de associação positiva entre as eleições e as despesas analisadas nos referidos períodos, não se modifi-

cando mesmo que sejam tratados de modo individual, eleição por eleição. Outro ponto que chamou atenção é que as despesas estão correlacionadas entre si. Essa evidência afeta a análise, visto que não se pode tratar esse relacionamento observando essas variáveis como diferentes.

Para tentar reafirmar a investigação principal deste estudo, elaborou-se uma nova análise, considerando somente os votos e percentual de votos do candidato eleito, para tentar isolar o efeito dos demais, e se utilizou da sumarização por meio do cálculo de média das variáveis orçamentárias (nas eleições do i utilizou-se o cálculo de média dos anos i, i-1, i-2, i-3). Isso posto, foi verificado que os dados não sumarizados não contribuem para a análise. Na Tabela 11 são apresentadas as correlações de Spearman dessa restrição.

Tabela 11 – Correlação com restrições

	VOTOS NOMINAIS	% VOTOS VÁLIDOS	DESP. SAÚDE	DESP. EDUCAÇÃO	DESP. SEG. PUBLICA	DESP. ASS. SOCIAL
VOTOS NOMINAIS	1	0,974*	0,332	0,062	0,696	-0,927
% VOTOS VÁLIDOS	0,974*	1	0,110	-0,133	0,515	-0,984*
DESP. SAÚDE	0,332	0,110	1	0,827	0,907	0,028
DESP. EDUCAÇÃO	0,062	-0,133	0,827	1	0,680	0,307
DESP. SEG. PUBLICA	0,696	0,515	0,907	0,680	1	-0,384
DESP. ASS. SOCIAL	-0,927	**-0,984***	0,028	0,307	-0,384	1

Fonte: dados pesquisa, 2022.
Legenda: **A correlação é significativa no nível 0,01 (1 extremidade); *A correlação é significativa no nível 0,05 (1 extremidade).

Na Tabela 11, não existem evidências de associação linear com as variáveis orçamentárias despesas com saúde, educação e segurança pública; porém, no voto (quantidade ou percentual), quando observada a variável despesa com assistência social, percebe-se que essa despesa está

correlacionada com o percentual de votos válidos no candidato eleito, com orientação negativa.

Esse resultado traz em si, uma importante reflexão, pois se os candidatos não compreenderem esta correlação negativa, pode-se inferir a possibilidade de perda de votos para a eleição. Depreende-se que a compreensão dessa correlação negativa implica a análise dos processos decisórios e revisão de políticas públicas para essa área. Outro ponto que se pode constatar objetivamente é que, para todos os anos de eleição, houve aumentos nas rubricas verificadas (despesas com saúde, educação, segurança pública e assistência social) e não necessariamente esse fato influiu em uma possível reeleição.

Peixoto *et al*. (2022) defendem que quanto mais elevado for o nível educacional da população, mais difícil é a reeleição. Os elementos desta pesquisa, contudo, não autorizam a inferir essa variável como influente na única hipótese de não reeleição nos anos estudados, qual seja, a do governador, à época, Lúcio Alcântara, no ano de 2006.

Peixoto *et al*. (2024) relatam o efeito positivo entre gastos ao longo do mandato e chances de sucesso eleitoral, e a influência da forma de gestão das políticas públicas (no caso, municipais), notadamente as de educação e saúde, e considerou que, em parte, a performance dos prefeitos é observada mais facilmente pelos eleitores, na medida em que o prefeito é o principal gestor dos serviços públicos diretamente fornecidos à população, fato a fazê-lo uma figura política mais facilmente identificada.

Nesta pesquisa, a figura política em foco foi a do governador, que não mantém, em princípio, pela amplitude regional de suas funções, uma proximidade maior e constante com a população.

Diferentemente do que cita Peixoto *et al*. (2024), apesar da reeleição do então governador Cid Gomes no ano de 2010, da eleição do candidato por ele apoiado (Camilo Santana) no ano de 2014, e da reeleição do então governador Camilo Santana em 2017, e de suas gestões

terem efetuado gastos crescentes com saúde, educação, segurança pública e assistência social, não ficou caracterizada, nesta pesquisa, a relação de associação positiva entre as eleições e aquelas despesas.

Outrossim, no caso da não reeleição do então governador Lúcio Alcântara, houve decréscimo nos gastos com a função saúde, mas acréscimo nas demais funções estudadas. Não há como defender, porém, que esse elemento tenha influenciado a não reeleição dele.

Pressupõe-se que outros fatores, não analisados nesta pesquisa, exerceram influência nas reeleições ocorridas no período estudado, a exemplo do alinhamento político. O estudo de Araújo, Neto e Lima (2020) ratifica essa conclusão quando esclarece que o alinhamento político, seja com o Governo Estadual ou Federal, facilita o acesso aos recursos ou programas que se desdobram em maior percentual de votação e possibilidade de reeleição.

Por fim, destaca-se que a possibilidade de aumentar despesas correntes para ganhar votos, hipótese abordada na literatura usual de ciclos políticos eleitorais, também não foi constatada à semelhança do estudo de Araújo, Neto e Lima (2020). Conjectura-se que o aumento do volume de gastos não é determinante, mas a qualidade desses gastos pode ser. Parte dos aumentos com essas despesas podem ser oriundos de efeitos da economia, de gastos com pessoal e encargos e faltarem investimentos em custeio e manutenção para que essas atividades sejam desenvolvidas adequadamente e isto ser um ponto crítico na ótica do eleitor.

5 CONCLUSÕES

O presente estudo teve por objetivo geral analisar as práticas de governança por meio das principais despesas orçamentárias (saúde, educação, segurança pública e assistência social) nos governos do estado do Ceará frente ao resultado das eleições para governador nos pleitos de 2006, 2010, 2014 e 2018. Para tanto, foram propostos dois objetivos específicos,

pelos quais foi identificada a evolução das despesas orçamentárias nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social, a partir das prestações de contas submetidas ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará; e constatado que, nas eleições de governador consideradas, a implementação de boas práticas, evidenciada pelo incremento dos gastos em despesas principais, não teve correlação positiva com referidas despesas.

Verificou-se, por outro lado, que as despesas com assistência social tiveram uma correlação negativa com os resultados das eleições, ainda que o montante das despesas nessa função tenha representado o menor valor de gasto público entre as funções analisadas.

Quanto às hipóteses adotadas neste estudo, considera-se confirmada a primeira delas, que se funda no modelo da reputação, segundo o qual se admite que a possibilidade de reeleição influencia os gestores a adotarem boas práticas de governança pública. Para a segunda hipótese, que adota a teoria das expectativas racionais, a qual considera que gestores que adotam boas práticas de governança pública tendem a ser premiados pelo eleitorado com a reeleição, não houve confirmação.

Nesse contexto, a questão de estudo, que indaga qual a influência das práticas de governança identificadas no último ano de gestão para o resultado das eleições para governador nos pleitos de 2006, 2010, 2014 e 2018, pode ser respondida no sentido de que as boas práticas de governança, quando observadas na perspectiva dos gastos orçamentários com saúde, educação, segurança pública e assistência social, não influenciaram o resultado das eleições estaduais no período estudado.

Pode-se concluir, portanto, que as práticas de governança, analisadas na perspectiva dos gastos orçamentários realizados no último ano de mandato nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social, não estão relacionadas necessariamente com a reeleição do governante nem com a condição de eleger o seu sucessor, ainda que este esteja sob a motivação de elevar esses gastos na iminência do sufrágio.

Para além da presunção da falta de capacidade técnica do eleitor para interpretação dos dados sobre gastos públicos, e da probabilidade de existência de outros fatores capazes de induzi-lo em seu voto, evidenciou-se nesta pesquisa a falta de transparência, uniformidade e celeridade das informações técnicas, que podem ter afetado negativamente a formação de um juízo político mais apropriado nas eleições consideradas.

Entre os fatores supracitados estão a propaganda eleitoral, o desinteresse pessoal, os aspectos emocionais, os compromissos eleitorais, as características políticas do município, o gênero do candidato, a força política anterior e a diferença das despesas de campanha.

Este estudo contribuiu para desconstruir a certeza de que a maior aplicação de receitas públicas em áreas de larga relevância social estaria sempre relacionada a um resultado positivo em eleições, bem como para chamar a atenção para a qualidade dos relatórios técnicos emitidos pelos Tribunais de Contas. Em sentido contrário ao alcançado nesta pesquisa, nos estudos de Queiroz (2015), Amarante (2017) e Rodrigues e Rodrigues (2020) foi constatada uma correlação positiva.

Constituíram-se limitações ao estudo algumas lacunas existentes nas informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e pelo governo do estado do Ceará. Os documentos publicizados para o controle social do cidadão não obedecem a um padrão de análise, e as informações referentes ao período possuem divergência de dados, se comparadas em documentos diferentes ou por outras fontes de informação.

Por conseguinte, vislumbra-se como propício o aprofundamento em pesquisas futuras sobre as motivações da escolha eleitoral por parte do cidadão e a expectativa do cidadão quanto à eficiência da governança, bem como a aplicação em outros estados brasileiros e a repetição da pesquisa com a utilização de outras variáveis (estabilidade fiscal, combate à corrupção, investimentos em infraestrutura, investimentos em saneamento básico e regionalização de gastos públicos).

REFERÊNCIAS

AMARANTE, J. C. A *et al*. **Impactos dos incentivos políticos institucionais sobre a melhoria dos serviços públicos municipais**: evidências a partir do processo de reeleição dos prefeitos no Brasil. 2017. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12411. Acesso em: 28 set. 2022.

ARAÚJO, F. A. S. de; NETO, P. de M. J.; LIMA, A. P. P. Qualidade da educação e probabilidade de reeleição: um estudo nos municípios do Ceará no ano de 2012. **Revista Controle**: doutrina e artigos, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 122-150, jan./jun. 2020.

BERGAMINI, J. C. L.; SOUZA, J. A. Governança no ambiente público: análise dos reflexos na administração pública. **Inc. Soc**. Brasília, DF, v. 15 n. 2, p. 15-25, jul./dez. 2022.

BESLEY, T.; CASE, A. Political institutions and policy choices: evidence from the United States. **Journal of Economic Literatur**e, v. 41, n. 1, p. 7-73, 2003. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/002205103321544693. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos estudos Cebrap,** p. 9-21, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/9K5PyP8FrPjfByKsFb46s3k/?lang=pt. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997. Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2017b. Disponível em: https://goo.gl/CosBd2. Acesso em: 16 ago. 2023.

CARDOSO, R. de S. **Efeitos da condição financeira governamental na probabilidade de reeleição de prefeitos brasileiros**. Dissertação (Mestrado em ciências contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2022.

DE CÁSSIO R. A.; RODRIGUES, S. B. Governança pública e reeleições municipais em Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5682/5195. Acesso em: 13 jun. 2022.

FIELD, A. **Descobrindo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Penso Editora, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed., 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2021.

LOPES, A. L. Avanços, Retrocessos e Perspectivas do Sistema Eleitoral Brasileiro. **Revista FAPAD**: Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, v. 1, n. 2, p. e040-e040, 2021.

LUGOBONI, L. F.; MARQUES, M. Governança pública e sustentabilidade em instituições de ensino. **Revista Gestão Organizacional**, v. 15, n. 2, p. 64-83, 2022.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **The review of economic studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2296528. Acesso em: 13 jun. 2022.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a Ifac: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. **Nucleus**, v. 15, n. 1, p. 351-366, abr. 2018.

PEIXOTO, V. M.; LEAL, J. G. R. P.; MARQUES, L. M.; SOUZA, R. B. Reeleição de prefeitos e o enfrentamento à pandemia de covid-19 em 2020. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, 2024.

PEREGO, F. L.; ARANA, A. R. A.; SANTOS, S. S.; ULIANA, M. R. Governança pública: uma nova relação entre o estado e a sociedade. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v. 6, p. 33-49, jan./dez. 2022.

QUEIROZ, D. B. **Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais**: um estudo nos municípios brasileiros no ano de 2012. 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19215/1/2015_DimasBarretodeQueiroz.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/tceteixeira/files/51_aer90.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

SILVA, L.; COSTA, C.; CASTRO, M.; ARAUJO, E. (2023). A Reeleição e a eficiência dos municípios brasileiros sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública. **Revista De Contabilidade Da UFBA**, v.15, n. 1, e2123. Disponível em: https://doi.org/10.9771/rcufba.v15i0.54207. Acesso em: 16 ago. 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado. **Documentos de contas do governo**. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo Acesso em: 5 set. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicada a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [*S. l.*], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089. Acesso em: 5 set. 2022.

TSE. **Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2018**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018. Acesso em: 5 set. 2022.

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

A protocolar transparência das determinações dos Tribunais de Contas brasileiros: uma oportunidade de aprimoramento da *accountability*

The formalist transparency of Brazilian Courts of Accounts determinations: an opportunity to improve accountability

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.947

Leonardo de Guimarães Santiago[1]
André da Silva Goes[2]
Gustavo Henrique Petean[3]
Solon Beviláqua[4]

RESUMO

Este artigo analisou como são divulgadas as informações sobre as determinações exaradas pelos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros aos entes da administração estatal, sob a perspectiva da disponibilização de dados estruturados capazes de instrumentalizar modelos de *accountability*. Estudos demonstram que a qualidade da transparência conferida aos resultados das fiscalizações das entidades oficiais de auditoria é capaz de colaborar para a

1 Mestre em administração pública pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em auditoria governamental e economia do setor público pela UniLeya e bacharel em administração pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Integrante da carreira de gestão governamental de Goiás desde 2004, atuou em cargos de direção e chefia de vários órgãos da administração estadual. Atualmente é chefe de gabinete de conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO). E-mail: leonardogsantiago@gmail.com

2 Mestre em administração pública pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em auditoria e gestão governamental pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO) e Bacharel em ciência da computação pela PUC/GO. Integrante da carreira de gestão governamental de Goiás desde 2002, foi superintendente e subchefe da Controladoria Geral do Estado. Atualmente é assessor técnico especial de conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO). E-mail: andresgoes@gmail.com

3 Doutor em administração, professor da Universidade Federal de Goiás (UFG) e vice-coordenador do programa de Mestrado Profissional de Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da UFG. Coordena o Grupo de Pesquisa Motyrõ – trabalho, questão social e direitos humanos na periferia do capitalismo. Interesse de estudo e pesquisa: saúde do trabalhador, teletrabalho, teoria crítica das organizações, epistemologia, administração pública, políticas públicas e trabalho e educação. E-mail: gustah@ufg.br

4 Doutor em psicologia, pós-doutorado em Gestão e Graduação em administração. Professor da Universidade Federal de Goiás, Coordenador de Projetos de extensão junto à Receita Federal, Marinha do Brasil e Tribunal de Justiça de Goiás. E-mail: solbev@gmail.com

efetiva correção das disfunções verificadas. Nesse sentido, empreendeu-se pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, realizada por meio da análise dos *websites* e aplicação de questionários nos 33 TCs brasileiros, com o objetivo de verificar os mecanismos de organização dos dados sobre as determinações e a forma como são disponibilizados à sociedade. Como resultado, identificou-se que: mais de 93% das Cortes de Contas brasileiras disponibilizam informações sobre suas determinações de maneira formalista e fragmentada, tornando complexa a consulta e o exercício da *accountability* vertical por potenciais grupos de interesse; 41,7% dos tribunais que responderam o questionário, afirmaram não organizar os dados inerentes as suas determinações para utilização interna, o que cria um desafio para que seus próprios auditores tenham uma visão panorâmica da "agenda de obrigações" imposta aos órgãos jurisdicionados; e mesmo entre os 14 TCs que afirmam organizar bancos de dados sobre suas determinações, apenas um deles divulga livremente as informações aos cidadãos em geral. Assim, trata-se de trabalho alinhado às pesquisas que sugerem déficit de permeabilidade dos TCs brasileiros, mas que também oferece perspectiva prática de redução desta lacuna por meio da tecnologia.

Palavras-chave: *accountability*; transparência; tribunais de contas; determinações.

ABSTRACT

This paper analyzes how the determinations imposed by the Brazilian Courts of Accounts (TCs) on state administration entities are disseminated, from the perspective of providing structured data capable of instrumentalizing accountability models. Studies have shown that the quality of transparency given to the results of inspections by official auditing bodies can help to effectively correct the dysfunctions found. To this end, a descriptive, qualitative study was carried out by analyzing the websites and applying questionnaires to the 33 Brazilian TCs, with the aim of verifying the mechanisms for organizing data on determinations and how they are made available to society. As a result, it was identified that more than 93% of the Brazilian

Courts of Accounts provide information about their orders in a formalistic and fragmented way, making it complex for potential interest groups to consult and exercise vertical accountability; 41.7% of the courts that answered the questionnaire stated that they do not organize the data inherent in their orders for internal use, which creates a challenge for their own auditors to have a panoramic view of the "agenda of obligations" imposed on the bodies under their jurisdiction; and even among the 14 TCs that claim to organize databases on their orders, only one freely discloses the information, to the general public. Thus, this work is in line with research suggesting a deficit in the permeability of Brazilian CTs, but it also offers practical prospects for reducing this gap through technology.

Keywords: accountability; transparency; courts of auditors; determinations.

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

Data de submissão: 22/03/2024
Data de aprovação: 19/08/2024
Data de versão final: 17/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle externo brasileiro foi constituído de forma a possibilitar aos seus Tribunais de Contas o protagonismo do estímulo à *accountability* (Loureiro *et al*., 2009). Entre as várias oportunidades de materialização desta latência conceitual, observa-se que a melhoria da transparência conferida às decisões dessas entidades pode colaborar para a instrumentalização do monitoramento da administração estatal.

Isso porque a adequada publicização dos resultados das fiscalizações pelos órgãos oficiais de auditoria tem o potencial de sistematizar devolutivas à sociedade sobre as disfunções verificadas e as correções exigidas da administração pública, ampliando a probabilidade de que sejam efetivamente tratadas pelos gestores responsáveis (Acker; Bouckaert, 2019; Torres; Yetano; Pina, 2019). Por outro lado, a não disponibilização

das informações, limitações de acesso ou dificuldades de consulta podem prejudicar a utilização dos dados por grupos interessados, reduzindo as possibilidades de acompanhamento e cobrança sobre os gestores públicos (Abrucio; Loureiro, 2005; Viegas *et al*., 2022).

Examinamos neste estudo como são tratadas e divulgadas as informações sobre as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros, sob a perspectiva da facilitação da *accountability*, especialmente em relação as suas determinações, itens dos julgamentos que tratam das exigências impostas aos gestores públicos para correção das disfunções verificadas nos processos de fiscalização.

Para tanto, empreendeu-se uma pesquisa descritiva levada a efeito em levantamento de abordagem qualitativa, na qual, por meio da observação dos *websites* e envio de questionários a todos os 33 TCs brasileiros, foram avaliados requisitos de organização e forma de divulgação dos dados inerentes às determinações exaradas.

Os resultados indicam prevalência de divulgações formalistas e fragmentadas, com reduzido ou nenhum nível de tratamento e organização de bancos de dados, mesmo para utilização interna em alguns casos, sinalizando prejuízos não apenas ao exercício do controle da administração pela sociedade, como para o próprio desempenho institucional de alguns Tribunais de Contas.

Este artigo se estrutura a partir da perspectiva da literatura acerca do impacto efetivo das instituições oficiais de auditoria e sua relação com a *accountability*, sobretudo no sentido do potencial de aprimoramento da administração pública nos sistemas democráticos. Em seguida, são apresentados o método utilizado na pesquisa e os resultados alcançados, a partir dos quais são avaliadas as implicações e apontadas novas frentes de pesquisa capazes de ampliar o domínio sobre o problema.

2 *ACCOUNTABILITY*, A SOCIEDADE COMO AGENTE DE CONTROLE

O conceito de *accountability* envolve o encargo de responder por incumbências designadas por terceiros (Kluvers; Tippett, 2010). Do ponto de vista das democracias, abrange o arcabouço que impõe ao agente público a obrigação de submeter sua gestão ao escrutínio contínuo dos cidadãos (Urbinati, 2006) ou de quaisquer outras partes interessadas (Busuioc; Lodge, 2017; Koppell, 2005; Romzek; Leroux; Blackmar, 2012), cuja resposta pode assumir a forma de recompensas ou sanções (Abrucio; Loureiro, 2005; Bovens; Wille, 2021).

Os estudos seminais classificaram como *accountability* vertical àquela relativa à participação da sociedade em geral, materializada em última instância nas próprias eleições, incumbindo a sua vertente horizontal às instâncias de controle formal estabelecidas pelo ordenamento jurídico (O'Donnell, 1998), por exemplo, o exercido pelos Tribunais de Contas.

Posteriormente, a literatura apresentou novas analogias apontando outras possibilidades de *accountability*, como a híbrida (Goetz; Jenkins, 2001), a relacional (Moncrieffe, 2011) e a transversal (Fox, 2015), todas essas com ênfase em múltiplas formas de interação entre as estruturas de poder e a sociedade para o exercício conjunto do controle sobre os agentes públicos, tendo como fundamento a transparência e a cooperação mútua (Schommer *et al*., 2015), com o objetivo de desenvolver um padrão consistente de governança democrática (Filgueiras, 2018).

2.1 As entidades oficiais de auditoria e seu impacto no processo de accountability

Partícipes da estrutura formal de controle (*accountability* horizontal), as principais entidades oficiais de auditoria de cada país são conhe-

cidas internacionalmente como *Supreme Audit Institutions* (SAIs) e, a despeito das especificidades locais, costumam ser estruturadas para atuar de forma independente (Hazgui; Triantafillou; Christensen, 2022) para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e evidenciar desvios (Gustavson; Sundström, 2018), tentar corrigi-los (Reichborn-Kjennerud; Vabo, 2017; Wilkins, 2016) e responsabilizar direta ou indiretamente os agentes envolvidos (Viegas *et al*., 2022).

Embora a maioria dos estudos envolvendo a auditoria pública seja realizada no contexto das SAIs, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), existem também em muitos países a necessidade de subdivisão da estrutura de auditoria oficial em entidades regionais de auditoria (RAIs), como os TCs estaduais e municipais do Brasil (TCEs e TCMs), que funcionam sob os mesmos princípios basilares a partir dos quais se distribui as competências de fiscalização sobre os órgãos (Torres; Yetano; Pina, 2019).

Podem ser classificadas em duas famílias principais, as com formato de Tribunais de Contas (modelo Napoleônico) e as configuradas como Auditorias ou Controladorias Gerais (modelo Westminster) (Dye; Stapenhurst, 1998).

No Brasil, adota-se a tradição francesa das Cortes de Contas, na qual um colegiado de característica judicial delibera com competência para impor sanções e determinações aos administradores públicos, ao contrário do segundo modelo, em que o órgão fiscalizador reporta seus achados a outros entes, para que eventualmente imponham penas ou promovam mudanças na gestão (Carvalho; Rodrigues, 2018).

Independente do modelo, estudos revelam que a performance efetiva dessas instituições não é tão evidente (Reichborn-Kjennerud; Vabo, 2017), a exemplo da fragilidade dos indícios de impacto observados na Estônia (Raudla *et al*., 2016) e nas auditorias operacionais na França (Morin, 2016).

Todavia, a depender de estratégias e do contexto de atuação, SAIs e RAIs podem sim oferecer contribuições para a qualidade e transparência

na gestão dos gastos públicos (Drăgușin; Pitulice; Stefănescu, 2021; Reichborn-Kjennerud *et al*., 2019) e o incremento da eficiência do governo (Reichborn-Kjennerud; Johnsen, 2018).

Especificamente em países periféricos, as entidades oficiais de auditoria já se mostraram capazes de contribuir para a garantia da estabilidade financeira (Karabayev *et al*., 2021), para o aprimoramento sustentável do regime democrático (Gustavson; Sundström, 2018) e para o desenvolvimento da administração pública (Yetano; Castillejos, 2019).

Em linhas gerais, a comunidade acadêmica tende a reconhecer a capacidade potencial dessas instituições para promover a *accountability* nos estados democráticos, por meio do estímulo à transparência, avaliação do desempenho estatal e apuração de corrupção (Bovens; Wille, 2021).

Ocorre que além da competência legal para se impor aos órgãos públicos, condição fundamental, mas insuficiente *per se* (Torres; Yetano; Pina, 2019), importa também que desenvolvam mecanismos para tentar comprometer os gestores públicos com os resultados das auditorias (Bovens; Wille, 2021), entre eles, disponibilizar de forma competente os resultados de suas fiscalizações no sentido de provocar repercussões políticas (Johnsen, 2019).

2.2 SAIs e RAIs – transparência, reputação e *accountability*

Mesmo nos ambientes democráticos, é comum observar lacunas no desenho da estrutura institucional voltada à *accountability*, uma vez que as entidades projetadas para exercer o controle não costumam ser sujeitos passivos dos mecanismos formais de monitoramento (Viegas *et al*., 2022).

Em se tratando das SAIs e RAIs, a necessidade de preenchimento desse hiato advém dos riscos de que seus membros atuem de forma pouco independente (Gustavson; Sundström, 2018; Lassou; Hopper; Ntim, 2021), mantenham relações de barganha com outros agentes públicos (Castro; Ansari, 2017; Hidalgo; Canello; Lima-De-Oliveira, 2016; Loureiro; Teixeira; Prado, 2008), ou mesmo que contribuam diretamente com

a corrupção (Lino; Aquino, 2020; Neu; Everett; Rahaman, 2013; Roberts, 2015; Sikka; Lehman, 2015).

No caso brasileiro, a partir do início da década de 2010, parte da sociedade civil se mobilizou para discutir sobre a organização e a legitimidade dos TCs (Luz; Filho; Sousa, 2021), sugerindo ser importante que as Cortes de Contas brasileiras também adotassem estratégias em busca relevância e valor público (Cordery; Hay, 2019).

De fato, independentemente de sua natureza, pessoas e organizações almejam a aprovação do seu público (Romzek; Leroux; Blackmar, 2012), mesmo porque eventuais avaliações negativas de interlocutores destacados podem comprometer a evolução de seus projetos futuros (Busuioc; Lodge, 2017).

Isso faz com que a reputação seja reconhecidamente um fator decisivo no comportamento humano (Busuioc, 2016; Gilad, 2015), notadamente nos aspectos relativos à *accountability* das democracias, já que agentes políticos costumam ser sensíveis às opiniões dos eleitores (Bovens; Goodin; Schillemans, 2014; Carpenter; Krause, 2012).

Nessa perspectiva, é possível que o valor público atribuído aos TCs seja alcançado a partir da promoção dos seus achados de auditoria, que por sua vez podem despertar o apetite de grupos de interesse influentes, como integrantes da oposição ou da própria imprensa, que poderão induzir a autoridade a agir no interesse de preservar sua reputação. Como exemplo, na Europa, cujas pressões externas já contribuíram para implantação de reformas propostas por SAIs (Torres; Yetano; Pina, 2019) e responsabilização de envolvidos (Raudla *et al*., 2016).

Com efeito, as auditorias podem não alcançar resultados práticos justamente por não receberem o empuxo de pressões externas (Johnsen *et al*., 2019), talvez por isso algumas SAIs se esforçam para estimular o interesse de agentes do legislativo e da imprensa (Parker, Schmitz; Jacobs, 2021).

Entretanto, ainda que algumas descobertas de auditorias já tenham se mostrado excelentes fontes de audiência (Bringselius, 2018), é possível

que atores influentes possam deixar de priorizar determinados temas que julguem de menor apelo popular.

Ainda assim, a adequada divulgação dos resultados das auditorias ao público pode servir para mobilizar grupos de interesse específico, ligados, por exemplo, à saúde, ao meio ambiente ou à educação, com o propósito de utilizar as informações para defender suas pautas e pressionar por resultados (Reichborn-Kjennerud; Vabo, 2017), o que também pode incrementar a probabilidade de reação da administração, uma vez que a participação de fóruns especializados também aumenta a chance de priorização das demandas pelos gestores públicos (Aleksovska; Schillemans; Grimmelikhuijsen, 2022).

Percebe-se, portanto, que o resultado do trabalho de SAIs e RAIs pode ser influenciado positivamente pelo seu relacionamento com a sociedade, desde que promovam o estímulo de interações, sejam elas cooperativas ou competitivas, orientadas ao uso das informações de auditoria como instrumento de *accountability* (Johnsen *et al*., 2019), conforme o modelo retratado na Figura 1, no qual as entidades de auditoria reportam os problemas identificados ao governo, esperando que sejam efetivamente tratados pelos gestores públicos; informam também a sociedade, na expectativa de que seu valor institucional seja reconhecido; e o governo atua na correção das disfunções, com o objetivo de ser bem avaliado pelos eleitores.

Figura 1 – Entregas e expectativas catalisadoras da *accountability*

Fonte: elaborada pelos autores (2023).

Nesse sentido, ainda que a mera acessibilidade digital, quando associada a mecanismos de *accountability*, possa ser relacionada à redução de irregularidades no setor público (Kock; Gaskins, 2014; Nascimento *et al*., 2019) e também associada à melhoria da governança (López-Arceiz; Bellostas; Rivera, 2017), é preciso destacar que a qualidade do que se divulga tem relevância ainda maior no desenvolvimento de um ambiente democrático de efetivo controle da atividade estatal (Abrucio; Loureiro, 2005; Viegas *et al*., 2022).

Assim, o avanço nessa matéria reclama agentes públicos comprometidos a não se limitar aos aspectos meramente formais da transparência e que se empenhem em oferecer acesso pleno e funcional às informações (Batista; Rocha; Santos, 2020; Rodrigues, 2020), em especial os que representam os Tribunais de Contas do Brasil, alvo de críticas por se mostrarem formalistas e pouco permeáveis à sociedade (Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020).

3 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada em uma abordagem qualitativa, com objetivos descritivos, por meio de estudo exploratório de levantamento que se desdobrou no cotejo entre os critérios de qualidade esperados e a observação dos *websites* e das respostas aos questionários enviados aos 33 Tribunais de Contas em funcionamento no Brasil, cujos resultados foram analisados em conjunto para que o estudo se processasse a partir de múltiplas observações que serviram como complemento e triangulação dos dados (Denzin; Lincoln, 2005).

Considerando o caráter mais generalista de estudos anteriores sobre a transparência das Cortes de Contas brasileiras e em função da especificidade focal do objeto de estudo, optou-se pela utilização de adaptações dos instrumentos de pesquisa.

Assim, a partir do conceito de avaliação temática proposta por Tranfield, Denyer e Smart (2003), categorizaram-se aspectos determinantes da qualidade esperada para a transparência conferida às determinações dos TCs, que por sua vez subsidiaram a aplicação de modelo de análise inspirado em Raupp (2014), conforme observado no Quadro 1, balizador inicial do questionário e da matriz de avaliação dos portais eletrônicos.

Quadro 1 – Padrão de análise dos requisitos

Variável	Atendimento
Divulga o texto integral das decisões por consulta individual dos processos.	Formal
Trata e armazena informações das decisões em bancos de dados.	Gerencial
Trata e armazena informações sobre o cumprimento das decisões em bancos de dados.	Gerencial
Disponibiliza ferramentas de consulta por item decisório ao gestor público.	Gerencial
Disponibiliza ferramentas de consulta por item decisório ao cidadão por órgão.	*Accountability*
Disponibiliza ferramentas de consulta por item decisório ao cidadão por tema.	*Accountability*
Disponibiliza ferramentas de consulta por item decisório ao cidadão por período.	*Accountability*
Disponibiliza ferramentas de consulta por item decisório ao cidadão por atendimento.	*Accountability*

Fonte: adaptado do modelo de Raupp (2014).

Em sequência, desenvolveu-se uma matriz para avaliação dos portais, conforme ilustrado no Quadro 2, contendo campos para o registro das seguintes informações: nome do tribunal; se o teor integral das decisões é divulgado; link de acesso para pesquisa do teor individual das decisões; se é disponibilizada ferramenta gerencial com filtros para consulta dos itens decisórios contidos nas decisões; que tipo de item decisório pode ser consultado; se os itens decisórios podem ser consultados por período, por órgão jurisdicionado ou se o cumprimento da determinação pelo órgão jurisdicionado é divulgado; e a data da pesquisa.

Quadro 2 – Simulação de preenchimento da matriz de avaliação dos *websites*

ORD	ENTIDADE DE AUDITORIA	Divulgação protocolar sobre determinações		Divulgação Promotora de *Accountability* sobre itens decisórios						Data da Pesquisa
		Teor textual integral das Decisões? (S/N)	Link para consulta por processo	Outra ferramenta de consulta dos itens decisórios (S/N)	Que Item Decisório?	Por período? (S/N)	Por Jurisdicionado? (S/N)	Se foi atendida pelo órgão? (S/N)	Link para consulta esparçadas decisões	
1	Tribunal de Contas do Estado do Acre	Sim	http://corporativo.tce.ac.gov.br/eLegis/grid_Legislacao/?varUnidade=402&varTipo=12	Não						17/03/2023
2	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	Sim	https://www.tceal.tc.br/view/consulta-jurisprudencia.php/	Não						17/03/2023
3	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	Sim	https://www.tce.ap.gov.br/decisoes_consulta	Não						17/03/2023
4	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Sim	https://servicos.tce.am.gov.br/servicos/pages/processo/consulta_avancada.jsf	Não						16/03/2023

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Durante as avaliações dos portais, realizadas no mês de março de 2023, foram observados os conteúdos disponibilizados nos menus e cam-

pos de busca identificados com os seguintes termos: transparência, painel de informação, ferramenta, fiscalizações, auditorias, controle social, observatório, decisões, deliberações, determinações, recomendações, agenda de obrigações e obrigações do jurisdicionado/gestor/órgão. Os *websites* de todos os 33 Tribunais de Contas brasileiros foram analisados.

Quanto ao questionário, seguindo orientações de Goode e Hatt (1972) e Mattar (1994), optou-se por uma fase pré-teste para correção de eventuais fragilidades, na qual as perguntas foram submetidas previamente a quatro auditores líderes ou ex-líderes de unidades distintas de um dos Tribunais de Contas aos quais os pesquisadores conseguiram acesso (TCE de Goiás), com o objetivo de assegurar clareza e objetividade às questões. Realizados os ajustes necessários, o *link* de acesso à ferramenta Google Formulários foi encaminhado aos 33 Tribunais de Contas por meio da protocolização de Pedidos de Acesso à Informação, forma de requisição disciplinada pela Lei nº 12.527/2011.

Na tentativa de obter maior comprometimento com as respostas, optou-se por exigir no formulário o preenchimento da identificação do servidor e da unidade de lotação do respondente em cada Tribunal, ao tempo em que também foi assumido o compromisso de não divulgação individualizada das respostas fornecidas por cada entidade.

Entre os respondentes indicados pelos TCs, prevaleceram servidores vinculados às unidades organizacionais diretamente responsáveis pelas fiscalizações (45,83%), seguidos, respectivamente, por colaboradores lotados em unidades de assessoramento técnico (20,83%); Secretarias Gerais (16,67%), órgãos de direção superior (12,5%) e Gabinete de Conselheiro (4,17%), como mostra o detalhamento da Tabela 1:

Tabela 1 – Lotação dos respondentes indicados pelos Tribunais de Contas

Unidade Organizacional	Qtd.
Secretarias/Diretorias de Controle Externo	11
Assessorias Técnicas	5
Secretarias Gerais	4
Órgão de Direção Geral da Instituição	3
Gabinete de Conselheiro	1
TOTAL	24

Fonte: elaborada pelos autores (2023).

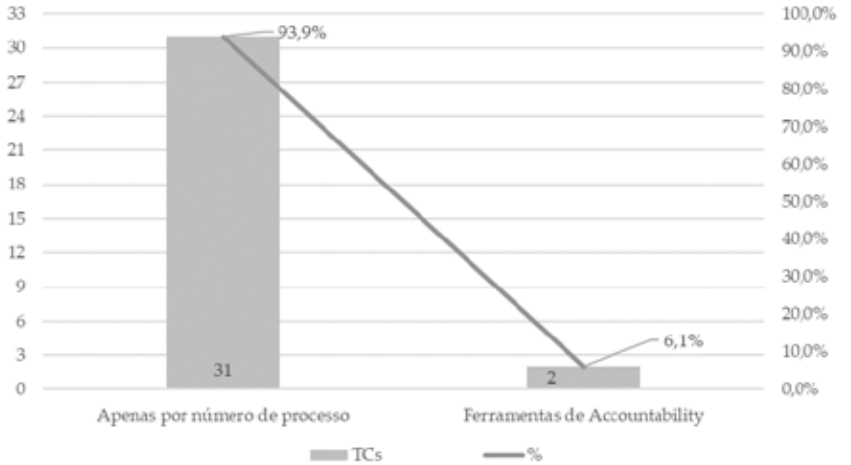
Entre julho de 2022 e fevereiro de 2023, representantes de 24 Tribunais de Contas responderam ao questionário, o que corresponde a 72,7% do total de Cortes de Contas, sete TCs se mantiveram inertes sem apresentar qualquer forma de negativa ou resposta, e dois TCs se declararam por meio de negativas formais à apresentação de resposta ao questionário.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme o Gráfico 1, a avaliação dos portais demonstrou que 31 dos Tribunais pesquisados disponibilizam nos *websites* suas decisões apenas na sua forma integral, utilizando um modelo de busca e consulta individual por processo.

Nesse formato, os interessados precisam tentar identificar, entre milhares de processos, o objeto e a relevância de cada procedimento de fiscalização, buscando no bojo do corpus textual das peças processuais as decisões e as informações sobre o que a Corte de Contas deliberou para a administração, caso a caso, sem oferecer qualquer pré-tratamento de dados, tampouco ferramentas de busca que facilitem o exercício da *accountability*.

Gráfico 1 – Padrão de transparência dos itens decisórios



Fonte: elaborado pelos autores a partir da pesquisa nos *websites* (2023).

Ao constatar que o padrão de divulgação pública das determinações dos TCs brasileiros é predominantemente protocolar, e que 93,9% dos seus portais não oferecem ferramentas de busca estruturadas sobre as correções de irregularidades impostas aos gestores públicos, a pesquisa vai ao encontro da percepção de pouca permeabilidade à sociedade e de falta de patrocínio à *accountability* pelas Cortes de Contas brasileiras verificadas por Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020).

No lado oposto, e dignos de nota por se apresentarem como exceções, apenas dois TCs disponibilizam em seus *websites* ferramentas que apresentam tais informações com algum tipo de tratamento e apoio à consulta.

O Tribunal de Contas do Paraná oferece um mapa interativo que permite a consulta das recomendações exaradas (decisões de cumprimento não obrigatório), por município e área pública de atuação (saúde, educação, infraestrutura etc.).

Por sua vez, representando o estado da arte constatado, um único TC cumpriu com todos os requisitos avaliados pela pesquisa. Trata-se do

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que oferece à sociedade ferramenta capaz de disponibilizar, por meio de filtros, tanto as recomendações quanto as determinações emitidas (de atendimento obrigatório), que podem ser pesquisadas por período, órgão, município e até mesmo se já foram executadas ou não pela entidade jurisdicionada.

Importa ressaltar que a busca pela evolução da *accountability* deve envolver práticas que estimulem o relacionamento entre Estado e administrados, por meio de transparência e cooperação mútua (Schommer *et al*., 2015), que podem ser instrumentalizados por estratégias envolvendo soluções de tecnologia da informação (Ali *et al*., 2019; Fan; Yang, 2015; Santos; Souza, 2021; Siddiquee, 2016).

Aliado a isso, quanto ao próprio impacto das entidades oficiais de auditoria na efetiva correção das irregularidades identificadas, entende-se que a adequada divulgação dos resultados de suas fiscalizações está associada a maiores chances de que os ajustes necessários sejam implementados pela administração (Acker; Bouckaert, 2019).

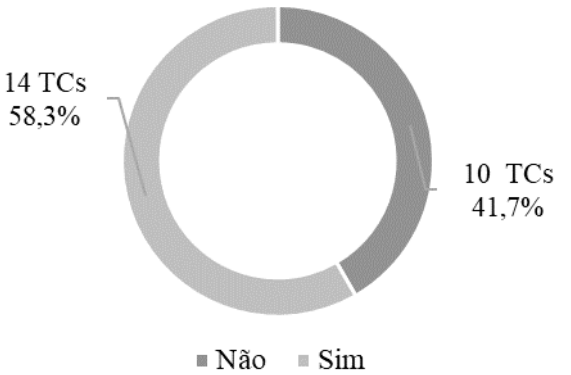
Assim, quaisquer movimentos no sentido de facilitar a consulta e utilização das informações contidas nas determinações dos Tribunais de Contas, além de servirem como patrocínio à coprodução do controle da administração pública em geral (Schommer *et al*., 2015), terminam também por colaborar para a redução da opacidade institucional do controlador (Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020).

Mas é preciso reconhecer que o aprimoramento da qualidade do que é disponibilizado exige um esforço adicional para ultrapassar os aspectos meramente formais da transparência, que no caso do objeto específico da presente pesquisa envolve a prévia estruturação e organização dos dados inerentes às decisões dos TCs, sem a qual não é possível oferecer acesso facilitado e funcional às informações.

Nesse sentido, dos representantes de tribunais que responderam ao questionário, apenas 41,7% informaram que as instituições em que atuam tratam os dados sobre as determinações que exaram e os organizam em ban-

cos de dados específicos, ou seja, 58,3% informaram que essas informações não são organizadas nem mesmo para aplicação interna (Gráfico 2).

Gráfico 2 – TCs que estruturam determinações em bancos de dados



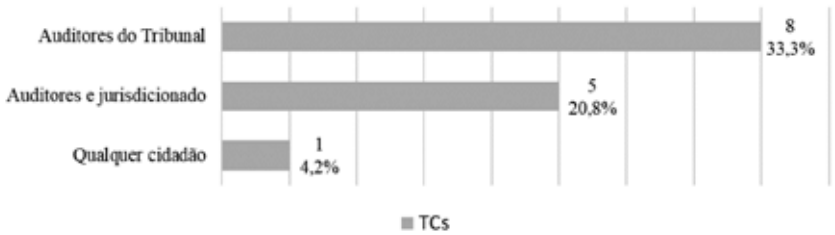
Fonte: elaborado pelos autores a partir dos questionários respondidos (2023).

Como resultado, a pesquisa também oferece contribuição empírica no sentido de apontar para a convergência entre o oferecimento de alguns mecanismos facilitadores da *accountability* vertical e o aprimoramento da própria capacidade de fiscalização dos tribunais (*accountability* horizontal), já que neste caso o mesmo tratamento dos dados capaz de aprimorar a transparência também poderia incrementar a capacidade gerencial dos órgãos de controle.

Isso porque sem a estruturação dos dados relativos às determinações exaradas, as equipes de auditoria dos Tribunais de Contas também precisam pesquisar o corpo textual de toda a base de processos para encontrar decisões de seu interesse, a fim de extrair informações sobre as irregularidades pretéritas, o que pode causar embaraço ao planejamento de novas ações de fiscalização, dado o desafio para que se estabeleça internamente uma visão panorâmica do histórico de inconformidades e da agenda de obrigações imposta aos órgãos jurisdicionados.

Outro apontamento relevante da pesquisa, conforme se observa no Gráfico 3, diz respeito à observação de que mesmo entre os 14 TCs que afirmam dispor de bancos de dados sobre suas determinações, em oito deles o acesso permanece restrito aos auditores internos, sendo que em outros cinco, é estendido aos gestores dos entes fiscalizados, ou seja, as informações estruturadas tentem a se manter com o órgão controlador ou, no máximo, é também conferido acesso aos administradores dos órgãos públicos diretamente afetados, sendo mantida restrição para o público em geral, o que equivale a dizer que o padrão de acesso à informação permanece estancado no nível gerencial.

Gráfico 3 – Acesso às informações estruturadas sobre as determinações



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos questionários respondidos (2023).

Quanto a este ponto, deve ser inicialmente destacado que, mesmo que limitada, a extensão parcial do acesso aos dados para os órgãos auditados tem relevância, visto que permite que os administradores públicos disponham de fonte primária organizada para verificação das pendências de suas instituições para com o controlador.

Por outro lado, a verificação de que apenas um dos 14 TCs optou por disponibilizar os dados estruturados de forma livre à sociedade levanta o questionamento sobre as razões pelas quais a maioria maciça entre as Cortes de Contas brasileiras tende a não considerar, nessa circunstância, que o aumento da transparência está relacionado à redução de irregularidades (Lino *et al*., 2022; Meza; Pérez-Chiqués, 2021), à melhoria da

qualidade da gestão pública (Cucciniello *et al*., 2017) e da cooperação entre entes públicos e privados para coprodução de informação e controle (Arlindo *et al*., 2012).

Por fim, a pesquisa demonstra também que mesmo entre aqueles que afirmam fazer a gestão dos dados, apenas três declaram que a instituição conhece o percentual de determinações cujo cumprimento da obrigação imposta pelos administradores públicos é efetivamente monitorada pela instituição (Gráfico 4), o que se constitui em um indicativo de que muitos TCs tendem a não utilizar esse tipo de informação para o aprimoramento da *accountability* horizontal sob suas responsabilidades, o que permitiria, dentre outras possibilidades, melhores avaliações sobre o impacto de suas fiscalizações e a definição de critérios para priorização das determinações a serem monitoradas.

Gráfico 4 – TCs que acompanham o % de determinações monitoradas

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos questionários respondidos (2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se insere na tendência de pesquisas sobre uso de tecnologia da informação por governos, na qual vem sendo priorizados conceitos como transparência, *accountability* e governo aberto (Santos e Souza, 2021).

É também uma pesquisa que, em alguma medida, contribui com a comunidade acadêmica no sentido do pontual acréscimo de compreensão sobre a atuação de uma SAI da América Latina e de características napoleônicas, ambas menos estudadas pelos pesquisadores (Bonollo, 2019).

De forma mais objetiva, tendo em vista que o desempenho das entidades oficiais de auditoria guarda relação com sua legitimidade junto à sociedade (Desmedt *et al*., 2017) e considerando as crescentes expectativas sobre elas (Bonsón; Bednárová, 2019), em especial para que estimulem a transparência e o desempenho da administração pública (Cordery; Carolyn; Hay, 2019), esta pesquisa oferece uma oportunidade para que os tribunais brasileiros se alinhem à visão de que as SAIs devem priorizar as necessidades de seus *stakeholders* para estruturar seus processos de trabalho (Otia; Bracci, 2022)

Em outras palavras, oferece uma perspectiva prática no sentido da adoção de modelo de colaboração orientado ao interesse público, o que pode facilitar a percepção de relevância percebida pela população (Bringselius, 2018), aproveitando a possibilidade concreta de geração e compartilhamento de informação do setor público oferecida pela tecnologia (Otia; Bracci, 2022), viabilizando a inserção de novos atores e formas de supervisionar a administração estatal (Marschall, 2004; Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020).

Por fim, o trabalho contribui com bases para eventuais pesquisas futuras, seja para o estudo do potencial de utilização e impacto das informações sobre as determinações dos TCs pela sociedade, seja para a avaliação das razões pelas quais os tribunais, mesmo tendo em sua posse os dados devidamente tratados, terminam por não os disponibilizar a jurisdicionados ou cidadãos em geral.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. *In*: Editora Campus (ed.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ciro Biderman e Roberto Arvate, v. 1, p. 75-102, 2005.

ACKER, W. VAN; BOUCKAERT, G. The impact of supreme audit institutions and ombudsmen in Belgium and The Netherlands. **Financial Accountability & Management**, v. 35, n. 1, p. 55-71, fev. 2019.

ALEKSOVSKA, M.; SCHILLEMANS, T.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Management of Multiple Accountabilities Through Setting Priorities: Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment. **Public administration review**, v. 82, n. 1, p. 132-146, 2022.

ALI, U. *et al*. Innovative Citizen's Services through Public Cloud in Pakistan: user's privacy concerns and impacts on adoption. **Mobile Networks and Applications**, v. 24, n. 1, p. 47-68, 15 fev. 2019.

ARLINDO, A. *et al*. A coprodução do controle como bem público essencial à accountability, ANPAD. **Anais**... 2012

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. dos. Transparency, corruption, and mismanagement: an analysis of brazilian municipalities. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1382-1401, 1 set. 2020.

BONOLLO, E. Measuring supreme audit institutions' outcomes: current literature and future insights. **Public Money & Management**, v. 39, n. 7, p. 468-477, 3 out. 2019.

BONSÓN, E.; BEDNÁROVÁ, M. Blockchain and its implications for accounting and auditing. **Meditari Accountancy Research**, v. 27, n. 5, p. 725-740, 7 out. 2019.

BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford, England: Oxford University Press, 2014.

BOVENS, M.; WILLE, A. Indexing watchdog accountability powers a framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions. **Regulation & Governance**, v. 15, n. 3, p. 856-876, 2021.

BRINGSELIUS, L. Efficiency, economy and effectiveness, but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. **Public Money & Management**, v. 38, n. 2, p. 105-110, 23 fev. 2018.

BUSUIOC, E. M. Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation, and Turf. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 40-56, mar. 2016.

BUSUIOC, M.; LODGE, M. Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. **Public administration review**, v. 77, n. 1, p. 91-100, 2017.

CARPENTER, D. P.; KRAUSE, G. A. Reputation and Public Administration. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 26-32, jan. 2012.

CARVALHO, F. L. D.; RODRIGUES, R. S. The court of accounts in Brazil and its European counterparts: a comparative study. **A&C**: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 18, n. 71, p. 225-248, 2018.

CASTRO, A.; ANSARI, S. Contextual "Readiness" for Institutional Work. A Study of the Fight Against Corruption in Brazil. **Journal of Management Inquiry**, v. 26, n. 4, p. 351-365, 29 out. 2017.

CORDERY, C. J.; HAY, D. Supreme audit institutions and public value: demonstrating relevance. **Financial Accountability & Management**, v. 35, n. 2, p. 128-142, 4 maio 2019.

CUCCINIELLO, M. *et al*. 25 Years of Transparency Research: evidence and future Directions. **Public administration review**, v. 77, n. 1, p. 32-44, 2017.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The Sage handbook of qualitative research**. [*S. l.*] Sage Publications Ltd, 2005.

DESMEDT, E. *et al*. Impact of performance audit on the Administration: a Belgian study (2005-2010). **Managerial Auditing Journal**, v. 32, n. 3, p. 251-275, 2017.

DRĂGUSIN (TRINCU-DRĂGUSIN), C. P.; PITULICE, I. C.; ȘTEFĂNESCU, A. Harmonisation and Emergence Concerning the Performance Audit of the EU Member States' Public Sector. Romania's Case. **Sustainability (Basel, Switzerland)**, v. 13, n. 7, p. 3673, 2021.

DYE, K. M.; STAPENHURST, R. **Pillars of Integrity**: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption. Washington, D. C. [*S. n*.]. Disponível em: https://web.worldbank.org/archive/website01006/WEB/IMAGES/WBI37133.PDF. Acesso em: 8 ago. 2022.

FAN, J.; YANG, W. Study on e-government services quality: the integration of online and offline services. **Journal of Industrial Engineering and Management**, v. 8, n. 3, p. 693-718, 19 maio 2015.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de administração pública (Rio de Janeiro)**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FOX, J. A. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? **World Development**, v. 72, p. 346-361, ago. 2015.

GILAD, S. Political Pressures, Organizational Identity, and Attention to Tasks: illustrtations from pre-crisis financial regulation. **Public Administration**, v. 93, n. 3, p. 593-608, set. 2015.

GOETZ, A. M.; JENKINS, R. Hybrid Forms of Accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, p. 363-383, set. 2001.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em Pesquisa Social**. 4. ed. São Paulo: [*S. n*.].

GUSTAVSON, M.; SUNDSTRÖM, A. Organizing the Audit Society: Does Good Auditing Generate Less Public Sector Corruption? **Administration & Society**, v. 50, n. 10, p. 1508-1532, 16 nov. 2018.

HAZGUI, M.; TRIANTAFILLOU, P.; CHRISTENSEN, S. E. On the legitimacy and apoliticality of public sector performance audit: exploratory evidence from Canada and Denmark. **Accounting Auditing & Accountability Journal**, 2022.

HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil's Audit Courts. **Comparative political studies**, v. 49, n. 13, p. 1739-1773, 2016.

JOHNSEN, A. Public sector audit in contemporary society: a short review and introduction. **Financial Accountability & Management**, v. 35, n. 2, p. 121-127, 2019.

JOHNSEN, A. *et al*. Supreme audit institutions in a high-impact context: a comparative analysis of performance audit in four Nordic countries. **Financial Accountability & Management**, v. 35, n. 2, p. 158-181, 2019.

KARABAYEV, E. B. *et al*. The role of external public audit in ensuring the financial stability of the budgets of developing countries. **Public Policy and Administration**, v. 20, n. 1, p. 108-117, 2021.

KLUVERS, R.; TIPPETT, J. Mechanisms of Accountability in Local Government: An Exploratory Study. **International Journal of Business and Management**, v. 5, n. 7, p. 46-53, 19 jun. 2010.

KOCK, N.; GASKINS, L. The Mediating Role of Voice and Accountability in the Relationship Between Internet Diffusion and Government Corruption in Latin America and Sub-Saharan Africa. **Information Technology for Development,** v. 20, n. 1, p. 23-43, 2 jan. 2014.

KOPPELL, J. G. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan. 2005.

LASSOU, P. J. C.; HOPPER, T.; NTIM, C. How the colonial legacy frames state audit institutions in Benin that fail to curb corruption. **Critical Perspectives On Accounting**, v. 78, 2021.

LINO, A. F. *et al.* Fighting or supporting corruption? The role of public sector audit organizations in Brazil. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 83, 1 mar. 2022.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. DE. Organizational wrongdoing in courts of accounts. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 220-242, 1 mar. 2020.

LÓPEZ-ARCEIZ, F. J.; BELLOSTAS PÉREZGRUESO, A. J.; RIVERA TORRES, M. P. Accessibility and transparency: impact on social economy. **Online Information Review**, v. 41, n. 1, p. 35-52, 13 fev. 2017.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 47, p. 107-119, dez. 2008.

LUZ, B. B. DE C.; FILHO, E. R. G.; SOUSA, M. DE M. Legal, normative, and responsive frames in the debate about the reform of Brazilian courts of accounts. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 4, p. 861-880, 2021.

MARSCHALL, M. J. Citizen Participation and the Neighborhood Context: a new look at the coproduction of local public goods. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 2, p. 231-244, 2 jun. 2004.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento, execução e análise. 2. ed. São Paulo: [*S. n.*]. v. 2.

MEZA, O.; PÉREZ-CHIQUÉS, E. Corruption consolidation in local governments: a grounded analytical framework. **Public Administration**, v. 99, n. 3, p. 530-546, 12 set. 2021.

MONCRIEFFE, J. **Relational accountability**: complexities of structural injustice. [*S. l.: s. n*.].

MORIN, D. Democratic Accountability During Performance Audits under Pressure: a recipe for institutional hypocrisy? **Financial Accountability & Management**, v. 32, n. 1, p. 104-124, fev. 2016.

NASCIMENTO, J. C. H. B. DO *et al*. Corrupção governamental e difusão do acesso à Internet: evidências globais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 1011-1039, 2019.

NEU, D.; EVERETT, J.; RAHAMAN, A. S. Internal Auditing and Corruption within Government: the case of the Canadian sponsorship program. **Contemporary Accounting Research**, v. 30, n. 3, p. 1223-1250, set. 2013.

O' DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 44, n. 44, p. 27-54, 1998.

OTIA, J. E.; BRACCI, E. Digital transformation and the public sector auditing: the SAI's perspective. **Financial Accountability & Management**, v. 38, n. 2, p. 252-280, 2022.

PARKER, L. D.; SCHMITZ, J.; JACOBS, K. Auditor and auditee engagement with public sector performance audit: an institutional logics perspective. **Financial Accountability & Management**, v. 37, n. 2, p. 142-162, 13 maio 2021.

RAUDLA, R. *et al*. The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia. **Public Organization Review**, v. 16, n. 2, p. 217-233, 7 jun. 2016.

RAUPP, M. F. Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos Accountability Santa Catarina's Municipal Executive Branches: a Research on Electronics Portals. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 151-158, 2014.

REICHBORN-KJENNERUD, K. *et al*. Sais work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: an institutional analysis. **The British accounting review**, v. 51, n. 5, p. 100842, 2019.

REICHBORN-KJENNERUD, K.; JOHNSEN, Å. Performance Audits and Supreme Audit Institutions' Impact on Public Administration: the case of the office of the Auditor General in Norway. **Administration & society**, v. 50, n. 10, p. 1422-1446, 2018.

REICHBORN-KJENNERUD, K.; VABO, S. I. Performance audit as a contribution to change and improvement in public administration. **Evaluation**, London, England. 1995, 2017.

RITA LOUREIRO, M. *et al*. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente*. **Rio de Janeiro**, v. 43, n. 4, p. 739-72, 2009.

ROBERTS, J. The 'subject' of corruption. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 28, p. 82-88, maio 2015.

ROCHA, D. G. DA; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 201-219, 2020.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, jun. 2020.

ROMZEK, B. S.; LEROUX, K.; BLACKMAR, J. M. A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 442-453, maio 2012.

SANTOS, N. DE M.; SOUZA, E. C. L. DE. Evolution and trend of studies on e-government: Mapping the area- from 1992 to 2018. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 5, p. 1124-1148, 2021.

SCHOMMER, P. C. *et al*. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SIDDIQUEE, N. A. E-government and transformation of service delivery in developing countries. **Transforming Government**: people, process and policy, v. 10, n. 3, p. 368-390, 15 ago. 2016.

SIKKA, P.; LEHMAN, G. The supply-side of corruption and limits to preventing corruption within government procurement and constructing ethical subjects. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 28, p. 62-70, maio 2015.

TORRES, L.; YETANO, A.; PINA, V. Are Performance Audits Useful? A Comparison of EU Practices. **Administration & Society**, v. 51, n. 3, p. 431-462, 2019.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, set. 2003.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 67, p. 191-228, 2006.

VIEGAS, R. R. *et al*. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, p. 324-348, jun. 2022.

WILKINS, P. Watchdogs as Satellites of Parliament. **Australian Journal of Public Administration**, v. 75, n. 1, p. 18-27, mar. 2016.

YETANO, A.; CASTILLEJOS, B. I. Performance Audit in Latin America: improving trust in governments? **Gestion Y Politica Publica**, v. 28, n. 2, p. 407-440, 2019.

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

Pregão presencial e eletrônico: avaliação da contratação de bens e serviços do município de Palmácia/CE

Open and electronic tendering: evaluation of the hiring of goods and services in the municipality of Palmácia/CE

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.921

José Rodrigo do Nascimento Cavalcante[1]
Alexandre Oliveira Lima [2]
Ruan Carlos dos Santos[3]
Carlos Henrique Lopes Pinheiro[4]

RESUMO

Este trabalho estuda as licitações da modalidade pregão no município de Palmácia/CE, município do interior do estado do Ceará que faz parte do Maciço de Baturité. A partir das especificidades de um município do interior, frente à barreira decorrente do período da pandemia de covid-19, a pesquisa direciona a observação para a modalidade de licitação pregão em seus modos presencial e eletrônico. A presente pesquisa tem como objetivo evidenciar como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (presencial e eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a

1 Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: dedezinho003@gmail.com

2 Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (2006). Especialista em Gestão de Organizações de Saúde (2009). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (2002). Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: alexandrelima@unilab.edu.br

3 Bacharel em Administração e Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Cidade Verde (UniCV). MBA em Governança Corporativa pela União Brasileira de Faculdades (UniBF). Licenciatura em Pedagogia pela UniCV. Mestrado em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Consultor/Docente credenciado na ENA (École Nationale D'Administration, Brasil). Doutorando em Administração pela Udesc. E-mail: ruan_santos1984@hotmail.com

4 Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-doutorado em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de Ciências Humanas do Instituto de Humanidades da Universidade da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab. E-mail: carlos.henrique@unilab.edu.br

2022. Para o atingimento desse objetivo, a pesquisa foi construída a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa, simultaneamente, com objetivos voltados para pesquisa exploratória, com procedimentos focados na pesquisa documental e de campo, a coleta de dados foi realizada por meio do site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), assim, obtendo documentações referentes aos certames realizados no período pesquisado. O período é marcado pela mudança na metodologia de contratações da modalidade pregão, onde o município parte em 2019 da utilização do pregão presencial como método de contratação, e durante o período desenvolve a utilização do pregão eletrônico, resultando, por fim, no majoritário uso do meio eletrônico na modalidade. Ademais, a pesquisa conclui que as demandas provenientes das barreiras impostas pela pandemia resultaram no desenvolvimento da modalidade pregão pelo município, desenvolvendo o pregão eletrônico como ferramenta que impulsiona a capacidade de contratação do município.

Palavras-chave: licitação; pregão; covid-19; administração pública.

ABSTRACT

This work observes auction bidding in the Municipality of Palmácia/CE, a municipality in the interior of the state of Ceará that is part of the Baturité Massif. Based on the specificities of a municipality in the interior, faced with the barriers arising from the period of the covid-19 pandemic, the research directs the observation to the auction bidding modality in its face-to-face and electronic modes. The present work aims to highlight how the relationships between variations in the auction bidding modality (face-to-face auction and electronic auction) behaved in the contracting of goods and services in the Municipality of Palmácia/CE between the years 2019 and 2022. To achieve this objective, the research was constructed from a qualitative and quantitative approach simultaneously, with objectives focused on exploratory research, with procedures focused on documentary

and field research, data collection was carried out through the website of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE), thus obtaining documentation relating to the competitions held in the period researched. The period is marked in the municipality by the change in the hiring methodology of the auction modality, where the municipality starts, in 2019, using in-person auction as a hiring method, and during the period develops the use of electronic auction, resulting, finally, in the majority use of the electronic means in the modality. Furthermore, the research concludes that the demands arising from the barriers imposed by the pandemic resulted in the development of the auction modality by the municipality, developing the electronic auction as a tool that boosts the municipality's hiring capacity.

Keywords: bidding; auction; covid-19; public administration.

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

Data de submissão: 07/12/2023
Data de aprovação: 11/03/2024
Data de versão final: 16/06/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

As contratações de bens e serviços tem notório destaque em qualquer organização, portanto, na administração pública não seria diferente. Entretanto, para o setor público, as aquisições devem ter um cuidado diferente do setor privado, justificado pelo volume de recursos movimentados pelo estado, o qual adquire o dever do bom uso e da ampla divulgação da movimentação desses recursos.

Nas organizações públicas, o foco é na utilização dos recursos de forma mais eficiente e eficaz possível, pois com a movimentação de recursos da sociedade, que por sua vez sede parte de sua renda para o funcionamento da máquina do estado, consequentemente, espera receber serviços de qualidade em troca. Assim, com os recursos, o funcionamento estatal

deve ocorrer da forma mais econômica possível, devendo ser passadas à sociedade as informações para que ela possa julgar essas atividades.

Para regular essas contratações, a Constituição de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que as contratações da administração pública direta e indireta no âmbito federal, estadual e municipal deverão ocorrer mediante processo de licitação, que por sua vez deve estabelecer igualdade de condições para os participantes. Assim, estabelecendo uma concorrência entre interessados em fornecer bens e serviços ao setor público buscando conseguir propostas vantajosas, que estimulam a economicidade nas aquisições.

Então, por meio da Lei das Licitações e contratos, Lei nº 8.666/93, estabelece-se normas gerais que regulamentam as licitações e contratos da administração pública, que elegem propostas mais vantajosas para a aquisição de bens, obras e serviços para o estado (Faria *et al.*, 2011). Ademais, institui-se formas de contratações que divergem do que é visto no setor privado, aferindo assim uma metodologia própria de contratações para o setor público.

Em vista do longo período que já vinha sendo utilizada a Lei nº 8.666/93, o Governo Federal instituiu uma nova norma para a regulamentação dos contratos e licitações públicas por meio da Lei nº 14.133/2021, que além de modificar normas referentes à contratação de bens e serviços pelo estado e diminuir a morosidade e a burocracia das contratações, também integra e modifica instrumentos normativos como a Lei do Pregão n° 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de contratações n° 12.462/2011. Tendo em vista que a Lei nº 14.133/2021 teve sua vigência automática após sua publicação, encontra-se em vigor, entretanto, os dispositivos antigos que ainda não foram revogados, pois foi decidido um período para transição de 2 anos após a publicação, nesse período, foi incumbido à administração responsável a escolha do regime adotado, observando que deve estar expresso no edital em qual regime a licitação está sendo feita.

Quanto às modalidades que poderão ser adotadas pela administração pública, a Lei nº 8.666/93 institui seis modalidades a serem utilizadas, sendo elas: a concorrência, tomada de preço, convite, concurso, pregão e leilão, onde o pregão dispõe da Lei nº 10.520/2002 para regulamentá-lo. Por outro lado, a nova Lei de Licitações, a Lei n° 14.133, de 2021, instituiu o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação, e por sua vez, a tomada de preços e o convite não estão elencados dentre as modalidades presente na nova lei, assim sendo essas modalidades deixarão de existir a partir do momento que a Lei nº 8.666, de 1993 se extinguir, o que está previsto para o ano de 2023.

Dentre as modalidades de licitação, destaca-se que o pregão é regulamentado pela Lei nº 10.520/2002 e foi apresentado como uma inovação para as contratações públicas, por em sua atuação comportar-se como uma modalidade que traz mais agilidade e introduz uma metodologia de lances, cujas empresas interessadas irão competir com outras na capacidade de oferecer o produto ou serviço solicitado com o preço mais atrativo para a entidade pública.

Para além disso, a modalidade pregão também apresenta a possibilidade de ocorrer de forma remota, por meio de plataforma *on-line* onde todo certame ocorre, e estão cadastradas todas as empresas participantes. Isso possibilita maior quantidade de participantes, o que poderia, por meio da concorrência, ocorrer contratações com menores preços. Segundo Faria *et al*. (2011, p. 48) as contratações com pregão no formato eletrônico são menos burocratizadas quando comparadas às modalidades tradicionais, isso quando observado que o pregão eletrônico em média dura 17(dezessete) dias e a modalidade convite pode demorar em média 22 (vinte e dois) dias. Assim pode-se notar que o pregão eletrônico não só facilita o acesso dos licitantes, como também estabelece um prazo mais curto para seu término.

Atualmente, esse método ganhou uma nova regulamentação, o Decreto n° 10.024, de 23 de setembro de 2019, assumiu o papel de regula-

mentar a modalidade pregão no seu formato eletrônico, acrescentando a obrigatoriedade desse método para a administração pública federal direta, estendendo-se para autarquias, fundações e fundos especiais. Para além disso, ainda firmou a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico para aquisições de bens e serviços incluindo serviços comuns de engenharia quando for utilizado recurso vindo de transferência da União.

Percebendo que o pregão em seu modelo presencial e eletrônico tem um desempenho atrativo para as organizações públicas, e devido ao mundo ter recentemente passado pela pandemia do covid-19, o que limitou os contatos humanos como método de enfrentamento, essa pesquisa está focada em responder a seguinte indagação: como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (pregão presencial e pregão eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a 2022?

Diante do exposto e do problema de pesquisa definido anteriormente, o presente trabalho tem como objetivo evidenciar como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (pregão presencial e pregão eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a 2022.

Especificamente pretende-se:

a) Verificar os processos licitatórios na modalidade pregão presencial e pregão eletrônico ocorridos entre os anos de 2019 a 2022 no município de Palmácia/CE;

b) Observar eventuais mudanças e adaptações nas contratações do município ocorridas devido ao período pandêmico da covid-19;

c) Descrever as vantagens e a natureza das compras de cada modalidade avaliada, durante o período pandêmico de covid-19 (2019 a 2022) no município de Palmácia/CE.

Destaca-se que há uma relação entre o pregão eletrônico e a pandemia, pois, essa modalidade tornou-se mais atrativa já que sua proposta se conciliou com a evolução dos meios digitais de prestações de serviços

e atendimentos durante a pandemia, que por sua vez apresenta uma proposta mais em conformidade com os parâmetros culturais atuais. A partir do exposto é conveniente traçar uma pesquisa voltada para observar o uso da modalidade pregão no município de Palmácia/CE. Torna-se indispensável, quando observado o princípio da transparência, onde por se tratar de uma situação atípica, salienta a necessidade de uma investigação da adaptação ocorrida pelo município para lidar com esse novo cenário, e por sua vez, observar se as contratações feitas pelo município conseguiram atender as demandas emergenciais sem se abster da economia e do bom uso do erário público.

Esse estudo baseou-se em estratégia mista de pesquisa, sendo qualitativa e quantitativa simultaneamente, compondo o objetivo de uma pesquisa exploratória. O presente estudo teve como foco observar o comportamento da modalidade de licitação pregão, por meio de pesquisa documental a partir dos documentos provenientes dos processos licitatórios, e a partir de pesquisa de campo pode-se perceber influência da pandemia de covid-19 na modalidade pregão.

Para apresentar os resultados, o trabalho foi estruturado em 5 sessões. Além da introdução, o trabalho contempla, na seção 2, uma revisão de literatura sobre os princípios e modalidades de licitações e sobre o pregão presencial e eletrônico e a eficiência nas contratações. Posteriormente, a seção 3 explica a metodologia utilizada, caracterizando a amostra e os métodos de observação a fim de compor os resultados. Os resultados foram apresentados na seção 4 e a seção 5 conclui levantando os principais resultados alcançados pela pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitação, princípios, modalidades e a nova lei de licitações (14.133/2021)

Os processos de contratação pública obedecem em sua maioria ao regime de licitações públicas, que consiste em métodos de compras idealizados para adaptar-se às necessidades públicas, que por sua vez demandam de uma necessidade de controle, garantia de se estar seguindo o interesse público e conseguir a melhor oferta, assim objetivando a economicidade e a qualidade dos produtos e serviços contratados. Visto que o dinheiro utilizado pelas contratações públicas tem origem pública, a realização de licitações surge como um procedimento que visa garantir a justiça e a transparência nas contratações (Monteiro, 2021, p. 10).

> A licitação é um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e conceder oportunidades iguais aos interessados em negociar com a administração pública, todos os procedimentos são regulados por legislação específica (Júnior Neto, 2020, p. 5).

As contratações de bens e serviços desempenham papel fundamental em qualquer organização, envolvendo seu planejamento estratégico e sua competitividade no mercado. Para o estado, as contratações públicas preocupam-se com a economia por dispor de um orçamento limitado para seu funcionamento, assim a lógica que envolve esse processo baseia-se na ideia de contratar o máxime usando o mínimo de recurso, garantindo a qualidade. Seguindo o raciocínio, Nunes, Lucena e Silva (2007, p. 229) expõe que "o bom planejamento, o controle e a execução das compras para uma organização são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades que a compõem, pois mantêm os custos conforme o previsto".

Segundo Nascimento e Cichoviski (2023, p. 293) a licitação teve sua estreia ainda durante o período do Império, por meio do Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as "arrematações dos serviços", nesse período esse procedimento era conhecido como "concorrência", o que mais tarde viria a ser conhecido como licitação. A partir do exposto, em 1922, o Congresso Nacional aprovou o Decreto nº 4.536/1922, que institui a condição, a existência de contratos e a realização de concorrência para o empenho das despesas.

Como visto, o termo "licitação" ainda não era utilizado para se referir aos procedimentos de compras brasileiro, essa palavra passou a ser utilizada a partir do Decreto-Lei nº 200/1967 que regulamentou normas referentes à licitação e suas modalidades. Por fim, em 1986, foi promulgado o Decreto-Lei nº 2.300, funcionando como norma geral para licitações em todos os entes federativos, todavia, argumentou-se na época que esse decreto feria a autonomia das unidades federativas. Somente após a instituição da Constituição Federal de 1988 que as brechas foram sanadas, então, em 1993 ocorreu a promulgação da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei nº 8.666/93, assim padronizando no país essa ferramenta (Nascimento, Cichoviski, 2023). Atualmente, essa lei em processo de substituição pela nova Lei de Licitações nº 14.122/21 que surge como um sistema de melhorias e avanços alcançados durante a atuação a Lei nº 8.666, assim tendo como foco a eficiência, a celeridade e a economia dos processos de contratação pública.

2.1.1 Modalidades de licitações sob a ótica da lei 8.666/93 e a perspectiva em relação a mudanças trazidas pela nova lei de licitações 14.133/21

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso XXI institui como regra geral o uso de licitações para contratações públicas, onde engloba a administração direta e indireta, assim entrando no escopo as

instituições federais, estaduais, municipais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

> Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988, Art. 37 XXI).

A licitação atua como ferramenta para a prevenção de irregularidades e possíveis corrupções no processo de aquisições do setor público, assim atuando como um dispositivo para coibir contratações danosas ao setor público. Ademais, o princípio da licitação institui que em regra todos os processos de aquisições de bens e serviços devem ser precedidos de processo licitatório, assim padronizado essas contratações em um escopo de modalidades que varia de acordo com as especificidades do objeto ou do valor contratado (Sobral Neto, 2020, p. 62).

A partir dessa normatização, a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 "regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências", onde, por conseguinte, articula em seu 22° artigo elencando cinco modalidades de licitação das quais distinguem os tipos de contratações e instituem o melhor método para cada demanda, são a: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (Brasil, 1993).

Quadro 1 – Modalidades de Licitações sob a ótica da Lei nº 8.666/93

MODALIDADE	CONCEITOS LEGAIS (Lei nº 8.666/93)
CONCORRÊNCIA	A concorrência é a modalidade mais ampla, prevista para contratações de valores mais elevados, sendo aquela realizada entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos no edital para a execução do objeto (art. 22, § 1, Lei nº 8.666/93).
TOMADA DE PREÇOS	Tomada de preços é a modalidade aberta aos interessados já cadastrados ou, aos não cadastrados que atendam às condições necessárias de cadastramento até três dias corridos anteriores à data marcada para o recebimento das propostas (art. 22, §2°, Lei nº 8.666/93).
CONVITE	O convite será realizado entre sujeitos convidados pela Administração, estejam cadastrados ou não; e sujeitos que já estejam cadastrados e, apesar de não terem sido convidados, manifestem a intenção de participar do certame até 24 horas antes da sessão. (art. 22, §3°, Lei nº 8.666/93).
CONCURSO	Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (art. 22, §4°, Lei 8.666/93).
LEILÃO	A modalidade leilão é utilizada para venda de bens móveis ou alienação de bens imóveis da Administração (art. 22, §5°, Lei nº 8.666/93).

Fonte: Brasil (1993).

Cada modalidade distingue-se a partir de sua estrutura procedimental, onde parte de uma ordem metodológica de procedimentos que visam seguir princípios e finalidades estabelecidas, buscando alcançar a melhor maneira possível de se efetuar os contratos públicos (Vasconcellos, 2000, p. 213).

Pregão é outra modalidade de licitação, embora não esteja presente na Lei nº 8.666/93, foi instituída por meio de Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000 e regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Essas medidas relacionavam o uso do pregão apenas para o âmbito da união, entretanto a Lei nº 10.520, de 17 de julho 2002 amplia seu uso para o estado e os municípios. Sua criação foi marcada pela diminuição da burocracia envolvida nas contratações, e por meio disso uma redução dos valores das aquisições de bens e serviços pela administração pública (Vasconcelos, 2000, p. 215).

O pregão é uma modalidade de licitação direcionada à aquisição de bens e serviços comuns, ocorrendo mediante sessão pública, onde os fornecedores poderão apresentar suas ofertas e contraoferta durante a sessão, assim provocando ofertas com o menor valor possível. O pregão pode ser utilizado em contrações de quaisquer valores, segundo Remédio (2021, p. 3) a limitação dessa modalidade está presente "em relação às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto quanto aos serviços comuns de engenharia".

A Lei nº 10.520/02, em seu Art. 1°, distingue bens e serviços comuns como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado", assim podendo ser medido a efetividade da licitação, pois já estabelece um ponto de partida atrelado aos dados concretos do mercado para o início dos lances, todavia ainda podendo ser usado recursos pelos licitantes quanto à aplicabilidade dos valores contidos no edital, assim provocando uma reavaliação dos valores e, caso averiguado irregularidade, sua atualização frente ao cenário do mercado no momento.

Devido aos riscos relacionados à segurança jurídica, morosidade, falta de transparência e procedimentalização decorrente de licitações que são regidas pelas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 se viu necessário o aperfeiçoamento das normas e procedimentos a elas ligado. Portanto, visando tornar as licitações mais céleres, efetivas, menos burocráticas e com maior segurança política, em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133/2021, o novo marco legislativo das licitações e contratos administrativos no Brasil (Remédio, 2021, p. 2). Segundo Trindade e Melo (2022, p. 3) a nova legislação surgiu como forma de ajuste às novas formas de atuação e inovações tecnológicas, portanto, o foco foi nas desburocratizações e flexibilização das contratações com as inovações da era digital.

A nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133 de 2021, que se encontra em vigor simultaneamente com a Lei nº 8.666, de 1993, aplicou mudanças

nas modalidades de licitação, que por sua vez terá sua influência completa a partir de 2023, pois foi previsto um prazo para adequação de 2 anos para os órgãos que utilizam esse método de contratação. A partir dessa adaptação, os órgãos públicos no período de dois anos tiram a opção de usar o dispositivo legal de sua escolha, assim apenas sendo requisitado que a norma escolhida esteja expressa no edital da licitação.

Com a nova Lei de Licitação nº 14.133 de 2021, houve a suspensão das modalidades convite e tomada de preços e instituiu o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. Além de modificar normas referentes à contratação de bens e serviços pelo estado e diminuir a morosidade e a burocracia das contratações, também integra e modifica instrumentos normativos como a lei do Pregão n° 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de contratações n° 12.462/2011. Perfazendo as opções de modalidade: pregão, concorrência, concurso, leilão e o diálogo competitivo (Brasil, 2021).

Para além disso, o valor da contratação deixa de ser critério para a escolha da modalidade adequada para a licitação, passando a ser considerado pelo objeto desejado, não havendo valor estimado para contratação como havia na legislação anterior (Trindade; Melo, 2022, p. 9). Em decorrência da nova legislação foi instituído o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. Essa modalidade conforme art. 6º, inciso XLII da Lei nº 14.133/2021, é utilizada para a contratação de obras, serviços e compras onde:

> XLII- Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentarem proposta final após o encerramento dos diálogos (Brasil, 2021).

Segundo Trindade e Melo (2022, p.12) o objetivo dessa modalidade é que, durante o momento do diálogo os licitantes, possam oferecer soluções para se alcançar o objeto ideal que satisfaça a necessidade pública, a partir do qual os conhecimentos técnicos e inovações possam ser alcançada por meio dos próprios participantes.

Identifica-se nesse artigo, que essa modalidade busca incorporar uma opção de aquisição que possa interceptar inovações mantendo a segurança jurídica no processo, assim o diálogo competitivo busca eficiência na aquisição de inovações para o setor público. Portanto, essa modalidade conta com a colaboração dos fornecedores para interceptar, sugerir e implementar inovações no setor público, perfazendo valiosa colaboração ao estado e tornando mais eficiente a relação entre o mercado e o estado e, por fim, sendo uma das principais inovações que a Lei nº 14.133/2021 traz.

2.2 Pregão presencial e eletrônico, eficiência e papel nas contratações

A partir da observação do funcionamento das modalidades de licitação presentes em nosso código legal, podemos perceber a existência de um alto formalismo em sua estrutura, que por sua vez, foi introduzido nesses instrumentos influenciados pela administração burocrática como uma estrutura que permitisse o controle e evitasse a corrupção. Entretanto, isso se deu com o sacrifício de muito da celeridade dos processos, onde pode ser visto em todas as etapas das licitações um alto grau de formalismo, que por sua vez torna o processo mais moroso e custoso para a administração pública (Nunes; Lucena; Silva, 2007).

Portanto, o pregão foi instituído como um processo que buscava mais eficiência, em que por meio da inovação da inversão de suas fases se adquire mais celeridade no resultado do certame, essa invenção se dá através da priorização da competição entre os licitantes em seus lances, adquirindo um vencedor do processo aquele que dê o lance mais baixo e que seu produto ou serviço atenda às requisições do edital, logo após

isso, então, vem a fase de análise da documentação e habilitação. Assim, necessitando apenas da análise dos documentos do vencedor, diferenciando assim o pregão das outras modalidades, por meio dessa inovação que torna o processo mais eficiente e mais célere (Fernandes; Oliveira, 2015).

Segundo Fernandes e Oliveira (2015) essa mudança que promoveu os avanços encontrados no pregão se deu devido à busca por eficiência na administração pública, por meio da mudança de concepção da transição da modelo de administração burocrática para a gerencial, que por sua vez percebe que não mais é suficiente o controle do processo, mas também o atingimento dos resultados. A eficiência aplicada a essa metodologia cobra os atingimentos dos resultados não abrindo mão do controle, mas apenas adaptando o formalismo a uma forma que o permitisse ocorrer sem prejudicar o certame, como ocorreu na inversão de fases.

Brito *et al*. (2022) dialoga que a modalidade pregão ganha destaque, pois a administração pública tem em seus atos a busca pela transparência, o que o pregão desenvolve por mirar na transparência, agilidade e eficiência dos processos de compra entre órgãos públicos e fornecedores, assim demonstrando ser uma ferramenta indispensável para a administração pública.

Como já visto, o pregão é uma modalidade de licitação, que vem sendo utilizada desde 2000, que por meio da Medida Provisória n° 2.026, foi instruído como uma nova modalidade de licitação. Em 2002, a medida provisória foi convertida na Lei n° 10.520/2002, assim oficializando no orçamento legal a nova modalidade.

A partir dessa resolução a modalidade pregão entra em vigor com a prerrogativa de utilização em contratações de bens e serviços comuns. A Lei nº 10.520/2002 artigo 1º parágrafo único institui que "[...] bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (Brasil, 2002).

Soares e Marcuzzo (2020) fazem um levantamento bibliográfico das principais vantagens e desvantagens encontradas no método presen-

cial da modalidade. Essas vantagens podem ser vistas quando uma perspectiva mais local de desenvolvimento ou quando o método presencial explora mais a participação local de fornecedores, que por sua vez tem mais disponibilidade de participação do certame devido à distância. Ademais, a presença dessa proximidade também pode acarretar em negociação mais dinâmica, cujas dúvidas podem ser tiradas com mais efetividade, e a negociação pode ser efetuada de forma imediata, contemplando detalhes nos produtos que seriam impossibilitados no formato eletrônico. Por fim, segundo Brito *et al*. (2022) ainda pode ser mencionado quanto à distância para a entrega ou prestação dos serviços, que pelo fator do pregão eletrônico disponibilizar uma participação facilitada para fornecedores distantes do município contratante, pode haver atrasos nos recebimentos desses produtos e serviços.

Entretanto, como já percebido, o método presencial apresenta desvantagens que motivaram a expansão do uso eletrônico da modalidade pregão. Assim, a eficiência é um dos fatores principais, em que além de ocorrer uma forma mais morosa, ainda apresenta menos economia nas contratações, pela presença de menos participantes na licitação, assim não apresentando tanta variedade de oportunidades de redução dos custos. Para além disso, a lentidão dos certames ainda se deve aos tumultos que ocorrem durante o certame, por meio das discussões presenciais entre licitantes e pregoeiro para novos lances e tirar dúvidas dos bens e serviços que se então sendo ofertados pelos fornecedores, essas discussões podem demorar mais que o previsto, podendo ser necessário a previsão de um novo dia para a continuidade das discussões (Soares; Marcuzzo, 2020, p. 7).

O pregão eletrônico além de intensificar a competição dos certames, ainda simplifica a comunicação entre o licitante e o pregoeiro durante o processo de recebimento de documentos de habilitação e propostas, promovendo uma automatização e mais conforto aos licitantes, pois não é necessário a entrega de documentos físicos nem a presença física dos representantes.

Com os avanços percebidos nas contratações públicas, o pregão obteve notória participação, tornando-se uma das modalidades mais utilizadas para contratações públicas. Em especial a modalidade eletrônica por intensificar a competitividade nos certames trouxe mediante o Decreto nº 5.450/05 a determinação do uso preferencial do pregão no formato eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns. O que mais tarde, a partir de um decreto próprio, Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, regulamentou o pregão eletrônico e dispôs sobre a dispensa eletrônica especificamente, em seu artigo 1º inciso 1º que instituiu o uso obrigatório do pregão eletrônico pelos órgãos da administração pública direta, pelas autarquias, fundações e fundos especiais (Martins *et al*., 2021, p. 9).

A partir do exposto, percebe-se notória preferência de órgãos reguladores para o uso das formas eletrônicas do pregão. Essa preferência deve-se aos avanços obtidos com a modalidade, Faria *et al* (2011, p. 59) elenca que o pregão eletrônico apresenta vantagens quando comparado ao método presencial e as outras modalidades de licitação "por expressar racionalização dos procedimentos, redução de preços pagos e maior transparência, já que é uma disputa aberta via web".

O pregão eletrônico usa da internet para sua realização, necessitando de acesso a esse serviço por ambos envolvidos e contribuindo para a evolução das técnicas e ferramentas dos órgãos públicos. Essas evoluções contribuem para a governança eletrônica ser implementada nos municípios, em que a organização totalmente eletrônica dos certames e a transparência das licitações são expandidas, por conseguinte favorece a inclusão digital e respeita o direito de acesso à informação (Brito *et al*., 2022, p. 13).

Uma das principais vantagens da utilização do pregão eletrônico é a elevada transparência do processo, que por meio de suas plataformas, os órgãos públicos, os licitantes e a sociedade podem acompanhar em tempo real o desenrolar do processo, pois estando exposto todo percurso da contratação, podendo ser percebido eventuais práticas nocivas ao interesse público. Essa prática está exposta no artigo 11° do Decreto nº 10.024/19

que por sua vez permite e estimula que qualquer interessado possa acompanhar o desenvolvimento do processo licitatório em tempo real por meio da internet, as identidades dos fornecedores durante a fase de lances são checadas com o intuito de se evitar fraudes no processo (Martins *et al*., 2021, p. 10).

Outro benefício da utilização do pregão eletrônico seria a impessoalidade no processo, onde em decorrência da distância entre o pregoeiro e os fornecedores, e entre os próprios fornecedores, essa especificidade evita a formação de conluios entre os fornecedores e o próprio pregoeiro. Essa intensificação da impessoalidade durante o processo favorece a prevenção contra corrupção no processo de compra, de acordo com Brito *et al*. (2022, p. 13) o pregão eletrônico dificulta "os acessos corruptivos entre as autoridades que conduzem o processo e algum ou alguns licitantes, assim como diminuir a possibilidade de sucesso de eventuais conluios entre participantes".

Apesar de o pregão eletrônico ser uma ferramenta inovadora que estimula a celeridade e a eficiência das contratações públicas, há desafios que ainda devem ser superados, um deles seria capacitação dos servidores, que por vezes não utiliza dessa ferramenta por não ter confiança na sua capacidade, assim opta-se por licitação convencionais para essa contratação, muitas vezes comprometendo a eficiência do processo, essa situação está mais presente em municípios pequenos que não possuem uma equipe devidamente treinada.

Segundo Brito *et al*. (2022, p. 14) Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento se faz "necessário como órgão processo de qualificação de servidores, assim como em melhoria em infraestrutura de rede". Percebe-se que apesar da aquisição de equipamentos que viabilizam o pregão eletrônico, muitos municípios pequenos ainda sofrem com instabilidade na rede de acesso à internet. Conforme Brito *et al*. (2022, p. 14) é necessário que as empresas se qualifiquem para participar dos processos, pois muitas das propostas são desabilitadas por não respeitarem o que está previsto em edital.

3 METODOLOGIA

Segundo Gil (2002, p. 17) "pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos". O autor também apresenta que a pesquisa é necessária quando não se tem informações suficientes para a resolução de um problema, tornando-se necessário um procedimento que levante e analise dados para encontrar respostas adequadas aos problemas.

Quanto ao objetivo da pesquisa, se enquadra em uma pesquisa exploratória, segundo Gil (2002, p. 41) "pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições", assim tem-se uma atuação flexível onde se volta para a verificação dos pregões ocorridos no período determinado, e entrevista com a equipe de pregão para determinar o uso do pregão eletrônico e presencial no município, também procura-se saber quanto aos desafios enfrentados no período pandêmico e a metodologia utilizada durante o período.

Quanto aos procedimentos técnicos que irão ser adotados na pesquisa, destaca-se a pesquisa documental, que de acordo com Gil (2002, p.45-46) tem bastante semelhança com a pesquisa bibliografia, entretanto, difere-se, pois, a pesquisa documental trata de análise de materiais que não receberam tratamento, algo como documentos oriundos da atividade de uma organização, o que foi visto por essa pesquisa quando verificado os processos inerentes aos pregões acontecidos em Palmácia/Ce.

O município de Palmácia/CE foi escolhido devido a sua localização e peculiaridades. Por estar presente em uma região rural e pequena, com seus 13.553 habitantes segundo dados do IBGE de 2021, espera-se que essa região apresente dificuldades de habituação às inovações em tempo comparado a capitais, assim percebe-se que é de notório valor a aquisição de informações referentes ao desenvolvimento de pequenos municípios do país.

Outro procedimento técnico que será utilizado é a pesquisa de campo, segundo Gil (2002, p.53) trata-se de observação direta das ca-

racterísticas de um grupo frente suas explicações e interpretações de um acontecimento, com enfoque em sua atuação no município, e toda atuação necessária referente ao período de pandemia da covid-19 em relação à utilização da modalidade pregão para as contratações desse período, fazendo um paralelo de como o município atua na utilização do pregão presencial e do pregão eletrônico durante o período pandêmico.

O período pesquisado selecionado foi de 2019 a 2022, tendo em vista que o ano de 2019 é estabelecido como um parâmetro para comparação com os demais anos observados na pesquisa, dessa forma pode ser observado quais eram as noções do município para a utilização do pregão em seus dois modos. Por fim, o ano de 2020 marca o início do enfrentamento da pandemia pelo Brasil, e consequentemente o município de Palmácia/CE também, seguindo os anos de 2021 e 2022, respectivamente, como pico, e a redução e controle da pandemia, isolando o evento nesse período pode-se perceber os impactos causados pela pandemia ao objeto analisado.

A partir do exposto, a pesquisa voltou-se para a plataforma do TCE (Tribunal de Contas do Estado do Ceará) onde pode-se adquirir a documentação necessária para a pesquisa explorando as publicações referentes às licitações fechadas do município de Palmácia/CE. Outra plataforma utilizada para encontrar as publicações referentes às licitações realizadas no município foi o próprio site da prefeitura de Palmácia, entretanto, durante a pesquisa foi questionado a confiabilidade das informações quando comparado ao site do TCE, pois houve a ausência de algumas licitações no período, portanto, essa plataforma foi utilizada apenas como um auxílio para a pesquisa. Utilizando a plataforma (site do TCE) foi efetuado o *download* dos arquivos referentes ao edital, ata de sessão e homologação das licitações na modalidade pregão fechado durante o período selecionado. Os documentos citados foram selecionados, pois reuniam as informações consideradas mais relevantes para pesquisa, são elas: quantidades de pregões realizados, o tipo de pregão utilizado (presencial ou eletrônico) em cada aquisição, o período de duração do processo (da publicação do

edital à sua homologação) e os valores estimados e contratados, assim como os produtos e serviços licitados.

A pesquisa foi organizada por meio do programa Microsoft Excel que permite a organização de informações em tabelas e apresenta grande flexibilidade no que tange ao manuseio das informações, formulação dos cálculos e planilhas utilizando dados brutos com facilidade. Por meio desse programa, foi realizada a confecção de tabelas que apresentam os pregões, as datas de publicação do edital e homologação, assim podendo traçar a duração em que essas licitações tiveram. Também foram levantados os valores estimados durante o edital e os valores homologados após o julgamento da proposta vencedora, sendo possível observar a economia obtida durante o processo de lance. Bem como foram levantados os tipos de aquisições obtidas pelas descrições e dotações apresentadas em edital.

Por fim, conforme a abordagem da pesquisa, optou-se por qualitativa e quantitativa simultaneamente, em que a partir da pesquisa, exploram-se as qualidades exatas dos números para se averiguar a qualidade dos processos ocorridos. Assim poderá ser visto na pesquisa, a verificação dos processos quanto aos valores, números de participantes da licitação e o tempo que o processo demandou, assim podendo aferir qualitativamente uma análise frente a atuação da prefeitura e a adaptação das licitações na pandemia, demonstrando diferenças encontradas na atuação entre o pregão presencial e o pregão eletrônico no município.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

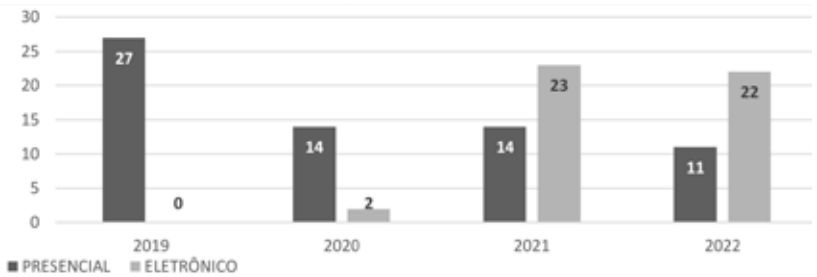
4.1 Processos licitatórios na modalidade pregão presencial e pregão eletrônico ocorridos entre os anos de 2019 a 2022 no município de Palmácia/CE

Durante o período observado verificou-se que houveram 113 pregões no município de Palmácia/CE, que por sua vez representa a moda-

lidade mais utilizada pelo município para contratações, pelo site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) pode-se observar que no ano de 2022, dos 46 processos de licitação encontrados, 33 foram realizados fazendo uso da modalidade pregão, representando 71,74% do volume de contratações do ano, assim denota uma alta utilização da modalidade pregão pelo município.

Além disso, pode-se observar um processo de mudança no método de uso da modalidade pregão pelo município, pode-se verificar que a distribuição anual do método presencial e eletrônico sofreu notória mudança. Essa mudança de método de utilização da modalidade pregão foi representada no Gráfico 1 exposto abaixo:

Grafico 1 – Relação de uso da modalidade pregão presencial e pregão eletrônico entre os anos de 2019 e 2022 no município de Palmácia/CE



Fonte: dados da pesquisa (2023).

Nota-se que, no ano de 2019, o uso da modalidade pregão era intensa para as contratações públicas, entretanto percebe-se que o uso dessa modalidade estava concentrado em seu método presencial de contratação, que por sua vez denota haver uma preferência em certames presenciais. Contudo, no ano de 2020 foi percebido um abalo nas contratações do município por meio da modalidade pregão, onde incidiu uma redução de 27% no volume de certames ocorridos. Percebe-se uma mudança na metodologia de contratações do município ocorridas nos dois pregões no formato eletrônico no segundo semestre de 2020.

Nos anos subsequentes, observou-se que os parâmetros se inverteram quanto à escolha de método de contratação na utilização da modalidade pregão, foi verificado nos anos de 2021 e 2022 que o pregão eletrônico ganhou destaque nas contratações do município, ademais quando comparado, pode ser visto, respectivamente, nesses anos um percentual de 62% e 67% da utilização do formato eletrônico sobre o presencial. Em conseguinte pode ser visto um salto em evolução das contratações no método eletrônico entre 2020 e 2021 na modalidade pregão, em que é percebido um percentual de 1050% de aumento no volume de pregões eletrônicos ocorridos entre os anos, ocorrendo uma redução de apenas 4% no ano de 2022.

Portanto, constata-se a acentuada evolução no uso da modalidade pregão no modo eletrônico no período analisado, passando de uma situação de não uso da opção de contratação para a ocorrência de 22 pregões eletrônicos no ano de 2022, correspondendo em um percentual de 67% dos certames realizados com uso da modalidade pregão para aquele ano, assim representado com o método mais utilizado de contratação na modalidade pregão.

Continuamente, também pode ser percebido que ocorreu uma expansão das contratações ocorridas por meio da modalidade pregão no período observado, como já apresentado, ocorreu uma redução dos certames em 2020 quando comparado a 2019, entretanto nos dois anos subsequentes, agora com participação ativa do método eletrônico da modalidade, foi percebido uma expansão do uso da modalidade de 131% entre os anos de 2020 e 2021, seguindo para 2022 com uma redução de 11% do volume de pregões realizados. Isto posto, levanta-se a conclusão que o período observado apresenta essa expansão da modalidade, assim percebendo que entre 2019 e 2022 houve um acréscimo de 22% na utilização da modalidade pregão pelo município.

Em perspectiva, a pesquisa de Costa *et al.* (2022) a partir de uma observação voltada para as licitações realizadas no município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. Essa pesquisa corresponde ao período de

2017 a 2020, e percebeu que o uso do pregão eletrônico cresceu durante o período, em especial no ano de 2020 que a partir das determinações de distanciamento proveniente da pandemia de covid-19, resultando no uso isolado do pregão eletrônico na modalidade.

A pesquisa de Costa *et al*. (2022) vai de encontro com o crescimento do uso do pregão eletrônico pelo município de Palmácia/CE, pois mesmo que ocorra uma progressão no uso da modalidade nos dois municípios, o uso do pregão eletrônico está presente em todo período, e com as medidas de distanciamento, o município de Palmácia não optou pelo uso exclusivo do pregão eletrônico.

4.2 Mudanças e adaptações nas contratações do município ocorridas devido ao período pandêmico da covid-19

A partir da observação do período, é notória a presença de condições atípicas para a administração pública e toda sociedade. As consequências da pandemia de covid-19 afetaram diversas áreas da sociedade provocando diversas mudanças, a principal dessas demandas se deve à necessidade de distanciamento associada à necessidade do controle da disseminação do vírus. No que toca as contratações pública, essa demanda afetou diretamente a metodologia convencional, no qual se necessitou que os processos licitatórios além de atender às demandas crescentes e urgentes, ainda tinha o dever de adaptar-se às novas demandas procedimentais, garantido a eficiência, a isonomia e prevenindo corrupções.

Pode ser percebido que esse período foi abalado por acentuada mudança de perspectiva com o passar dos anos, e por uma evolução no uso do método eletrônico disponibilizado pela modalidade pregão. Essa mudança de perspectiva pode ser motivada por diversos fatores, seja pelo teor inovador que garante mais eficiência nas contratações, ou pela constante indicação do uso por órgãos de camadas superiores do estado, uma dessas provocações pode ser vista com a Instrução Normativa n° 206, de 18 de outubro

de 2019 expedida pelo Ministério da Economia, na qual se estabeleceram datas para a utilização obrigatória do pregão no formato eletrônico por municípios quando houver uso de verba vinda da união, essa medida provoca a administração municipal, provocando o interesse para buscar a expertise necessária para o desenvolvimento desse novo método de contratação.

No que tange a uma observação da influência da crise pandêmica de covid-19 nos dados levantados no Gráfico 1, destaca-se por uma percepção que o ano de estopim dessa crise representa um ano atípico em contratação por meio da modalidade pregão pelo município de Palmácia/CE. No que se refere a esse discurso, nota-se que o ano de 2020 houve uma queda de 27% no volume de certames realizados em comparação com o ano anterior.

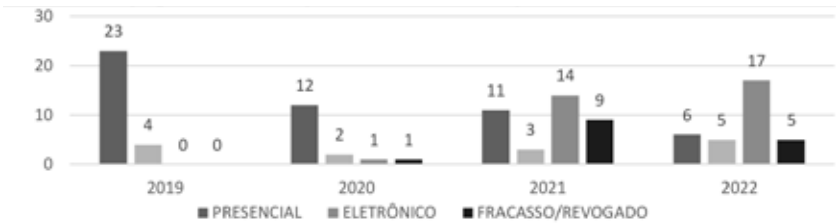
Entretanto, como já levantado, o ano de 2021 foi marcado com um aumento expressivo no volume de pregões, resultando em 131% de aumento em comparação com 2020. Todavia, os pregões presenciais representam igual participação nos dois anos, assim concluindo que esse avanço em contratações por meio da modalidade pregão no momento de crise pandêmica, deve-se a utilização do método eletrônico da modalidade, percebendo que o pregão eletrônico serviu como um meio para contornar as barreiras levantadas a partir da pandemia de covid-19.

Voltando o olhar para a perspectiva da equipe de pregão do município, percebe-se o surgimento de novos desafios e demandas com o surgimento da pandemia. Ademais no que se refere a gestão municipal a partir do Decreto nº 34/2020, institui o setor de licitação do município como área essencial em conjunto com setores de saúde e assistência social. Em conseguinte o Ministério Público do Estado do Ceará e o Decreto Estadual nº 33.608, de 30 de maio de 2020, do Governo do Estado do Ceará, os quais recomendam que o município de Palmácia adote medidas de isolamento social mais restritivas. Contudo, o Decreto Municipal nº 38/2021 orientou que os setores essenciais não se incluirão no trabalho remoto. Portanto, a equipe responsável pelo pregão do município de Pal-

mácia/CE ainda contou, mesmo que com cuidados, com a liberdade de se reunir para a realização do pregão presencial. Informa-se que houve o desenvolvimento de medidas sanitárias para que ocorresse distanciamento social para a equipe do pregão eletrônico no município.

Retomando com a observação exposta no tópico anterior, a modalidade de licitação pregão, como já discutido, esteve como elemento ativo dos processos de controle e segurança imposto a partir da crise pandêmica de covid-19, portanto, entende-se a importância do desmembramento dos dados já apresentados para a provocação de novas perspectivas de observação desses dados. A partir do Gráfico 2 exposto a seguir, pode ser percebido informações já apresentadas anteriormente, entretanto sendo traçado uma perspectiva da relação entre êxitos e fracassos/revogações nos pregões realizados de forma presencial ou eletrônica.

Gráfico 2 – Relação entre êxitos e fracassos/revogações no que tange ao êxito de contratações da modalidade pregão em sua forma presencial e eletrônica no período de 2019 a 2022



Fonte: dados da pesquisa (2023).

Torna-se importante salientar que a menção sobre fracassos e revogações é uma situação referente às licitações, quando alguma demanda não se finaliza o processo de contratação. Portanto, levantou-se que a partir da observação, os fracassos estão associados em sua maioria à falta de participantes, configurando em um certame deserto, e à falta de propostas ou participantes que atendam às demandas previstas em edital. Enquanto que a revogação contempla situações em que se necessita de regularização do certame para que melhor atenda o interesse público (Sunmola; Shehu, 2020).

Como pode ser observado, o ano de 2019 apresenta uma visão isolada do comportamento do pregão presencial, podendo ocorrer uma relação de 14,81% de fracassos em pregões presenciais para aquele ano, representando assim êxitos de 85,19% no uso da modalidade. No ano seguinte, marcado por um cenário atípico, em que houve redução no número de certame realizados, pode-se perceber que os pregões presenciais apresentaram êxitos de 85,71%, seguindo com um percentual semelhante com o ano anterior, enquanto que com o pregão eletrônico com sua pequena atuação, apresentam uma relação de 50%, marcado por uma licitação tendo êxito e outra sendo revogada pela necessidade de alterações.

Dando continuidade, avança-se dois anos com maior desempenho da modalidade em suas duas formas, em 2021 pode ser percebido enfim a ampla participação do pregão eletrônico nas contratações públicas, entretanto o pregão eletrônico apresenta êxitos de apenas 60,87%, apresentando 39,13% de certames que foram revogados ou fracassados, contudo, os pregões presenciais nesse ano apresentou um percentual de 78,57% de êxitos, embora que com uma participação inferior ao pregão eletrônico apresenta nitidamente uma relação mais eficaz nas contratações, pois se percebe maior estabilidade no uso do método presencial para aquele ano.

Por fim, o ano de 2022 apresenta uma relação de êxitos e falhas distintas dos outros anos, é perceptível que o volume de fracassos e revogações entre os dois métodos de contratação se igualam, entretanto, embora ocorra essa igualdade isso não se reflete na eficácia de ambos os métodos para aquele ano, pela primeira vez o pregão eletrônico apresenta superioridade em relação a seu concorrente, assim perfazendo 77,27% de êxitos para o pregão eletrônico, enquanto que o pregão presencial encontra-se em 54,55% de êxitos.

A partir do exposto, percebe-se um quadro de expansão do pregão eletrônico para além do quadro de participação, no que se refere a capacidade de efetivar contratações, assim, é notória a evolução nesse período, apresentando não só uma implementação de um novo método de contratação, mas também a adaptação do pregão eletrônico por meio da equipe, de um método no qual apresenta baixa experiência por meio da equipe

sucedendo para uma situação em que perpassa o método convencional em relação à eficácia contratual.

4.3 As vantagens e a natureza das compras de cada modalidade avaliada durante o período pandêmico de covid-19 (2019 a 2022) no município de Palmácia/CE

Como já discutido, é notório o avanço que a modalidade pregão teve durante esse período através de demandas e desafios oriundos da crise pandêmica enfrentada, ocorreu avanços significativos no que tange aos processos inerentes às contratações públicas. Através dessa perspectiva, torna-se essencial um olhar aprofundado ao que se refere às abordagens adotadas durante o período com uso da modalidade pregão.

Tabela 1 – Economia obtida na modalidade pregão nas formas presencial e eletrônico durante o período de 2019 a 2022

Economia obtida	2019	2020	2021	2022
Presencial	R$ 3.165.756,01	R$ 422.855,23	R$ 1.656.273,15	R$ 7.045.032,81
Eletrônico	R$ -	R$ 37.785,00	R$ 1.846.706,36	R$ 12.062.622,49

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Deste modo, a Tabela 1 traz os resultados brutos em relação à economia obtida nos pregões. Levanta-se a percepção da eficiência da modalidade pregão, percebendo sua capacidade de oferecer à administração pública economia nas contratações de bens e serviços.

A relação de economia gerada entre pregão presencial e pregão eletrônico está mais presente nos anos de 2021 e 2022, em que pode ser vista uma economia maior no método eletrônico da modalidade, estando com participações na economia de 52,72% e 63,13% respectivamente. Em suma, esses números podem ser explicados pela maior utilização do pregão eletrônico nesses anos, assim torna-se importante o levantamento que traz a média de economia gerada por certame.

Em termos de economia gerada, levanta-se a média de economia obtida para cada ano, percebendo dentre os pregões presenciais e eletrônicos suas médias entre os certames de economia para cada ano. Apreende-se que para os dois primeiros anos uma média de economia de pouco mais de 10% nos pregões presenciais. Para os dois anos subsequentes, percebendo no paralelo, o pregão eletrônico apresenta liderança em economia por certame, no ano de 2021, observa-se mais que o dobro da média de economia no pregão eletrônico e o ano de 2022 segue com resultados próximos com uma diferença de um pouco mais de 1,5% para o pregão eletrônico.

O pregão presencial apresenta uma peculiaridade, observa-se que todos os anos apresentam uma moda de um participante em seções, denotando que não ocorreu uma competição em ofertas, assim podendo prejudicar a economia gerada na licitação. Contudo, esse cenário não é percebido na opção eletrônica da modalidade, onde além de ocorrer uma ampliação nas participações, não se percebe uma recorrência de certames com participações isoladas (Bringula, 2016).

Tabela 2 – Volume de contratações por meio do pregão presencial e pregão eletrônico no município de Palmácia/CE de 2019 a 2022

Aquisição	Pregão	AQUISIÇÃO	SERVIÇO	Total
2019	Presencial	16	11	
	Eletrônico	0	0	
	Total	16	11	27
2020	Presencial	8	6	
	Eletrônico	2	0	
	Total	10	6	16
2021	Presencial	8	6	
	Eletrônico	21	2	
	Total	29	8	37
2022	Presencial	4	7	
	Eletrônico	16	6	
	Total	20	13	33
	Total presencial	36	30	
	Total eletrônico	39	8	

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Quanto à natureza das compras observadas, a demanda de aquisições abordadas pela modalidade pregão corresponde ao volume de 66,37% dos pregões realizados, perfazendo a demanda central da modalidade. Observando a relação entre pregão presencial e eletrônico nessa natureza, percebe-se que o método eletrônico ganha destaque nessas contratações, para os dois anos com maior participação do pregão eletrônico, observaram-se índices de 72,41% e 80% respectivamente nas aquisições por meio de pregão eletrônico, perfazendo uma escala progressiva de aquisições com esse método.

De acordo com o referido estudo, em que pese a economia gerada quando da comparação dos anos de 2008 e 2007, deve a administração repensar as suas compras, uma vez que a dispensa de licitação e a inexigibilidade somam 44% dos processos do ano de 2008, distanciando assim, do que determina a lei que é a realização de procedimento licitatório com a plena garantia dos princípios aplicáveis (Silveira; Cintra; Vieira; Lopes, 2012, p. 158-171).

Após a análise e interpretação da norma pertinente ao estudo, trazendo ao meio científico um debate de gestores públicos, cidadãos e fiscais da lei, conclui-se que a utilização do pregão como modalidade às aquisições de bens e serviços comuns é de difícil interpretação, trazendo sérios problemas no procedimento de uso do pregão, permitindo interpretações diversas do que é seu objeto de aquisição: bens e serviços comuns (Silva; Emmel, 2013).

Aprofundando a observação, percebe-se que o grupo de aquisições mais expressiva direcionou-se para materiais permanentes e de consumo, entretanto no ano de 2020, ano inicial da pandemia, denota-se um comportamento mais voltado para o consumo com foco em materiais de expediente e gêneros alimentícios. Ademais, voltando o olhar para a relação presencial e eletrônica nos dois últimos anos, percebe-se um completo direcionamento das aquisições de materiais permanentes para o método eletrônico, denotando uma preferência para esse tipo de contratação.

Seguindo para as contratações de prestações de serviços por meio da modalidade pregão, percebe-se uma participação de 33,73% nas contratações, assim percebendo um volume menor de pregões com essa natureza. Levantando um paralelo com as aquisições constata-se uma relação inversas para os anos de 2021 e 2022, onde diferente das percepções anteriores, no que se refere às prestações de serviços, foi percebido que se mantém o pregão presencial como dominante nas contratações dessa natureza, assim perfazendo um índice de 25% e 46,15% respectivamente. Embora ocorra uma progressão durante esses anos, diferente das aquisições, preferiu-se o pregão presencial nessas contratações.

Por outro lado, não garante a qualidade do bem a ser adquirido, comprovando, por fim, que as restrições à utilização da nova modalidade de licitação conhecida como Pregão, não trazem quaisquer benefícios para a Administração Pública. Ao contrário do que se espera, tais restrições impedem que a Administração Pública se torne mais eficiente. (SANTANA; SANTOS, 2011, p. 250-267).

Essa relação pode ser explicada devido à concentração mais localizada dos participantes ofertados pelo pregão presencial, pensamento defendido por Soares e Marcuzzo (2020, p. 7) que afirma que o pregão presencial concentra participantes mais localizados em seus certames, isso se deve à demanda de participação presencial dos representantes. Assim percebe-se que as prestações de serviço do município se concentram principalmente em pregões presenciais, favorecendo o acesso à prestação de serviços mais próximas dos municípios, bem com as mais acessíveis, diante a peculiaridade de cada demanda (Caniëls; Van Raaij, 2009).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo evidenciar como se comportaram as relações das variações da modalidade de licitação pregão (pregão presencial e pregão eletrônico) nas contratações de bens e serviços no município de Palmácia/CE entre os anos de 2019 a 2022.

A modalidade pregão, ao longo do tempo, amplia seu destaque no quadro de contratações públicas, em que através do pregão eletrônico amplia esse destaque frente às novas demandas e a evolução tecnológica. A pandemia de covid-19 que assolou o Brasil em meados de 2020, vem com uma demanda de ampliação da flexibilidade em contratações públicas, encontrada na modalidade pregão, em especial o pregão eletrônico.

Entretanto, outros autores pesquisaram o efeito no preço de oferta praticado em licitações e os resultados encontrados não são similares. Por exemplo, na pesquisa efetuada por Carter e Stevens (2007), os autores relatam que o número de participantes, nas licitações, afeta positivamente o preço de oferta, porém, eles ressaltam que a relação entre o número de licitantes e o preço praticado no processo licitatório não é linear.

Diante do exposto, a observação do município de Palmácia do estado do Ceará destaca a utilização da modalidade por um município pequeno e distante de grandes centros urbanos. Ademais a observação consegue perceber como o município comportou-se diante da crise pandêmica, assim demonstrando como a Administração Pública do município reagiu a esse cenário atípico em uma área essencial como de aquisições.

Através da investigação em documentos provenientes das licitações realizadas no período, percebeu-se o abalo 27% a menos sofrido no número de pregões realizados do ano de 2019 ao de 2020. Ainda em relação aos anos de 2019 e 2020, percebia-se um domínio da forma presencial da modalidade, entretanto também pode ser observado uma mudança na metodologia de contratações, onde foi visto a introdução e crescimento do pregão eletrônico.

Todavia esse quadro não permaneceu, nos anos subsequentes, já com a intervenção da pandemia e de demandas legais para o seu enfrentamento, as relações se inverteram, a partir de testes realizados no ano de 2020, a equipe de pregão passou a utilizar o pregão eletrônico de forma recorrente, alterando o método de utilização da modalidade. Essa medida não só beneficiou a equipe de pregão, por realizar certames que presavam

pelo afastamento recomendado por órgãos de saúde, mas também foi percebido uma expansão na utilização da modalidade pelo município, entre 2019 e 2022 houve um acréscimo de 22% na utilização da modalidade pregão pelo município, assim percebendo que o trabalho conjunto entre pregão presencial e eletrônico desenvolveu a capacidade de contratação do município ao adaptar-se às especificidades de cada demanda.

Como pôde ser percebido, essa relação de um uso acentuado do pregão eletrônico tem tendência de continuar com seu protagonismo quando observamos que a adoção do pregão eletrônico desenvolveu além do protagonismo, uma solidificação desse método, demonstrando uma progressão nos êxitos dos certames de pregão eletrônico.

Por fim, percebe-se que a pesquisa atendeu aos objetivos geral e específico, onde a partir da discussão dos resultados é levantado os pregões ocorridos no período observado, bem como as vantagens e a natureza das compras e entende-se como a pandemia afetou o setor de licitações e impulsionou mudanças no uso da modalidade.

Ademais, por consequência do material levantado e os resultados obtidos, percebeu-se a necessidade de novas pesquisas para esse segmento. A partir da investigação no município de Palmácia/CE, levanta-se a necessidade da expansão dessa investigação a todo o Maciço de Baturité. Não obstante, a pesquisa acabou por reduzir seu escopo, pois se pretendia levantar as empresas participantes dos certames e suas relações com a modalidade e suas vertentes, assim devido à extensão da pesquisa demandada, percebe-se a necessidade de pesquisas voltadas apenas a esse objetivo.

Por fim, como levantado em toda pesquisa, as licitações são importantes ferramentas da administração pública, essenciais para a garantia da eficiência e isonomia nas contratações, assim seu desenvolvimento torna-se urgente frente às novas demandas tecnológicas. Portanto, o desenvolvimento dessas técnicas deve ser direcionado aos municípios de menor porte, onde muitas vezes estão presos a métodos defasados que comprometem a eficiência e a eficácia da administração pública.

REFERÊNCIAS

ANGELIN, R.; ZBOROWSKI, J. Democracia e acesso à Informação nas compras públicas municipais por meio do pregão eletrônico. **Revista GESTO**: Revista de Gestão Estratégica de Organizações, Santo Ângelo, v. 8, n. 2, 2020, p. 43-55.

BRASIL. **Decreto nº 10.024**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Planalto, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 206. Estabelece os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. **Diário Oficial da União**, 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-206-de--18-de-outubro-de-2019-222816417. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Planalto, 1922. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Planalto, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300**, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Planalto, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portal de Licitações**. Disponível em: https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.026**, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Planalto, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Planalto, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 1993.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Planalto, Brasília, 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520/2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Planalto, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//lei/l13979.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRINGULA, R. P. Factors affecting web portal information services usability: a canonical correlation analysis. **Int. J. Hum. Comput. Interaction**, v. 32, p. 814-826, 2016.

BRITO, B. O. S.; FELICIO, G. O.; SILVA, A. H. de B. Os benefícios e os desafios na utilização do pregão eletrônico na administração pública municipal. **Revista da ESDM**, v. 8, n. 15, p. 7-18, Porto Alegre/RS.

CANIËLS, M. C. J.; VAN RAAIJ, E. M. Do all suppliers dislike electronic reverse auctions? **Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 15, p. 12-23, 2009.

CARTER, C. R.; STEVENS, C. K. S. Electronic reverse auction configuration and its impact on buyer price and supplier perceptions of opportunism: a laboratory experiment. **Journal of Operations Management**, New York, v. 25, n. 5, p. 1035-1054, Aug. 2007.

COSTA, T. R. *et al*. Licitações em tempo de pandemia: um estudo sobre o comportamento dos processos licitatórios da prefeitura municipal de belo horizonte/mg. **Revista Valores**, Volta Redonda, v. 7, edição especial, p. 159-176, 2022.

FARIA, E. R. *et al*. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (*online*), Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47- 62, 2011.

FERNANDES, A. L.; OLIVEIRA, A. G. Compras na Administração Pública: o pregão eletrônico como instrumento de eficiência diante das modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle**: doutrina e artigos, v. 13, n. 1, p. 262-283, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., p. 173, São Paulo: Atlas, 2002.

JÚNIOR, J. G.; NETO, M. N. F. Licitação pública e sua relação com a governança e a governabilidade. **FACEF Pesquisa**: desenvolvimento e gestão, v. 23, n. 1, 2020.

LIMA, D. **Primeira norma de licitação foi editada no império**. Senado notícias, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/10/primeira-norma-de-licitacoes-foi-editada-no-imperio. Acesso em: 25 out. 2023.

MARTINS, E. L. *et al*. O pregão eletrônico como instrumento para a garantia do princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p.1-15, 2021.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de Licitações (14.133/2021)**: principais mudanças. Trabalho de Curso II, 2021, Goiânia, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2021.

NASCIMENTO, R. H. M.; CICHOVSKI, P. K. B. Modalidade de licitação Convite: do desuso à extinção pela Lei nº 14.133/2021. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 10, n. 1, p. 289-317, 2023.

NUNES J.; LUCENA, R. de L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público**, p. 227-243, Brasília, 2007.

REMÉDIO, J. A. Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Encontro Virtual, v. 7, n. 1, p. 1-21, 2021.

SANTANA, M. N. C.; SANTOS, C. S. D. Restrições da utilização da modalidade de licitação Pregão. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 12, n. 2, art. 7, p. 250267, 2011.

SILVA, M. C. S. da; EMMEL, J. L. Pregão para aquisição de bens não comuns: distorção da modalidade de licitação. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da Univali. v. 4, n. 4, p. 633-648, 4º trimestre de 2013.

SILVEIRA, E. S.; CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A.; LOPES, A. C. V. Análise do processo de compras do setor público: o caso da Prefeitura Municipal de Dourados/MS. **Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 3, p. 158-171, 2012.

SOARES, C. S.; MARCUZZO, E. Pregão presencial e eletrônico sob a ótica dos gestores públicos municipais. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 14, n. 3, p. 3-20, 2020.

SOBRAL, P. V. N. C.; NETO, R. R. da S. O pregão eletrônico como ferramenta de eficiência na gestão pública. **Intern. Journal of Profess. Bus. Review**, v. 5, n. 1, p. 60-71, São Paulo, 2020.

SUNMOLA, F. T.; SHEHU, Y. U. A case study on performance features of electronic tendering systems. **Procedia Manufacturing**, v. 51, p. 1586-1591, 2020.

TRINDADE, E. B.; MELO, L. B. **O processo licitatório em tempos de pandemia**: das ilegalidades decorrentes da inobservância do procedimento a partir da Lei 14.1333/20211. Repositório Universitário da Ânima (RUNA). UNP / Mossoró, 2022. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/22448. Acesso em: 25 out. 2023.

VASCONCELLOS, P. B. Pregão: nova modalidade de licitação. **Revista Direito Administrativo**, p. 213-238, Rio de Janeiro, 2000.

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 concretização de princípios na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

The materialization of principles within the New Law of Public Bids and Administrative Contracts

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.922

Maira Coutinho Ferreira Giroto[1]

RESUMO

O presente artigo teve por principal objetivo a identificação de dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos administrativos que concretizam os princípios da eficiência, da eficácia, do planejamento, da transparência, da segregação de funções, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade e da celeridade nela previstos, sem previsão expressa na Lei nº 8.666/1993, e uma explanação teórica desses princípios e dispositivos legais. O método adotado foi a pesquisa de campo, partindo-se da premissa de que a nova lei conteria dispositivos relacionados aos princípios por ela previstos como norteadores de sua aplicação. O resultado da pesquisa consistiu em um grupo de dispositivos identificados que atendem àquele critério e, a partir dele, um conteúdo teórico evidenciando tal relação, delineando-se uma perspectiva da concretização daqueles princípios e das condições em que serão realizadas as contratações públicas no Brasil propiciadas pela nova lei.

Palavras-chave: licitações públicas; contratos administrativos; princípios; dispositivos legais.

1 Graduada em direito pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", especialista em direito administrativo pela Universidade de Araraquara, especialista em direito público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, mestre em estudos linguísticos pela Universidade Federal de Uberlândia e doutora em linguística e língua portuguesa pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho". Atualmente, exerce o cargo de auditora de controle externo no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. E-mail: maira@adv.oabsp.org.br

ABSTRACT

The main objective of this paper was to identify articles of the new Law on Public Procurement and Contracts that embody the principles of efficiency, effectiveness, planning, transparency, segregation of functions, legal certainty, reasonableness, proportionality and speed provided for therein, without express provision in Law no. 8.666/1993, and to provide a theoretical explanation of these principles and legal articles. The method adopted was field research, based on the premise that the new law would contain articles that would be related to the principles provided as guidelines for its application. The result of the research consisted of a group of identified articles that met that criterion and, from there, a theoretical content that highlights such a relationship, outlining a perspective on the implementation of those principles and the conditions under which public procurement in Brazil will be carried out, provided by the new law.

Keywords: public bids; administrative contracts; principles; articles of law.

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

Data de submissão: 08/12/2023
Data de aprovação: 26/08/2024
Data de versão final: 05/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Em seu art. 5º, a Lei nº 14.133/2021 prevê a observância aos princípios não contemplados expressamente na Lei nº 8.666/1993, mas há muito tempo já abordados pela doutrina e legislação de direito público e direito administrativo, assim como aplicados no âmbito da administração pública. São eles: o princípio da eficiência, o princípio da eficácia, o princípio do planejamento, o princípio da transparência, o princípio da segregação de funções, o princípio da segurança jurídica, o princípio da razoabilidade, o princípio da proporcionalidade e o princípio da celeridade.

O presente artigo se dedica a explanar esses princípios em um breve estudo conceitual e a ilustrar sua concretização na Lei nº 14.133/2021, com ênfase em diretrizes e desdobramentos não contemplados na Lei nº 8.666/1993, buscando traçar uma perspectiva sobre as novas diretrizes e as novas possibilidades instituídas pela nova lei.

A seção 1 deste artigo apresenta uma síntese da metodologia adotada na identificação de dispositivos da Lei nº 14.133/2021 que guardam relação de coerência com aqueles princípios, as seções 2 a 10 apresentam explanações teóricas sobre cada princípio e dispositivos que o concretiza no novo regime de contratações públicas, e em seguida, a conclusão do trabalho, formulada a partir do estudo empreendido e de seus propósitos e resultados, e pelas referências bibliográficas que o embasou.

2 METODOLOGIA

O método adotado na elaboração deste artigo consistiu essencialmente em uma pesquisa de campo, como definida por Nunes (1999), uma pesquisa empírica com ênfase nos dados concretos, realizada pela observação que se faz diretamente do objeto do estudo.

Após a realização do trabalho de campo, organiza-se o material colhido, agrupando-o e separando-o por semelhanças e diferenças de forma lógica e sistemática, de acordo com as premissas levantadas pelo pesquisador, e então elabora-se o arranjo teórico (Nunes, 1999).

Tendo por objeto de estudo a Lei nº 14.133/2021, neste trabalho, partiu-se da premissa de que a nova lei conteria dispositivos que concretizassem os princípios que ela própria estabelece como norteadores de sua aplicação, baseada em um levantamento prévio de dispositivos que guardassem relação com o subgrupo daqueles princípios não contemplado na Lei nº 8.666/1993.

Os dispositivos legais previamente identificados foram organizados de acordo com os respectivos princípios subjacentes e, a partir dessa or-

ganização, desenvolveu-se o conteúdo teórico voltado à conceituação dos princípios e à demonstração das relações entre eles e os mencionados dispositivos legais, com ênfase nas mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi introduzido no art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, cuja exposição de motivos esclareceu que a dimensão da eficiência na administração pública pressupõe que o aparelho estatal deve "se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviço à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte" (Brasil, 1997, p. 26481).

Com o advento desse princípio, a administração pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou a legitimar-se também em razão do resultado obtido, devendo avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc., de suas ações, de modo a fomentar a concretização de direitos fundamentais (Mendes; Branco, 2021).

Para Mendes e Branco (2021), a Lei nº 8.666/1993 é um exemplo de norma que regulamenta o princípio da eficiência, ao estabelecer o desenvolvimento nacional sustentável como objetivo a ser buscado pelas contratações públicas.

No mesmo sentido, o art. 11, incisos I e IV, da Lei nº 14.133/2021 preconiza que o processo licitatório tem por objetivos "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública" e "incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável".

Concluem aqueles autores que o princípio da eficiência foi introduzido ao texto constitucional para que o gestor público enfatizasse a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento da necessidade de controle dos processos administrativos e da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos (Mendes; Branco, 2021).

Quanto a esse aspecto, o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 atribui à alta administração do órgão ou entidade pública a responsabilidade, entre outras medidas, de implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput do artigo e de promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Conforme destaca Teixeira (2024), o Portal Nacional de Contratações Públicas – instituído no art. 174 da Lei nº 14.133/2021 – igualmente contribui para a eficiência dos processos licitatórios, por disponibilizar um ambiente digital único e integrado, simplificando e agilizando as etapas das contratações públicas, e por propiciar a realização dos procedimentos de forma eletrônica, permitindo maior celeridade e redução de custos para todos os envolvidos. Reitera o autor que o portal representa um avanço significativo na eficiência das contratações públicas, ao centralizar as informações, disponibilizá-las para consulta e simplificar os processos licitatórios (Teixeira, 2024).

4 PRINCÍPIO DA EFICÁCIA

Diz-se que é eficaz o que produz efeito e o que dá bom resultado (Oliveira Netto, 2018). Assim, o princípio da eficácia "destaca a importância de que as ações do Estado atinjam seus objetivos de forma efetiva, ou seja, que produzam os resultados esperados" (Teixeira, 2024, p. 5).

A Lei nº 14.133/2021, por exemplo, prevê a possibilidade de que somente os atos praticados em meio eletrônico produzam efeitos nos processos licitatórios, de que documentos corrigidos mediante despacho da comissão de licitação produzam efeitos na fase de habilitação e de que a declaração de nulidade do contrato produza efeitos apenas em momento futuro, além de condicionar a produção de efeitos de contratos e aditamentos a sua divulgação (art. 17, § 4º, art. 64, § 1º, art. 94 e art. 148, § 2º).

O princípio da eficácia, no entanto, não tem como foco os efeitos jurídicos, a validade dos atos administrativos, mas sim, aquilo que traz bons resultados para o poder público.

Ora, se o objetivo da licitação é assegurar a seleção da melhor proposta e o tratamento isonômico entre os licitantes, evitar a contratação de preços acima dos de mercado ou muito abaixo, a ponto de comprometer a exequibilidade do objeto, e incentivar a sustentabilidade e a inovação[2], então, ela será eficaz se atender a esses objetivos.

De igual modo, o contrato administrativo será eficaz se gerar o resultado almejado com sua assinatura, tal como a construção de uma escola ou de um hospital, a satisfatória prestação de serviços ou o fornecimento de bens ou materiais com as características predefinidas pelo órgão ou entidade contratante.

Portanto, o princípio da eficácia no âmbito das contratações públicas pressupõe que os atos praticados na licitação e na execução de obras, serviços, compras e alienações atinjam os objetivos de interesse público delineados na legislação que os regem, em seu planejamento e em suas cláusulas.

Pode-se dizer que é ineficaz, por exemplo, o contrato de obra, serviço ou fornecimento, cujo regime de execução originalmente pactuado se mostre inaplicável após o início da vigência, ou seja, quando a manutenção dos termos contratuais originários comprovadamente inviabilize a obtenção dos resultados projetados. Nessa hipótese, o art. 124, inciso II, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021 autoriza a modificação do regime de execução por acordo entre as partes.

Por outro lado, as alterações de quantitativos, de projetos ou de especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, previstas no art. 124, inciso I, e no art. 133, inciso II, da mesma lei, não se prestam a restaurar a exequibilidade do objeto, mas sim, a aperfeiçoar os meios empregados ou os resultados a serem obtidos, a favor da administração, propiciando maior eficiência ao contrato.

2 Objetivos elencados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

4.1 Efetividade

Embora a efetividade não esteja prevista entre os princípios em seu art. 5º, a Lei nº 14.133/2021 exige que os gestores públicos adotem medidas para promovê-la em suas contratações (art. 11, parágrafo único, e art. 169, § 1º).

Ensinam Figueiredo e Figueiredo (1986) que as políticas públicas, as decisões dos gestores públicos, ao mesmo tempo geram um produto físico, tangível e mensurável, e um impacto, que pode ser tanto físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamento e/ou opiniões, de modo que as ações e programas governamentais podem se submeter à avaliação de processos e à análise de impactos.

Para os autores, a avaliação de processos visa aferir se os propósitos, estratégias e execução do programa foram realizados segundo as definições previamente estabelecidas, através, principalmente, da avaliação de metas ou resultados, da avaliação de metodologia ou meios de implantação e da avaliação da relação custo/benefício e custo/resultado (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

Os autores denominam como eficácia objetiva, o critério de sucesso da avaliação que mede se as metas atingidas foram iguais, superiores ou inferiores às metas propostas; já a eficácia administrativa e contábil é os critérios de avaliação que medem a moralidade executória; e eficácia funcional o critério de avaliação que mede a conformidade dos meios e metodologia de implantação empregados com as estratégias previamente definidas (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

Ainda no âmbito da avaliação de processos, Figueiredo e Figueiredo (1986) definem eficiência instrumental como a relação estrita entre os custos e os benefícios da ação estatal que são, em geral, tangíveis e divisíveis, e eficiência política como a relação entre os custos sociais ou políticos e os benefícios deles derivados.

Por exemplo, ao condicionar a decisão da administração pela suspensão da execução ou declaração de nulidade do contrato à avaliação de

aspectos, como, o custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas, o custo de realização de nova licitação, os riscos sociais, ambientais e à segurança da população e o fechamento de postos de trabalho, o art. 147 da Lei nº 14.133/2021 traz para o contexto das contratações públicas as noções de eficiência instrumental e eficiência política.

Quanto à análise de impacto, Figueiredo e Figueiredo (1986) explicam que ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo, com a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política pública implementada e as mudanças nas condições sociais.

Sob essa ótica, os autores denominam efetividade objetiva o critério de aferição da mudança quantitativa entre a situação anterior e a situação posterior à execução do programa; a efetividade subjetiva como o critério que mede as mudanças psicológicas, notadamente a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos do programa às suas aspirações e demandas, o nível de bem-estar social; e a efetividade substantiva sendo o critério de aferição de mudanças qualitativas nas condições de vida da população-alvo (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

Diferentemente da avaliação de metas (eficácia objetiva), que em geral é feita pelo próprio órgão ou entidade responsável pela política pública por meio de relatórios e estatísticas, a aferição da efetividade substantiva da política implementada deve adotar parâmetros externos ao programa, como, a avaliação política e do impacto dos seus resultados (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

Na esteira desse panorama teórico, alinha-se a definição de efetividade formulada pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2017):

> Efetividade – relação entre os resultados de uma intervenção ou programa de governo, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do objeto de auditoria avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo (TCU, 2010).

Por sua vez, a Lei nº 13.460/2017, que rege a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, prevê a observância ao princípio da efetividade. Segundo Lôbo (2011, p. 133):

> O princípio da efetividade implica a busca pela finalidade da lei. Não basta apenas cumpri-la. A Administração Pública, na busca pela consecução dos seus objetivos, deve sempre buscar a real finalidade do legislador quando da confecção da lei, não se satisfazendo apenas em cumprir os seus mandamentos.
> Esse princípio se encontra consagrado no nosso ordenamento jurídico no artigo 5º, XXXV, da CF/88, e decorre diretamente do Princípio do Devido Processo Legal. Não basta apenas uma prestação administrativa, é preciso antes que essa prestação concretize a força normativa da nossa Constituição. Nos dias atuais, não basta o mero reconhecimento de um direito, é preciso, de fato, realizá-lo, implementá-lo, torná-lo possível.

No mesmo sentido, se diz que a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas, ou seja, para o contentamento da sociedade com a prestação dos serviços públicos delegada pelo Estado a particulares, dotando-se os usuários de meios que de fato assegurem seus direitos (Modesto, 2024; Carvalho Filho, 2015).

O incentivo à inovação e à sustentabilidade preconizado no art. 11 da Lei nº 14.133/2021 é um exemplo de objetivo a ser analisado sob o ponto de vista da efetividade, pois o atendimento a metas e obrigações contratuais não implicará necessariamente da mudança almejada pela norma no contexto social, econômico e cultural da população alcançada pelos resultados do contrato.

O mesmo se pode dizer do ambiente íntegro e confiável a ser promovido pela alta administração do órgão ou entidade, por força do parágrafo único do mesmo dispositivo. A capacitação de pessoal, a regulamentação de processos e estruturas de controle interno, governança e integridade e mesmo a observância a todas as respectivas diretrizes dentro da instituição

podem não ser suficientes para a mudança na percepção ou no sistema de crenças e valores dos agentes envolvidos.

Em ambos os casos, a aferição da efetividade dos resultados das ações implementadas se dará por parâmetros e/ou por atores externos, tais como: procedimentos, estatísticas e índices adotados por outros órgãos ou entidades públicas[3], por entidades não governamentais nacionais[4] e estrangeiras,[5] pelos órgãos de controle externo[6], pelo controle social e por ouvidoria, auditorias independentes, levantamentos e pesquisas de satisfação patrocinadas pela própria administração para essa finalidade.

Como ferramenta de controle social, a Lei nº 14.133/2021 exige que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ofereça um sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução dos contratos, que possibilite, entre outras funcionalidades, o envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens por qualquer interessado e o acesso a um sistema informatizado de acompanhamento de obras (art. 19, inciso III, e art. 174, § 3º, inciso VI).

Também a Lei nº 13.460/2017 determina a adoção de parâmetros externos de avaliação dos serviços públicos prestados, tais como, a satisfação dos usuários, a qualidade do atendimento prestado e a quantidade de manifestações de usuários (art. 23), que se amoldarão às noções de efetividade objetiva, subjetiva e/ou substantiva, a depender da metodologia de aferição, que deve ser regulamentada por todos os Poderes e esferas de governo (art. 24).

3 Tais como as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

4 Por exemplo: índices, indicadores e sondagens do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

5 Como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional.

6 São exemplos as avaliações de políticas públicas do Poder Executivo por comissões permanentes do Senado Federal, nos moldes do art. 96-B de seu Regimento Interno, os índices de governança e de capacidade adotados pelo Tribunal de Contas da União para avaliar a gestão pública e orçamentária e a gestão de pessoal, tecnologia de informação e contratações dos órgãos e entidades da administração pública federal e os Índices de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e Previdenciária (IEG-Prev) adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

5 PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

O princípio do planejamento está previsto no art. 6º e 7º do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da administração pública federal.

De acordo com esse princípio, a ação governamental deve obedecer a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas, e compreender a elaboração e atualização de instrumentos básicos.

Na dicção do decreto-lei, os instrumentos básicos consistem no plano geral de governo, em programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, no orçamento/programa anual e na programação financeira de desembolso, que se traduzem, à luz da Constituição Federal de 1988, no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias, nos orçamentos anuais e em planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165), como, os planos diretores, os planos nacionais de reforma agrária, de educação, de cultura, de juventude, os programas de amparo aos idosos (art. 182, art. 188, art. 214, art. 215, art. 227 e art. 230) e os planos estaduais, distrital e municipais de saúde e de educação (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 13.005/2014).

Para Adri (2008), o planejamento, ao lado da coordenação, da desconcentração, da descentralização e do controle, compõe uma das funções do Estado disponível para o cumprimento de suas finalidades. Ensina a autora que as finalidades públicas indicadas nos objetivos e fundamentos da Constituição Federal "não podem ser deixadas ao acaso e, para sua consecução, necessitam da seriedade que advém da segurança interna e externa proporcionada pelo planejamento coerente" (Adri, 2008, p. 289).

O planejamento estatal objetiva coordenar os recursos orçamentários disponíveis, aplicando-os a metas específicas, em tempo e modo previamente prescritos, com o mínimo de custo e um dado planejamento pode ser elaborado com a coleta de informações e de dados disponíveis das necessidades da sociedade em foco, porém não se mostra eficaz, ape-

sar de implementado, ou sequer ter seus resultados avaliados em face das metas previstas, de forma a se extrair a razão da deficiência e corrigir as distorções apresentadas (Adri, 2008).

Sob a ótica federativa, segundo Adri (2008), o planejamento é executado por meio da ação administrativa dos entes públicos, sempre condicionados pelas diretrizes e bases contidas nos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, sem que com isso sejam violados, na sua autonomia, os entes políticos que compõem a Federação.

Nesse sentido, o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 institui o plano de contratação anual, a ser elaborado pelos órgãos responsáveis pelo planejamento do ente federativo, a partir de documentos de formalização de demandas, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

A lei atribui a cada ente federativo a decisão pela obrigatoriedade de elaboração do plano, nos termos de sua regulamentação própria, sendo que, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o Decreto nº 10.947/2022 determina que os órgãos e entidades[7] elaborem seus planos até a primeira quinzena de maio de cada exercício (art. 6º).

No contexto de estados, Distrito Federal e municípios, ressalvadas as disposições específicas de seus regulamentos, os documentos de formalização de demandas a que se refere o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 devem ser elaborados pelos gestores e agentes públicos, órgãos e entidades e/ou departamento e setores aos quais compete a identificação das necessidades de aquisições, serviços e obras, de modo que sejam computadas na elaboração do plano, que irá orientar e programar os procedimentos de contratação a serem realizados no exercício.

Uma grande vantagem desse planejamento prévio é a mitigação de situações em que a administração se vê obrigada a celebrar contratos sem o tempo necessário a sua adequada preparação, por demora na apresen-

7 O cumprimento do decreto somente é dispensável aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos termos do parágrafo único de seu art. 1º.

tação da demanda pelo setor requisitante, que acabam tendo por única solução para garantir o material, serviço ou obra a prorrogação de contrato anterior às vezes pouco vantajoso, ou mesmo tecnicamente obsoleto, ou a contratação direta justificada pela urgência da necessidade a ser atendida.

Além do plano anual de contratações, a Lei nº 14.133/2021 definiu a fase preparatória da licitação como caracterizada pelo planejamento, constituindo-se no momento por todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, entre elas, a análise dos riscos que possa comprometer o sucesso da fase competitiva e a boa execução contratual (art. 18).

Embora considere promissoras as novas disposições que encamparam na Nova Lei de Licitações a exigência do estudo técnico preliminar e uma série de instrumentos[8] de concretização do princípio do planejamento, Rodrigues (2023) pontua que o legislador adotou uma técnica legislativa muito analítica, com enunciação excessivamente extensa de cada um dos requisitos de tais instrumentos, deixando uma árdua tarefa aos agentes públicos envolvidos nas contratações.

Isso porque, para a correta concretização de todos esses requisitos, será necessária a formulação de novos cânones hermenêuticos para a sua compatibilização com as peculiaridades dos objetos a serem licitados, especialmente daqueles que não forem tão complexos a ponto de demandarem, de modo absoluto, tamanhas formalidades (Rodrigues, 2023).

6 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

O princípio da transparência implica para a administração pública os deveres de fornecer as informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral a todos, garantir o acesso dos usuários aos regis-

8 O autor cita como exemplos desses instrumentos, o plano de contratações anuais, o estudo técnico preliminar, o rol de providências compreendidas na fase preparatória da contratação, a instituição de instrumentos que permitam a centralização de procedimentos, a criação de catálogos de padronização, instituição de sistemas informatizados de acompanhamento de obras e a adoção de minutas, termos de referência, contratos e documentos padronizados (Rodrigues, 2023).

tros administrativos e às informações sobre atos de governo, e promover a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

É esse o conceito que se depreende do inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal, que garantem o acesso às informações, atualmente concretizado pelas diretrizes e procedimentos previstos na Lei nº 12.527/2011.

Entre outras regras, a Lei nº 12.527/2011 prevê expressamente o direito de qualquer interessado de obter informação pertinente a licitações e contratos administrativos e o dever da administração de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (art. 7º e 8º).

A lei estabelece, inclusive, que a pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público (tal como o vínculo contratual), e deixar de observar as regras de transparência nela previstas, estará sujeita às sanções de advertência, multa, rescisão do vínculo, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública (art. 33).

O princípio da transparência confere ao cidadão o direito a mecanismos de acesso à informação, a canais de comunicação com o poder público e a regras pré-estabelecidas para o exercício desses direitos, consistindo em garantia essencialmente mais pragmática que a regra do conhecimento público dos dados e atos administrativos, como preceito geral e do sigilo como exceção, preconizada pelo princípio da publicidade.

Segundo Carvalho Filho (2015), é para observar o princípio da publicidade que os atos da administração são publicados em órgãos da imprensa ou afixados nas respectivas repartições e, mais modernamente, divulgados na internet e, complementando o conteúdo do direito à informação dos entes públicos, a Constituição Federal previu o direito de aces-

so dos usuários aos registros administrativos e às informações sobre os atos de governo, respeitando o direito à intimidade e à vida privada e as situações legais de sigilo, concretizado pela Lei nº 12.527/2011.

O quadro a seguir exemplifica as informações cuja disponibilização ao público é expressamente prevista pela Lei nº 14.133/2021 e os respectivos meios de divulgação:

Quadro 1 – Meios de divulgação de informações ao público

Informações	Meio de divulgação
Plano de contratações anual.	Sítio eletrônico oficial
Relação de empresas favorecidas por margem de preferência estabelecida no processo de licitação e o volume de recursos destinados a cada uma delas.	Sítio eletrônico oficial
Quando adotada padronização para compras, a síntese da justificativa e descrição sucinta do padrão definido.	Sítio eletrônico oficial
Decisão pela adesão a padronização com base em processo de outro órgão ou entidade.	Sítio eletrônico oficial
Ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato.	Sítio eletrônico oficial
Aviso prévio à contratação por dispensa de licitação nas hipóteses dos incisos I e II do art. 75.	Sítio eletrônico oficial
Edital de chamamento de interessados em cadastrar-se para o procedimento auxiliar de credenciamento.	Sítio eletrônico oficial
Regras de classificação dos fornecedores por categorias e grupos para inscrição no sistema de registro cadastral unificado do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Sítio eletrônico oficial
Teor da escritura pública de formalização de contratos relativos a direitos reais sobre imóveis.	Sítio eletrônico oficial
No caso de obras, os quantitativos e os preços unitários e totais contratados e os quantitativos executados e os preços praticados.	Sítio eletrônico oficial
Resposta à impugnação a edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou ao pedido de esclarecimento sobre os seus termos.	Sítio eletrônico oficial
Edital e todos os seus elementos, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos.	Sítio eletrônico oficial/ Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)[9]
Contratos e seus aditamentos.	Sítio eletrônico oficial/ Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)[10]

9 Art. 25, § 3º, art. 54 e art. 94.
10 Art. 91 e art. 94.

Quadro 1 – Meios de divulgação de informações ao público (continuação)

Custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas referentes à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade.	Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)
Extrato do cartão utilizado para pagamento dos fornecedores contratados por dispensa de licitação nas hipóteses dos incisos I e II do art. 75.	Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)
Valores fixados pela Lei atualizados a cada 1º de janeiro.	Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)
Licitantes e bens pré-qualificados no processo auxiliar de pré-qualificação.	(sem especificação)
Edital de leilão.	Afixado em local de ampla circulação de pessoas na sede da Administração
No caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato de obra, aviso público de obra paralisada, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária e a data prevista para o reinício da sua execução.	Sítio eletrônico oficial e placa afixada em local da obra de fácil visualização
Mensagens de texto ou imagens enviadas por interessados referentes à execução de contratos.	Sistema de gestão compartilhada com a sociedade
Relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da administração.	Sistema de gestão compartilhada com a sociedade
Extratos de editais de licitações de municípios (até 31/12/2023).	Jornal diário de grande circulação local
Informações para as quais a Lei exige a divulgação em sítio eletrônico oficial de municípios com até 20 mil habitantes (até 31/3/2027).	Publicação de extrato em Diário Oficial e disponibilização da versão física dos documentos nas repartições

Fonte: elaborado pela autora (2024).

O art. 174 da Lei nº 14.133/2021 define Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e *obrigatória* dos atos exigidos pela Lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Já seu art. 175 autoriza que os entes federativos instituam sítio eletrônico oficial para divulgação complementar dos atos exigidos pela Lei e realização das respectivas contratações.

Ora, se a divulgação no sítio eletrônico oficial próprio do ente federativo é pela Lei considerada complementar, pode-se concluir que todos os seus dispositivos que exigem a divulgação em sítio eletrônico oficial se referem ao PNCP, mesmo que a maioria de tais dispositivos não o mencione expressamente.

Dos artigos 174 e 175 se depreende também que os entes federativos podem optar por realizar suas licitações sob a forma eletrônica no PNCP ou em seu próprio sítio eletrônico oficial, desde que este se enquadre, do ponto de vista técnico, à definição do inciso LII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, qual seja "sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora".

A competência das autoridades certificadoras para a emissão de certificados digitais está prevista na Medida Provisória nº 2.200-2/2021, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

De acordo com a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 2.182-18/2001, convertida na Lei Federal nº 10.520/2002, que incluiu nas normas gerais de licitações e contratos administrativos o pregão como modalidade licitatória,

> O Projeto de Medida Provisória faculta ainda o uso das novas tecnologias eletrônicas para a realização do pregão, reduzindo custos e facilitando a participação de maior número de competidores. De particular importância é a possibilidade de regulamentação que permita o uso da Internet como veículo para a divulgação e realização dos procedimentos de licitação. Con-

> siderando o extraordinário potencial de expansão das práticas inovadoras de comércio eletrônico (conhecido como "e-commerce"), é extremamente oportuna a integração do processo de compras governamentais a este novo ambiente tecnológico, que possibilita maior transparência, controle social e oportunidades de acesso às licitações públicas. (Brasil, 2001, p. 16004)

A Lei nº 14.133/2021 estendeu a todas as modalidades de licitação tais benefícios de maior transparência, controle social e oportunidade de acesso aos certames, ao estabelecer, no § 2º de seu art. 17, a realização de licitações preferencialmente sob a forma eletrônica.

Assim, as licitações passam a ter como regra a realização em sítio eletrônico oficial e a utilização da forma presencial como exceção, pois só admitida quando motivada por fundamentos de fato e de direito e, ainda assim, devendo ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, para conferir-lhe transparência.

Segundo Boechat (2022), o princípio da transparência desponta como o maior avanço da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do governo aberto[11], pois a norma atingiu o nível básico de maturidade em transparência, ao afirmar que todos os atos praticados no processo licitatório são públicos (art. 13), o nível intermediário, ao exigir a disponibilização à população de informações relevantes detalhadas e atualizadas[12], e o nível avançado, ao adotar o regime de dados abertos, no § 4º do art. 174, uma vez que a disponibilização dos dados de contratações públicas de todos os entes federativos facilitará a fiscalização do uso do dinheiro público pelos cidadãos de forma colaborativa.

11 O governo aberto pode ser considerado "uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que – baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação – se constitui como um modo e/ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública" (Cruz-Rubio, 2015, p. 145).

12 Segundo a autora, o nível intermediário se concretizou nas disposições do art. 12, § 1º, art. 25, § 3º, art. 54, § 1º, art. 75, § 3º, art. 91, art. 161 e art. 174 da nova lei (Boechat, 2022, p. 71).

7 PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

De acordo com a Resolução nº 1.212/2009 do Conselho Federal de Contabilidade, a segregação de funções é uma atividade de controle que consiste em "atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos", visando "reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções".

Essa norma contábil foi revogada pela Resolução CFC nº 2014/NBCTA315, por sua vez revogada pela atual Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TA 315 (R2), de 19/8/2021, que traz a mesma definição para tal atividade de controle.

De modo semelhante, no âmbito da administração pública, a segregação de funções figura entre os princípios norteadores da organização dos sistemas de controle interno previstos no art. 31, art. 70 e art. 74 da Constituição Federal. Por força desse princípio,

> As tarefas e responsabilidades essenciais ligadas à autorização, ao processamento, ao registro e à revisão das transações e fatos devem ser distribuídas entre diferentes pessoas e/ou unidades administrativas, com o fim de reduzir os riscos de erros, fraudes e desperdícios. O trabalho de uma pessoa ou unidade deve ser automaticamente verificado por outra nos fluxos normais de trabalho. Não pode uma única pessoa ter todo um processo sob o seu domínio, se este domínio possibilitar erros, fraudes ou desperdícios não identificáveis em seu curso normal (Cavalheiro; Flores, 2007, p. 36).

Com o advento da Lei nº 8.666/1993, aventou-se a ideia de que esse regulamento reforçava um modelo arcaico, marcado pela inexistência de métodos eficazes de avaliação dos funcionários públicos e pela falta de avaliação dos resultados do serviço público, caracterizando uma situação na qual predominava o controle coercitivo, cuja intenção seria a de restringir o trabalho a tarefas de simples execução (Pinto, 1997).

Em oposição a esse modelo, a segregação de funções foi apontada como premissa das atividades essenciais às contratações públicas, demandando profissionais em licitações e em controle e a revitalização dos órgãos de controle, para que se modernizassem e se capacitassem tecnicamente para o desempenho de suas funções (Pinto, 1997).

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 determina que a autoridade responsável observe o princípio da segregação de funções e veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos (§ 1º do art. 7º), bem como exige que as apurações de infrações administrativas observem a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas dos agentes envolvidos (inciso II do § 3º do art. 169).

A administração deve, portanto, identificar as funções ínsitas ao procedimento licitatório e nomear cada agente diante de suas aptidões e potenciais (à luz da concepção de gestão por competências), a fim de separar as atividades, evitando que o mesmo agente detenha atribuições em que ele se autocontrole e, por conseguinte, possa ocultar suas irregularidades (Lima; Albuquerque, 2022). Ainda que estejam apartados em suas funções, os agentes públicos não devem ser alheios ao que os demais estão fazendo, cabendo ao agente de contratação a responsabilidade por essa sincronia (Lima; Albuquerque, 2022).

Além disso, o art. 169 da nova lei segrega o controle interno e externo das contratações públicas em três diferentes frentes, que denomina linhas de defesa, compostas pelos servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade contratante (inciso I), pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade (inciso II) e pelo órgão central de controle interno do próprio órgão ou entidade e pelo tribunal de contas (inciso III).

A título ilustrativo, à luz de dispositivos[13] da Lei nº 14.133/2021, as funções exercidas pelos diferentes atores que compõem as três linhas de defesa podem ser assim exemplificadas:

Quadro 2 – Funções de componentes das três linhas de defesa

Atores	Funções
Servidor ou empregado público	Liquidação da despesa vinculada ao contrato e comunicação aos órgãos da administração tributária das características da despesa e dos valores pagos, recebimento definitivo de obras, serviços e compras contratadas, gestão e fiscalização de contratos.
Agentes de licitação	Tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório (agente de contratação), auxiliar o agente de contratação (equipe de apoio), condução de licitação da modalidade pregão (pregoeiro), receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares e conduzir o diálogo competitivo (comissão de contratação).
Autoridade da estrutura de governança	Implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações e implementar práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo das contratações.
Unidade de assessoramento jurídico	Apoiar o agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, fiscais e gestores de contratos no desempenho de suas funções, auxiliar a edição de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, realizar controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, elaborar pareceres jurídicos.
Unidade de controle interno	Apoiar o agente de contratação, a equipe de apoio, a comissão de contratação, os fiscais e gestores de contratos no desempenho de suas funções, auxiliar a edição de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos.
Órgão central de controle interno	Fiscalizar os atos previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e receber representações de qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica contra irregularidades na aplicação da lei.
Tribunal de contas	Fiscalizar os atos previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e receber representações de qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica contra irregularidades na aplicação da lei.

Fonte: elaborado pela autora (2024).

13 Art. 6º, incisos L e LX, art. 7º, inciso I, art. 8º, caput, § 1º, § 3º e § 5º, art. 11, parágrafo único, art. 19, inciso IV, art. 32, § 1º, inciso XI, art. 53, art. 117, art. 140, inciso I, "b", e inciso II, "b", art. 146, art. 169, caput e § 1º, e art. 170.

8 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Por força do princípio da segurança jurídica, entende-se que as orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública divulgação, ser modificadas em casos concretos para sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, sendo aplicáveis somente aos casos ocorridos depois de tal divulgação, pois a ordem jurídica é proposta precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo de antemão o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências de seus atos (Mello, 2002).

Sob esse prisma, o art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei Federal nº 13.655/2018, determina que as autoridades públicas atuem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas às consultas, e que tais instrumentos tenham caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Sales (2022) entende que atenta contra a segurança jurídica aplicar de forma automática, nos procedimentos regidos pela Lei nº 14.133/2021, os regulamentos editados na égide da Lei nº 8.666/1993, pois quando se altera de modo relevante o conteúdo da lei de regência, modifica-se a premissa jurídica e torna-se inaplicável, naquele ponto, o instrumento editado (regulamento, súmula administrativa ou resposta a consulta). Assim, para o autor, estimular o uso de regulamentos antigos na aplicação da nova lei vai de encontro a essa lógica, moldando o novo regime para ser a imagem e semelhança do antigo, em detrimento da intenção de rejuvenescimento das práticas administrativas da nova norma (Sales, 2022).

Especificamente sobre os regulamentos, a Lei nº 14.133/2021 exige sua edição em inúmeros dispositivos, ora pelos entes federativos, ora pelo órgão ou entidade contratante, com vistas a estabelecer, essencialmente, procedimentos, critérios e conceituações necessários à prática dos atos preparatórios da contratação, de escolha do fornecedor e de acompanhamento do contrato firmado.

É necessário ter em mente que a Constituição Federal garante que ninguém seja obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, inciso II), de modo que os regulamentos não podem criar direitos ou obrigações, mas apenas dispor sobre aqueles já previstos em leis aprovadas pelo Poder Legislativo. Mello (2002) ensina que os regulamentos cumprem a função de, balizando o comportamento dos múltiplos órgãos e agentes aos quais incumbe fazer observar a lei, oferecer segurança jurídica aos administrados sobre o que deve ser considerado proibido ou exigido pela lei e garantir aplicação isonômica da lei.

Para o autor, os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando limitarem a discricionariedade administrativa, ao dispor sobre o modo de proceder da administração nas relações entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei e ao caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos, cuja determinação mais precisa deva ser embasada em critérios técnicos e objetivos (Mello, 2002).

O regulamento previsto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 se enquadra na primeira hipótese, pois se presta a estabelecer regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos, ou seja, aos aspectos procedimentais necessários ao desempenho de ditas funções.

Já o regulamento previsto no § 1º do art. 20 da mesma lei ilustra a segunda hipótese, pois dele constarão os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo. Tal dispositivo se encontra atualmente regulamentado no Decreto nº 10.818/2021, que elenca as características dos bens de luxo e critérios para seu enquadramento pelos entes da administração pública federal e em contratações realizadas por outros entes federativos com a utilização de recursos da União oriundos de transferências voluntárias.

Ainda segundo Mello (2002), os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando editados para decompor analitica-

mente o conteúdo de conceitos sintéticos, discriminando integralmente o que neles se contém, cumprindo assim função interpretativa, de explicar os termos da norma legal.

Seria o caso, por exemplo, do regulamento mencionado no § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a exigência em edital de percentual mínimo da mão de obra alocada na execução do contrato constituído por mulheres vítimas de violência doméstica, consubstanciado, no âmbito da administração pública federal, no Decreto nº 11.430/2023. O decreto regulamentar faz referência ao art. 5º da Lei nº 11.340/2006 quanto às condutas consideradas como violência doméstica, além de relacionar no art. 3º, § 3º, as pessoas consideradas mulheres.[14]

Por fim, é necessário observar que o inciso IV do art. 84 da Constituição Federal já conferia a prerrogativa aos gestores públicos de regulamentar as atividades relativas a licitações e contratos sob a égide da Lei nº 8.666/1993, ao passo que a nº 14.133/2021 inova ao impor a edição de regulamentos, inclusive, em muitos casos, como condição para os atos a serem praticados. Essa imposição garante segurança jurídica aos agentes públicos que desempenham aquelas atividades, ao conferir maior clareza e objetividade às suas atribuições e às medidas a serem tomadas nas situações que se apresentem em suas rotinas.

É possível vislumbrar a possibilidade de que o incremento dessa segurança reduza o receio e desperte o interesse dos servidores e empregados públicos em atuar em procedimentos dessa natureza e a buscar conhecimentos na área, contribuindo para outro objetivo igualmente almejado no novo regramento, qual seja, a profissionalização das contratações públicas.

9 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

A Lei nº 9.784/1999, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, preceitua, em

14 "Art. 3º [...] § 3º As vagas de que trata o caput: I - incluem mulheres trans, travestis e outras possibilidades do gênero feminino, nos termos do disposto no art. 5º da Lei nº 11.340, de 2006".

seu art. 2º, que sejam obedecidos, dentre outros, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Doutrinariamente, é dito que a razoabilidade confere nova e plena justificativa teleológica aos atos administrativos, que concretizam o direito e lhe dão vida, ao realizarem efetivamente a proteção e a promoção dos interesses prescritos pelos legisladores, que os destacam e os garantem em tese (Moreira Neto, 2006). Assim, à luz do princípio da razoabilidade, de caráter substantivo, o direito em sua aplicação administrativa não se exaure em ato puramente técnico, neutro e mecânico, nem prescinde de valorações e de estimativas, mas sim, da aplicação que a lei se faz por atos humanos, interessados e aptos a impor concretamente os valores nela estabelecidos em abstrato (Moreira Neto, 2006).

Segundo Moreira Neto (2006), esse princípio pressupõe três exigências: a de adequabilidade da medida para atender ao resultado pretendido, a de necessidade da medida, quando outras que possam ser mais apropriadas não estejam à disposição do agente público, e a de proporcionalidade, no sentido estrito, entre os inconvenientes que possam resultar da medida e o resultado a ser alcançado. Nas palavras do autor,

> a aplicação do **princípio da razoabilidade** visa a afastar o arbítrio que decorrerá da **desadequação** entre meios e fins, da **desnecessidade** de meios para atingir afins e da **desproporcionalidade** entre os meios empregados e os fins a serem alcançados. O **princípio da razoabilidade** tem especial importância na prática, não apenas quando da criação da norma como de sua aplicação quando no exercício da **discricionariedade administrativa**, funcionando como um critério de limite, trabalhando ao lado do **princípio da realidade**, para a garantia da **legitimidade** da ação administrativa (Moreira Neto, 2006, p. 101, grifos do autor).

O princípio da razoabilidade está subjacente no Decreto-Lei nº 4.657/1942, com as alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.655/2018, por exemplo, nas regras de que sejam consideradas as consequências práticas das decisões administrativas, de que sua motivação demonstre a ne-

cessidade e a adequação das medidas adotadas e de que a interpretação de normas leve em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 20 e art. 22, *caput*).

No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021 exige, por exemplo, que os órgãos de controle, em suas fiscalizações, adotem critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, e considerem as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação e que, ao examinar o mérito da suspensão cautelar de processo licitatório, os tribunais de contas definam as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo, quando não for o caso de determinar sua anulação (art. 170, *caput*, e art. 171, § 3º).

Outros exemplos se verificam quando a mesma lei exige que o estudo técnico preliminar contenha posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, que prevê o diálogo competitivo para os casos em que a administração necessite definir e identificar a solução técnica mais adequada às suas necessidades e quando condiciona a declaração de nulidade do contrato à prévia avaliação de aspectos como os impactos financeiros, os riscos e os custos decorrentes de tal medida (art. 18, § 1º, inciso XIII, art. 32, inciso II, alínea "a", e art. 147).

Evocando ensinamento de Di Pietro (2014), Oliveira (2022) salienta que a dispensa de licitação por emergência – prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 – exige a aplicação do princípio da razoabilidade, por ser necessária, nessa hipótese, uma avaliação do gestor público, que deve ponderar se a realização de uma licitação realmente produziria ou não gravame ao interesse público.

A autora advoga que a ponderação se apresenta como uma ferramenta essencial para a análise que deverá ser efetuada pelo gestor no momento de eleger a forma de contratação nos casos de emergência, sopesando valores tutelados pelo ordenamento jurídico, tais como, o risco do não atingimento do interesse público, de prejuízos irreparáveis e o custo

temporal da licitação face às garantias do tratamento isonômico e do amplo acesso dos administrados às contratações estatais e à escolha objetiva da melhor proposta (Oliveira, 2022).

10 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Conforme mencionado na seção anterior, o princípio da proporcionalidade está previsto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, aplicável à administração pública federal.

Moreira Neto (2006) leciona que, para além do sentido estrito contido no conceito de razoabilidade, o princípio da proporcionalidade especificamente prescreve o justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios resultantes da ação estatal, uma vez que a atividade estatal

> quase sempre demandará prestações ou restrições por parte de algum segmento de administrados em benefício geral ou no de outro segmento, conforme o determine a lei, que as institui em tese, e a ação administrativa, que as impõe em concreto, mas quaisquer prejuízos de fato, que vierem a ser impostos, deverão estar sempre limitados pela justa (ou razoável) compensação entre a redução exigida e a vantagem decorrente (Moreira Neto, 2006, p. 101-102).

Quando esta relação for desequilibrada na aplicação concreta da lei, a ponto de tornar demasiadamente onerosa a prestação do administrado em confronto com o reduzido ou nenhum proveito para a sociedade, ficará caracterizada a agressão ao princípio da proporcionalidade, que se apresenta, assim, como uma derivação do princípio maior da justiça distributiva[15] e o da própria legitimidade (Moreira Neto, 2006).

O princípio da proporcionalidade está subjacente no Decreto-Lei nº 4.657/1942, com as alterações promovidas pela Lei Federal nº

15 As discussões modernas sobre a justiça abordam, em seu *aspecto formal*, como um valor ético-social de proporcionalidade em conformidade com o qual, em situações bilaterais normativamente reguladas, exige-se a atribuição a alguém daquilo que lhe é devido. Sob tal aspecto, Aristóteles cuidou da justiça como virtude, sendo que a distinção entre a *justiça comutativa* - virtude da proporcionalidade entre as coisas de sujeitos supostamente iguais entre si – e a *justiça distributiva* – virtude da proporcionalidade entre as coisas de sujeitos diferentes – apontava para a igualdade como o cerne da justiça (Ferraz Jr., 2003).

13.655/2018, por exemplo, na regra de que a decisão na esfera administrativa que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma indique, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais e na regra de que, na aplicação de sanções, sejam consideradas a natureza e a gravidade da infração e as circunstâncias agravantes ou atenuantes, assim como as demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (art. 21, parágrafo único, e art. 22, § 2º e § 3º).

A Lei nº 14.133/2021 reproduz essa mesma lógica com relação à invalidação de atos e à aplicação de sanções, além de conter diversos outros dispositivos que concretizam a regra da proporcionalidade, entre os quais se destacam (grifos nossos):

> Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá **de forma proporcional** à economia efetivamente obtida na execução do contrato.
> Art. 67 [...] § 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica: I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada **na proporção quantitativa** de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas.
> Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. § 1º A alocação de

> riscos de que trata o caput deste artigo considerará, **em compatibilidade com** as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.
> Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que **aumente ou diminua** os encargos do contratado, a Administração deverá **restabelecer**, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.
> Art. 134. Os preços contratados serão alterados, **para mais ou para menos**, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.
> Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante **demonstração analítica da variação** dos custos contratuais, com data vinculada: I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado; II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.
> Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado **pelo que houver executado** até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Os dispositivos citados demonstram que a nova lei promove, por mecanismos diversos, o equilíbrio entre os ônus e os direitos das partes envolvidas, buscando manter a proporção convencionada ou que possa ser apurada como justa, propiciando relações transparentes e equitativas entre a administração pública e os administrados.

De igual modo, o particular responsável por atos irregulares no âmbito de contratações públicas deve adotar uma série de medidas para res-

gatar a confiança em si, que não são delimitadas em uma fórmula pronta, igual para todos, mas sim, moldadas sob o filtro do princípio da proporcionalidade, considerando os contornos da realidade presente em cada caso concreto (Oliveira; Carmo, 2022). Oliveira e Carmo (2022) exemplificam que a modulação e extensão do autossaneamento (*self-cleaning*) podem levar em conta a gravidade da conduta praticada, sua duração, sua recorrência, seu impacto econômico e a adequação das providências tomadas pelo particular.

Entre as medidas estruturais ou organizacionais de autossaneamento, os autores pontuam a relevância da implantação dos programas de integridade (Oliveira; Carmo, 2022), tal como prevê o inciso V do § 1º do art. 156 e o parágrafo único do art. 163 da Lei nº 14.133/21.

11 PRINCÍPIO DA CELERIDADE

O inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal garante a razoável duração do processo administrativo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Com relação especificamente aos processos administrativos de contratações públicas, o Decreto Federal nº 3.555/2000, que aprovou o regulamento do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, estabeleceu que a licitação nessa modalidade se condicionasse, entre outros princípios, ao princípio da celeridade (art. 4º do Anexo I).

A partir da definição formulada pelo Tribunal de Contas da União para esse princípio no contexto do pregão (Brasil, 2010, p. 29), é possível inferir genericamente que o princípio da celeridade consiste na busca por simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias, devendo as decisões, sempre que possível, ser tomadas no momento da sessão pública do certame.

Segundo Barros (2011), a modalidade do pregão foi instituída em um contexto de frequentes críticas à Lei nº 8.666/1993, entre outras ques-

tões, pela morosidade de seus procedimentos, defasagem em relação à Constituição Federal e à legislação de modernização do Estado brasileiro e por não estar preparada para os negócios por via eletrônica.

Entre as características do pregão, pode-se dizer que especialmente as seguintes favorecem a celeridade do processo de contratação: desburocratização e rapidez, já que o julgamento das propostas é feito em uma única fase e na ordem invertida, evitando a habilitação de todos os licitantes, o recurso é único ao final do certame e os prazos são menores para apresentação das propostas (oito dias úteis) e para a interposição de recursos e de contrarrazões (três dias úteis após a classificação final; modernização, pela adoção da tecnologia de informação via pregão eletrônico, publicidade via internet e cadastro único de fornecedores (Barros, 2011).

A Lei nº 14.133/2021 incorporou tais características nas normas gerais de contratações públicas, conferindo-as a todas as modalidades licitatórias.

Não se pode dizer que a nova lei reduziu substancialmente os prazos para apresentação de propostas pelos licitantes, tendo em vista que seu art. 55 fixa prazos mínimos entre oito e trinta e cinco dias úteis, enquanto a Lei nº 8.666/1993 fixa prazos mínimos entre quinze e quarenta e cinco dias consecutivos (art. 21, § 2º, e art. 110). Foram desconsiderados, nessa comparação, o prazo de sessenta dias úteis para a contratação integrada, regime de execução não previsto na Lei nº 8.666/1993, e o prazo de cinco dias úteis para o convite, modalidade inexistente na Lei nº 14.133/2021.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 adota a publicidade via internet, ao prever, em seus artigos 174 e 175, a divulgação centralizada e obrigatória dos atos por ela exigidos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, facultativamente, em sítio eletrônico oficial instituído pelo próprio ente federativo.

O art. 17 da nova lei traz como regra geral a realização das licitações preferencialmente sob a forma eletrônica e a apresentação de propostas e lances em momento anterior ao da habilitação, e o art. 165 estabelece o prazo de três dias úteis para a interposição de recursos e de suas contrar-

razões, inferior ao estabelecido na Lei nº 8.666/1993 (cinco dias úteis).

Quanto aos recursos, a Lei nº 14.133/2021 estabelece a fase recursal única como regra geral, em seu art. 165, § 1º, inciso II, todavia, inaugura uma sistemática *sui generis* quando for adotada a fase de habilitação como preambular, nos moldes do art. 17, § 1º. Nesse caso, considerando o disposto no art. 168, apresentada a intenção de recorrer contra o ato de inabilitação, essa, por si, já possui o condão de impor o dever do administrador de suspender esse ato, permitindo-se, precariamente, que a licitante inabilitada participe da fase competitiva (Alves, 2023).

Também contribui para a realização do princípio da celeridade a previsão contida no inciso IV do art. 19 de que a administração institua modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados, entre outros, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos, reduzindo-se, assim, o tempo de tramitação dos processos antes dedicado à elaboração desses documentos.

Não menos importante se mostra a possibilidade de utilização da conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas ou arbitragem nas contratações públicas, pelos quais as controvérsias são resolvidas em tempo consideravelmente menor, quando comparado com o regular trâmite processual, propiciando mais celeridade na resolução de conflitos e a não judicialização (Gofman; Guimarães; Kammers, 2023). Essa possibilidade está prevista nos artigos 151 a 154 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, o legislador estabeleceu instrumentos para otimizar os procedimentos das contratações e, ao mesmo tempo, diversos mecanismos de profissionalização das contratações públicas, tendo como foco as pessoas envolvidas nos procedimentos, com o fito de investir no fator humano e dar concretude aos princípios da eficiência, eficácia, celeridade, moralidade e probidade (Matos, 2023). Tais mecanismos estão previstos no art. 7º, inciso II, art. 18, § 1º, inciso X, art. 169, § 3º, inciso I, e art. 173 da Lei nº 14.133/2021.

12 CONCLUSÃO

A perspectiva sobre os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 apresentada no presente artigo deixa claro seu propósito de viabilizar melhores resultados aos contratos administrativos, tanto sob o aspecto da otimização dos recursos públicos despendidos quanto da concreta realização da obra, serviço ou fornecimento e do atendimento aos interesses públicos que impulsionam originalmente os processos de contratação.

O novo regramento confere papel de destaque ao planejamento dos contratos a serem firmados, na medida em que impactam o orçamento anual do órgão ou entidade contratante e na medida em que suas condições correspondam às soluções técnicas e mercadológicas mais adequadas, e à transparência nos moldes delineados pela Lei nº 12.527/2011, com prioridade para a realização de atos em formato eletrônico e a divulgação de informações pela internet.

Do ponto de vista da operacionalização da nova lei, também se mostram mais transparentes e evidentes a identificação das diferentes funções inerentes aos processos de contratação e a obrigatoriedade de definição, pelo órgão ou entidade contratante, das atribuições e das medidas a serem colocadas em prática pelos agentes que as exercem, conferindo maior segurança jurídica a procedimentos que nem sempre contavam com regulamentação específica sob a égide da legislação anterior.

Nota-se uma busca pelo equilíbrio das relações, tanto entre o particular e a administração quanto entre esta e os órgãos de controle, por meio da aproximação da execução da nova lei à realidade da atividade administrativa, com dispositivos que combinam critérios de legalidade a critérios de necessidades e dificuldades cerceadoras da atuação dos gestores públicos, propiciando soluções razoáveis e proporcionais às demandas enfrentadas no âmbito daquelas relações.

Parece claro, também, que a nova lei implementou regras que privilegiam maior celeridade dos processos de contratação, com a redução

de fases e de prazos, com formas menos burocráticas e mais modernas de prática dos atos a eles concernentes e com ênfase na profissionalização dos agentes públicos por eles responsáveis.

Todo esse cenário se mostra promissor quanto à melhoria das condições em que são realizadas as contratações públicas no Brasil, do ponto de vista da eficiência, da eficácia, do planejamento, da transparência, da segregação de funções, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade e da celeridade, valores que a Lei nº 14.133/2021 expressamente se propõe realizar.

REFERÊNCIAS

ADRI, R. P. Planejamento estatal e democracia. *In*: PIRES, L. M. F.; ZOCKUN, M.; ADRI, R. P. (coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 287-304.

ALVES, F. D. O dever de cautela administrativa aplicado ao processo licitatório em que houver inversão de fases à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos. *In*: MATOS, M. C.; ALVES, F. D.; AMORIM, R. A. de. (org.). **Nova Lei de licitações e contratos** [recurso eletrônico]: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. p. 149-163.

BARROS, M. dos S. **Comentários sobre licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Editora NDJ, 2011. 869 p.

BOECHAT, G. Contratações abertas: uma análise da nova lei de licitações e contratos administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial**, ano. 36, n. 11, (2017). Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência - Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

BRASIL. Ministério de Estado da Justiça; Ministério de Estado da Fazenda; Ministério de Estado da Previdência e Assistência Social; Ministério de Estado da Educação e do Desporto; Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado; Ministério de Estado do Planejamento e Orçamento. Exposição de Motivos Interministerial nº 49/95, de 18 de agosto de 1995. **Diário do Senado Federal**. n. 220. Brasília, 2 dez. 1997. p. 26480-26484.

BRASIL. Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos nº 093/MP, de 26 de abril de 2000. **Diário do Congresso Nacional**. n. 32. Brasília, 22 ago. 2001. p. 16002-16004.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015. 1311 p.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. **A organização do sistema de controle interno municipal**. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2007. 81 p.

CRUZ-RUBIO, C. N. O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 10, n. 1, 2015. p. 129-148. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=4926019&forceview=1. Acesso em: 15 ago. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 966 p.

FERRAZ JR., T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2003. 370 p.

FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura,** Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

GOFMAN, B.; GUIMARÃES, E.; KAMMERS, P. Meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias positivados na Lei nº 14.133/2021. *In*: MATOS, M. C.; ALVES, F. D.; AMORIM, R. A. de. (org.). **Nova Lei de licitações e contratos** [recurso eletrônico]: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. p. 86-111.

LIMA, L. F.; ALBUQUERQUE, F. B. Princípio da segregação de funções na Lei nº 14.133/2021: a apropriação legal distorcida do entendimento do Tribunal de Contas da União e os efeitos para o controle da administração. *In*: LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. de. **Transformações do direito administrativo**: controle de Administração Pública: diagnósticos e desafios. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 29-38. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/9122f3da-15cc-4e9e-a51e-35ca2c0b68f6. Acesso em: 13 ago. 2024.

LÔBO, É. L. S. O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar. **Revista da CGU edição especial**: correição. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano VI, jul./2011. Brasília: CGU, 2011. p. 129-139.

MATOS, M. C. Impactos da Nova Lei de Licitações e Contratos nos municípios brasileiros. *In*: MATOS, M. C.; ALVES, F. D.; AMORIM, R. A. de. (org.). **Nova Lei de licitações e contratos** [recurso eletrônico]: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. p. 266-282.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002. 918 p.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021. 1720 p.

MODESTO, L. de P. O princípio da eficiência na administração pública: uma abordagem doutrinária. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, REASE**, v. 10, n. 1, 2024. p. 1702-1711. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/12925. Acesso em: 15 ago. 2024.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. São Paulo: Editora Forense, 2006. 667 p.

NUNES, L. A. R. **Manual da monografia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 1999. 209 p.

OLIVEIRA, R. C. R.; CARMO, T. G. do. O *self-cleaning* e a sua aplicação sob a perspectiva da Lei nº 14.133/2021. **Blog Zênite**, 2022. Disponível em: https://zenite.blog.br/o-self-cleaning-e-a-sua-aplicacao-sob-a-perspectiva-da-lei-no-14-133-2021/. Acesso em: 12 ago. 2024.

OLIVEIRA, S. Z. de. A ponderação na dispensa de licitação por emergência (com base na Lei Federal nº 14.133/2021). **SLC**, n. 48, 2022. p. 41-50. Disponível em: https://egp.jundiai.sp.gov.br/biblioteca-do-servidor/. Acesso em: 12 ago. 2024.

PINTO, E. J. **Lei das licitações públicas**: instrumento de controle versus instrumento de ação. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1997. 238 p.

RODRIGUES, E. A. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. **Revista da EMERJ**, v. 25, n. 1, 2023. p. 11-39. Disponível em: https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464. Acesso em: 13 ago. 2024.

SALES, H. T. M. Segurança jurídica no novo regime licitatório: a necessidade de renovação de regulamentos para a Lei 14.133/2021. **Revista da PGBC**, v. 16, n. 2, 2022. p. 23-42. Disponível em: https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1156. Acesso em: 13 ago. 2024.

TEIXEIRA, S. F. A nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e impactos na eficiência das contratações públicas. **Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico**, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcroraima/article/view/1898. Acesso em: 15 ago. 2024.

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

Solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz/PB: uma análise comparativa com municípios similares

Budget solvency of the municipality of Belém do Brejo do Cruz/PB: a comparative analysis with similar municipalities

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.944

Maria Thâmila Epifânia Guimarães[1]
Yuri Dantas dos Santos[2]

RESUMO

As políticas públicas formuladas pelos gestores são efetivadas mediante o equilíbrio e firmeza na execução do orçamento. Em tempos de crise financeira, esses meios se tornam ainda mais relevantes. O objetivo deste estudo é analisar a solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz/PB ao longo do tempo e compará-la com a de municípios semelhantes. Foram selecionados 135 municípios paraibanos (grupo de referência), de acordo com o porte, para compor uma amostra de municípios semelhantes, sendo coletados, de 2018 a 2022, dados contábeis da base do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), a fim de realizar a análise utilizando o modelo de Lima e Diniz (2016). Foram feitas análises vertical e horizontal para verificar a representatividade e evolução das receitas e despesas no município de Belém do Brejo do Cruz. O grupo de referência foi analisado por estatística descritiva. Os indicadores da solvência orçamentária do município foram calculados e comparados com o grupo de referência por meio do quociente de localização. Os resultados indicam que o município é altamente depen-

1 Bacharel em ciências contábeis pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: milla.guimaraes10@gmail.com
2 Doutor em ciências contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestre em administração pública pela Universidade Federal de Campina Grande (Profiap/UFCG), especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) e bacharel em ciências contábeis. Professor do curso de ciências contábeis da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: yuridantas@uern.br

dente de transferências de governos superiores, o que influencia o aumento das receitas correntes. As principais despesas são com pessoal, encargos sociais e outras despesas correntes. O município apresentou insuficiência de arrecadação e economia de despesa em todos os anos analisados, e incorreu em déficit em dois anos da série estudada. Sugere-se a ampliação dos estudos para incluir análise de solvência de caixa, dívida e indicadores sociais e econômicos.

Palavras-chave: orçamento público; planejamento; solvência orçamentária; equilíbrio orçamentário.

ABSTRACT

Public policies formulated by managers are implemented through balance and firmness in budget execution. In times of financial crisis, these means become even more relevant. The objective of this study is to analyze the budgetary solvency of the municipality of Belém do Brejo do Cruz/PB over time and compare it with that of similar municipalities. 135 municipalities in Paraíba (reference group) were selected, according to size, to compose a sample of similar municipalities, and accounting data from the Brazilian Public Sector Accounting and Fiscal Information System (Siconfi) was collected from 2018 to 2022), in order to carry out the analysis using the Lima and Diniz (2016) model. Vertical and horizontal analyses were carried out to verify the representativeness and evolution of revenue and expenditure in the municipality of Belém do Brejo do Cruz. The reference group was analyzed using descriptive statistics. The municipality's budget solvency indicators were calculated and compared with the reference group using the Location Quotient. The results indicate that the municipality is highly dependent on transfers from higher governments, which influences the increase in current revenue. The main expenses are personnel, social security contributions and other current expenses. The municipality presented insufficient revenue and expenditure savings in all years analyzed, and ran a deficit in two years of the series studied. It is suggested that studies be expanded to include analyses of cash solvency, debt, and social and economic indicators.

Keywords: public budget; planning; budget solvency; budget balance.

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

Data de submissão: 03/03/2024
Data de aprovação: 26/08/2024
Data de versão final: 22/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o orçamento público é regido pela Lei Complementar nº 4.320, de 1964, e pela Constituição Federal de 1988. O orçamento público é um instrumento financeiro essencial, que autoriza o governo a arrecadar e gastar recursos, além de ser fundamental para o controle, gestão e planejamento da administração pública (Conti, 2020).

As entidades privadas obtêm suas receitas principalmente das vendas de seus produtos e serviços, diferente da administração pública, na qual as receitas públicas são formadas por arrecadações provenientes de impostos, taxas, contribuições, serviços, vendas de ativos e rendimentos gerados pelo patrimônio público (Gadelha, 2017). No entanto, para a concretização dos seus objetivos, os entes públicos devem realizar desembolsos que são conhecidos como despesas públicas. Estas despesas estão relacionadas com as ações executadas pelos gestores a fim de atender e maximizar os benefícios para a sociedade (Giehl, 2021).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, a partir do seu artigo 165, disciplina o processo orçamentário de cada ente, constituído pelo Plano Plurianual (PPA) que elabora o planejamento estratégico, de médio prazo; pela Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) que integra e faz o elo entre o Plano Plurianual e o orçamento anual; e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que corresponde ao orçamento autorizado, com estimação de receitas e fixação das despesas durante um ano.

Diante disso, o planejamento torna-se o alicerce para o alcance dos objetivos da administração pública, representando a composição de um processo envolvendo a elaboração, a execução, controle e avaliação do plano, fixando os objetivos, metas e as ações que concretizaram o plano de governo.

Nesse sentido, para promover a realização de políticas públicas, é necessária uma saúde financeira favorável, evidenciando a condição essencial para o fornecimento constante de bens e serviços públicos de qualidade aos cidadãos. Assim, um governo com condição financeira favorável indica que as necessidades da população estão sendo atendidas de forma satisfatória, caso contrário, o governo demonstra uma condição desfavorável.

A discussão se torna relevante porque, ao longo dos últimos anos, a gestão pública brasileira vem sofrendo reflexos de crises mundiais, sendo a pandemia da covid-19 a mais recente, com efeitos em diversas vertentes e com impactos financeiros tanto em nível global como local. Assim, a partir dos indicadores da condição financeira, é possível identificar a solvência orçamentária e a qualidade da gestão durante esses anos. Em consonância com Silva, Correia e Nobre (2019), quanto melhor a condição financeira, menores serão os impactos no período de crise.

Desse modo, o objetivo deste estudo é analisar a solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz/PB ao longo do tempo e compará-la com a de municípios semelhantes. Será avaliada a representatividade e a evolução das receitas e despesas. Em seguida, serão calculados os indicadores da solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz/PB entre 2018 e 2022 e comparados com os de municípios similares.

Mediante o exposto, este trabalho sustenta a análise da solvência orçamentária utilizando os dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (Siconfi). Esses dados são analisados e empregados em análise vertical e horizontal, bem como na avaliação de indicadores da solvência orçamentária. O propósito é mensurar a condição governamental através de uma análise comparada que utiliza o método do quociente de localização, disposto na obra de Lima e Diniz (2016). Este método exige a

definição de um grupo de referência, que, nesta análise, é representado por municípios paraibanos de porte semelhante. A média desse grupo é então comparada com o desempenho de Belém do Brejo do Cruz.

Assim, a partir dessa pesquisa, espera-se fornecer contribuições que possam orientar tanto os usuários internos (entes públicos) quanto os usuários externos (sociedade). Para os usuários internos, as contribuições visam melhorar a tomada de decisões, aprimorar as práticas contábeis e promover a transparência na gestão pública. Para os usuários externos, o foco é na compreensão da temática, na participação ativa e na fiscalização das finanças governamentais. Além disso, a pesquisa oferece à classe pesquisadora uma ampla gama de pesquisas e projetos com informações acessíveis e contribui para futuras pesquisas relacionadas, agregando valor ao conhecimento acadêmico e à formação profissional qualificada na área.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Fundamentada na literatura contábil, será feita a abordagem teórica sobre os principais temas e objetivos citados neste estudo.

2.1 Aspectos gerais sobre a administração pública

Segundo Conti (2020), o orçamento público é um documento que autoriza a arrecadação e o gasto de recursos, alinhando esses processos com o planejamento. Assim, ele não apenas define como os recursos serão utilizados, mas também serve como uma ferramenta essencial para o controle, gestão e implementação eficaz dos objetivos e direitos fundamentais do Estado. A Constituição Federal exige que o orçamento esteja integrado a um sistema de planejamento, estabelecendo em seu art. 165 como instrumentos legais de planejamento no setor público: o Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) define regionalmente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e programas de duração continuada. De acordo com a legislação, todas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) devem estar previamente no PPA, tornando-o o principal guia para a elaboração das demais peças orçamentárias. O PPA tem uma duração de quatro anos, cobrindo o segundo mandato do atual gestor até o primeiro ano da próxima gestão, garantindo a continuidade do planejamento independentemente da mudança de administração.

Por sua vez, a LDO é feita anualmente definindo quais as ações estabelecidas no PPA serão realizadas no próximo ano. Este instrumento compreende as metas e prioridades da administração pública, orienta a elaboração da LOA, institui diretrizes de política fiscal e respectivas metas, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências oficiais de fomento. No âmbito Federal, o plano da LDO deve ser encaminhado pelo executivo ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, ou seja, até 15 de abril, e deve ser devolvido até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Segundo Ribeiro *et al.* (2021), a LOA concretiza as previsões do PPA e as prioridades estabelecidas na LDO. Assim, a LOA é o orçamento público propriamente dito, pois é por meio dela que a execução do orçamento se realiza. Ela detalha as atividades a serem realizadas no exercício, incluindo a previsão de receitas e a fixação de despesas para atingir objetivos específicos. A referida Lei compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. Ela deverá ser encaminhada ao poder legislativo quatro meses antes do encerramento do exercício, que ocorre em 31 de agosto, e deve ser devolvida antes do encerramento da sessão legislativa, que ocorre em 15 de dezembro.

À vista disso, é perceptível que o instrumento da execução orçamentária é totalmente voltado para ação planejada, com o objetivo de promover uma execução eficaz dos serviços públicos e de se precaver de pos-

síveis gargalos, como a frustração da receita ou a necessidade de consumir recursos mais que o planejado.

De acordo com SOF (2022), em seu sentido mais amplo, a receita pública pode ser representada como ingressos de recursos financeiros que aumentam as disponibilidades do governo. As receitas são classificadas em orçamentárias e extraorçamentárias: as primeiras são recursos financeiros que entram no decorrer do exercício e elevam o saldo financeiro da instituição, enquanto as segundas são recursos temporários que o Estado apenas administra e posteriormente repassa a terceiros (MCASP, 2021a).

O presente estudo utiliza as receitas orçamentárias, classificadas quanto à sua categoria econômica em receitas correntes e de capital. Receitas correntes são aquelas que aumentam as disponibilidades financeiras do órgão público e servem para financiar a manutenção da máquina pública. Já as receitas de capital, embora também contribuam para o aumento da disponibilidade financeira, provêm de atividades não operacionais (Brasil, 1964).

Para que ocorra a efetiva entrada de recursos nos cofres públicos, as receitas orçamentárias percorrem três fases ou estágios. Que são apresentadas no Manual Aplicada ao Setor Público (MCASP) como: a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento.

A previsão da receita planeja e estima a arrecadação das receitas orçamentárias que serão incluídas na proposta orçamentária. Esta previsão consta na Lei Orçamentária Anual (LOA), que segue as disposições constantes na LRF e resulta de metodologia de projeções (MCASP, 2021b). O lançamento é o ato pelo qual a repartição competente verifica a origem do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora, e escreve o débito desta (Lei 4320/64a).

No estágio de arrecadação, as receitas devidas ao tesouro são entregues pelos devedores ou contribuintes aos agentes arrecadadores ou instituições financeiras credenciadas. Por fim, no estágio de recolhimento, os valores arrecadados são transferidos para uma conta específica do tesouro pelos agentes arrecadadores (MCASP, 2021c). Vale ressaltar que somente

por meio do recolhimento, os recursos estarão efetivamente disponíveis para aplicação pelos gestores, conforme o princípio da unidade de tesouraria ou de caixa, disposto no art. 56 da Lei nº 4.320/1964b.

Em conformidade com o art. 35 da Lei nº 4.320/1964c, concernem ao exercício financeiro as receitas arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas. Assim, pode-se definir a despesa pública como a soma de dispêndios realizados pelos governos para aplicação de políticas públicas e o desenvolvimento dos serviços prestados à sociedade (Cerqueira; Silva, 2020). As despesas são classificadas em orçamentárias e extraorçamentárias. As despesas orçamentárias são aquelas que, para serem realizadas, dependem de autorização legislativa e só podem ser efetivadas se houver receita orçamentária correspondente. Estas são obrigatórias e estão previstas no orçamento, diferente das extraorçamentárias que não necessitam de autorização, pois não constam na Lei Orçamentária Anual.

Assim como as receitas orçamentárias, as despesas orçamentárias são classificadas em despesas correntes e de capital, de acordo com sua natureza econômica. Despesas correntes cobrem os custos operacionais básicos do governo, enquanto despesas de capital são destinadas a investimentos em obras públicas, aquisição de equipamentos e outros bens de capital. Segundo a Portaria Conjunta STN e SOF nº 2, de 13 de julho de 2012, as fases da despesa incluem o planejamento e a execução. Durante o planejamento, são definidos a fixação da despesa orçamentária, a descentralização de créditos orçamentários, a programação orçamentária e financeira, e o processo de licitação e contratação (MCASP, 2021d). Essas fases são essenciais para garantir que a execução das despesas seja eficiente, organizada e livre de fraudes e erros.

A execução da despesa orçamentária ocorre em três estágios, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. O empenho, conforme a lei mencionada, "é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou

não de condição". O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a respectiva lei enfatizam que a liquidação é a verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos documentos comprobatórios e nos títulos do crédito. Por fim, o pagamento, que é a terceira e última fase da execução da despesa, "consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamento ou créditos em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa" (MCASP, 2021d).

2.2 Condição financeira e solvência orçamentária

O desenvolvimento da teoria e a construção de medidas para mensurar a condição financeira foram impulsionados pela crise econômica da década de 1970 (Groves *et al.*, 1981; Bahl, 1982; Hendrick, 2004; Lima; Diniz, 2016a). Essa crise gerou problemas significativos, como pobreza urbana, desemprego e redução na qualidade dos serviços prestados à população em diversos níveis de governo.

No caso dos entes locais, as dificuldades financeiras tornam-se cada vez mais evidentes, o que tem levado a um aumento no número de estudos que utilizam diversos modelos para assegurar a continuidade da prestação de serviços à sociedade (Fernandez *et al*., 2017).

Os entes públicos têm o propósito de prestar serviços à sociedade, instituindo políticas de bem-estar e programas nas áreas de educação pública, defesa e segurança nacional (MCASP, 2021e). No entanto, para que os entes cumpram com o objetivo básico de executar ações sociais e econômicas, é necessária uma condição financeira saudável. Para isso, os governantes precisam preservar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, de forma a manter o fluxo de serviços sob a quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dos cidadãos, alicerçando uma condição financeira favorável (Lima; Diniz, 2016b).

Uma condição financeira saudável pode ser entendida como um fator que influencia a capacidade dos governos em manter o padrão dos

serviços prestados, incluindo programas de capital, capacidade de encarar pressões por gastos públicos, quitar suas obrigações de curto e longo prazo, enfrentar crises, como também, serviços de programas de natureza continuada (Lima; Diniz, 2016c).

Nesse sentido, a avaliação da condição financeira dos governos é fundamental para identificar o desempenho financeiro, a qualidade da gestão, as políticas públicas e os serviços ofertados. Conforme respalda Robbins, Turley e McNena (2016), a avaliação de desempenho financeiro auxilia os entes governantes e os cidadãos na identificação de problemas.

Entretanto, mensurar a condição financeira não é simples. Dependendo da profundidade da análise, os relatórios financeiros podem não levar em conta importantes fatores externos ou podem refletir apenas uma realidade momentânea. Portanto, a medida escolhida da condição financeira depende da concepção de condição financeira adotada (Freitas; Queiroz, 2019).

Dessarte, a temática tem ganhado importância, com a criação e utilização crescente de modelos de avaliação da condição financeira para analisar a situação das finanças dos entes municipais e auxiliar nas decisões dos seus gestores (Santos *et al*., 2020).

Conforme relatam Lima e Diniz (2016), muitos estudiosos e pesquisadores desenvolveram diferentes modelos de mensurar a condição financeira. Destacam-se, entre eles, Berne e Scharamm (1986); Brown (1993); Martínez (1994); Alijarde (1995); Carmeli (2002); Groves e Valente (2003); García (2003); Gómez e Fernandez (2006) e entre outros que se utilizam de indicadores, comparações e *rankings* para mensurá-la.

Dentre os modelos, a análise da solvência orçamentária proposta por alguns desses analistas e pesquisadores, como descrita na obra de Lima e Diniz (2016), é um importante indicador da posição operacional do governo. Essa análise avalia o equilíbrio orçamentário através da comparação entre as previsões orçamentárias e a execução real, refletindo o estado atual da posição financeira do governo.

Ainda em consonância com Lima e Diniz (2016), o equilíbrio orçamentário, no que concerne à solvência orçamentária, representa a capacidade do governo em gerar receita suficiente para cobrir suas despesas sem incorrer em déficit, sem comprometer a liquidez ou utilizar reservas financeiras.

Desse modo, a análise da solvência orçamentária representa a posição operacional do ente através do equilíbrio orçamentário, que, de acordo com os resultados orçamentários, pode ser prevista (resultado da previsão) ou realizada (resultado de execução).

O resultado da previsão orçamentária é determinado pela comparação entre as receitas previstas e as despesas fixadas, podendo resultar em equilíbrio, déficit ou superávit de previsão. Por outro lado, o resultado da execução orçamentária é obtido confrontando as receitas arrecadadas com as despesas empenhadas, também podendo resultar em superávit, déficit ou equilíbrio de execução.

No que diz respeito às receitas, a análise da solvência orçamentária tem a finalidade de identificar o desempenho da arrecadação e revelar os recursos operacionais. No que concerne às despesas, a análise avalia o desempenho da despesa orçamentária, a relevância dos dispêndios correntes e de capital, bem como a cobertura de créditos adicionais. Com o auxílio desses indicadores, é possível mensurar a solvência orçamentária do governo local, o que levou à consideração de alguns desses índices como adequados para esta análise financeira comparativa.

2.3 Estudos anteriores

Foram realizadas pesquisas com o objetivo de fazer um breve levantamento dos diversos trabalhos de pesquisadores, focando principalmente nos métodos para avaliar o desempenho orçamentário e a condição financeira/solvência orçamentária por meio de indicadores, análise vertical e horizontal. Alguns desses estudos foram aplicados a municípios, enquanto outros se concentraram em estados.

Os estudos de Rodrigues (2011) em Cajazeiras, Silva (2022) em São Francisco do Conde, Neves *et al*. (2021) em Rio Acima/MG e Fioravante, Junior e Baldissera (2021) na Universidade Estadual do Norte do Paraná (Uenp) revelaram aspectos comuns. Em Cajazeiras, constatou-se que o município cumpriu com receitas e despesas, com concentração em transferências correntes. São Francisco do Conde, apesar de gestão equilibrada, apresenta alta dependência de outros entes. Rio Acima/MG oscila em receitas correntes e é altamente dependente de transferências. Na Uenp, a principal fonte de receitas é o governo estadual, com despesas significativas em pessoal e encargos, indicando a influência das leis orçamentárias. Esses achados divergem da percepção de Vieira (2019), pois o mesmo chegou à conclusão de que estados com menor dependência de transferências tendem a ter uma solvência orçamentária melhor.

Tais estudos fornecem uma métrica de desempenho para fins de avaliação ao longo do tempo. Os próximos trabalhos evidenciam a condição financeira e solvência orçamentária com outras variáveis.

Um estudo no município de Dourados/MS analisou as receitas e despesas em relação ao equilíbrio orçamentário no período de 2017 a 2021, utilizando a evolução das receitas e despesas do município e quocientes do balanço orçamentário. Os resultados demonstram que as receitas arrecadadas superaram as despesas realizadas em todos os anos, resultando em sucessivos superávits (Júnior *et al*., 2023). Esse estudo se contrapõe à pesquisa de Lima (2022), que apontou déficits na execução em todos os anos da série estudada.

Goularte, Cappellari e Minelli (2023) analisaram os indicadores financeiros e orçamentários dos municípios que alcançaram o melhor Índice de Gestão Municipal Aquila (IGMA) em 2021, nos anos de 2018, 2019 e 2020. Os resultados mostraram que os municípios têm capacidade de cumprir as obrigações de curto e longo prazo, indicando excesso de arrecadação, economia da despesa e aplicação de receitas correntes em despesas de capital. Esses resultados se assemelham ao estudo de Rodri-

guez (2022), que também detectou a ocorrência de excesso de arrecadação e economia de despesa.

O estudo de Anjos (2020) examinou a solvência orçamentária do estado do Rio Grande do Norte entre 2015 e 2019. Os resultados revelaram o aumento na frustração de receitas em alguns anos, uma concentração significativa nas receitas correntes e uma economia de despesas mais baixa em 2019. Observou-se que apenas em 2019 a previsão atualizada superou a dotação atualizada. Por outro lado, um segundo estudo focou na condição financeira do estado entre 2018 e 2022, comparando-o com outros estados do nordeste. Os resultados indicaram que o RN obteve os melhores resultados em dependência financeira e equilíbrio orçamentário em relação ao grupo de referência, mas teve desempenho inferior em solvência de caixa e em longo prazo (Silva, R., 2023). Esses estudos, embora compartilhem o enfoque na situação financeira do Rio Grande do Norte, divergem em suas variáveis analisadas, períodos estudados e natureza das comparações.

Silva, Correia e Nobre (2019) verificaram os impactos da crise econômica nos indicadores financeiros dos municípios do agreste de Pernambuco no período de 2015 a 2018. Eles levantaram a hipótese de que quanto melhor a condição financeira, menor serão os impactos no período de crise. O estudo de Silva, L. (2023), buscou investigar os efeitos da solvência orçamentária na eficiência dos serviços de saúde e educação ofertados pelos maiores municípios brasileiros no período de 2011 a 2019, utilizando uma amostra de 250 municípios. Os resultados apontaram que a eficiência desses serviços pelos grandes municípios do Brasil depende da qualidade da solvência orçamentária do governo.

Verifica-se que os dois estudos abordam a resiliência financeira dos municípios em diferentes contextos econômicos. Enquanto o primeiro explora os impactos da crise no agreste de Pernambuco, focando em um período menor, o segundo analisa a eficiência dos serviços públicos em grandes municípios brasileiros ao longo de um período mais extenso. A resiliência financeira durante a crise, indicada no primeiro estudo, pode

influenciar não apenas a sobrevivência econômica, mas também a capacidade de oferecer serviços eficientes, conforme concluído no segundo estudo. Isso destaca a interconexão entre a saúde financeira municipal e a prestação de serviços essenciais à população.

Constata-se, nas pesquisas mencionadas, que a análise das demonstrações contábeis do setor público, seja por meio de indicadores seja de análise vertical e horizontal, ambas permitem o diagnóstico da situação financeira dos entes estudados, indicando comportamentos que os gestores devem observar para obterem uma gestão pública eficiente e eficaz, o que também se espera alcançar através desta pesquisa.

O presente estudo realiza análise com escopo e propósito semelhantes, todavia, diferenciando-se ao agregar cinco anos de análises; utilizar técnicas de análises respaldadas na literatura de Lima e Diniz (2016) e por realizar análise comparada a um grupo de referência composto por municípios com características similares, obtendo quociente de localização que enriqueceram o exame das informações levantadas.

3 METODOLOGIA

Em conformidade com os objetivos, o estudo consistirá em uma pesquisa descritiva, pois visa descrever as características de um fenômeno ou o estabelecimento entre as variáveis, utilizando uma coleta de dados padronizada (Gil, 2008).

Quanto a sua natureza e tendo em vista o caráter eminentemente prático, a presente pesquisa classifica-se como aplicada. A partir dela, é possível extrair informações com vistas à aplicação na solução do problema apresentado. A abordagem adotada é quali-quantitativa, uma vez que se trata de um estudo de caso de um município e realiza levantamento de dados estatísticos.

Em relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa é qualificada como documental e também estudo de caso. Foi realizado um levanta-

mento de dados por meio de informações fornecidas pela base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), especificamente pelos dados de Finanças do Brasil (Finbra) no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Estes dados foram utilizados para observar e analisar o desempenho e a solvência orçamentária do município em análise.

Com base em um modelo adaptado de Lima e Diniz (2016), os dados foram tratados por duas técnicas: análise temporal e análise de indicadores do balanço orçamentário. A análise temporal foi realizada por meio das análises vertical e horizontal, exclusivamente para o município de Belém do Brejo do Cruz. A análise dos indicadores envolveu uma comparação entre o município em questão e um grupo de municípios semelhantes, utilizando constructos da solvência orçamentária. Além disso, foram aplicadas técnicas de estatística descritiva ao grupo de referência.

A amostra utilizada por conveniência foi o município de Belém do Brejo do Cruz, localizado no interior da Paraíba. Este é um município de pequeno porte, com cerca de 6.268 habitantes. Após a coleta dos dados, foram realizadas análises verticais para avaliar a representatividade das receitas e despesas, obtidas pela fórmula: AV= (valor do item/valor da base de cálculo) x 100, e as análises horizontais, para compreender a evolução destas ao longo do tempo, calculadas pela fórmula: A.H= [(valor atual do item/ valor do item no período anterior) -1] x 100. A janela temporal foi escolhida levando em consideração os anos mais recentes e por contemplar dois anos da pandemia da covid-19, sendo os anos de 2018 a 2022.

Posteriormente, foram analisados os indicadores da condição financeira sob a perspectiva da solvência orçamentária, com o cálculo dos indicadores da receita orçamentária, despesa orçamentária e desempenho orçamentário do município de Belém do Brejo do Cruz. Em seguida, foi realizada a estatística descritiva do grupo de referência, utilizando média, desvio padrão e mediana para os quatro constructos de solvência orçamentária. Com isso, foi possível comparar o desempenho de Belém do

Brejo do Cruz com esse grupo, composto por 135 municípios, incluindo o município do estudo. Esses municípios foram escolhidos por serem também municípios paraibanos de pequeno porte, com uma população inferior a 10.000 habitantes. A partir dessa comparação, foi possível calcular o quociente de localização, obtido da divisão do valor do indicador do município de Belém do Brejo do Cruz pelo valor médio do indicador do grupo de referência.

O modelo para a realização dessa técnica baseia-se em quatro indicadores da solvência orçamentária com suas respectivas fórmulas, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Modelo de mensuração da solvência orçamentária

Indicadores de execução da receita orçamentária	
Indicadores	Fórmula
Desempenho da arrecadação	Receita realizada Receita prevista
Indicadores de execução da despesa orçamentária	
Indicadores	Fórmula
Desempenho da despesa orçamentária	Despesa executada Despesa fixada
Indicadores do desempenho orçamentário	
Resultado da previsão orçamentária	Previsão atualizada Dotação atualizada
Resultado da execução orçamentaria	Receita executada Despesa executada

Fonte: adaptado de Lima e Diniz (2016).

Tais indicadores têm como base o índice 1,00 e demonstram o quanto as receitas e as despesas variaram no decorrer da execução orçamentária, se houve equilíbrio e se o resultado orçamentário obtido foi o desejado. Assim, a partir dessas informações tem-se um bom embasamento para a obtenção dos resultados.

4 ANÁLISES DOS RESULTADOS

Os resultados aqui apresentados são oriundos da literatura da contabilidade pública e dos dados históricos levantados dos Relatórios Resumidos das Execuções Orçamentárias, do município de Belém do Brejo do Cruz e municípios similares no período abordado.

Buscando apresentar os resultados obtidos no presente estudo, esta seção busca apresentar e analisar a representatividade das receitas e despesas e sua evolução durante o período abordado, bem como a solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz e de seus pares, visando atender o objetivo deste estudo e comparando com os estudos anteriores apresentados.

4.1 Representatividade e evolução das receitas e despesas orçamentárias

A análise vertical e a horizontal são importantes ferramentas da análise financeira que ajudam a entender a dinâmica das operações de uma determinada entidade, sendo a análise vertical responsável por demonstrar a composição e representatividade das contas mais relevantes, e a análise horizontal evidencia a evolução dos itens ao longo dos anos.

Desse modo, pode-se observar na Tabela 1 e na Tabela 2 os dados encontrados no período de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, a partir da análise vertical e horizontal das receitas e despesas orçamentárias e seus respectivos resultados.

Tabela 1 – Análise vertical e horizontal da receita orçamentária de Belém do Brejo do Cruz/PB

Receita Realizada (arrecadada)	2018	2019		2020		2021		2022	
	A.V%	A.V%	A.H%	A.V%	A.H%	A.V%	A.H%	A.V%	A.H%
Receitas (exceto intra-orçamentárias) (i)	92,83	89,79	12,61	93,26	20,86	91,82	3,25	92,51	41,96
Receitas correntes	86,37	83,23	12,19	84,75	18,47	88,34	9,31	81,35	29,76
Impostos, taxas e contrib. de melhoria	5,46	4,49	(4,37)	3,80	(1,37)	4,58	26,26	5,13	57,78
Impostos	5,46	4,45	(5,19)	3,77	(1,30)	4,52	25,71	5,11	59,22
Taxas	0,00	0,04	-	0,03	(9,11)	0,06	95,78	0,02	(58,72)
Contribuições	3,35	2,78	(3,20)	2,74	14,66	2,76	5,62	2,03	3,68
Contribuições sociais	2,54	1,95	(10,48)	1,92	14,29	2,20	20,55	1,69	8,25
Contribuição para o custeio do serv. Iluminação	0,81	0,83	19,55	0,83	15,52	0,56	(28,94)	0,34	(14,28)
Receita patrimonial	0,22	0,11	(40,45)	0,03	(69,19)	0,28	880,13	1,07	443,45
Valores mobiliários	0,22	0,11	(40,45)	0,03	(69,19)	0,28	880,13	1,07	443,45
Transferências correntes	77,12	74,69	12,76	77,12	20,14	80,02	8,81	73,04	28,61
Transferências da união e de suas entidades	47,97	47,73	15,82	52,68	28,43	52,78	5,08	50,36	34,43
Transferências dos estados e do distrito federal	7,73	8,37	26,05	6,87	(4,53)	6,93	5,83	6,28	27,76
Transferências de outras instituições públicas	21,41	18,60	1,11	17,58	9,96	20,31	21,17	16,40	13,79
Outras receitas correntes	0,23	1,16	492,21	1,05	5,60	0,70	(30,15)	0,08	(83,89)
Indenizações, restituições e ressarcimentos	0,00	0,14	-	0,06	(48,34)	0,08	28,43	0,08	48,80
Demais receitas correntes	0,23	1,02	420,90	0,99	12,99	0,63	(33,81)	-	(100,00)
Receitas de capital	6,45	6,56	18,25	8,52	51,18	3,48	(57,12)	11,16	351,44
Transferências de capital	6,45	6,56	18,25	8,52	51,18	3,38	(58,42)	11,16	365,66

Tabela 1 – Análise vertical e horizontal da receita orçamentária de Belém do Brejo do Cruz/PB
(continuação)

Transferências da união e de suas entidades	5,44	6,56	40,34	8,52	51,18	3,38	(58,42)	6,76	181,91
Transferências dos estados e do distrito federal	1,02	0,00	-	0,00	-	-	-	4,40	100,00
Receitas (intra-orçamentárias) (ii)	7,17	6,05	(1,85)	6,74	29,59	8,18	27,29	7,49	29,11
Subtotal das receitas (iii) = (i + ii)	100,00	95,84	11,57	100,00	21,41	100,00	4,87	100,00	40,91
Subtotal com refinanciamento (v) = (iii + iv)	100,00	95,84	11,57	0,00	-	-	-	-	100,00
Total das receitas (v) = (iii + iv)	0,00	0,00	-	100,00	-	100,00	4,87	100,00	40,91
Total com déficit (vii) = (v + vi)	0,00	4,16	-	100,00	2.695,80	100,00	4,87	100,00	40,91
Total (vii) = (v + vi)	100,00	100,00	16,42	0,00	(100,00)	-	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Dessa forma, observa-se por meio da análise vertical que as receitas que mais se destacam são aquelas oriundas das receitas correntes, alcançando 86,37% em 2018 e mantendo-se em 80% nos demais anos. Em segunda posição, tem-se as transferências correntes, que alcançaram 77,12% em 2018 e obtiveram uma evolução, principalmente no ano de 2021. Essa predominância das transferências se deve à alta dependência fiscal do município em relação aos governos superiores e à baixa arrecadação própria, uma tendência comum entre municípios de médio e pequeno porte.

Quanto às receitas de capital, as transferências de capital, que são utilizadas para investimento com obras públicas e aquisição de bens de capital, apresentaram 6,45% em 2018, uma queda no ano de 2021 e um acréscimo nos demais anos.

Na análise horizontal, é perceptível que as receitas correntes apresentam uma oscilação ao longo do período, registrando 12,19% de 2018

para 2019, um acréscimo de 2019 para 2020 de 18,47%, uma diminuição para 9,31% de 2020 para 2021, e em 2021 para 2022 foi quando ocorreu o maior índice representado por 29,76%. Assim como o estudo de Neves, *et al*. (2021), que também identifica a oscilação das receitas corrente durante o período apreciado.

Nas transferências correntes, é possível observar que ocorre a oscilação nos mesmos anos, indicando um decréscimo no ano de 2020 para 2021 e um acréscimo nos demais períodos. Isso confirma a análise vertical que apresentou que a maior parte das receitas correntes está concentrada nas transferências correntes, ou seja, o município é altamente dependente de repasses financeiros para cumprir com suas obrigações de curto prazo. A princípio, tal resultado corroborou com os achados de (Rodrigues, 2011; Silva, 2022; Neves, *et al*. 2021; Fioravante; Junior; Baldissera, 2021), que identificam a dependência dos entes federativos em relação às transferências de governos superiores.

Nesse sentido, esses achados divergem da conclusão de Vieira (2019), que aponta que estados com menor dependência de transferências tendem a ter melhor solvência orçamentária. Vale ressaltar que Vieira (2019) se refere aos estados, enquanto este estudo foca em municípios. Apesar das diferenças, a alta dependência fiscal dos municípios em relação aos governos superiores pode refletir padrões semelhantes aos observados nos estados.

As transferências de capital apresentam uma variação durante os anos analisados, cabendo destaque para o ano de 2021 que apresentou um índice negativo de -58,42 % que se justifica pelo fato de que diferente das transferências correntes, as transferências de capital, não são recorrentes, ou seja, não é em todos os anos que os entes recebem recursos para aplicação em despesa de capital, como execução de obras e compra de bens.

Tabela 2 – Análise vertical e horizontal da despesa orçamentária de Belém do Brejo do Cruz

Despesa Empenhada	2018	2019		2020		2021		2022	
	A.V%	A.V%	A.H%	A.V%	A.H%	A.V%	A.H%	A.V%	A.H%
Despesas (exceto intra-orçamentárias) (viii)	92,72	93,28	19,00	93,42	2,04	91,98	20,97	92,14	20,47
Despesas correntes	85,80	82,47	13,70	83,76	3,48	80,71	18,38	83,98	25,15
Pessoal e encargos sociais	55,99	53,35	12,72	55,73	6,45	54,92	21,05	53,70	17,61
Outras despesas correntes	29,82	29,12	15,54	28,02	(1,96)	25,79	13,07	30,09	40,32
Despesas de capital	6,92	10,81	84,75	9,66	(8,91)	11,28	43,38	8,16	(12,98)
Despesas (intra-orçamentárias) (ix)	7,28	6,72	9,34	6,58	(0,26)	8,02	49,58	7,86	17,96
Total com superávit (xiv) = (xii + xiii)	0,00	0,00	-	100,00	-	100,00	100,00	100,00	20,27
Total (xiv) = (xii + xiii)	100,00	100,00	18,30	-	-	-	-	0,00	-

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Na análise vertical das despesas orçamentárias, verifica-se que as despesas correntes correspondem ao maior dispêndio da gestão, no entanto, ocorre diminuição ao longo do período apreciado, indicando 85,80% em 2018 e fechando o período em 2022 com 83,98%. Dentro da categoria econômica das despesas públicas, os gastos com pessoal e encargos sociais são os mais significativos. Os dados mostram que esses gastos representavam 55,99% das despesas totais em 2018, diminuindo para 53,70% em 2022. Embora tenha ocorrido uma redução, ela foi modesta e revela uma tendência de contenção, mas não uma transformação substancial.

O estudo de Fioravante, Junior e Baldissera (2021) confirma que os gastos com pessoal e encargos sociais representam a maior parte das despesas públicas, refletindo uma parcela significativa do orçamento. Complementarmente, a pesquisa de Simonetti (2021) revelou que o problema de altos gastos com pessoal não se limita a municípios pequenos, afetando também grandes capitais da região Nordeste. A situação crítica identifi-

cada em Serra Branca, PB, ilustra como uma gestão inadequada desses gastos pode comprometer o equilíbrio orçamentário e a alocação eficiente de recursos, prejudicando a eficácia das políticas públicas (Chaves, 2023).

Observa-se, também, que as outras despesas correntes detêm uma parcela significativa da despesa total, 29,82% em 2018 e segue uma evolução nos demais anos de análise. As despesas de capital se caracterizam como as menores despesas orçamentárias em cada ano, mas apresentam crescimento no decorrer dos anos analisados, partindo de 6,92% em 2018, para 10,81 % em 2019 e fechando com um índice de 8,16% em 2022.

A análise horizontal demonstra que as despesas correntes têm uma queda do ano de 2019 para 2020 e um crescimento nos demais períodos. O grupo de outras despesas correntes apresenta índice negativo do ano de 2019 para 2020 e crescimento nos demais anos. As despesas de capital apresentam resultados negativos de 2019 para 2020 e de 2021 para 2022, que pode ser entendido pelo fato de que compreende anos do período de pandemia, levando os gestores públicos a darem uma pausa nas obras e aquisições que não fossem tão importantes no momento para investir em planos e ações para a saúde.

4.2 Condição financeira sob a perspectiva da solvência orçamentária

Em conformidade com Lima e Diniz (2016), o setor público tem como principal medida de desempenho o resultado da execução orçamentária, desse modo, o resultado positivo da execução representa um indicador de solvência em curto prazo, indicando a capacidade do ente em produzir receitas suficientes para atender à demanda da sociedade.

Nesse sentido, visando atender os objetivos estabelecidos neste estudo, foram selecionados indicadores da solvência orçamentária, da obra de Lima e Diniz (2016), que utilizam uma combinação do indicador do desempenho da receita, do desempenho da despesa, do resultado da previsão orçamentária e do resultado da execução orçamentária.

A ferramenta utilizada para consolidar as informações foi o Excel, obedecendo às relações entre os indicadores do município de Belém do Brejo do Cruz e do grupo de referência conforme apresenta os resultados a seguir.

Tabela 3 – Indicadores do município de Belém do Brejo do Cruz

Indicadores	2018	2019	2020	2021	2022
Desempenho da arrecadação	0,640	0,738	0,836	0,814	0,910
Desempenho da despesa orçamentária	0,659	0,796	0,887	0,750	0,968
Resultado da previsão orçamentária	1,029	1,021	1,189	0,882	1,199
Resultado da execução orçamentária	1,000	0,946	1,121	0,956	1,127

Fonte: elaborada pelos autores (2023).

A análise do indicador de desempenho da arrecadação demonstra uma comparação da receita estimada e a receita realmente arrecadada. Diante disso, é possível certificar, conforme a Tabela 3, que a receita arrecadada entre os períodos de 2018 a 2022 foi inferior à estimada, o que refletiu nos índices menores que 1, indicando uma insuficiência de arrecadação. Isso aponta um resultado oposto ao de Goularte, Cappellari e Minelli (2023), que identificaram excesso de arrecadação em sua pesquisa. Vale ressaltar que os resultados de 2020, 2021 e 2022 apresentaram um pequeno crescimento se comparado com os anos anteriores, o que pode ter sido influenciado pela transferência do estado e união para o enfrentamento da covid-19. Nesse sentido, é possível afirmar que mesmo diante o cenário desafiador dos anos de pandemia, o município obteve desempenho melhor do que os anos anteriores sem pandemia, indicando melhoria na capacidade de previsão e obtendo uma maior segurança para a tomada de decisões.

O indicador referente ao desempenho da despesa faz uma comparação do quanto às despesas previstas foram executadas. Quando se obtém um indicador menor que 1,00 significa que houve uma economia orçamentária, ou seja, foi gasto menos do que foi previsto. A Tabela 3 demonstra que as despesas executadas em todos os anos foram menores que

as despesas fixadas. Isso pode ter sido alcançado por meio da contenção de gastos e falta de execução de alguns programas impostos por órgãos fiscalizadores, o que pode ser um ponto negativo para o desempenho da gestão, pois significa que a entidade não está executando os programas de governos autorizados pela lei orçamentária.

Com relação ao indicador de previsão orçamentária, a tabela acima revela que houve equilíbrio orçamentário na elaboração do balanço orçamentário nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2022, representado pelo índice maior que 1, que indica que as receitas previstas foram suficientes para lastrear a despesa orçamentária fixada. Já no ano de 2021, a relação foi abaixo de 1, que mostra que a receita orçamentária prevista não foi suficiente para dar cobertura às despesas, apontando que ocorreu abertura de créditos adicionais. Isso se justifica pelo fato que 2021 foi o ano do pico de contaminação pela covid-19, consequentemente, surgindo a necessidade de maiores ações para o enfrentamento do vírus. Esse resultado se comporta melhor que os resultados do estudo de Anjos (2020), que detectou equilíbrio apenas no ano de 2019.

O indicador de resultado da execução orçamentária revela a relação entre a receita realizada e a despesa executada. Verifica-se que, nos anos de 2018, 2020 e 2022, as receitas arrecadadas foram maiores que as despesas executadas, caracterizando um resultado de execução positivo, ou seja, superávit orçamentário. No entanto, nos anos de 2019 e 2021, houve um déficit orçamentário, que não significa necessariamente que a condição financeira seja desfavorável, pois os superávits dos demais anos podem ter sido utilizados para cobrir os excessos das despesas. Os resultados divergem dos encontrados por Junior, et al., (2023), que demonstram que as receitas arrecadadas superaram as despesas realizadas em todos os anos, ocorrendo sucessivos superávits, e contrapõem-se ao estudo de Lima (2022), que apresentou superávit apenas em um ano da série estudada.

Nesse seguimento, Groves e Valente (2003) afirma que um déficit operacional em algum ano não é motivo para grandes preocupações, mas

sim quando ocorrem déficits frequentes e crescentes, pois isso pode indicar que as receitas correntes não são suficientes para sustentar as despesas correntes, gerando problemas no futuro.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o município de Belém do Brejo do Cruz apresenta evolução na arrecadação, diminuição de gastos e um desempenho orçamentário geral equilibrado. Porém, isso não é constante ao longo do período de 2018 a 2022, inferindo-se que a solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz é instável.

A fim de compreender o desempenho do grupo de referência, a Tabela 4 evidencia a estatística descritiva nos quatros constructos de solvência orçamentária, conforme estabelecido na metodologia.

Tabela 4 – Estatística descritiva do grupo de referência

Desempenho da arrecadação				Desempenho da despesa		
Período	Média	Desv. pad	Mediana	Média	Desv. pad	Mediana
2018	0,720	0,160	0,703	0,718	0,149	0,710
2019	0,751	0,153	0,739	0,742	0,150	0,750
2020	0,796	0,141	0,793	0,832	0,117	0,847
2021	0,866	0,143	0,853	0,867	0,107	0,885
2022	0,975	0,193	0,912	0,920	0,070	0,939
Resultado da previsão				Resultado da execução		
Período	Média	Desv. pad	Mediana	Média	Desv. pad	Mediana
2018	1,024	0,064	1,000	1,024	0,070	1,019
2019	1,021	0,061	1,000	1,043	0,201	1,019
2020	1,080	0,121	1,082	1,025	0,079	1,014
2021	1,061	0,127	1,062	1,050	0,099	1,027
2022	1,034	0,191	1,061	1,065	0,101	1,044

Fonte: dados da pesquisa (2023).

O comportamento médio dos municípios do grupo de referência demonstra a relação desse grupo com os indicadores da solvência orçamentária. No desempenho da arrecadação, os municípios obtiveram insuficiência de arrecadação em todos os anos de análise, refletida pelo índice menor que 1. Da mesma forma, no desempenho da despesa, o índice foi

menor que 1 em todos os anos, indicando economia da despesa. No resultado da previsão, o grupo de referência obteve equilíbrio orçamentário em todos os anos da série estudada, representado pelo índice maior que 1, assim como, no resultado da execução, que alcançou índice maior que 1 em todos os anos, auferindo superávit orçamentário.

A comparação entre a média e o desvio padrão demonstra que a amostra de cento e trinta e cinco municípios têm comportamento homogêneo em relação às observações nos constructos da solvência orçamentária ao longo dos anos analisados. Para esses indicadores, o desvio padrão se manteve consideravelmente menor que a média. A pouca diferença entre a média e a mediana confirma a homogeneidade deduzida na análise média/desvio padrão e indica pouca influência dos *outliers*.

De modo geral, a análise permite inferir que, tanto nos indicadores de arrecadação e despesa quanto nos de resultados de previsão e execução, os municípios apresentam resultados semelhantes, com pouca variação entre si.

Tabela 5 – Quociente de localização dos indicadores do município de Belém do Brejo do Cruz para o período 2018-2022

	Desempenho da arrecadação			Desempenho da despesa		
Período	Belém B.C.	Grupo de Referência	Q. de localização	Belém B.C.	Grupo de Referência	Q. de localização
2018	0,640	0,720	0,890	0,659	0,718	0,918
2019	0,738	0,751	0,982	0,796	0,742	1,073
2020	0,836	0,796	1,050	0,887	0,832	1,066
2021	0,814	0,866	0,940	0,750	0,867	0,865
2022	0,910	0,975	0,975	0,968	0,920	1,051
	Resultado da previsão			Resultado da execução		
Período	Belém B.C.	Grupo Referência	Q. de localização	Belém B.C.	Grupo de Referência	Q. de localização
2018	1,029	1,024	1,004	1,000	1,024	0,976
2019	1,021	1,021	1,000	0,946	1,043	0,906
2020	1,189	1,080	1,101	1,121	1,025	1,093
2021	0,882	1,061	0,831	0,956	1,050	0,911
2022	1,199	1,034	1,159	1,127	1,065	1,058

Fonte: adaptado de Lima e Diniz (2016).

A Tabela 5 evidencia os quocientes de localização dos indicadores do município de Belém do Brejo do Cruz em relação à média do grupo de referência.

No desempenho da arrecadação, é verificável que o município em análise obteve um resultado inferior à média do grupo de referência nos anos de 2018, 2019, 2021 e 2022, representado pelo quociente de localização menor que 1. No entanto, o quociente de localização nos permite observar que o comportamento do resultado do município de Belém do Brejo do Cruz era bem distante da média do grupo de referência no primeiro ano de análise, mas evoluiu nos anos seguintes, aproximando-se do grupo de referência e até apresentando, no ano de 2020, um resultado superior a esse grupo.

O indicador de desempenho da despesa revela uma economia orçamentária no município de Belém do Brejo do Cruz e no grupo referência, com ambos apresentando um comportamento similar, uma vez que gastaram menos do que estava previsto. Outrossim, o quociente de localização informa que o município de Belém do Brejo do Cruz alcançou uma economia orçamentária maior que o grupo de referência, pois apresentou um índice maior que 1 nos exercícios de 2019, 2020 e 2022.

Detendo-se, sobre o indicador do resultado da previsão orçamentária, destaque-se que o município de Belém do Brejo do Cruz apresenta resultados melhores em relação aos municípios do grupo de referência, visto que o quociente de localização demonstra um índice maior que 1 em 4 anos de análise.

Quanto ao indicador do resultado da execução orçamentária, é perceptível que o grupo de referência apresenta resultados maiores em 2018, 2019 e 2021, onde o quociente de localização aponta índices menores que 1, o que sinaliza a presença de um maior superávit orçamentário nos municípios do grupo de referência.

Nesse contexto, fica evidente que o grupo de referência se sobressai em relação ao município no desempenho da arrecadação e no resultado da execução orçamentária, mas o quociente de localização permite auferir a

pouca diferença entre eles, ficando com resultados similares. Em razão de que, com poucas exceções, Belém do Brejo do Cruz tem comportamento muito próximo à média.

Esse resultado e o comportamento homogêneo referido acima são reflexos da alta dependência fiscal dos pequenos municípios, bem como da pouca autonomia que os seus gestores têm para tomar decisões, sendo muito dependentes das decisões da União e dos estados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, de abordagem quali-quantitativa, avaliou a solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz/PB entre 2018 e 2022, comparando-o com a média de 135 municípios paraibanos de pequeno porte. O objetivo foi determinar a eficiência e eficácia do município, analisando a evolução das receitas e despesas e calculando indicadores de solvência orçamentária, que foram então comparados com os de seus pares durante o período.

A análise vertical revelou que Belém do Brejo do Cruz depende principalmente de receitas correntes, que representam cerca de 80% em todos os anos de análise. As transferências correntes, que começaram com 77,12% no primeiro ano, mostram uma dependência crescente. As receitas de capital foram de 6,45% em 2018, caíram em 2021 e aumentaram nos anos seguintes. As despesas correntes são as maiores, com uma média de 85,80% em 2018 e 83,98% em 2022. As despesas com pessoal e encargos sociais foram de 55,99% em 2018 e caíram para 53,70% em 2022. Outras despesas correntes começaram em 29,82% em 2018 e mostraram crescimento. As despesas de capital, embora menores, apresentaram crescimento ao longo do período.

A análise horizontal mostra que as receitas correntes oscilaram ao longo dos anos, com uma queda de 2020 para 2021 devido à redução das transferências correntes. As receitas de capital foram ainda mais voláteis,

com um índice negativo em 2021. As despesas correntes caíram de 2019 para 2020, mas cresceram nos anos seguintes. O mesmo padrão foi observado nas outras despesas correntes e nas despesas de capital.

No geral, a principal fonte de receita do município é as transferências correntes, e os maiores gastos são com despesas correntes, especialmente ao grupo de pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes.

Sob a ótica dos indicadores do constructo da solvência orçamentária, os resultados mostram que o município de Belém do Brejo do Cruz obteve insuficiência de arrecadação e economia de despesa em todos os anos analisados. Foi identificada a ocorrência de abertura de créditos adicionais no ano de 2021, enquanto nos demais anos houve equilíbrio orçamentário. No entanto, dois anos apresentaram déficit na execução orçamentária, infere-se não haver planejamento adequado para a realização de ações futuras. Pois, para garantir equilíbrio da execução orçamentária, o município recorre a saldos financeiros acumulados em exercícios anteriores.

O grupo de referência teve desempenho homogêneo em solvência orçamentária. Belém do Brejo do Cruz apresentou desempenho similar ao grupo, mas um planejamento mais eficaz é necessário para alinhar-se completamente com o grupo de referência.

Ante o exposto, conclui-se que o desempenho orçamentário geral do governo é equilibrado, mas não constante entre 2018 e 2022. Essa conclusão é corroborada pelo resultado do indicador da execução orçamentária, que demonstra três exercícios da série com valor em torno de 1, e dois abaixo de 1. Dessa forma, em um cenário de crise fiscal, o governo terá pouca flexibilidade para manter o equilíbrio, sendo necessário adotar medidas impopulares para aumentar a arrecadação de tributos e/ou cortar gastos. No geral, infere-se que a solvência orçamentária do município de Belém do Brejo do Cruz é instável.

A presente análise é feita sob o ponto de vista de um analista externo, o que significa que os resultados obtidos avaliam especificamente o comportamento passado, sem explorar profundamente os efeitos da gestão

da dívida. Além disso, os resultados não oferecem uma resposta definitiva para o município, pois há limitações devido à não utilização de todos os indicadores sugeridos por Lima e Diniz. Essas limitações decorrem da necessidade de evitar a extensão excessiva do trabalho e do tempo limitado disponível para análise. A pesquisa concentrou-se exclusivamente na questão orçamentária.

Como possibilidades para futuras pesquisas, destacam-se: avaliar o desempenho orçamentário em períodos anteriores para ampliar o banco de dados e alcançar uma compreensão temporal e global, utilizando indicadores correntes, de capitais, fiscais, solvência de caixa, dívida, além de indicadores de contexto, como os sociais e econômicos. Essa abordagem pode ser aplicada ao mesmo município ou replicada em municípios de pequeno porte de outros estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALIJARDE, M. I. B. **Um modelo de información contable para el análisis de la viabilidade financeira em la Administración local**. 1995. Tese (Doutorado) – Facultad de Ciências Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, Zaragoza. 1995.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARAUJO, R. J. R. *et al*. Medidas objetivas e subjetivas de condição financeira governamental: os gestores públicos municipais conhecem sua condição financeira?. **Enfoque**: reflexão contábil, v. 42, n. 1, p. 154-172, 2023.

BERNE, R.; SCHRAMM, R. **The financial analysis of governments**. New Jersey: Prentice Hall, 1986.

BISPO, L. B. **Análise da arrecadação de ISS a partir da condição financeira nas capitais do nordeste em 2019 e 2020**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direto financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Congresso Nacional, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília, DF: STN, 2021. Disponível em: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 2021 11 08, Tesouro Transparente. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Classificação da Receita. *In*: Manual Técnico do Orçamento. **MTO Online**. Brasília, 2022.

BROWN, K. W. The 10-Point testo of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. **Government Finance Review**, v. 9, n. 6, p. 21, Dec. 1993.

CARMELI, A. A conceptual and practical frameword of measuring performance of local authorities in financial terms: analyzing the case of Israel. **Local Government Studies**, v. 28, n. 1, p. 21-36, 2002.

CHAVES, N. N. C. *et al*. **Análise da despesa de pessoal dos municípios de Serra Branca e Sumé, na Paraíba, com base na LRF**. 2023. Trabalho de conclusão de curso (Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública) – Universidade Federal de Campina Grande. Sumé, 2023.

CONTI, J. M. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, v. 21, abr./jun. 2020, p. 65-78, 2020.

FERNÁNDEZ, M. A.; BENDODO, E.; SÁNCHEZ, J. R.; CABRERA, F. E. **A group decision process based on expert analysis and criteria Coalition to measure municipalities financial distress**. Soft Computing, 2017.

FIORAVANTE, C. C.; JUNIOR, D. G.; BALDISSERA, J. F. Análise do desempenho orçamentário e financeiro: um estudo nos orçamentos da Universidade Estadual no Norte do Paraná-UENP. **Revista Unemat de Contabilidade**, v. 10, n. 20, p. 15-39, 2021.

FREITAS, D. C.; QUEIROZ, D. B. Influência da Condição Financeira sobre os Gastos com Investimento nos Estados Brasileiros. *In*: USP International Conference in Accounting, 19., 2019, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2019.

GADELHA, S. R. de B. **Curso introdução ao orçamento público**. 2017.

GARCÍA, A. C. Análisis financeiro de las entidades locales mediante el uso de indicadores. **Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. XXXII, n. 118, p. 661-692, jul./sept. 2003.

GIEHL, A. **Comportamento orçamentário público no primeiro ano de pandemia**: um estudo das receitas e despesas do município de Iporã do Oeste/SC no ano de 2020. 2021. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em administração) – Universidade Federal da Fronteira do Sul (UFFS). Chapecó, 2021.

GIL, A. C. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas AS, 2008.

GÓMEZ, M. B. M. FERNÁNDEZ, J. M. Análisis de entidades públicas mediante indicadores: instrumento de rendición de cuentas y demonstración de responsabilidades. **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**, n. 2, p. 79-100, 2006.

GOULARTE, J. L. L.; CAPPELLARI, G.; MINELLI, L. Análise de indicadores financeiros e orçamentários dos municípios com melhor classificação no igma 2021. **Contabilometria**, v. 10, n. 2, 2023.

HADDAD, R. B.; MOTA, F. G. L. **Contabilidade pública**. Florianópolis: UFSC, 2010.

JUNIOR, L. M. A. *et al*. Análise do desempenho da execução orçamentária do município de Dourados/MS dos anos de 2017 A 2021. **Razão Contábil e Finanças**, v. 14, n. 2, 2023.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, M. L. S. **Análise da condição financeira governamental do município de Natal/RN entre os anos de 2017 a 2021**. Monografia (Bacharel em ciências contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2022.

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública**: análise financeira governamental. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTÍNEZ, V. P. Principios de análisis contable em la administración pública. **Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. XXIV, n. 79, p. 374-432, abr./jun. 2002.

NEVES, L. P.; TARRILLO, C. A. M.; SOARES, N. S. F. Análise do desempenho Orçamentário e financeiro do Município de Rio Acima - MG, **pesquisa, sociedade e desenvolvimento**, v. 10, n. 4, 2021.

PAIVA, S. B.; MACEDO, A. C. P.; SILVA, L. J. Uma discussão acerca da não-definição de despesas públicas na legislação da área de Contabilidade Pública. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 171, p. 68-81, 2008.

RIBEIRO, R. R. M. *et al*. Um estudo do orçamento público da Câmara Municipal de Marialva, Paraná sob a perspectiva da teoria da contingência. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 5, p. 52911-52933, 2021.

RIBEIRO, R. R. M. *et al*. Indicadores financeiros municipais: um estudo na região metropolitana de Maringá. **Revista de Gestão e Secretariado** (Management and Administrative Professional Review), v. 14, n. 4, p. 4917-4936, 2023.

ROBBINS, G.; TURLEY, G.; MCNENA, S. Benchmarking the financial performance of local councils in Ireland. **Administration**, v. 64, n. 1, p. 1-27, 2016.

RODRIGUES, E. S. **Estudo do orçamento municipal de Cajazeiras-PB**: um comparativo entre o orçamento previsto e o realizado nos exercícios financeiros de 2009 e 2010. 2011. Monografia (Bacharel em ciências contábeis). Sousa, 2011.

RODRIGUEZ, J. S. **Análise da execução orçamentária por meio de indicadores**. 2022.

SANTOS, L. M. R. *et al*. Condição financeira dos governos locais: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Contabilidade e controladoria**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 118-133, set./dez. 2020.

SILVA, J. A. A. M.; CORREIA, J. J. A.; NOBRE, C. J. F. Impactos da Crise Econômica dos Indicadores da Condição Financeira Municipal do Agreste de Pernambuco. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 11, n. 3, 2023.

SILVA, J. M. O Desempenho Orçamentário, Financeiro e Patrimonial do Município de São Francisco do Conde/BA: Uma Análise Sobre a Sustentabilidade das Contas Municipais. **Caderno de Finanças Públicas**, v. 22, n. 2, 2022.

SILVA, L. R. F. **Efeitos da solvência orçamentária na eficiência técnica dos serviços de saúde e educação dos grandes municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2023.

SILVA, M. V. D. C.; CERQUEIRA, A. J. F. **Contabilidade governamental**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância, 2020.

SILVA, R. S. **Análise da condição financeira governamental do Rio Grande do Norte nos anos de 2018 a 2022**. 2023. Monografia (Bacharel em ciências contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2023.

SIMONETTI, N. M. **Análises das despesas com pessoal das capitais nordestinas no período de 2016 a 2020**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2021.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, L. M. E. R. **Impacto das instituições fiscais na condição financeira dos estados brasileiros**. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2019.

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

Políticas públicas baseadas em evidências e a contribuição do Tribunal de Contas da União

Evidence-based public policies and the contribution of the Federal Court of Auditors

https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.961

Fernanda Leoni[1]

RESUMO

A compreensão da atuação dos órgãos de controle no sistema nacional e sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas é tema de recente interesse da literatura. Considerando a relevância da atuação dos Tribunais de Contas no controle da administração pública, este artigo analisa a atuação do controle na produção de material técnico-científico e sua conexão com a implementação de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE), tendo por objetivo trazer uma compreensão inicial sobre o tema. O método de análise parte da revisão de literatura dos referenciais teóricos das PPBEs e funcionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), alinhada a uma análise casuística do ciclo de auditorias realizado pelo TCU com relação à temática das obras públicas paralisadas (1997-2022). Os dados analisados revelam que a produção de material técnico-científico pelos Tribunais de Contas cria uma importante interseção entre controle governamental e a produção de políticas públicas, na medida em que a gestão pode empregar essas evidências como um vetor crítico de suas decisões políticas.

Palavras-chave: políticas públicas baseadas em evidências; PPBE; Tribunal de Contas da União.

1 Doutoranda e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Especialista em direito público pela Escola Paulista da Magistratura. Bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Atua como advogada na área de direito público. E-mail: fernandaleoni.fl@gmail.com

ABSTRACT

Understanding the role of control bodies in the national system and their contribution to improving public policies is a subject of recent interest in the literature. Considering the importance of the action of the Courts of Auditors in the control of Public Administration, this paper analyzes the role of control in the production of technical-scientific material and its connection with the implementation of evidence-based public policies (EBPP), with the aim of providing an initial understanding of the subject. The method of analysis is based on a literature review of the theoretical framework of EBPPs and the workings of the Federal Court of Auditors (FCA), aligned with a case-by-case analysis of the cycle of audits carried out by the FCA about paralyzed public works (1997-2022). The data analyzed reveal that the production of technical-scientific material by the Courts of Auditors creates an important intersection between government control and the production of public policies, to the extent that management can use this evidence as a critical vector for its political decisions.

Keywords: evidence-based public policies; EBPP; Federal Court of Auditors.

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

Data de submissão: 07/06/2024
Data de aprovação: 02/09/2024
Data de versão final: 20/09/2024
Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Apesar de o estudo das políticas públicas como um campo científico próprio datar, principalmente, do começo da década de 1950, a forma com que o tema é visto a partir do contexto da pós-Segunda Guerra Mundial lhe deu corpo e centralidade. De modo geral, o período após a ascensão do Estado de bem-estar social trouxe uma visão diferenciada sobre os papeis assumidos pelas instituições, a compreensão de fenômenos sociais diver-

sos, a complexidade dos sistemas, a falta de clareza nas funções atribuídas aos atores públicos e privados, entre outros fatores que ora se apresentam como desafios às políticas públicas tanto no campo de pesquisa quanto na prática de suas diversas etapas de implementação (Souza, 2006).

Nesse contexto, a eficiência dos resultados esperados de uma política pública depende, dentre outros aspectos, de um adequado planejamento, de um bom desenho para a sua formulação, de esforço contínuo na sua implementação e da avaliação rigorosa de seus objetivos (Marques, 2013). Por sua vez, essas diferentes etapas precisam estar sustentadas em critérios analíticos que permitam uma base comparativa ou, mais precisamente, em evidências robustas que possibilitem decisões mais eficientes, criação de consensos e um controle eficaz de resultados (Faria, 2022).

Para além de uma prática inerente à atuação pública, o uso das evidências em políticas públicas vem despertando o interesse acadêmico. No campo teórico ainda há pouco consenso sobre o uso das evidências, constituir uma abordagem, movimento, corrente, paradigma ou prática. Fato é que a busca por fontes de evidências no cotidiano das políticas públicas ganhou destaque na realidade global e mais recentemente também na esfera nacional (Pinheiro, 2020).

Sem ignorar a dificuldade da própria construção do conceito de evidência no campo acadêmico, mas partindo de uma noção comum de que as evidências são aqueles elementos que informam as políticas públicas nas mais diversas fases de seu ciclo, pode-se afirmar que os documentos de cunho técnico e científico têm alguma centralidade (Pinheiro, 2020). Os estudos de caso, as avaliações de impacto, as revisões sistemáticas, os relatórios técnicos e os estudos estatísticos são alguns dos muitos exemplos de material ou evidência que podem informar uma política pública. As fontes originárias dessa produção são igualmente múltiplas: dados advindos do aprendizado político, material de *experts*, produção de *think tanks* etc. compõem o acervo de possíveis evidências para uma determinada política pública.

Dentre essas possíveis fontes, o interesse deste estudo está na produção do Tribunal de Contas da União (TCU) seja para orientar os órgãos e as entidades fiscalizados acerca das auditorias regulares, seja como resultado de auditorias de programas públicos. Quanto ao primeiro aspecto, o TCU disponibiliza e atualiza com frequência orientações gerais sobre os pontos que serão passíveis de análise quando das auditorias periódicas realizadas. Sobre o segundo aspecto, nos últimos anos, o TCU vem aprimorando cada vez mais os seus instrumentos de fiscalização com foco especial na realização das chamadas "auditorias operacionais", compreendidas como um exame mais geral de programas públicos a partir dos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2020).

Assim, diante da correlação ainda pouco explorada entre a produção técnica dos órgãos de controle externo como possível fonte de evidências e o seu respectivo uso pela administração para o desenho e implementação de políticas públicas pretende-se lançar algumas visões iniciais acerca da contribuição do controle para o fortalecimento das políticas públicas baseadas em evidências.

Para isso, o presente artigo está dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa. Na sequência, é apresentado o referencial teórico desta pesquisa, explorando-se o conceito das políticas públicas baseadas em evidências. A seção final, que precede a conclusão, explora os principais fatores atrelados à atuação do TCU e o possível uso de sua produção como evidências para informar políticas públicas.

2 METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa é do tipo qualitativa, assim definida porque parte do pressuposto de que "um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada" (Godoy, 1955, p. 21). Em termos

de técnica de pesquisa, foi eleita a análise casuística, na medida em que se tem por fim investigar "um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real" (Yin, 2001, p. 32).

Conforme pontuado na introdução, a utilização das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil vem evoluindo nos últimos anos, de modo que diferentes tipos de gestão empregam métodos relacionados às PPBEs para obter melhores resultados em suas ações. Por outro lado, ainda há pouco material acadêmico explorando a dinâmica existente entre o uso das evidências e a prática do controle de políticas públicas. Nesse contexto, interessa-nos, em especial, a atuação do Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo e, mais especificamente, na avaliação de políticas públicas realizadas por meio das auditorias operacionais.

Para melhor ilustrar a matéria, será realizada a análise dos ciclos de auditorias do TCU voltado à temática das obras públicas paralisadas, que se iniciou no ano de 1995 e vem sendo desenvolvido desde então, a partir de análises periódicas, sendo que a última avaliação consolidada do Tribunal ocorreu em 2023,[2] sendo este, portanto, o recorte temporal da pesquisa (1995/2023).

Com base nessas premissas, elaborou-se um protocolo que leva em consideração as seguintes etapas de pesquisa: (i) levantamento bibliográfico para revisão de literatura (etapa 1); (ii) levantamento de dados e informações relacionados ao objeto empírico do estudo (etapa 2); e, (iii) análise dos dados obtidos (etapa 3).

A etapa 1, que envolve a revisão de literatura sobre o referencial teórico das políticas públicas baseadas em evidências, foi realizada a partir de dois tipos de materiais: (i) artigos acadêmicos indexados ao Portal de Periódicos da Capes e Scielo; e, (ii) teses e dissertações disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.[3] Para essa seleção foram designados

2 Atualmente, o TCU mantém um painel de referência com obras paralisadas no país, atualizado anualmente, porém, o ciclo de auditoria tem periodicidade mais longa, ocorrendo, geralmente, a cada dois anos.

3 Apesar da existência e relevância do catálogo de teses e dissertações da Capes, há dificuldade de manuseio de seus filtros, que não fazem a seleção por título ou resumo, por exemplo. Assim, pela quantidade de resultados alcançados em cada termo de busca, optou-se por excluir essa base de dados da análise.

os seguintes critérios: (i) produção dentro do recorte temporal dos últimos dez anos (2013/2023), alcançando um número razoável e relativamente recente de resultados; (ii) para os artigos, foram selecionados apenas aqueles revisados por pares; (iii) não foram adotados critérios de recorte geográfico; (iv) os termos de busca foram incluídos nos campos "assunto" e "título". O resultado dessa busca está sistematizado na seção seguinte.

A etapa 2, que compreende o levantamento de dados relacionados ao objeto empírico, buscou sistematizar as diversas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União acerca do tema das obras públicas paralisadas. Essa busca resultou na localização dos seguintes processos, cujas deliberações (acórdãos) e materiais técnicos serão avaliados para a compreensão do uso de evidências por parte do TCU: TC 012.667-2006-4, TC 016.162/2009-3, TC 006.922/2013-9, TC 011.421/2015-0, TC 013.444/2017-4, TC 011.196/2018-1, TC 036.106/2019-4, TC 021.731/2019-5 e TC 009.197/2022-2.

Por fim, a etapa 3, que consiste na análise dos resultados, se volta à sistematização dos achados da literatura e objeto empírico com o fim de identificar possíveis contribuições do controle para o fortalecimento das políticas públicas baseadas em evidências.

Com esse percurso, tem-se por objetivo geral compreender o papel da atuação indireta do TCU na formulação e implementação de políticas públicas a partir da produção de evidências que possam informar programas públicos, e como objetivos específicos explorar os instrumentos de auditoria usados pelo controle, as diferentes tipologias de comandos advindas das deliberações do TCU e seus efeitos à administração pública e a identificação de eventuais correlações entre o uso de evidências produzidas pelo TCU e o resultado das políticas públicas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Nesta seção, introduz-se o debate acerca da origem dos estudos das políticas públicas baseadas em evidências, a partir da evolução dos diferentes referenciais teóricos presentes no campo das políticas públicas.

3.1 A análise de políticas públicas como um campo de pesquisa

O estudo das políticas públicas e, em particular, a análise de políticas públicas, possui uma literatura ampla, da qual se extraem diferentes abordagens voltadas à compreensão científica desse fenômeno que, apesar de ter recebido contribuições relevantes desde a década de 1930, consolidou-se como um campo de estudo apenas na década de 1950 (Rua, 2009; Souza, 2006).

Aponta-se que Harold Lasswell foi o primeiro autor a empregar o termo *policy analysis*, quando buscava avaliar o comportamento do governo em sua tomada de decisão como algo passível de ser formulado de forma científica (Souza, 2006). Em outras contribuições, é possível verificar que o autor já trabalhava com a ideia de que o processo político possui etapas determinadas que podem ser analisadas de forma pragmática.

Outra contribuição relevante para a formação do campo científico das políticas públicas foi a dos trabalhos de Herbert Simon, desenvolvidos principalmente entre 1947 e 1957, em que se voltava ao estudo dos processos decisórios dentro das organizações. Do trabalho do autor surge a noção de racionalidade limitada, segundo a qual o responsável pela decisão sempre terá determinados limites para a escolha, dado, entre outros fatores, a ausência de informações completas sobre o contexto analisado – problema, no entanto, que seria mitigado pelo próprio processo racional (Marques, 2013).

Entre os anos de 1953 e 1957, David Easton cria e desenvolve a abordagem sistêmica, sugerindo que as políticas públicas são um produto ou *output* do sistema político que, por sua vez, funciona de acordo com determinados fatores ou *inputs*. Para o autor, a existência de demandas que recebam determinados suportes, por exemplo, o apoio da comunidade política, do regime e do próprio governo, determinará os resultados advindos do processo político (Easton, 1957).

A partir do trabalho de Charles Lindblom, publicado em 1959, a ideia de racionalidade então prevalecente passa a ser questionada, na medida em que o autor propõe que a tomada de decisão, além de contar com uma série de outras variáveis muitas vezes não consideradas na abordagem racional, ocorre de forma incremental, não necessariamente se construindo em etapas sequenciais ou estanques (Lindblom, 2009).

Como aponta Eduardo Marques (2013), o incrementalismo traria uma primeira onda crítica aos trabalhos que inauguram o campo das políticas públicas enquanto disciplina autônoma da ciência política, mudando o foco do caráter racional do processo de tomada de decisão e "contribuindo para a formação de uma visão mais complexa e conflitiva do processo de produção de políticas a partir do fim dos anos 1970" (Marques, 2013, p. 28).

Esses quatro primeiros autores (Lasswell, Simon, Easton e Lindblom) são apontados como os pais ou fundadores do campo de políticas públicas (Sabatier; Weible, 2007; Souza, 2006) e suas produções ainda servem de base para estudos de consolidação da temática, a qual vem evoluindo desde a década de 50 para alcançar os mais diversos assuntos envolvendo a ação pública e/ou política.

Uma segunda linha de trabalhos nesse campo se volta à tomada de decisão pública, como ocorre, por exemplo, com os estudos de Robert Dahl, em que destaca a necessidade de avaliações empíricas do processo decisório para se compreender os processos políticos. Segundo o autor, somente seria possível sustentar a existência de uma elite capaz de governar se, de forma empírica, fosse comprovado que essa elite é composta por um

grupo bem definido e que existe um número razoável de decisões políticas importantes que, com regularidade, reflitam seus interesses (Dahl, 1958).

Essa visão é criticada por Peter Bachrach e Morton S. Baratz, que sustentam que a tomada de decisão não poderia ser analisada apenas sob o aspecto da decisão per se, mas alcançaria, também, a avaliação daquilo que não entra na agenda decisória. Nesse contexto, observa-se o esforço dos atores em influenciar não somente o processo de decisão, como também restringir o que irá ou não integrar esse processo decisório, de modo que a decisão e a não decisão possuem relevância analítica para o processo de formação da política (Bachrach; Baratz, 1962).

Esse debate ainda será integrado por Steven Lukes em 1974, a partir da análise da dimensão do que ele denomina conflito latente. De acordo com a visão do autor, além dos conflitos abertos sobre assuntos-chave tratados por Dahl e dos conflitos encobertos tratados por Barach e Baratz, existiria uma terceira categoria de conflitos, em que as preferências da população seriam conformadas ou influenciadas antecipadamente, de modo que essas questões sequer se tornam uma disputa apta a demandar a tomada de decisão (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016).

Ainda na esfera das teorias voltadas à análise do processo decisório, citem-se os trabalhos de Yehezkel Dror e Amitai Etzioni, com seus respectivos modelos de *optimal method e mixed scanning*. No primeiro, Dror se vale do modelo incremental como ponto de partida, indicando formas de melhoria no processo racional, a exemplo de uma classificação mais detalhada de valores e objetivos e da identificação de melhores alternativas decisórias (Dror, 1964). No segundo, busca-se mesclar elementos importantes das abordagens racional e incremental com o fim de se encontrar uma terceira perspectiva – enquanto o incrementalismo reduziria os aspectos irreais do racionalismo; este último reduziria a tendência conservadora do incrementalismo em buscar soluções de longo prazo (Etzioni, 1967).

Como se pode perceber da síntese realizada, desde os trabalhos inaugurais desenvolvidos pelos Lasswell, Simon, Easton e Lindblom até o início

da década de 1970, os estudos no campo de políticas públicas se voltavam majoritariamente à compreensão do processo decisório, momento a partir do qual essa perspectiva passa a se deslocar para outras searas, se voltando também à análise de implementação e avaliação (Marques, 2013).

Nesse período também começam a surgir modelos analíticos que buscam explicações mais amplas quanto à formação de políticas públicas. No ano de 1972, por exemplo, Michael Cohen, James March e Johan Olsen trazem ao debate o modelo *garbage can*, sustentando que a ordem de surgimento dos problemas e soluções não é necessariamente lógica ou cronológica, justamente porque as ideias dos atores são desordenadamente lançadas em uma espécie de "lata de lixo", até que possam ser organizadas. A analogia tenta demonstrar que os temas políticos seguem diferentes fluxos de escolhas, problemas e energia, até que possam ser devidamente organizados e correlacionados (Cohen; March; Olsen, 1972).

Parte desse modelo será utilizada por John Kingdon em 1984 para a elaboração de sua teoria dos múltiplos fluxos, segundo a qual a formulação de políticas públicas não pode ser compreendida em suas ações isoladas, pois constitui um conjunto de processos que, entre outros aspectos, inclui "o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, [...]; e a implementação dessa decisão" (Kingdon, 2006, p. 221).

A partir do ano de 1988, Paul A. Sabatier inicia uma série de publicações que culminaria na formação da teoria das coalizões de defesa ou *advocacy coalition framework*, mudando-se novamente o foco de análise do processo para a atuação dos atores e sua capacidade de gerar a mudança que, na visão do autor, se unem ou se agrupam em torno de seus interesses para ampliar suas chances de influenciar a política (Sabatier; Weible, 2007).

Nesse período ainda é desenvolvida a teoria do equilíbrio interrompido, de autoria de Frank Baumgartner e Bryan D. Jones, segundo a qual a dinâmica política passa por períodos de estabilidade marcados

por interrupções bruscas. Durante o período de estabilidade são possíveis mudanças de natureza incremental, até que sobrevenham períodos de crise ou instabilidade, que exigem mudanças radicais nos processos políticos (Baumgartner; Jones, 1993).

Os três últimos modelos analíticos ainda hoje concentram parcela considerável dos estudos de políticas públicas, apresentando, entre si, semelhanças e diferenças que os fazem únicos. Como pontos de convergência, todos os modelos avaliam, de alguma forma, o papel e influência dos atores na construção da política pública, assim como a análise da mudança e da estabilidade neste processo. Apesar disso, se diferenciam quanto ao foco ou objeto da análise, concentrando-se no processo de *agenda-setting*, no papel das coalizões e nas mudanças abruptas – respectivamente, modelos dos múltiplos fluxos, coalizões de defesa e equilíbrio pontuado (Almeida; Gomes, 2018).

Apesar da predominância dos modelos acima citados, a literatura vem sempre se renovando na apresentação de abordagens contemporâneas ou, ainda, na reformulação das abordagens clássicas, a partir da mesclagem ou introdução de novos elementos analíticos. Nesse contexto é que surge a abordagem das políticas públicas baseadas em evidências a ser explorada a seguir.

3.2 As Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE)

Embora existam correntes teóricas dentro do campo de políticas públicas que tratem de temas conexos desde a década de 1970, foi principalmente a partir de 1990 que a compreensão, métodos e temáticas relacionadas às políticas públicas baseadas em evidências passaram a ganhar corpo científico (Pinheiro, 2020).

A partir dos anos de 1980, um importante fato histórico que contribui com o surgimento do campo e, posteriormente, com o seu aprimoramento, tem relação com o que se pode genericamente denominar por

"revolução informática". A facilitação do arquivamento e circulação de dados e a ampliação do acesso à informação, além de mudarem os rumos da sociedade de forma geral, também contribuem com a modernização das práticas governamentais (Pinheiro, 2020).

Nesse mesmo período, inclusive, é que se desenvolve o movimento do *New Public Management* (NPM), responsável por induzir diversas reformas e modernizações no setor público no Reino Unido, e que, em seguida, seriam levadas ao restante do mundo enquanto espécie de prática filosófica da administração pública. O acesso à informação simplificada é certamente um dos principais instrumentos facilitadores dessas reformas (Marston; Watts, 2003).

É, portanto, justamente no Reino Unido, mais especificamente no governo britânico de Tony Blair, que se pode visualizar o nascimento das políticas públicas baseadas em evidências, a partir da visualização de um notório interesse no fomento à produção de informações e conhecimento como um elemento relevante à tomada de decisão política. Nesse momento, são idealizados diferentes modelos de colaboração entre o governo e instituições de ensino e pesquisa visando à produção e compartilhamento de informações científicas voltadas à produção de resultados em políticas públicas (Barbry, 2019).

De forma concomitante a esses marcos desenvolvia-se, nos Estados Unidos, um movimento similar, embora mais centrado, que tinha relação com a medicina baseada em evidências, consistente em um "processo de descoberta sistemática, avaliação e uso de resultados de pesquisas científicas como base para as decisões clínicas" (Pinheiro, 2020, p. 19). A ideia, portanto, era produzir informações científicas confiáveis para a produção de resultados em pesquisa médica que, posteriormente, seriam convertidos em resultados sociais.

Assim, sintetizando os pontos acima tratados, em termos históricos e filosóficos, podem ser apontados como relevantes marcos para o desenvolvimento do campo de PPBE: (i) o desenvolvimento de disciplinas

de análise, avaliação e monitoramento de políticas públicas, nos Estados Unidos, a partir dos anos 1950; (ii) a revolução da informática a partir de 1980, que colocou à disposição dos *policymakers* uma enorme massa de informações com potencial de uso nas políticas públicas; (iii) a filosofia do NPM, também na década de 80, cujas principais premissas se relacionam à produção de resultados e eficiência na gestão pública; e, (iv) o movimento da medicina baseada em evidências (MBE).

Mas, para além da compreensão do histórico do desenvolvimento desse campo, é oportuno compreender qual seria o próprio conceito de "evidência" por ele empregado, ao que, ainda hoje, são encontradas diversas dificuldades. Pode-se afirmar que não há um conceito unificado, sendo que o tipo de evidência aceito depende de uma série de fatores, podendo ser citados, de forma exemplificativa, os dados estatísticos, econômicos, as normas técnicas, as revisões sistemáticas, os estudos de casos, material produzido por especialistas, práticas, discursos etc. (Pinheiro, 2020).

Um dos fatores que tem relação com essas diferentes conceituações de evidência se refere à linha teórica com a qual o pesquisador/gestor se filia. No campo das políticas públicas, durante muitos anos, prevaleceram as análises racionalistas, que pensam a formação de uma política de forma mais estruturada, com etapas lógicas, e para a qual o conceito de evidência seria bastante objetivo, equivalendo a uma evidência técnico-científica. Já para as linhas construtivistas, que visualizam a formação de uma política de forma mais fluída, a ideia de evidência é igualmente aberta, podendo ser representada por um discurso, uma ideia, uma prática reiterada etc.

Assim, para estruturar com o conceito ora trabalhado, pode-se dizer que as políticas públicas baseadas em evidências são aquelas políticas centradas no uso de dados e informações sistemáticas para a sua formulação, estruturação, implementação ou avaliação, o que, embora possa parecer óbvio, não necessariamente é uma prática comum. Isso porque, a produção científica do campo está bastante calcada na noção de que as políticas são pensadas dentro de um ciclo, com etapas bem estruturadas,

ainda que esse seja apenas um recurso metodológico, pouco realístico no cotidiano da ação pública.

Isto é, as políticas públicas baseadas em evidências são, sim, um tipo específico de política pública, desenhada de forma muito mais detalhada do que costuma ocorrer na realidade pública. Nessa experiência, o uso de evidências pode ocorrer de forma mais ou menos concentrada em determinada etapa do ciclo, o que inclusive, faz com que tenhamos diferentes espécies/naturezas de evidências em uma mesma política.

Atualmente, o uso de evidências em políticas públicas é uma realidade que tende a evolui e se consolidar. Do ponto de vista prático, o uso das evidências contribui com decisões mais eficientes em termos de alocação de recursos públicos, auxilia na criação de consensos e aprimora o controle, prestação de contas e, consequentemente, a criação de parâmetros para políticas melhores. É sobre esses aspectos que nos concentramos no terceiro capítulo deste trabalho.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 O papel do Tribunal de Contas da União no ciclo de políticas públicas

Acompanhando um movimento de fortalecimento da democracia no país, o Tribunal de Contas da União, no desempenho de sua função de controle, tem ocupado o centro das atenções nos últimos anos, passando por temáticas que vão desde a estrita avaliação das finanças públicas – atuação apriorística do Tribunal, como se extrai do texto constitucional – até temas centrais à própria democracia do país – a exemplo dos debates envolvendo a "Operação Lava Jato" e o impeachment em 2016.

Mesmo com esse fortalecimento enquanto instituição, o Tribunal de Contas da União ainda é um ilustre desconhecido. Apesar de sua pri-

meira previsão constar da Constituição de 1891, tratando-se, portanto, de órgão mais do que centenário, ainda é possível visualizar que mesmo hoje persiste moderado desconhecimento de suas atribuições e funcionamento como um todo por parte da sociedade (Cabral, 2021).

Nos termos do artigo 71, da Constituição Federal, "o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União", redação da qual se extraem algumas informações preliminares, mas de relevância a qualquer abordagem que se faça sobre esse órgão constitucional (Brasil, 1988).

A primeira delas é que o Tribunal de Contas da União, assim como os Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, em atenção ao princípio da simetria constitucional, é órgão componente do sistema de controle externo, ao qual se reúnem, em alguma medida, os órgãos do Judiciário e o controle social, seja ele exercido de forma direta pela sociedade – vide, por exemplo, o manejo da ação popular – ou com o auxílio de determinados entes legitimados, como o Ministério Público.

Além disso, a Constituição Federal destaca que essa função de controle externo é prioritariamente atribuída ao Congresso Nacional, em consonância à ideia original de separação de poderes, de modo que ao Tribunal de Contas da União são conferidas as competências técnicas auxiliares e autônomas previstas no texto constitucional. Isto é, apesar de prestar auxílio técnico, o TCU não deixa de deter competências autônomas com relação ao Congresso Nacional.

Ainda no texto do artigo 71 dispõe-se que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo, logo, não compõe a sua estrutura e a ele não está subordinado. Não obstante a discussão existente na literatura jurídica acerca da sua natureza, atualmente há certo consenso quanto a tratar-se de órgão constitucional autônomo, independente e *suis generis*, que não pertence a qualquer dos poderes instituídos (Britto, 2001).

O longo período de estruturação pelo qual o Tribunal de Contas passou durante a nossa história — como se afirmou, sua previsão inicial

ocorreu já na Constituição de 1891, nunca tendo sido suprimido, nem mesmo em períodos ditatoriais — fez com que o legislador constituinte tomasse maior consciência das competências desse órgão, inserindo-o, no atual texto constitucional, na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos.

Sobre essa função, o texto da Constituição estabelece que 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" (Brasil, 1988). Em outros termos, definem-se detalhadamente quais serão os critérios para o exercício do controle externo pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, a atividade de controle está submetida a três critérios genéricos, a saber, a "legalidade" (adequação da atividade à lei), a "legitimidade" (compatibilidade entre a previsão e destinação de recursos) e a "economicidade" (aproveitamento adequado de recursos públicos em relação ao custo-benefício da atividade), e a dois critérios específicos: a "aplicação de subvenções" e a "renúncia de despesas".

Especialmente sobre as atribuições do Tribunal de Contas da União, o artigo 71 enumera um rol bastante elucidativo, definindo, entre outras competências, a de apreciar as contas da Presidência da República, a de julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, e a de fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União.

Em termos de estrutura, o Tribunal de Contas da União manteve-se em formato semelhante ao longo da história constitucional, ora estando ligado ao aparelho do Legislativo, ora colocando-se como um ente autônomo (Dal Pozzo, 2010). Contudo, no que tange às suas competências, há um claro enriquecimento do atual texto constitucional que, ao tratar minuciosamente das atribuições da Corte de Contas, lhe coloca em papel

de destaque em nosso ordenamento jurídico e no sistema político como um todo (Cabral, 2021).

Desse modo, avaliando muito brevemente a moldura idealizada para o TCU, percebe-se que o órgão foi criado para o desempenho do controle fiscal, mas que essa função não necessariamente se manteve como o foco da atuação do Tribunal, especialmente nos últimos anos, na medida em que a Corte de Contas passou a se envolver com outras temáticas, dentre as quais estão as políticas públicas.

Parte dessa atuação pode ser entendida a partir da ideia de que o controle somente será efetivo se acompanhar a própria evolução do objeto sobre o qual incide (Arantes et al., 2010). A atuação pública não está mais adstrita a um simples dispêndio de recursos, seguido da avaliação simplória do custo-benefício daquela ação, e nem o controle pode estar. O Poder Público — e aqui nos referimos de forma especial ao Executivo, que possui papel de destaque na implementação de políticas públicas — não tem a simples função de disponibilizar recursos, mas sim, de concretizar direitos, o que é cada vez mais cobrado pela sociedade.

Sendo as políticas públicas, neste contexto, um dos campos de crescente atuação do Estado, parece-nos natural que o controle, não somente do TCU, mas de outros órgãos legitimados, passasse a se envolver com essa temática, o que, de fato, vem ocorrendo com maior frequência nos últimos anos, a ponto de o próprio Tribunal criar um referencial teórico para a avaliação de políticas públicas (Brasil 2014).

E é exatamente sobre esse último ponto que a pesquisa se atém. Considerando que o Tribunal de Contas da União, assim como outros órgãos de controle, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, vem atuando cada vez mais inserido na temática das políticas públicas, interessa-nos saber como se desenvolvem as suas atividades de controle nessa temática, com foco na sua capacidade de produção de evidências, conforme tratado no item seguinte.

4.2 A contribuição do TCU para a formação das PPBE

Partindo do pressuposto explorado anteriormente, segundo o qual as políticas públicas baseadas em evidências são aquelas "pautadas por dados e informações produzidos de maneira rigorosa e sistemática, preferencialmente segundo padrões chancelados pela comunidade científica" (Faria, 2022, p. 1), há de se investigar que tipo de dado pode ser usado pela gestão pública como "evidência" apta à tomada de decisão ou subsídio para a formação das soluções públicas idealizadas.

Nesse contexto é que se insere o especial interesse na produção de autoria do Tribunal de Contas da União, cujas auditorias são sustentadas em metodologia rigorosa, levantamento e avaliação criteriosa de dados técnicos e exploração científica das informações apresentadas pela gestão pública para a avaliação das ações adotadas em cada caso.

Como brevemente mencionado na introdução, essa pesquisa centra-se na análise realizada pelo TCU sobre a temática das obras públicas paralisadas, objeto de interesse da Corte de Contas Federal há pelo menos vinte anos. Apesar da temática constar de diversas fiscalizações do Tribunal, nosso foco se atém apenas ao "ciclo de auditorias sobre as obras públicas paralisadas", composto pelos seguintes processos:

Quadro 1 – Processos do TCU sobre obras públicas paralisadas

Processo	Objeto	Relator
TC 012.667-2006-4	Relatório de levantamento das obras inacabadas que tiveram aplicação de recursos da União.	Ministro Valmir Campelo
TC 016.162/2009-3	Monitoramento do Acórdão 1.188/2007-Plenário, que expediu determinações e recomendações para aperfeiçoar a sistemática de acompanhamento de obras públicas.	Ministro Valmir Campelo
TC 006.922/2013-9	Monitoramento do Acórdão 617/2010-Plenário, proferido no TC-016.162/2009-3 (acima).	Ministro Valmir Campelo

Quadro 1 – Processos do TCU sobre obras públicas paralisadas (continuação)

Processo	Objeto	Relator
TC 011.421/2015-0	Relatório de auditoria com a consolidação das auditorias de obras públicas realizadas no exercício de 2016.	Ministro Raimundo Carreiro
TC 013.444/2017-4	Relatório de auditoria com o objetivo de avaliar o Sistema de Obras do Governo Federal.	Ministro Vital do Rêgo
TC 011.196/2018-1	Relatório de auditoria visando à fiscalização de obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União.	Ministro Vital do Rêgo
TC 036.106/2019-4	Monitoramento do Acordão 1.079/2019-Plenário proferido no TC 011.196/2018-1 (acima).	Ministro Vital do Rêgo
TC 021.731/2019-5	Acompanhamento da fiscalização de obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União.	Ministro Vital do Rêgo
TC 009.197/2022-2	Relatório de Auditoria coordenada em melhoria da gestão da carteira de obras paralisadas.	Ministro Vital do Rêgo

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Desse modo, as diferentes modalidades de processos analisados pelo TCU compõem um tipo de análise contínua, a que se denomina "ciclo de auditorias". Esse tipo de atuação é bastante comum no Tribunal e pode envolver as mais variadas temáticas.[4] Nesse caso, o TCU seleciona um número específico de processos mais gerais sobre o tema, em que faz recomendações ou determinações de caráter genérico, não abarcando, portanto, avaliações específicas de editais, contratos, atos etc., que seguem seu fluxo comum.

Como esclarecimento preliminar, é importante consignar que o Regimento Interno do TCU (RI-TCU)[5] prevê diferentes instrumentos de fiscalização para a sua atuação, os quais, por sua vez, possuem diferentes características em termos de objeto, finalidade e alcance. Os tipos de processo acima mencionados, portanto — auditoria, levantamento, monitoramento etc. — não possuem as mesmas características, de forma que a sua designação está contida no quadro abaixo para melhor compreensão dos temas tratados neste capítulo:

4 É o caso, por exemplo, do ciclo de auditoria realizado nos programas de acesso ao ensino superior entre 2008 e 2014 e os relatórios sistêmicos de fiscalização realizados em áreas gerais como, por exemplo, saúde e educação. Os relatórios completos dessas análises são disponibilizados em publicações institucionais do TCU.

5 Aprovado pela Resolução TCU nº 246, de 30/11/2011.

Quadro 2 – Instrumentos de fiscalização do TCU

Instrumento de fiscalização	Definição e finalidade
Levantamento	Visa: (i) conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; (ii) identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e (iii) avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações (artigo 238 do RI-TCU).
Auditoria	Visa: (i) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; (ii) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; (iii) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro (artigo 239 do RI-TCU).
Acompanhamento	Visa: (i) examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e (ii) avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (artigo 241 do RI-TCU).
Monitoramento	É utilizado para verificar o cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos (artigo 243 do RI-TCU).

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Como último adendo, oportuno ponderar que os comandos advindos de deliberações proferidas pelo TCU possuem diferentes níveis de intervenção à gestão pública que os recebe. De modo geral, o TCU expede dois principais tipos de comando: as "determinações", quando indispensável à correção de ilegalidade; e as "recomendações", quando visualizadas oportunidades de melhoria do desempenho do ato avaliado, conforme se extrai do artigo 250 do RI-TCU.[6]

Adentrando especificamente ao tema do ciclo de auditorias analisado, o histórico do interesse do TCU sobre a matéria remonta à auditoria

6 Esses termos também estão definidos no artigo 2º da Resolução TCU nº 315/2020.

operacional realizada em 1995, quando alertado às presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a existência de emendas orçamentárias aprovadas sem embasamento em projetos básicos adequados e os riscos de não conclusão das obras daí advindos (Brasil, Decisão nº 66/1995).

O alerta foi significativo para que o próprio Legislativo adotasse ações de controle da matéria, tendo, naquele período, instaurado uma Comissão Temporária de Obras Inacabadas que, por sua vez, foi responsável por elaborar o relatório denominado "O Retrato do Desperdício no Brasil", em que levantava o total de 2.214 obras paralisadas, com gastos estimados em mais de 15 bilhões de reais, recomendando ao TCU que adotasse providências de fiscalização com relação ao tema (Brasil, 1995).

Nesse mesmo ano, o TCU iniciou um programa especial de auditoria nas obras consideradas prioritárias, classificando-as de acordo com os riscos de materialização de irregularidades (Brasil, Decisão nº 674/1995). No ano de 1997, no entanto, a dinâmica de avaliação desse tema foi bastante alterada com o advento da nova redação da legislação orçamentária, oportunidade em que se iniciaram as auditorias operacionais anuais designadas como Fiscobras, que, nos dados avaliados, continham relevantes informações sobre as obras em curso no país (Brasil, Acórdão nº 1.188/2007-Plenário).

Apesar de o Fiscobras (e outras ações similares de controle) ter prosseguido com regularidade, uma nova auditoria consolidada e específica sobre o tema das obras públicas paralisadas foi realizada somente em 2006. O objetivo dessa auditoria era realizar um diagnóstico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União, compreendendo, a princípio, contratações de oito ministérios e um órgão federal,[7] a fim de se buscar uma amostra que fosse ao mesmo tempo factível de ser avaliada e representativa do tema sob análise (Brasil, Acórdão nº 1.188/2007-Plenário).

7 Foram selecionados os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Educação; da Saúde; da Integração Nacional; da Ciência e Tecnologia; das Cidades; das Comunicações e do Turismo, bem como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

Mesmo em um recorte reduzido, foram identificadas quatrocentas obras inconclusas, sendo constatado que a maior parte das paralisações decorria de deficiências no fluxo orçamentário e financeiro, da falta de planejamento na execução de obras, além de problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos. Como solução para o problema, apontou-se a necessidade de se criar um sistema de informações mais precisas para o controle das obras públicas, o que inclusive foi objeto de determinação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, Acórdão nº 1.188/2007-Plenário).

Considerando a existência de diversas recomendações e determinações por parte do TCU, os anos seguintes foram destinados ao monitoramento quanto ao cumprimento destas ações. Assim, entre 2008 e 2013, o TCU avaliou diversas medidas adotadas, tendo as considerado parcialmente cumpridas, além de estimular a gestão pública ao constante aprimoramento de informações dos cadastros criados (Brasil, Acórdão nº 617/2010-Plenário; Brasil, Acórdão nº 148/2014-Plenário).

No ano de 2016, o TCU incluiu ao Fiscobras informações relacionadas às obras paralisadas por falta de transferência de recursos financeiros há mais de 120 dias, discriminadas por função de governo e unidades da federação. Embora com um recorte bem mais reduzido, tratava-se de importante ação de continuidade da análise sobre o tema das obras públicas paralisadas que, nesse período, já se consolidava como uma matéria passível de controle amplo, dadas as anteriores recomendações de criação de cadastros e gestão mais sistemática de informações (Brasil, Acórdão nº 2.810/2016-Plenário).

Com efeito, no ano de 2017, o TCU identificou que existiam ao menos três diferentes fontes confiáveis de consulta sobre as obras em curso e paralisadas: o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), o aplicativo "Desenvolve BRi" e o Sistema de Gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (SGPAC). Ainda assim, foram feitas determinações de melhoria para a implantação do Cadas-

tro Geral de Obras do Governo Federal, visando à consolidação dos dados e melhor exercício do controle (Brasil, Acórdão nº 2.451/2017-Plenário).

Ainda enquanto ação de monitoramento, no ano de 2019, o TCU levantou novos dados, fazendo um diagnóstico consolidado de quase quarenta mil contratos de obras públicas que envolviam recursos federais. Desse total, cerca de quatorze mil obras se encontravam paralisadas, representando 37% da amostra analisada e alocada principalmente nas regiões sudeste e centro-oeste do país (Brasil, Acórdão nº 1.079/2019-Plenário).

Apesar de o número de obras paralisadas no país ainda ser relevante naquele período, as ações relacionadas à temática haviam melhorado consideravelmente. Em razão dos diversos esforços referentes ao estudo do tema, já existiam, por um exemplo, uma classificação geral das causas de paralisação de obras públicas, diferentes bancos de dados com informações desses projetos, um novo portal de transferências voluntárias etc. Nesse sentido, as recomendações do TCU foram para que houvesse maior integração dos órgãos e entidades envolvidos com a temática das obras públicas para que os dados produzidos fossem cada vez mais compartilhados (Brasil, Acórdão nº 1.079/2019-Plenário).

No ano de 2020, o monitoramento realizado pelo TCU centrou-se no acompanhamento das recomendações formuladas nas auditorias mais recentes, principalmente no que se refere à implementação do cadastro geral de obras, cuja entrega estava prevista para o início do ano seguinte (Brasil, Acórdão nº 1.328/2020-Plenário). Em 2021, com o cadastro já concluído e em curso, as recomendações do TCU foram para que as suas informações fossem alimentadas com regularidade (Brasil, Acórdão nº 1.228/2021-Plenário). O último acompanhamento realizado sobre o tema ocorreu em 2022, também com recomendações de melhoria de informações (Brasil, Acórdão nº 2.555/2022-Plenário).

Atualmente, o TCU possui um painel fixo em seu sítio eletrônico para o acompanhamento das obras paralisadas, sistematizando informa-

ções de diferentes cadastros públicos, atualizadas a cada dois anos.[8] Trata-se de importante instrumento de auxílio à gestão, a partir da produção de dados que auxiliam na compreensão das causas de paralisação e na adoção de mecanismos que possam evitar ou mitigar os efeitos desse problema.

Pode-se concluir, assim, que o Tribunal de Contas da União vem desempenhando um papel fundamental na fiscalização e controle das obras públicas no Brasil, o que pode, a longo prazo, inclusive, contribuir para a redução de obras paralisadas por meio de diversas ações.

O caso avaliado denota que o material produzido pelo TCU nas análises realizadas se materializa em diferentes tipos de evidências a serem usadas pela gestão para informar diferentes políticas públicas, notadamente:

• auditorias e fiscalizações: a constatação de irregularidades e ineficiências da gestão, apesar de ter por fim a análise de um caso concreto, se traduz em dados que podem ser usados para avaliação de políticas públicas e definição de melhores instrumentos de implementação por parte da gestão;

• análise de editais e contratos: o TCU também atua de forma prévia em alguns casos, de modo a evitar a publicação de editais e contratos com vícios que maculem sua execução. Essa ação prévia pode auxiliar a gestão na etapa de planejamento de suas ações;

• determinações e recomendações: como visto no caso analisado, as determinações e recomendações expedidas pelo TCU aos órgãos responsáveis pelas obras públicas, visando corrigir falhas e aprimorar a condução dos projetos, trouxeram resultados positivos para a evolução da temática. Embora a pesquisa não tenha por fim uma análise de impacto, pode-se afirmar que sem a atuação do TCU possivelmente não seriam visualizados tantos progressos com relação à temática.

• tomada de contas especial: apesar de tratar-se de instrumento de repressão e responsabilização de gestores por irregularidades que resultem

8 Disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de. Acesso em: 7 jun. 2024.

em prejuízos aos cofres públicos, o aprimoramento da responsabilidade é uma forma de se produzir melhores resultados na gestão;

• capacitação e treinamento: embora o caso analisado não aprofunde a temática, sabe-se que o TCU também desempenha um papel na capacitação de gestores públicos, promovendo a disseminação de boas práticas e conhecimentos para a melhoria de políticas públicas.

Em resumo, com o desafio de se trabalhar com um tema ainda pouco explorado, os dados do caso analisado demonstram que o TCU pode desempenhar um papel crucial na produção de evidências que subsidiem a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas mais eficientes e eficazes. Suas atividades de controle, fiscalização e orientação contribuem para aprimorar a gestão dos recursos públicos e promover um ambiente mais transparente e responsável na administração pública, cabendo, a longo prazo, explorar uma agenda de pesquisa que correlacione adequadamente as temáticas do controle das políticas pelo TCU e a produção de evidências que as informe.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou trazer uma compreensão inicial sobre a atuação dos órgãos de controle, com foco especial no TCU, e sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas baseadas em evidências. Ao enfrentar uma correlação ainda pouco explorada entre a produção de material técnico-científico pelos órgãos de controle e a implementação das PPBEs, procurou-se contribuir com uma importante agenda de pesquisa que se forma.

Como limitação da pesquisa, identifica-se a necessidade de análises mais profundas acerca do efetivo impacto das evidências produzidas pelo TCU no aprimoramento das políticas públicas, o que depende de um conjunto mais amplo de análises empíricas.

A revisão de literatura demonstrou a relevância crescente desse tópico na academia, refletindo a importância da sinergia entre as atribuições dos órgãos de controle e a efetividade das políticas públicas. A análise casuística do ciclo de auditorias realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre obras públicas paralisadas, abrangendo o período de 1997 a 2022, permitiu contextualizar as ações de controle e os seus resultados práticos em tema de relevância para o país.

Os resultados revelaram não apenas a complexidade dos desafios enfrentados pelos órgãos de controle, mas também a sua influência tangível na condução e implementação das PPBEs. A produção de material técnico-científico pelos Tribunais de Contas emerge como um vetor crítico para a tomada de decisões baseada em evidências, fornecendo subsídios substanciais para o aprimoramento das políticas públicas.

No entanto, cabe ressaltar que o fortalecimento das PPBEs não é uma responsabilidade exclusiva dos órgãos de controle. Uma abordagem colaborativa e coordenada entre esses órgãos, as instituições governamentais e a sociedade civil, é essencial para alcançar uma governança efetiva e promover um ciclo virtuoso de melhorias contínuas nas políticas públicas.

Portanto, conclui-se que os órgãos de controle desempenham um papel crucial na promoção da transparência, eficiência e eficácia na implementação das PPBEs, de modo que este estudo contribui para um entendimento inicial sobre a interseção entre controle governamental e políticas públicas, fornecendo *insights* para acadêmicos, profissionais e formuladores de políticas interessados no aprimoramento da gestão pública baseada em evidências no contexto nacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. *In*: Cebrape. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: Bloco Qualitativo. São Paulo: SESC, 2016.

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos Ebape**. v. 16, n. 3, 2018.

ARANTES, R. *et al*. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. The two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, 1962.

BARBRY, C. Qu'est-ce que lu courant 'evidence-based' dans les politiques publiques? **La 27e Région**, Paris, 2016. Disponível em: https://tinyurl.com/yx4zunv3. Acesso em: 27 nov. 2023.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in american politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. Senado. O Retrato do Desperdício no Brasil. Requerimento nº 651, de 1995. Comissão temporária interna do Senado Federal para inventariar as obras não concluídas custeadas pela União e examinar sua situação. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 24 set. 2008, p. 38095-38096.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 66/1995**. Plenário. Relator Ministro Homero Santos. Sessão de 22/2/1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 674/1995**. Plenário. Relator Ministro Iram Saraiva. Sessão de 12/12/1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.188/2007**. Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 20/6/2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 617/2010**. Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 31/3/2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 148/2014**. Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 5/2/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.810/2016**. Plenário. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 8/11/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.451/2017**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 8/11/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.079/2019**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/5/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.328/2020**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 27/5/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.228/2021**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 26/5/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.555/2022**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 23/11/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dez., 2001. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br. Acesso em: 4/12/2023.

CABRAL, F. G. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C**: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 21, n. 85, jul./set., 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, 1972.

DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A.; COSTA, G. (org.). **Gestão estratégica pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DAHL, R. A. A Critique of the Ruling Elite Model. **The American Political Science Review**. v. 52, n. 2, 1958.

DAL POZZO, G. T. B. P. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

DROR, Y. Muddling through - Science or inertia? **Public Administration Review**, v. 24, n. 3. 1964.

EASTON, D. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, 1957.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, 1989. DOI: https://doi.org/10.2307/258557.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision--Making. **Public Administration Review**, v. 27, n. 5, 1967.

FARIA, C. A. P. O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 2022. DOI: 10.17666/bib9707/2022.

FERNANDES, I. F. (org.). **Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1. Brasília: Enap, 2006.

KOGA, N. M. *et al*. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

LINDBOM, C. Muddling Through 1: A ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LINDBOM, C. Muddling Through 2: A ubiquidade da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MARSTON, G.; WATTS, R. Tampering with evidence: a critical appraisal of evidence-based policymaking. **The Drawing Board**: an Australian Review of Public Affairs, v. 3, n. 3, p. 143-163, 2003.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas**. Conceitos e teorias, v. 1, Brasília: Igepp, 2009.

SABATIER, P. A., WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the public process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SALTELLI, A.; GIAMPIETRO, M. What is wrong with evidence-based policy, and how can it be improved? **Elsevier Futures**, v. 91, p. 62-71, 2017.

SILVA, M. B. **Políticas públicas baseadas em evidências**: mapeamento e direções. Brasília: Enap, 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed., Porto Alegre: Brookman. 2001.

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, 6028/2021 e 10520/2023);

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, 6028/2021 e 10520/2023);

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 dupla avaliação anônima;

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, que devem ser separadas por ponto e vírgula;

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 dupla avaliação anônima, sendo analisado por, pelo menos,

2 (dois) avaliadores (pareceristas) externos de forma anônima (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres. A avaliação por pares sem identificação 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/coautor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

24 O artigo rejeitado após as etapas de "Desk Review" ou de dupla avaliação anônima 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) possa(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.

SPELL
ZEITSCHRIFTEN DATENBANK
DIADORIM
OAJI
Open Academic Journals Index
WorldWide Science.Alliance
PKP INDEX
MIAR
Dialnet
DOAJ
latindex
BASE
DRJI
Google
LivRe
CAPES