

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DE ACORDO COM NOVA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Moises Maciel

A JURIMETRIA E SUA APLICAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE DE ESTUDO SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Júliana Cristina Luvizotto
Gilson Piqueras Garcia

EFICIÊNCIA RELATIVA DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Meiry Mesquita Monte
Cláudio Bezerra Leopoldino

A ADERÊNCIA DO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS AO PARECER PRÉVIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UM ESTUDO NO ESTADO DA PARAÍBA

Amarando Francisco Dantas Júnior
Ramon Venas Gonçalves
Josefilton Alves Diniz



REVISTA *Controle*
Doutrina e Artigos

Volume XVIII - 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.

Dados internacionais de catalogação na Fonte
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

R454 Revista Controle / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Vol. 18, n.1
(jan. / jun. 2020). - Fortaleza: TCE-CE, 2020.

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

2020
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080
Telefone: (85) 3488-5928
www.tce.ce.gov.br

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Presidente

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiro Vice-Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheira Corregedora

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Conselheiro Ouvidor

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público junto ao TCE Ceará

Júlio César Rola Saraiva (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

Diretor-Presidente

Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico

Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Diretora Executiva

Maria Hilária de Sá Barreto

Consultora Técnica

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

Gerente Administrativo e de Tecnologia da Informação

Fabício Bezerra Santos

Chefe da Unidade de Patrimônio

João Adeodato Neto

Chefe da Unidade de Biblioteca

Josimar Batista dos Santos

Chefe da Unidade de Ações Educacionais, Desenvolvimento e Inovação

Júlia Maria Pinheiro Pessoa

Gerente de Ações Educacionais

Larissa Victor Mota Alcoforado

Coordenadora Pedagógica e de Ações Educacionais

Marcella Laura Leite Feitosa

Secretário Executivo

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Gerente Pedagógico

Pedro Henrique Alves Camelo

Chefe da Unidade de Atividades Pedagógicas

Raylena Pontes Cruz

Conselho Editorial

Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor-Chefe)

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

Gleison Mendonça Diniz (Editor-Adjunto)

Pós-doutor em Administração e Controladoria (Universidade Federal do Ceará). Doutor em Administração de Empresas (Universidade de Fortaleza). Assessor da Vice-Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Amandino Nunes

Pós-doutor em Direito, Professor do Uniceub, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia, Professor da UnB

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia, Professor do CAEN, UFC

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

Juarez Freitas

Pós-doutor em Direito, Professor da PUC-RS e UFRGS

Marcus Abraham

Pós-doutor em Direito, Professor Adjunto da UERJ

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

Carlos Mauro Benevides Filho

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

Eduardo Vera-Cruz Pinto

Doutor em Direito, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernando Quadros da Silva

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

Filomeno Moraes

Doutor em Direito, Livre-Docente em Ciência Política, Professor da Unifor

Hugo de Brito Machado Segundo

Doutor em Direito, Professor da UFC

Humberto Falcão Martins

Doutor em Administração pela FGV/RJ

Jaime de Jesus Filho

PhD em Economia pela University of Chicago, Pesquisador do IPECE e do Banco Mundial

João Ricardo Catarino

Doutor pela Universidade de Lisboa, Professor de Direito Tributário, de Finanças Públicas e Direito Financeiro no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa

José Maurício Conti

Doutor em Direito, Livre-Docente e Professor da FD/USP

José Oswaldo Cândido Júnior

Doutor em Economia, Pesquisador do IPEA

José Roberto Afonso

Doutor em Economia, Economista do IBRE/FGV

Juan Fernando Durán Alba

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

Luiz Fux

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Ministro do STF

Marcos Mendes

Doutor em Economia, Consultor Legislativo do Senado

Marcus Mello

Doutor em Ciência Política, Professor da UFPE

Raul Wagner dos Reis Velloso

Doutor em Economia, Consultor

Roberto Ellery

Doutor em Economia, Professor da UnB

Alcimir Aguiar Rocha Neto

Mestre em Filosofia do Direito, Professor da Unifor

Alexandre Cialdini

Mestre em Economia

Antonino Fontenele de Carvalho

Mestre em Gestão e Modernização Pública, Advogado e Professor da Unifor

Augusto Sherman

Mestre em Direito, Ministro do TCU

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Mestre em Direito, Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará

Fernando Rezende

Mestre em Economia, Diretor da FGV

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Advogado, Mestre em Políticas Públicas, Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação do IPC/TCE Ceará

Valmir Pontes Filho

Mestre em Direito, Professor da UFC

Alexandre Figueiredo

Membro Nato, Professor da Unifor, Conselheiro do TCE Ceará

Lista de Avaliadores desta Edição

Alexandre Oliveira Lima

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Artur Gomes de Oliveira

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Diego de Queiroz Machado

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Hugo Pereira Filho

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Jaime de Jesus Filho

PhD em Economia pela The University of Chicago

Maria Anáber Melo e Silva

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

Michel André Bezerra Lima Gradvohl

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

Polyana Karina Mendes Ximenes

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Rodrigo Uchôa de Paula

Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

Arielton Fonteles Araújo

Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará

Bruno Caminha Scarano

Mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará

Carlos Alberto de Miranda Nascimento

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Cintia Muniz Rebouças de Alencar Araripe

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará

Eveline Vale de Andrade Lima

Mestrado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará

Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará

Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

José Ricardo Moreira Dias

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Leonino Gomes Rocha

Mestrado em Administração pela Universidade Estadual do Ceará

Lorena Lyra

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

Luiz Mário Vieira

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior

Mestrado em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo

Maria Alice Pinheiro Nogueira

Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza

Maria Carolina Costa Madeira

Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba

Nikael de Carvalho Almeida

Mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Pedro Henrique Alves Camelo

Mestrado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará

Priscila Lima de Castro

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Rafael Menezes Albuquerque

Mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará

Raimunda Edna Xavier da Silva

Mestrado em Administração pela Universidade Estadual do Ceará

Ricardo Pessoa de Carvalho

Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará

Samuel Leite Castelo

Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Sandra Valéria de Moraes Santos

Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba

Sarah Mesquita Lima

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Tatyanne Cavalcante Pimenta Gomes

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Valéria Diniz de Miranda

Mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal da Paraíba

Viviane Moura de Farias

Mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social

Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

Revisão e Organização de Artigos

Josimar Batista dos Santos

Diagramação e Capa

Lorena Barbosa

Revisão Ortográfica

Tikinet Edição Ltda.

Tiragem

1.000 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2020

Nota do Editor

Temos a honra de veicular uma nova edição da Revista Controle – Doutrina e Artigos. Os assuntos retratados versam, como de praxe, matérias de grande relevância para a Administração Pública, agregando contribuições de autores e instituições nacionais e internacionais. Há proliferado – consideravelmente – o interesse do público envolvido quanto à divulgação de suas pesquisas e ensaios no periódico, a partir da contínua qualidade das discussões divulgadas a cada publicação.

O primeiro trabalho desta edição, intitulado “Os tribunais de contas no exercício do controle externo de acordo com nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais”, do Conselheiro Substituto Moises Maciel, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), discorre sobre uma temática atual, acerca da publicação da nova Lei de Proteção de Dados Pessoais e sua aplicabilidade às cortes de contas. O trabalho procurou analisar o texto legal, a fim de verificar seu impacto nas funções atribuídas pela Constituição da República aos tribunais de contas no exercício do controle externo, de maneira a proteger o direito à privacidade do indivíduo sem comprometer o interesse público, que deve ser priorizado diante de um conflito. Compreendeu-se que a finalidade da lei é protetiva e seu impacto perante o exercício das funções dos tribunais de contas se dá no sentido de determinar responsabilidade no tratamento dos dados pessoais, mitigando o direito à privacidade e à intimidade dos indivíduos, a fim de garantir o bem-estar social.

Em seguida, os pesquisadores Juliana Cristina Luvizotto e Gilson Piqueras Garcia, servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), apresentam uma análise da aplicação da jurimetria, ou seja, a utilização de métodos quantitativos no direito, voltada especificamente à melhoria do desempenho dos tribunais de contas. As características e vantagens da jurimetria são divulgadas a partir de um estudo que aplica técnicas estatísticas aos dados de jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), concluindo-se que a aplicação da jurimetria configura-se como uma excelente oportunidade para aperfeiçoamento dos processos e evolução da performance das cortes de contas.

Na sequência, Meiry Mesquita Monte e o professor Cláudio Bezerra Leopoldino apresentam uma pesquisa sobre a eficiência relativa da educação nos municípios cearenses. O trabalho utilizou a técnica estatística “análise envoltória de dados” e os resultados constataram que, na educação pública municipal, maiores gastos não aumentam necessariamente a eficiência; altos índices de desenvolvimento social nem sempre implicam bons resultados de eficiência; municípios menores apresentaram melhores índices; o Produto Interno Bruto pode estar sendo mal aproveitado na promoção da educação; o aumento da carga horária diária não está sendo convertido em mais eficiência; e os professores com curso superior parecem ser subaproveitados. Verificou-se que os municípios cearenses têm potencial relevante de melhoria de seus resultados educacionais, independentemente de fatores como porte do município ou recursos disponíveis.

A Revista abriga, ainda, um artigo interessante dos professores Amarando Francisco Dantas Júnior e Josedilton Alves Diniz, em parceria com Ramon Veras Gonçalves, denominado “A aderência do julgamento das câmaras municipais ao parecer prévio dos tribunais de contas: um estudo no Estado da Paraíba”. O trabalho analisou a aderência entre o parecer do órgão de controle externo e o julgamento das contas de governo municipais e foi realizado a partir de documentos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB), nos quais consta um conjunto de municípios paraibanos com suas contas julgadas irregulares, assim como o julgamento das câmaras municipais e o atendimento ao posicionamento do Tribunal de Contas. Os resultados evidenciaram uma tendência geral de aderência dos julgamentos do poder legislativo municipal ao parecer prévio do TCE-PB, embora também apontaram um índice de rejeição média dos julgamentos efetuados pelos poderes legislativos municipais paraibanos sobre o parecer do TCE-PB.

Quanto às demais publicações deste número, vários temas de interesse à gestão pública são tratados, tais como: controladoria; transparência pública; auditoria operacional; controle social; gestão do conhecimento; despesas com pessoal; lei de responsabilidade fiscal; políticas públicas de saneamento; governança pública; e abordagem constitucional dos tribunais de contas.

Agradecemos, por fim, a todos os autores pela difusão de conhecimento e ideias imprescindíveis ao progresso do setor público. Desejamos uma próspera leitura a todos os interessados.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Editor-Chefe da Revista Controle

pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Os tribunais de contas no exercício do controle externo de acordo com nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Moises Maciel..... 20

A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU)

Juliana Cristina Luvizotto, Gilson Piqueras Garcia..... 46

Eficiência relativa da educação nos municípios cearenses

Meiry Mesquita Monte, Cláudio Bezerra Leopoldino..... 74

A aderência do julgamento das câmaras municipais ao parecer prévio dos tribunais de contas: um estudo no Estado da Paraíba

Amarando Francisco Dantas Júnior, Ramon Veras Gonçalves, Josedilton Alves Diniz 105

Qualidade da educação e probabilidade de reeleição: um estudo nos municípios do Ceará no ano de 2012

Francisco Antonio Sousa de Araujo, Paulo de Melo Jorge Neto, Ana Patricia Pierre Lima 122

Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: um estudo no período de 2008 a 2017

Tatyanne Cavalcante Pimenta Gomes, Alessandra Carvalho de Vasconcelos ...
..... 151

O papel das controladorias na transparência das informações: seu contexto e atuação dentro do poder público

Carlos Rubens Moreira da Silva, Luis Borges Gouveia 170

Knowledge management in the audit office of Brazil: the perception of external control auditors

Samuel Leite Castelo, Aline Duarte Moraes Castelo 196

Conjuntura dos conselhos municipais de saneamento do estado do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da governança pública

Elenis Maria Bazácas Corrêa 218

Controle externo dos gastos públicos: uma análise do gasto com pessoal do Distrito Federal após a Lei de Responsabilidade Fiscal

Carlos Alexandre de Souza, Jeremias Pereira da Silva Arraes 251

Controle social: a participação da sociedade na gestão pública sob a ótica da Controladoria-Geral da União

Luciano Elpídio Costa, Eliabe Roberto de Souza 274

A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal

Geovani Alves da Costa, Ana Maria da Silva Souza 292

Modelo de papel de trabalho para auditar a acessibilidade de prédios públicos a pessoas portadoras de deficiência

Gustavo Araújo de Moraes 316

Abordagem constitucional dos tribunais de contas: uma análise acerca da evolução de suas competências para alcance da avaliação qualitativa

Bibiana Helena Freitas Camargo 342

O cumprimento dos limites da despesa total com pessoal pelos municípios cearenses de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal

Francisco Gabriel Alves, Nayana de Almeida Adriano 377

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle 404

Os tribunais de contas no exercício do controle externo de acordo com nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

The accounting courts in the exercise of external control according to the new General Law on Personal Data Protection

Moises Maciel¹

RESUMO

O exercício das funções que competem aos tribunais de contas exige acesso a informações para a fiscalização orçamentária dos demais órgãos públicos, em busca de controlar e combater atos de corrupção, protegendo os direitos e interesses da coletividade. Com a publicação da nova Lei de Proteção de Dados Pessoais, questionou-se a sua aplicabilidade às cortes de contas e se estas se encontravam, ou não, ao alcance da nova lei. Este estudo busca analisar o texto legal, a fim de verificar seu impacto nas funções atribuídas pela Constituição da República aos tribunais de contas no exercício do controle externo, de maneira a proteger o direito à privacidade do indivíduo sem comprometer o interesse público que, todos sabemos, deve ser priorizado diante de um conflito.

Palavras-chave: Controle. Fiscalização. Interesse Público. Proteção de Dados. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

Court of accounts activities require access to information for the budget regulation of other public agencies in order to control and combat corruption, protecting the rights and interests of the community. With the publication of the Personal Data Protection Law¹, its applicability to audit courts was criticized with regard to whether or not these courts were within the scope of the new law. This study sought to analyze the new law document in order to verify its impact on the functions

¹ Mestre e doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (Fadisp). Exerce o cargo vitalício de Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), mediante aprovação em concurso público de provas e títulos realizado em 2011, e atualmente também atua no Tribunal Pleno como Conselheiro Interino. É instrutor e palestrante da Escola Superior de Contas do TCE/MT. E-mail: mmaciel@tce.mt.gov.br

assigned by the Brazilian Constitution onto the courts of accounts in the exercise of External Control for the protection of the individual's right to privacy, without compromising the public interest, which must be prioritized during times of conflict.

Keywords: Courts of Accounts. Control. Data Protection. Inspection. Public Interest.

Recebido: 20-11-2019

Aprovado: 11-12-2019

1 INTRODUÇÃO

No exercício do controle e da fiscalização, a Administração Pública depara muitas vezes com um embate: o sigilo dos dados e a proteção à privacidade, prevista em nosso ordenamento jurídico. Como observar o direito fundamental ao bom governo, garantindo um direito da coletividade, sem ferir direitos individuais à privacidade? Como aproveitar os avanços tecnológicos e resguardar a segurança jurídico-social? Quais os limites legais para a tecnologia? Há limites legais? Muito se debateu para resolver o impasse entre o interesse público, a segurança jurídica e a proteção aos direitos fundamentais à privacidade. O exercício do poder de polícia e o direito da personalidade. O direito público e o direito privado.

De um lado, a evolução do tratamento e do armazenamento de dados, bem como a problemática atual decorrente disso (como o caso do vazamento de dados para fins políticos, do Facebook para a Cambridge Analytica, expondo cerca de 50 milhões de usuários, ocorrido em março de 2018), acirrou ainda mais as discussões acerca da necessidade premente de maior proteção desses dados, em face da inevitabilidade do crescimento e da evolução da era digital. Era preciso regulamentar, de maneira específica e eficiente, o uso desses dados, posto que se trata de um caminho sem volta e que cresce a passos rápidos, necessitando de limites e fronteiras bem definidos a fim de impedir abusos e invasões da tão sonhada (e paradoxalmente tão exposta) vida privada. Afinal, todos temos a garantia da privacidade como um direito inerente à personalidade humana. Direito, este, constitucionalmente previsto e consolidado.

Lado outro, por vezes a Administração Pública, no exercício do seu múnus

fiscalizatório, necessita ter acesso a dados pessoais, a fim de garantir a aplicabilidade correta e eficaz da legislação, evitando fraudes, corrupção, potencializando a arrecadação, aprimorando a qualidade dos gastos e despesas públicas e alcançando melhores resultados no exercício de suas funções como gestor do interesse público.

A questão que insurge, neste momento, é: como conciliar a necessidade e a prioridade do interesse público com a proteção legal à privacidade do indivíduo e à sua vida pessoal? Como fiscalizar e acessar esses dados pessoais, de modo a evitar ou driblar possíveis fraudes e abusos, sem atingir a vida privada dos cidadãos? Como agir para garantir a eficácia da lei sem infringir a própria lei? Como proteger a segurança jurídica pública sem invadir a intimidade privada?

Nesta esteira de raciocínio e buscando refletir sobre tais questionamentos sem, contudo, a pretensão de responder a todos, este estudo busca fazer uma análise da nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709 de 2018 alterada em 8 de julho de 2019 pela Lei nº 13.853), a fim de verificar seu impacto na fiscalização dos agentes públicos (especificamente dos detentores do exercício do controle externo, ou seja, os tribunais de contas), traçando um breve comparativo com as legislações estrangeiras a respeito. Para tanto, fará uso da metodologia dedutiva, partindo da lei para analisá-la diante de questões individuais que possam se concretizar além de dados bibliográficos, textos de lei e análises de casos concretos.

2 A DEMOCRATIZAÇÃO DO SABER E O DIREITO HUMANO AO SABER: A LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

As necessidades do ser humano, em constante evolução e transformação, somadas ao rápido progresso científico e ao fenômeno atual de desenvolvimento tecnológico, têm causado diversos ciclos de transformações, tanto na área social quanto na econômica e cultural, acarretando a premência de adequação não apenas na seara privada, como na pública.

A revolução tecnológica é uma realidade crescente, da qual não se vislumbra um retorno e se requer uma adaptação constante. Vivemos, de fato, a Era Digital e vislumbramos, no dia a dia, o que já fora afirmado por Eric Schmidt e Jared Cohen (2013). Os autores pontuam que até 2025 toda uma geração, hoje sem quaisquer condições de acesso à informação, saltará para a disponibilidade

de todo conhecimento existente, ao seu rápido e fácil alcance, bastando ter um dispositivo, literalmente, na palma de sua mão. Segundo esses executivos, “se o ritmo atual da inovação tecnológica for mantido, a maioria da população da Terra, estimada em oito bilhões de pessoas, estará on-line” (SCHMIDT; COHEN, 2013, p. 12-13). Isso já é um fato!

O acesso à informação (antes restrito aos *campi* universitários e bibliotecas) encontra-se totalmente democratizado. Todos que têm acesso à internet têm acesso ao saber. As informações chegam rapidamente. Livros são disponibilizados, artigos, opiniões, notícias. A chamada Era Digital se tornou real e, de fato, democratizou o direito humano do saber.

Se antigamente alguns podiam gozar do direito do saber e, conseqüentemente, do poder que ele produz, como já ensinava o filósofo Paul-Michel Foucault (2013), hoje esse saber encontra-se amplamente disponível e a questão não se restringe mais ao seu acesso, mas ao que fazer com esse acesso tão democrático. Se o saber produz poder, a pergunta é: sabemos administrar esse poder? Até que ponto o exercício desse poder de saber é legítimo? Isso porque, se é fato que a internet possibilita, hoje, que milhões e milhões de pessoas tenham acesso ao conhecimento, em igual proporção (talvez até maior), também é notório o potencial ofensivo do seu uso para fins inadequados e escusos.

Schmidt e Cohen (2013) afirmam com razão que a internet é uma das poucas criações do ser humano que ele mesmo não consegue, ainda, compreender completamente. Segundo os autores, criada inicialmente como um sistema de transmissão eletrônica de informação, a internet se transformou rapidamente em uma espécie de válvula de escape onipresente e multifacetada. Algo intangível e que está em constante transformação, tornando-se, a cada segundo, mais complexa. Não é difícil perceber as qualidades e as vantagens que essa descoberta trouxe, e ainda vem trazendo para os indivíduos e para toda a sociedade mundial; todavia, seu devastador potencial para o mal também tem sido testemunhado no cenário global. Aduzem ainda que, a cada minuto centenas de milhões de pessoas se conectam, consumindo uma soma de conteúdo digital que não é passível de ser mensurada e, o que é mais preocupante, em um universo digital que ainda não conseguiu ser limitado por leis terrestres.

O poder produzido pelo saber mencionado por Foucault (2013) se encontra potencializado diante das facilidades de seu acesso e de sua apreensão. Basta refletir a respeito da quantidade de *websites* visitados, por cada um de nós, a

cada dia. Da quantidade de e-mails compartilhados, de artigos e opiniões on-line acessados e que são capazes de influenciar milhares de pessoas, tanto para o certo quanto para o errado. A quantidade de relações construídas à distância (porque é fato que a internet diminuiu a distância entre as nações e vem universalizando os idiomas que, hoje, não consistem mais em barreiras de interações e trocas de experiências) sofreu um aumento considerável. A internet consiste, hoje, sem dúvidas, no maior espaço sem governo no mundo, e toda essa tecnologia colocou por terra quaisquer limites geográficos, da mesma forma que se deu com os limites de linguagem e de conhecimento. Nunca tantas pessoas, de diversos países e continentes, costumes, religiões e opiniões, tiveram acesso tão fácil a tanto poder!

A progressão das tecnologias de comunicação se deu de maneira vertiginosa e seu acesso só tende a crescer, conforme o passar do tempo e os avanços científicos.

Em artigo publicado na obra *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*, Carlos Molinaro e Ingo Sarlet (2016) aduzem que, hoje, é nítida a concepção de que a questão da informação como objeto de regulação legal encontra-se disposta, especificamente, nos atos de informar, se informar e, ainda, ser informado, assumindo, neste aspecto, uma dimensão puramente individual e independente do direito da coletividade. Lado outro, contudo, o direito de acesso à informação, seja no âmbito privado ou coletivo, acaba por atrair, via de consequência, a proteção dos direitos da personalidade, de modo a buscar definir e traçar os limites necessários ao acesso e à difusão das informações obtidas com base no princípio da paridade de armas, não apenas entre cidadãos, como também entre cidadãos e o Estado, na busca por materializar o direito à autodeterminação e à informação de modo legal e eficaz.

Importa recordar que, hoje, quando nos conectamos a uma rede social, esta coleta nossos dados que, por sua vez, ficam armazenados em um banco de dados que vai se tornando mais robusto a cada nova informação ou acesso realizado, de maneira que, com o tempo, conterà não apenas nome, e-mail, cidade, profissão, mas também gostos, amizades e interesses. Dados que acabam por definir tendências de consumo, de políticas, comportamentais e religiosas e que podem ser utilizados por qualquer um, seja qual for a sua intenção.

Consoante o disposto em nossa Carta Magna, artigo 5º, §1º, as normas que definem direitos fundamentais são de aplicabilidade imediata, de modo que a ausência de uma previsão legal no que tange, por exemplo, à garantia de acesso

à informação, não impediria o Judiciário de assegurar tal direito. A par disso, porém, uma normatização infraconstitucional se fazia necessária a fim de assegurar um procedimento adequado no exercício desses direitos, bem como a observância das garantias legais. Como resultado, foi publicada em 18 de novembro de 2011 a Lei nº 12.527 (regulada pelo Decreto nº 7.724/2012), que se tornou conhecida como Lei de Acesso à Informação, trazendo a regulamentação de instrumentos que viabilizam a pessoas físicas e jurídicas acesso a informações públicas sem a necessidade de motivos previamente apresentados, determinando que toda informação, seja produzida, seja custodiada por órgãos públicos, pode ser disponibilizada ao cidadão, ressalvados casos excepcionais, legalmente previstos, de proteção ao sigilo, à intimidade e à privacidade das pessoas naturais ou ao sigilo protegido por outras leis, como o fiscal e o bancário. De acordo com a Lei de Acesso à Informação, a disponibilização desse sigilo pode se dar por via ativa (quando o Estado, de modo proativo, concede informações de interesse geral por meio de divulgação pública) ou passiva (quando o Estado responde, fornecendo informações solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas).

É imperioso, contudo, observar os limites não apenas legais, mas éticos e morais do uso democrático do saber, exercendo o poder dele decorrente com sabedoria e respeito pelos direitos individuais, reconhecidos universalmente como direitos da pessoa humana. Os fins não podem justificar os meios, contudo, é mister encontrar o ponto de equilíbrio entre o direito ao saber, ao conhecimento e, conseqüentemente, ao exercício do poder e, ainda, à proteção da vida privada e da intimidade do indivíduo, expressamente protegidas pela Convenção Americana de Direitos Humanos em seu artigo 11 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969), bem como na Constituição brasileira, art. 5º, X e XII (BRASIL, 1988).

3 A GARANTIA DE ACESSO A INFORMAÇÕES: DIREITO A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DIREITO FUNDAMENTAL AO BOM GOVERNO

Toda essa gama de transformações que estamos passando é necessária e inevitável e não pode passar despercebida, nem por nós nem pela Administração Pública, em especial nos tempos atuais em que se faz reconhecido o direito fundamental ao bom governo como um direito humano.

Compete à Administração Pública entregar à coletividade resultados de qualidade, necessários para garantir serviços e políticas públicas adequados, em observância aos seus direitos como cidadãos. Essa transformação digital pode ensejar diversas oportunidades para a oferta desses serviços, de maneira eficaz e com menos recursos. Para tanto, porém, necessita ser bem aproveitada e isso requer limites claros e objetivos, posto que é indubitável que a evolução tecnológica muito pode agregar, no tocante a eficiência e, ainda mais, no que concerne à agilidade na prestação dos serviços públicos. No entanto não é demais recordar que são as instituições estatais que trabalham para que a Administração Pública esteja a serviço da sociedade e não o inverso. Afora isso, ainda precisamos reconhecer os riscos decorrentes do uso de dados para vigilância em massa. Tal qual tem acontecido em diversos países, como a China, onde foi criado um programa para identificar as pessoas por meio do seu andar. Nesses casos, o fim originário de garantir a segurança pública tem sido questionado e, para muitos, ignorado, atingindo direitos pessoais dos particulares (A CHINA..., 2018). Sem falar do acesso e do compartilhamento de informações nitidamente pessoais, sem a devida e prévia autorização de seus titulares. O poder público não necessita sempre de autorização prévia para coletar dados pessoais dos seus usuários, no entanto se faz mister que tal coleta tenha a finalidade de utilização para o bem público, especificamente para serviços essenciais, de modo que o seu resultado venha a ser revertido em proveito de toda a sociedade, para a melhoria dos serviços públicos. Ao menos é o que se espera. É preciso observar os princípios da necessidade e da proporcionalidade.

Ilustramos o disposto anteriormente com um caso ocorrido no metrô, em São Paulo, em abril de 2018, em que a Concessionária Linha-4 Amarela instalou um mecanismo de reconhecimento facial nas portas, com o fim de registrar (via imagem e som) o fluxo de passageiros para melhorar a qualidade do transporte, mas que camuflava um interesse publicitário, registrando a reação dos passageiros a cada publicidade apresentada a fim de ofertá-las conforme os registros obtidos, para potencializar o lucro almejado. Ou seja, a finalidade passou a ser estritamente publicitária, razão pela qual, em agosto do mesmo ano, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) propôs ação civil pública contra a concessionária, mediante a alegação de que a coleta dos dados pessoais, nas chamadas portas interativas digitais, era ilegal e violava direitos básicos dos consumidores à informação, posto que o consumidor não tinha qualquer opção de recusar tal coleta, demonstrando uma perspectiva de abuso evidente. E esclareceu que não

se tratava de uma tentativa de impedir o uso da tecnologia, mas de adequá-la de modo que seu uso não viesse a ferir os direitos básicos do cidadão e os princípios da Administração Pública, como o direito de consentimento e, ainda, o princípio da transparência (JUSTIÇA..., 2018).

O uso de dados pelo poder público é real e vivenciado em nosso dia a dia. Sensores que detectam o fluxo do tráfego, a umidade do ar, o índice de poluição, a temperatura e a pressão atmosférica, dentre outros, já são considerados normais e sequer são percebidos pela sociedade, uma vez que, como não são dados pessoais, não há necessidade prévia de autorização para o seu uso. A questão em comento, contudo, vai mais além e busca analisar o uso de dados pessoais pelo poder público, aqueles capazes de identificar um indivíduo. Em regra, os modelos normativos vigentes não fazem distinção com relação ao uso desses dados pelo poder público ou privado. Como exemplo, citamos o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (General Personal Data Protection – GDPR), aplicável na Europa, e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014), aqui no Brasil.

Portanto insta uma gestão de dados eficiente para ser eficaz, condizente com os direitos da personalidade (inerente a toda pessoa, física ou jurídica), a fim de servir como instrumento de facilidade, tempestividade e, principalmente, qualidade no cumprimento das atribuições estatais. Neste caminho, como explana Byrnes (2015), o uso de técnicas aprimoradas na análise de dados e o *big data*, a auditoria contínua e a detecção de fraudes seriam apenas os passos iniciais para uma reengenharia completa dos processos de fiscalização.

Impende também salientar que a necessidade de observância do princípio da legalidade por parte do poder público pode, muitas vezes, servir como instrumento dificultador de sua adaptação às novas realidades tecnológicas e digitais. Contudo não se pode olvidar que, para lograr êxito no seu papel de gestor dos interesses públicos, a administração pública em geral necessita acompanhar tais evoluções, a fim de interagir adequadamente com a sociedade, observando e atendendo os seus anseios e necessidades. Não se trata de opção, mas de um verdadeiro dever do Estado, em respeito à cidadania, aos direitos individuais e, obviamente, aos direitos fundamentais.

Hoje, o denominado Governo Digital é, se não o único, reconhecidamente importante caminho, que pode direcionar a administração pública em sua busca por excelência e efetividade no que concerne aos serviços prestados à sociedade, trazendo benefícios concretos a todos.

A evolução tecnológica e o tratamento de dados servem como incremento, auxiliando a transparência das informações e o acesso geral à prestação de contas e serviços públicos, bem como do andamento de políticas públicas. Isto favorece o exercício do controle interno, externo e, ainda, do controle social que, se bem utilizado, poderá restar fortalecido, cooperando para um grande salto na luta contra fraude e corrupção no poder público o que, por sua vez, favorece toda a sociedade. Para tanto impende o exercício de cautela e é imprescindível, ainda, que a privacidade dos indivíduos seja seriamente considerada, e que o uso de dados pela administração pública respeite as finalidades específicas, peculiares à prestação do serviço que se busca.

Porém é sabido que a mesma propriedade que serve de remédio também serve de veneno, dependendo da dosagem. Motivo este pelo qual, apesar de reconhecermos a importância da evolução, do uso e do tratamento dos dados digitais no exercício da administração e da gestão pública, também frisamos a necessidade imperiosa de regras limitadoras de sua atuação, com sanções específicas e adequadas para dificultar o uso indiscriminado e abusivo desses dados, garantindo seu escopo de servir como instrumento facilitador e que vem agregar na busca pela entrega e observância do direito fundamental ao bom governo.

4 A NOVA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LEI Nº 13.709/2018) E O SEU IMPACTO NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO E DA FISCALIZAÇÃO

Nesta senda, como já salientado, a mudança ocasionada pelos avanços tecnológicos é inevitável e seu crescimento exponencial é um fato, contudo é possível exercer alguma espécie de controle em seus desdobramentos. Como bem salientam Schmidt e Cohen (2013), aquela conversa de que as máquinas assumirão o comando deve ser esquecida. O homem é o responsável por essa evolução vertiginosa, portanto o que acontecerá no futuro (bem próximo) é de total responsabilidade nossa. E o que nos cabe fazer? Traçar os delineamentos legais para dificultar o uso abusivo desses meios, possibilitando seu exercício com a finalidade adequada, de maneira a servir de verdadeiro instrumento para o exercício legal da democracia com ética e total respeito aos direitos humanos.

Com tal intento, foi publicada recentemente no Brasil, mais especifica-

mente em 15 de agosto de 2018, a nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, nº 13.709, de 2018 (alterada pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019), que veio dispor sobre a proteção desses dados, alterando a Lei nº 12.965 de 2014 (conhecida como Marco Civil da Internet), representando um grande avanço no que concerne a essa temática. Seu escopo reside no estabelecimento de regras sobre como as empresas e o poder público tratam os dados pessoais, seja em sua coleta, em seu armazenamento, nas negociações etc., de maneira e fixar-lhes limites rígidos e precisos.

Trazendo normas que regulamentam o modo pelo qual são coletadas as informações, bem como o seu tratamento, além de dispor dos direitos de seus titulares, a nova lei possui aplicação multisetorial, posto ser aplicada tanto nos setores públicos quanto nos privados e, também, extraterritorial, tendo em vista que a sua eficácia poderá se dar além dos nossos limites geográficos, alcançando outras regiões. Seus fundamentos residem no respeito à privacidade, na liberdade de expressão e de informação, na inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, no desenvolvimento econômico e tecnológico, na inovação, na livre iniciativa, na livre concorrência e na defesa do consumidor, nos direitos humanos, no livre desenvolvimento da personalidade, na dignidade, dentre outros.

No que concerne ao tratamento dos dados pessoais e à sua utilização pelo poder público, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais possui um capítulo específico para tal regularização, conferindo à administração pública algumas peculiaridades como, por exemplo, a observância de requisitos específicos.

Como já explicitado, a administração pública não necessita de prévio consentimento para tratamento e compartilhamento dos dados pessoais quando estes forem necessários, por exemplo, para a execução de políticas públicas (desde que previamente previstas em lei ou baseadas em contratos ou convênios) e, ainda assim, nesses casos, o tratamento dos dados deve ser realizado com estrita observância à sua finalidade pública e, especialmente, para a persecução do interesse público, mediante informações claras e atualizadas concernentes à finalidade, os procedimentos e demais práticas a serem utilizadas, em veículos de fácil acesso a toda a sociedade. Além disso, conforme disposição legal, se faz mister indicar um encarregado (pessoa física ou jurídica) para figurar como uma espécie de canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados utilizados e, ainda, a autoridade nacional, de modo que o encarregado fique responsável pela execução do tratamento dos dados, conforme as informações que lhe forem fornecidas pelo controlador.

Importa salientar que a lei em comento não se aplica aos tratamentos de dados pessoais que forem realizados com a exclusiva finalidade de garantir a segurança pública, a defesa nacional, a segurança do Estado, bem como em atividades de investigação ou repressão de infrações penais, casos em que o tratamento dos dados deverá ser regido por legislação específica, conforme disposto expressamente em seu artigo 4º.

Consoante o disposto no texto legal, o compartilhamento de dados deverá ser mantido em formato “interoperável”² e estruturado visando a execução de políticas públicas, a prestação de serviços públicos, a descentralização da atividade pública e a disseminação e o acesso das informações pelos cidadãos.

Ainda no que concerne ao compartilhamento dos dados pelo poder público, a Medida Provisória nº 869/2018 prevê a possibilidade de compartilhamento entidades privadas, desde que previamente previsto em lei, em contratos específicos ou convênios, mediante a nomeação de um encarregado, e também quando tal compartilhamento tiver o intuito de prevenir fraudes e irregularidades ou, ainda, proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados. No tocante ao compartilhamento internacional, o texto legal permite, exclusivamente, para países que proporcionem o mesmo grau de proteção nele previstos e regulamentados, possibilitando inclusive requerimento à autoridade nacional, solicitando avaliação do nível de proteção legal conferido ao tratamento dos dados pessoais, pelo país ou organismo internacional. Outrossim, permite a transferência internacional, quando necessária à cooperação jurídica entre órgãos públicos de inteligência, investigação e persecução, quando resultar de compromisso assumido em acordo de cooperação internacional e, ainda, quando for necessário para fins de execução de política pública.

A lei prevê a responsabilização solidária dos agentes de tratamento, do operador e do controlador nos casos por ela especificados e mediante requisitos preestabelecidos, possibilitando que a autoridade nacional encaminhe informativos determinando, às entidades e aos órgãos públicos, as medidas necessárias cabíveis para fazer cessar a violação ao direito de privacidade em decorrência do tratamento dos dados pessoais. Além disso, possibilita o requerimento para a publicação de relatórios referentes aos impactos desses tratamentos na proteção dos dados, sugerindo boas práticas para tanto.

² No site Governo Digital, do Ministério da Economia, encontramos informações sobre o que se compreende por interoperabilidade, segundo o qual se refere à capacidade de comunicabilidade transparente entre os sistemas, sejam eles informatizados ou não. Ou seja, significa a possibilidade de dois ou mais sistemas (similares ou não) trabalharem conjuntamente, possibilitando a troca de informações (não dados) (PADRÕES..., 2019).

As sanções previstas consistem em advertência, publicização da infração, bloqueio ou eliminação dos dados (objeto da infração), sem qualquer prejuízo à aplicação das sanções previstas no Estatuto do Servidor Público Federal, na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei de acesso à Informação, bem como em outras legislações congêneres compatíveis. E não podemos olvidar, ainda, o que tem sido considerado ponto mais relevante da nova lei: a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), uma entidade pública autônoma e independente, com a responsabilidade de fiscalizar e aplicar as sanções necessárias em casos de violação comprovada. Vetada inicialmente pelo ex-presidente Michel Temer, a ANPD foi criada por meio de edição da Medida Provisória de nº 869, no final do exercício de 2018.

Importa ainda destacar que a LGPD trouxe, em seu bojo, a obrigatoriedade de observância dos princípios *Privacy by design e Privacy by default*, por meio dos quais deverão ser adotadas as medidas de segurança, técnicas e administrativas que sejam idôneas para a proteção dos dados pessoais, desde a concepção do produto ou serviço até a sua execução, traduzindo uma verdadeira garantia de segurança com relação ao tratamento dos dados pessoais dos cidadãos, contribuindo, ainda, para o aprimoramento dos serviços e das políticas públicas. Além disso, o texto legal determina também que no tratamento dos dados pessoais deverão ser observados os princípios da finalidade, da adequação, da necessidade, do livre acesso, da qualidade dos dados, da transparência, da segurança, da prevenção, da não discriminação, da responsabilização e da prestação de contas.

O consentimento para o tratamento de dados é requisito essencial, previsto em lei, por escrito ou por outro meio que possa demonstrar, de forma inequívoca, a manifestação de vontade do titular, ressalvados os casos de dados manifestamente públicos.

A lei proíbe expressamente o compartilhamento de dados pessoais entre controladores com fins de obter vantagens econômicas e determina que o término do tratamento dos dados pessoais se dará quando se verificar que a sua finalidade foi alcançada; quando terminar o período de tratamento; por meio de comunicação do titular (inclusive pela revogação do consentimento anteriormente fornecido); e por determinação da autoridade nacional, se constatada violação de dispositivo legal. Neste caso, os dados devem ser eliminados, ressalvadas as exceções expressamente previstas em lei.

No que concerne ao tratamento de dados pessoais pelo poder público, a LGPD prevê que deverão ser observados a finalidade pública e o interesse públi-

co, e ter como objetivo o cumprimento das atribuições legais do serviço público. Para tanto, deverão informar de maneira clara, transparente e acessível as hipóteses em que se realiza o tratamento desses dados, bem como sua finalidade, os procedimentos adotados e as práticas utilizadas para tanto; ainda deverá indicar um encarregado quando forem realizadas as operações de tratamento e, a respeito da transferência de dados para entidades privadas constantes na base de dados do Poder Público, há expressa vedação legal, com a devida ressalva para os casos de execução descentralizada de atividade pública que exija transferência para fim específico e determinado com observância ao disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e, ainda, nos casos em que os dados foram acessíveis publicamente.

A nova lei também traz regras expressas sobre a transferência internacional de dados, elencando os casos em que ela é permitida, por exemplo, “quando a transferência for necessária para a execução de política pública ou atribuição legal do serviço público, sendo dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23” (BRASIL, 2018, n.p.).

A doutrina é unânime em reconhecer o grande avanço na elaboração e publicação da referida lei, cuja *vacatio* encerrará em 14 de janeiro de 2020, passando a vigor no dia seguinte. Insta, portanto, fomentar essa nova geração de prestação de serviços públicos eficientes, mas sem eliminar as garantias fundamentais, pertinentes à privacidade dos indivíduos que compõem o Estado.

Realizadas as considerações necessárias, a questão que insurge é: a Constituição Federal determina, em seu artigo 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é dever estatal, devendo ser realizado pelos entes federativos e pelas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas. Diante do disposto neste artigo, podemos afirmar que a nova Lei de Proteção de Dados Pessoais se aplica, ou não, aos tribunais de contas? Estão os tribunais, devido ao exercício típico fiscalizatório e sancionatório, fora do alcance da lei?

Com a devida vênua aos posicionamentos diversos, entendemos que a lei se aplica a toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito privado ou público, posto ter como objetivo principal proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, conforme disposto em seu bojo (BRASIL, 2018). Esse é o fim e obviamente que, tal como acontece com os princípios, em geral eles deverão ser sopesados quando

de sua aplicabilidade de maneira que no exercício da sua função fiscalizatória e, conseqüentemente, sancionatória, as cortes de contas contarão com a ressalva expressa no art. 4º da própria legislação em comento, em seu inciso III:

Art. 4º – Esta lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:
(...)

III – realizado para fins exclusivos de:

- a) segurança pública;
- b) defesa nacional;
- c) segurança do Estado; ou
- d) atividades de investigação e repressão de infrações penais
(BRASIL, 2018).

Para que a atividade fiscalizatória da administração pública se dê de maneira eficaz, com qualidade e eficiência, são necessárias certas medidas, tais como o acesso desses órgãos de controle às informações de outros órgãos públicos por eles fiscalizados. As atividades desses órgãos de controle têm por objeto, na maioria das vezes, documentos e informações prestadas por outros órgãos e entidades, a fim de que eles possam observar as competências dispostas no artigo 71 da Constituição da República brasileira, de maneira que o compartilhamento dessas informações é de suma importância para assegurar interesses da coletividade.

A atividade fiscalizatória, típica dos tribunais de contas, no entanto, não o exclui das determinações constantes na LGPD, devendo resguardar os cuidados nela previstos com relação aos dados pessoais (constantes em seus bancos de dados). Necessário se faz ressaltar que, no exercício de sua missão institucional, os tribunais de contas possuem o poder e o dever de acessar todo e qualquer dado pertinente à execução orçamentária, ou seja, receitas ou despesas, independentemente de serem dados públicos ou privados. Qualquer medida contrária ensejaria um verdadeiro óbice às informações que essas cortes precisam para realizar com eficiência suas funções, prejudicando a sociedade inteira. Por esse motivo, é pacífico o entendimento de que aos órgãos de controle não se aplica o sigilo tributário, isso seria incongruência.

Em artigo escrito anteriormente para o III Congresso Hispano-Brasileiro de Direitos Humanos, explicitamos que o STF estabeleceu no Recurso Extraordinário nº 601.314/SP, com repercussão geral reconhecida, que o direito ao sigilo fiscal não se trata de um direito absoluto e que, apesar de gozar de proteção cons-

titucional especial, pode ser ponderado à luz do princípio da razoabilidade, diante de um aparente conflito de normas (BRASIL, 2016).

Isso não nos autoriza a concluir que as cortes de contas estão liberadas do dever de proteção dessas informações sigilosas; pelo contrário, cabe a elas o dever de guardar e proteger os dados pessoais; dever este que decorre de sua função de auditoria, cuja competência encontra-se disposta na Constituição da República. Esse sigilo, por sua vez, se estende a todos os que atuam em tais órgãos (membros, assessores, auditores e demais servidores) e manuseiam, de alguma forma, tais informações.

A par disso, porém, é pacífico que os sigilos bancário e fiscal não restringem a tais poderes. Neste sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2018, n.p.) diz:

Não podemos vislumbrar controle sem acesso a tais informações, seja porque é possível resguardar a privacidade em uma investigação de controle, seja porque não se concebe controle de contas considerando-se apenas a despesa, sem se permitir o exame da receita, inclusive tributária.

Com base em tais afirmações, o autor salienta que dentre as limitações constitucionais estabelecidas às ações das cortes de contas, não se encontra qualquer menção ao sigilo fiscal e/ou bancário, tendo em vista não serem condizentes com a função dessas cortes. E o Tribunal de Contas da União (2018), inclusive, manifestou-se novamente no sentido de que o sigilo bancário constante da Lei Complementar nº 105 de 2001 não se aplica a informações que se refiram a contas específicas, abertas para movimentação de recursos descentralizados pela União, ou seja, não cabem quaisquer alegações de proteção ao sigilo bancário com intento de afastar o dever de prestar informações requeridas pelos tribunais de contas. Qualquer posicionamento contrário prejudicaria o exercício da fiscalização dessas cortes, favorecendo fraudes, abusos e corrupção.

Corroborando tal posicionamento, dentre as Normas de Auditoria Governamental (NAG) que abarcam diretrizes fundamentais para o cumprimento das auditorias contábeis, operacionais e de cumprimento, encontramos a NAG 3000, relativas aos profissionais de auditoria governamental. Especificamente:

3500 – Sigilo Profissional A informação obtida pelos profissionais de auditoria governamental na execução de seus trabalhos não deverá ser revelada a terceiros, nem oralmente nem por es-

crita, salvo aos responsáveis pelo cumprimento de determinações legais, ou às EFs como parte dos procedimentos normais, ou em conformidade com a legislação pertinente.

3501 – O profissional de auditoria governamental deve manter, respeitar e assegurar o sigilo relativo às informações obtidas durante o seu trabalho, não divulgando, sob qualquer circunstância, para terceiros, sem autorização expressa do ente auditado, salvo quando houver obrigação legal ou judicial de fazê-lo. O dever de manter sigilo continua depois de terminados os trabalhos.

3502 – O sigilo profissional é regra mandatária no exercício da auditoria governamental. O profissional de auditoria governamental é obrigado a utilizar os dados e as informações do seu conhecimento exclusivamente na execução dos serviços que lhe foram confiados, salvo determinação legal ou judicial (BRASIL, 2011).

Por fim, em 26 de agosto de 2019, foi publicada a Lei nº 13.866 (com entrada em vigor no mesmo dia), com a finalidade de alterar a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), determinando expressamente (a fim de não deixar quaisquer dúvidas a respeito) que o art. 55 da Lei nº 8.443/1992 passe a vigorar acrescido do seguinte § 3º: “Ao decidir, caberá ao Tribunal manter o sigilo do objeto e da autoria da denúncia quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2019b, n.p.).

A nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais veio proteger os direitos do indivíduo diante desse crescimento desenfreado dos relacionamentos digitais e do mundo virtual. Não possui, contudo, o condão de prejudicar ou obstaculizar a atuação fiscalizatória das cortes de contas no exercício do controle externo, mas apenas possibilitar e favorecer um controle límpido, ético, legítimo, focado em seus objetivos, sem, contudo, desprezar os interesses privados, assegurando o interesse de toda a coletividade que se sentirá segura e devidamente amparada. Ademais, é entendimento pacificado e consolidado que quando em conflito, o princípio da supremacia do interesse público acaba por limitar os efeitos do princípio da privacidade, já que o interesse coletivo deve estar acima dos interesses puramente privados.

Restará a todo o Estado e também a suas cortes de contas se adequar ao conteúdo da nova lei, investindo em questões de segurança digital e em treinamento e capacitação de pessoal, ciente de que o texto legislativo veio contribuir e

não prejudicar as atividades estatais, bem como o exercício da função fiscalizadora e sancionadora dos tribunais de contas.

5 A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E A FISCALIZAÇÃO NO MUNDO: DIREITO COMPARADO

Toda essa revolução tecnológica tem gerado e propagado, mundo afora, complexos desafios legais. Dia após dia novos negócios são estabelecidos como fruto do intenso uso do Big data. A inteligência artificial vem sendo um dos campos de maior disputa por hegemonia internacional, tendo os Estados Unidos como principal força desenvolvedora, mas que conta, atualmente, com o crescimento e a importância de outros atores. O principal desses atores é a China, que vem despontando como provável líder no desenvolvimento de novas aplicações de tecnologia de informação e de inteligência artificial, para fins de aproveitamento e armazenamento de dados pessoais. Cabe menção, ainda, à União Europeia, principalmente no que tange às questões regulatórias que, por sua vez, acabam impactando companhias americanas como o Google (MORENO, 2018).

O GDPR rege o uso de dados pessoais, a fim de proteger os interesses de todos os indivíduos da União Europeia, bem como o espaço econômico europeu, criado em 2018, regulamentando, ainda, a exportação de dados pessoais para fora desses espaços. Essa lei revoga a Diretiva de Proteção de Dados Pessoais de 1995 (95/46/CE) e é aplicável a todas as empresas que operem no Espaço Econômico Europeu, independente do país de origem, e determina a “anonimização” completa dos dados, de maneira a impossibilitar sua disponibilização sem consentimento explícito. Aprovado em 15 de abril de 2016, após período de dois anos de transição, esse regulamento passou a vigor em 25 de maio de 2018 e exerceu forte influência na legislação brasileira em comento.

A Europa já possuía legislação robusta a respeito do tratamento de dados pessoais desde 1995 e deu um grande passo no sentido de um regulamento mais abrangente, que garante maior proteção aos direitos dos cidadãos.

Segundo dados da revista *Valor Econômico* (MACHADO MEYER ADVOGADOS, 2019), no primeiro ano de vigência da GDPR, as queixas referentes a supostas infrações legais chegaram ao número de 144.376 e as violações comprovadas resultaram em 89.271 notificações e em multas de, aproximadamente,

56 milhões de euros. Essas mudanças vêm afetando fortemente a rotina das empresas que negociam com os países da União Europeia e, portanto, são obrigadas a se adequar ao regulamento.

Na Espanha, especificamente, o Senado aprovou em novembro de 2018 a *Ley de protección de datos y garantías de derechos digitales*, a fim de se adequar à reforma provocada pelo GPDR e, dentre as inovações trazidas consta um artigo polêmico, o artigo 58, que modifica a Lei Orgânica do Regime Eleitoral, permitindo que partidos políticos consultem e registrem o conteúdo divulgado por usuários em suas redes sociais, assim como seus dados pessoais, para obter informações com fins eleitorais, criando uma verdadeira exceção à regra de proteção de dados pessoais para uso eleitoral. E para blindar tal ação das restrições impostas pelo GPDR, informa a normativa que o caráter dessas mensagens não é de atividade comercial, afirmação não muito condizente.

A Agência Espanhola de Proteção de Dados, por sua vez, divulgou um comunicado informando que a nova legislação não permite o envio de propaganda eleitoral com base em informações obtidas em perfis disponibilizados nas redes sociais. Tais propagandas devem ressaltar sua finalidade eleitoral possibilitando que o cidadão exerça o seu direito de se opor. No entanto, não é o que consta no texto da lei, denominada pela imprensa espanhola como lei espiã (SÁNCHEZ, 2018) e considerada, até mesmo, como legalização do Cambridge Analytica espanhol (CASTILLO; SARABIA, 2018), refletindo a preocupação da opinião pública no que concerne à insegurança jurídica gerada pela lei que se encontra em provável posição de infração das normas constantes da União Europeia, que poderá acarretar na sua revogação (CARVALHO; VERÍSSIMO, 2018).

Nos Estados Unidos ganhou destaque, no ano passado, a declaração do CEO da Apple, Tim Cook (SALINAS; MEREDITH, 2018), em uma conferência sobre privacidade em Bruxelas. Segundo ele as grandes empresas de tecnologia estavam criando um complexo industrial de dados, utilizando dados pessoais com o que chamou de eficiência militar, alegando que, se levado ao extremo, possibilita que seja criado um perfil digital duradouro dos indivíduos que permitirá que as empresas venham a conhecer tais indivíduos melhor do que eles próprios e usou esse argumento para defender a criação de uma lei federal americana com vistas a proteger as pessoas contra essas ameaças. Uma legislação, segundo as suas próprias palavras, similar ao novo regulamento europeu, a GPDR (REINALDO FILHO, 2018). Palavras que demonstram o reconhecimento das empresas de tec-

nologia de que a aprovação de normas robustas de proteção dos dados pessoais é uma tendência em todo mundo, e que não se vislumbra quaisquer possibilidades de reversão.

No final de 2018 o senador Ron Wyden, um democrata do Estado de Oregon, apresentou um projeto de lei com sanções rigorosas para empresas que violem a privacidade dos usuários, que recebeu o nome de Consumer Data Protection Act e, segundo previsões expressas, se aprovado se aplicará a empresas com faturamento superior a 50 milhões de dólares e com mais de 1 milhão de usuários. Por não especificar regras sobre coleta e uso de dados e informações pessoais, não é considerada uma lei geral de proteção de dados pessoais, mas busca ampliar os poderes da Federal Trade Commission (FTC) de maneira a permitir à agência reguladora de defesa de interesses de consumidores servir como reguladora de assuntos ligados à privacidade. Uma de suas grandes inovações consiste na criação do cadastro *Do not track*, que permite que as pessoas manifestem a intenção de não ter seus dados pessoais repassados a terceiros. Uma boa prática cuja eficácia, porém, ainda é bastante questionada, visto que os últimos escândalos de vazamento de dados se deram por falhas de segurança ou por comportamento inadequado das empresas de tecnologia (REINALDO FILHO, 2018).

Em situação oposta, os dados pessoais são amplamente disponíveis na China, disponíveis em troca de centavos por companhias de seguro, bancos, agiotas e outras mais. No entanto, uma lei de segurança na internet entrou em vigor em junho de 2017, com o intuito de garantir a segurança nacional, impactando o modo como empresas estrangeiras negociam com a China. Uma das regras que tem sido causa de preocupação se refere à obrigação dos operadores de infraestruturas de informação chave a armazenar seus dados na China, devendo sujeitar tais dados a uma avaliação por parte das autoridades chinesas antes de poder transferi-los para fora do país. Muitos têm criticado tal normatização por considerá-la vaga em excesso e aberta a diferentes interpretações que poderiam, até mesmo, resultar em discriminações no mercado (THAM, 2018). A legislação chinesa proíbe os serviços on-line de recolher e vender dados individuais, dando direito de apagar tais dados em caso de abuso; todavia, confere amplos poderes ao governo. Reiteramos, a título de ilustração, o exemplo já citado, do uso de programas para reconhecimento dos indivíduos pela maneira de andar que, inicialmente criado como um instrumento fortalecedor do sistema de segurança, foi utilizado para controlar os cidadãos chineses atribuindo pontuação individual de bom comportamento.

O governo chinês alega que a finalidade da lei é a proteção do ciberespaço

chinês e o interesse público, bem como os direitos e os interesses do cidadão. Contudo, organizações de defesa dos direitos humanos têm afirmado que a legislação abre espaço para que as autoridades possam reprimir a liberdade de expressão e a privacidade dos indivíduos (CHINA IMPLEMENTA..., 2017).

Na Rússia, por sua vez, a regulamentação acerca da proteção de dados pessoais se dá por meio da Lei Federal nº 152-FZ, que traz a exigência de proteção dos dados recolhidos pelos operadores, e a multa pela inobservância dos dispositivos legais pode chegar a 295 mil rublos (pouco mais de 18 mil reais). Um dos casos envolvendo a legislação russa é o do LinkedIn, que decidiu não cumprir os requisitos impostos pelas autoridades russas e foi bloqueado no país pelo Serviço Federal de Supervisão na Esfera de Telecomunicações, Tecnologias da Informação e Comunicações de Massa (*Roskomnadzor* – que é o órgão do governo russo responsável pela regulação e proteção de dados e da internet) (GEVORGYAN, 2017). Todavia a Duma (parlamento russo) aprovou, em abril de 2019, um projeto que garante aos políticos russos o poder de isolar a Rússia do restante do mundo na internet. Conhecida pelo nome de internet soberana, o projeto propõe a criação de uma “*runet*”, ou seja, uma estrutura de internet formulada com fins de conectar os sistemas da Rússia em servidores próprios, independentes de recursos externos. Com previsão de US\$ 470 milhões de custos, o projeto tem sido considerado como um sistema de segurança, permitindo que o sistema russo continue a funcionar mesmo em caso de derrubada dos servidores dos demais países no mundo, como os Estados Unidos. A proposta, endossada por Vladimir Putin, é de criar uma versão russa do Firewall, usado pelo governo chinês para controle do tráfego da internet. A Rússia vive em constantes conflitos com seus países vizinhos em decorrência de supostos ataques cibernéticos provocados pelo seu povo.

Um fato atual, a título exemplificativo, refere-se ao aplicativo Face App, desenvolvido por uma empresa russa, que tinha a finalidade de tornar as pessoas “mais velhas” em fotos do Facebook. No entanto ninguém se atentou às políticas de privacidade do aplicativo, na qual constava que a empresa poderia monitorar a navegação dos usuários na *web* para acessar e entender seus hábitos, tendências, perfis de busca, além do fato de que, ao brincar de envelhecer suas fotos, os usuários cediam seus direitos de todas imagens geradas e publicadas por meio do aplicativo, possibilitando que ele detivesse um imenso banco de dados pessoais para comercializar com empresas de marketing digital.

A crítica vê o projeto como um atraso, pela possibilidade de redução da ve-

locidade da internet no país e, ainda, pela possibilidade de controle e censura dos cidadãos por parte do governo, por meio de remoção de postagens, por exemplo. Devido a isso alguns protestos ocorreram nas principais cidades do país, manifestando posicionamento contrário à aprovação do projeto, reunindo mais de 15 mil pessoas nas ruas de Moscou, em prol da liberdade na internet (SILVA, 2019).

Outros países vêm se movimentando em busca de regulamentar melhor o uso dos dados pessoais a fim de proteger os direitos fundamentais da pessoa humana; a eficácia de tais leis só poderá ser comprovada no tempo, no entanto, insta agir posto que evolução digital está a pleno vapor e sem qualquer pretensão de regredir.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicial deste artigo tinha como escopo analisar de que maneira poderia ser observado o direito fundamental ao bom governo, a fim de garantir o direito da coletividade, mantendo o devido respeito à privacidade dos indivíduos que a compõem. Para tanto, partimos de alguns questionamentos: como aproveitar os avanços tecnológicos e, ao mesmo tempo, resguardar a segurança jurídica nacional? Como conciliar a necessidade e a prioridade do interesse público com a proteção legal à privacidade do indivíduo e à sua vida pessoal? Como fiscalizar e acessar esses dados pessoais, a fim de evitar ou driblar possíveis fraudes e abusos, sem atingir a vida privada dos cidadãos? Como garantir a eficácia da lei (protegendo a segurança jurídica e evitando fraudes), sem infringir a própria lei (invadindo a intimidade)?

Por se tratar de tema complexo e ainda recente, nosso objetivo não se fixou em encontrar, de imediato, as respostas para todos os questionamentos, mas por ora apenas em levantar o debate e provocar a reflexão necessária. De todo modo entendemos que, diante do princípio constitucional da supremacia do interesse público, a privacidade e a intimidade dos cidadãos devem ser sopesadas e, assim, mitigadas, em face da necessidade de proteção dos interesses coletivos.

Não adianta focar na proteção individual diante da possibilidade de abusos e fraudes que possam prejudicar interesses da sociedade inteira. Para tanto, precisaremos de limites que auxiliem e tracem os delineamentos necessários para que, em nome da coletividade, não se cometa abusos a direitos individuais.

É preciso capacitar, compreender, conhecer tais limites e agir com responsabilidade e consciência dos deveres impostos aos administradores e gestores

públicos, para bem usufruir de todo esse aparato tecnológico, dando a eles sua melhor utilidade para o bem-estar de toda a coletividade.

Muito ainda precisamos caminhar nessa busca pela compreensão e fixação dos parâmetros, necessários para o bom uso das tecnologias, sem desconsiderar os interesses individuais. A linha que os separa é tênue e precisamos avançar nos estudos, nas pesquisas, não para impedir ou vedar acessos, mas para conciliar as atividades possibilitando, dessa forma, que todos saiam ganhando, com responsabilidade e responsividade, ética, cautela e, principalmente, compromisso com a sociedade e com os indivíduos que a integram.

Neste passo, diante de tais avanços e da impossibilidade de contê-los, cabe aos países regulamentá-los, estabelecendo requisitos e pressupostos claros, objetivos e bem delimitados. Não se pode impedir a evolução digital e ela pode ser extremamente útil se bem utilizada, para tanto, impende investir em treinamento, em capacitação e, principalmente, em conscientização, no sentido de que a utilização dos dados pessoais deve ser realizada para o bem da coletividade e, excetuando os casos em que o interesse público sobreleva o privado (como se dá nas funções fiscalizatórias e sancionadoras dos tribunais de contas), deverá sempre requerer o prévio consentimento dos titulares dos dados pessoais, em respeito aos direitos fundamentais que protegem a intimidade e a privacidade do indivíduo. Qualquer utilização que não observe isso será abusiva, ultrapassando os fins legítimos.

No que concerne às cortes de contas, a nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais brasileira não gera impactos negativos, sendo a eles aplicada, consoante o disposto em seu próprio texto legal que, por sua vez, já excetua da obrigatoriedade de observância normativa os casos de exercício das funções fiscalizadoras e sancionadoras, típicas (mas não únicas) dos tribunais de contas. Nesses casos, a lei prevê expressamente a sua inaplicabilidade no sentido de não ser obrigatório o consentimento prévio do titular dos dados pessoais, no entanto determina a observância dos princípios da finalidade, da necessidade, da proporcionalidade, de modo que devem utilizar tais dados com o intuito exclusivo de atender ao interesse público, limitando o seu compartilhamento para fins outros.

A finalidade da lei é protetiva e seu impacto perante o exercício das funções dos tribunais de contas se dá no sentido de determinar responsabilidade no tratamento dos dados pessoais, mitigando o direito à privacidade e à intimidade dos indivíduos, a fim de garantir algo maior, qual seja: o bem-estar social.

REFERÊNCIAS

A CHINA já pode identificar seus cidadãos só pela forma de andar. **El País**, Madri, 10 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Rrkdqk>. Acesso em: 23 ago. 2019.

ALENCAR, A. C.; MACIEL, M. O acesso à informação pelos órgãos de controle face ao direito à privacidade. *In*: VELLOZO, J. C. O.; ISHIKAWA, L.; FLORÊNCIO FILHO, M. A. (org.). **Direitos humanos: diálogos ibero-americanos**. Belo Horizonte: D' Plácido, 2019. p. 477-495.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2Ro0qSD>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/30QwUrS>. Acesso em: 24 ago. 2019.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/36oROzJ>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3aIP2Zd>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 601.314/SP**. Plenário. Relator: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2016. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/37xukcW>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Da-

dos Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2RoYzGI>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2TXy3fR>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.866, de 26 de agosto de 2019. Altera a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, para tratar do sigilo das denúncias formuladas ao Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2O3TnNb>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BYRNES, P. E.; CRISTE, T.; STEWART, T.; VASARHELYI, M. Reimagining Auditing in a Wired World. *In: AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS. Audit Analytics and Continuous Audit: Looking Toward the Future.* New York: AICPA, 2015. p. 87-102. Disponível em: <https://bit.ly/36lOpBp>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CARVALHO, A. M. C.; VERÍSSIMO, L. B. O. O spam eleitoral na Espanha e a proteção de dados: exemplo para o Brasil? **Jota**, São Paulo, 6 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2t5UWmq>. Acesso em: 27 jan. 2020.

CASTILLO, C.; SARABIA, D. Aprobada la ley que permitirá a los partidos hacer spam electoral y propaganda personalizada en Internet con los votos de PP, PSOE y Ciudadanos. **El Diario**, Madrid, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2tRrNf5>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CHINA implementa nova lei de proteção de dados. **Euronews**, [s. l.], 29 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2RmrMJ0>. Acesso em: 23 ago. 2019.

FERNANDES, J. U. J. O sigilo bancário e as limitações à atuação do TCU. **Jus-brasil**, [s. l.], 16 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/311taUN>. Acesso em: 24 ago. 2019.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

GEVORGYAN, L. Regulamentação sobre proteção de dados na Rússia. Tradução de Luiza Brandão. **Iris**, Belo Horizonte, 24 jul. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2TS7fxC>. Acesso em: 22 ago. 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental – NAGS**. Curitiba: IRB, 2011.

JUSTIÇA impede uso de câmera que coleta dados faciais em metrô em SP. **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**, São Paulo, 18 set. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2TTkUV7>. Acesso em: 23 ago. 2019.

MACHADO MEYER ADVOGADOS. Regulamento de proteção de dados pessoais europeu é alerta ao Brasil. **Valor Econômico**, São Paulo, 24 jun. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2tC6T3z>. Acesso em: 23 ago. 2019.

MOLINARO, C. A.; SARLET, I. W. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos. In: SARLET, I. W.; MARTOS, J. A. M.; RUARO, R. L. (coord.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 11-26.

MORENO, M. Proteção de dados pessoais: o cenário mundial e a regulamentação brasileira. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2uwP2uI>. Acesso em: 23 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos – 1969 (Pacto San Jose da Costa Rica)**. San Jose: OEA, 1969. Disponível em: <https://bit.ly/38A2rRA>. Acesso em: 23 ago. 2019.

PADRÕES de Interoperabilidade. **Governo Federal**, Brasília, DF, 28 nov. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/31Kueww>. Acesso em: 23 ago. 2019.

REINALDO FILHO, D. EUA se preparam para aprovar lei sobre proteção de

dados pessoais semelhante à europeia? **Juristas**, [s. l.], 8 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2O1UKMj>. Acesso em: 27 jan. 2020.

SALINAS, S.; MEREDITH, S. Apple CEO Tim Cook: Personal Data Is Being “Weaponized Against Us With Military Efficiency”. **Technocracy**, [s. l.], 24 out. 2018.

SÁNCHEZ, J. M. Llega la ley que «espía» tu ideología: los partidos podrán recopilar tus datos sin consentimiento. **Diario ABC**, Madrid, 7 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/36lTKZt>. Acesso em: 27 nov. 2018.

SCHMIDT, E.; COHEN, J. **A nova era digital**: como será o futuro das pessoas, das nações e dos negócios. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Rogério Durst. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

SILVA, R. R. Lei aprovada na Rússia é o primeiro passo para isolar o país do resto do mundo. **Canaltech**, [s. l.], 12 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2R-nWYr7>. Acesso em: 23 ago. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim de Jurisprudência nº 224**. Brasília, DF: TCU, 19-20 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/36vycd>. Acesso em: 24 ago. 2019.

THAM, E. China vê aumento de comercialização de dados pessoais. **Terra**, Porto Alegre, 23 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/30YpoLO>. Acesso em: 23 ago. 2019.

A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU)

Jurimetrics and its application on the courts of accounts: analysis of one study of the Federal Court of Accounts (TCU)

Juliana Cristina Luvizotto¹
Gilson Piqueras Garcia²

RESUMO

Por meio da análise da aplicação da jurimetria – utilização de métodos quantitativos em direito – nos tribunais de contas, objetiva-se demonstrar que o uso dessa metodologia pode levar os tribunais de contas a melhorar seu desempenho. A técnica usada no trabalho foi a pesquisa bibliográfica. O conceito de jurimetria, suas características e vantagens são apresentados, bem como casos de sucesso de sua aplicação no Brasil. A pesquisa bibliográfica resultou num único estudo, que aplica técnicas estatísticas aos dados da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Da análise do resultado, conclui-se que a aplicação da jurimetria nos tribunais de contas provavelmente conduzirá à melhoria no seu desempenho, o que demonstra que a hipótese inicial é verdadeira. Recomenda-se que os tribunais de contas passem a utilizar e a aplicar a jurimetria.

Palavras-Chave: Jurimetria. Tribunais de Contas. Métodos Quantitativos. Tribunal de Contas da União. TCU.

1 Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Assessora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. E-mail: juliana.luvizotto@tcm.sp.gov.br

2 Doutor em Ciência e Tecnologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Mestre em Engenharia. Especialista em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Engenheiro, Auditor de Controle Externo Engenheiro Civil e Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. E-mail: gilson.garcia@tcm.sp.gov.br

ABSTRACT

The object of this work is the application of Jurimetrics on the Courts of Accounts. Jurimetrics is the use of quantitative methods in law. The main purpose of the study is to demonstrate that the use of Jurimetrics can lead the Courts of Accounts to improve their performance. The technique used in the work was bibliographic research. The concept of Jurimetrics is presented, as well as its characteristics and advantages. The following are cases of successful application of Jurimetrics in Brazil. The bibliographic research resulted in a single study, which applies statistical techniques to data from TCU jurisprudence. From the analysis of the result it is concluded that the application of Jurimetrics by the Courts of Accounts will probably lead to an improvement in their performance, which shows that the initial hypothesis is true. It concludes by recommending that the Courts of Accounts apply the Jurimetrics.

Keywords: Jurimetrics. Courts of Accounts. Quantitative Methods. Federal Court of Accounts. TCU.

Recebido: 04-12-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

O crescente interesse de profissionais e estudiosos do Direito pelo desenvolvimento de trabalhos empíricos, como demonstra a *Revista de Estudos Empíricos em Direito* (REED); a recente criação de linhas de pesquisas universitárias voltadas à utilização dessa metodologia, como o Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV Direito SP); ou, ainda, a realização de pesquisas pelos tribunais judiciários para produção de dados sobre a sua própria atuação têm indicado que atualmente se transita para a modificação do paradigma científico que dominou a tradição jurídica ocidental desde os tempos romanos. Desde a referida época romana, era comum que as opiniões de célebres juristas gozassem de autoridade e força obrigatória de lei, o que culmina, ainda hoje, numa estratégia profissional de utilização daquilo que se convencionou denominar de “argumentos de autoridade” (OLIVEIRA, 2004, p. 7). O

mesmo se pode afirmar quanto à técnica de realização de pesquisas jurídicas, as quais, basicamente, consistem na revisão bibliográfica de obras clássicas, com alguma citação exemplificativa ou de reforço da jurisprudência. Contudo, hoje, a atividade jurídica profissional e acadêmica reflete a aspiração de examinar as consequências da aplicação da lei ao caso concreto, do impacto de decisões judiciais ou de outras instâncias julgadoras no contexto da sociedade.

É possível assegurar que essa tendência segue um fenômeno observável em toda parte: não apenas nos Estados Unidos, onde se originou por influência do desenvolvimento de estudos do realismo jurídico, mas também na Europa continental, para onde se espalhou. Isso porque não apenas a atividade profissional da área jurídica tem requerido a realização de estudos pragmáticos para a aplicação de leis, mas também a produção acadêmica em direito tem crescentemente utilizado o método prevalente em outras ciências naturais e sociais, conferindo maior ênfase à formulação de teorias falseáveis e ao desenvolvimento de estudos empíricos e experimentais aptos a testá-las (PARGENDLER; SALAMA, 2013, p. 97).

No contexto das referidas análises empíricas que avançam na área jurídica, apresenta-se o objeto do presente trabalho, a jurimetria, que, em síntese, pode ser definida como a aplicação de métodos quantitativos ao direito. Observa-se que a economia, ciência social aplicada, como o direito, experimentou um enorme avanço com a introdução de métodos quantitativos (econometria) e, por isso, entende-se que o direito pode, também, experimentar um grande avanço com o uso da jurimetria.

De modo mais específico, o objeto deste estudo é a aplicação da jurimetria nos tribunais de contas. A hipótese é que o seu uso melhora o desempenho desses órgãos e contribui para a segurança jurídica e *accountability*.

A aplicação da jurimetria nos tribunais de contas também se encaixa na conjuntura de pesquisa jurídica que se debruça sobre o controle da administração pública brasileira. Em tempos recentes, observa-se que despontam trabalhos de pesquisa jurídica empírica voltados à análise do desempenho das cortes de contas. Nessa perspectiva, pode-se citar o Observatório de Controle da Administração Pública, coordenado pelo professor titular Floriano de Azevedo Marques Neto e formado por alunos de graduação e pós-graduação da Universidade de São Paulo, que investigou aspectos do Tribunal de Contas da União sobre a estrutura e o funcionamento das agências reguladoras. Também nessa lógica apresenta-se o Observatório do Tribunal de Contas da União, formado por pesquisadores da Escola de Direito de

São Paulo (FGV Direito SP) e da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), que visa, com enfoque de pesquisa mais amplo, sistematizar normas, decisões de controladores e textos jurídicos relevantes para tal objeto de estudo. A utilização da jurimetria, nesse aspecto, foi um método apurado para aprimorar e contribuir para a referida investigação, na medida em que permite a utilização de técnicas diferenciadas de pesquisa, como a estatística descritiva ou inferencial ou regressões lineares.

A metodologia usada neste trabalho é a pesquisa bibliográfica e o objetivo geral é demonstrar que o uso da jurimetria melhora o desempenho dos tribunais de contas. Os objetivos específicos deste estudo são apresentar o conceito de jurimetria e investigar sua aplicação no Brasil e seu emprego nos tribunais de contas. A pesquisa se justifica na medida em que a sociedade tem cobrado um melhor desempenho do sistema judiciário em geral e dos tribunais de contas, em particular, como indicam os grupos de pesquisa anteriormente delineados.

2 O QUE É JURIMETRIA?

A atividade jurídica tem cada vez mais inclinado o seu olhar para a matemática. Conhecer os números para discernir qual é a jurisprudência majoritária virou uma estratégia processual para um bom advogado, que não pode mais ficar alheio à identificação de tendências para montar seu plano de atuação e argumentação. Do mesmo modo, o recurso à matemática para avaliar o impacto de determinadas decisões apresenta fundamental importância para julgadores que, atualmente, para além da exigência legal constante no artigo 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), necessitam identificar prováveis consequências fáticas decorrentes da aplicação de atos normativos, até para que suas decisões tornem-se efetivas e equânimes.

Oficialmente, a jurimetria tem início nos Estados Unidos, identificando-se a utilização do termo pela primeira vez na literatura jurídica em 1949, no artigo intitulado “Jurimetrics: the next step forward”, publicado no periódico *Minnesota Law Review*, de autoria de Lee Loevinger, considerado o pai da jurimetria. O autor publicou, posteriormente, outros dois artigos em que desenvolve maiores reflexões a respeito do tema, quais sejam, “Jurimetrics: science and prediction in the field of law”, escrito em 1961, e “Jurimetrics: the methodology of legal inquiry”, de 1963 (LOEVINGER, 1949, 1961, 1963).

Sua visão apontava para a importância científica, especificamente para métodos estatísticos para advogados, pois achava que o conhecimento da lei poderia ser mais bem compreendido por meio da observação que da especulação. Sua proposta consistiu no primeiro passo no sentido de se aplicar a então nova ferramenta tecnológica da computação eletrônica ao campo jurídico. No entanto, insistia numa forma determinista do conhecimento, segundo o qual a incerteza do direito minaria os fundamentos para a construção de um conhecimento verdadeiro.

Outros pesquisadores, posteriormente, se dedicaram ao estudo da jurimetria, contribuindo para refinar a definição e difundir a prática. Nessa linha foram desenvolvidos estudos por De Mulder, Noortwijk e Combrink-Kuiters (2010), que propuseram um conceito de jurimetria que implica, de maneira mais simples, o uso da matemática para análise de decisões para explicar e prever o comportamento dos indivíduos julgadores. Para os autores, a jurimetria pode ser compreendida como uma forma de estudo empírico da forma, do significado e do pragmatismo (e da relação entre eles) das demandas e autorizações das questões do Estado, com o auxílio de modelos matemáticos e com o uso do individualismo como paradigma para explicar e prever o comportamento humano, especialmente a racionalidade. No Brasil também tem se difundido o estudo e a aplicação da jurimetria, conforme se mencionará adiante.

Por certo que, do ponto de vista teórico, sem adentrar neste momento na profundidade dos debates conceituais sobre o tema, há certa conformidade no sentido de que a jurimetria consiste na aplicação de técnicas quantitativas da estatística para o direito. Para Yeung (2017), que adota uma visão bastante abrangente do tema e apresenta exemplos de métodos jurimétricos aplicados às decisões judiciais, qualquer estudo jurídico que se valha de dados coletados empiricamente e cuja análise se baseie de alguma forma em conceitos estatísticos, pode ser considerado um exemplo de trabalho jurimétrico.

Na realidade, o método se vale de teorias probabilísticas para tentar explicar a frequência com que determinados eventos ocorrem no mundo jurídico. Seus resultados permitem não apenas o mapeamento das situações decorrentes da aplicação de normas jurídicas, mas também propiciam a identificação das variáveis que influenciam no aspecto decisório, revelando, conforme aplicada, o tempo estimado para a tomada de decisões, além dos resultados possíveis que serão adotados.

Seu próprio escopo permite conhecer o fenômeno jurídico como um fato social e, ao possibilitar que se faça uma associação entre o que ocorre no mundo e a probabilidade do que irá acontecer, viabiliza também interferências e mudanças pelos operadores do Direito. Em verdade, a jurimetria observa o fenômeno jurídico considerando os seus efeitos práticos para, então, produzido o mapeamento da situação pela qual o Direito vem sendo aplicado, permitir a intervenção dos seus operadores, afinal, ninguém transforma aquilo que ignora.

A jurimetria permite olhar o direito por outro ângulo, ou seja, não pelo viés relativo ao que diz a lei ou a doutrina, hipóteses disciplinadas pela norma e exemplos dos pronunciamentos jurisprudenciais relativos à sua aplicação. Esses são aspectos comumente manuseados em outra época do fenômeno jurídico, quando bastava o ferramental erudito para o convencimento do julgador, como, por exemplo, o uso de citações e o domínio dos códigos.

Atualmente, o fácil acesso às informações por meio da internet – na qual se pode fazer buscas por diversas citações, julgados – implica, certamente, o repensar da forma como atuam os agentes da área jurídica, pois não podem mais ficar presos à retórica eloquente ou a palpites intuitivos para formulação de suas estratégias de ação ou para produção de suas decisões, sendo indispensável o amplo conhecimento da realidade prática.

Com efeito, conforme o presidente da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), Marcelo Guedes Nunes, essa abordagem objetiva entender como a ordem jurídica funciona na prática, tendo como finalidade investigar a relação entre os planos do ordenamento e do coordenamento, conhecer as realidades do Poder Judiciário e da prática jurídica, estudar os resultados da aplicação do direito pelos tribunais, analisar os diferentes graus de aderência das leis e compreender as situações em que elas deixam de ser aplicadas (NUNES, 2016).

Segundo Nunes (2016), a ordem jurídica é resultado da soma do ordenamento e do coordenamento jurídicos. O plano do ordenamento se caracteriza por ser abstrato, pois suas normas não fazem referência a condutas situadas no tempo e no espaço; sistematizador, por operar um mecanismo de controle de consistência interna; e hierárquico, já que as normas estão organizadas de acordo com uma ordem de superioridade. Já o coordenamento jurídico se caracteriza por ser concreto, pois suas normas fazem referência a situações no tempo e no espaço; assistemático, por não operar um mecanismo de controle de consistência; e autárquico, porque todas as normas se encontram no mesmo plano e não estão organi-

zadas de acordo com uma ordem de superioridade. Usualmente, o ordenamento tem origem legislativa e o coordenamento tem origem judiciária.

Utilizar a jurimetria não se trata de formar dados para utilização em caráter pessoal, a fim de perfilar, por exemplo, as feições dos juízes a partir de suas decisões, identificando seus aspectos pessoais e o modo pelo qual tomam decisões, até porque o magistrado não está vinculado ao perfil que lhe foi traçado. Esse parece ter sido o argumento utilizado pelos franceses para a edição da Lei nº 222, de 23 de março de 2019, que promoveu a reforma da justiça francesa enfraquecendo a utilização da jurimetria no país (BECKER; BRÍGIDO, 2019).

Ela consiste em instrumento diverso, com vistas a incentivar a transparência e a previsibilidade da atividade estatal, por meio da criação de um banco de dados que proporcione acesso qualificado a informações decisórias pelos interessados, auxiliando no conhecimento de determinadas práticas deliberativas e proporcionando parâmetros mais claros para definir se continuam com suas atividades daquela forma ou se mudam de postura. Também pode colaborar, ainda, para a atuação dos próprios órgãos decisórios, oportunizando que dominem e levem em consideração os reflexos de seus julgados na hora de tomar certa medida.

Além disso, a jurimetria é hoje imprescindível perante a imensa massa de julgamentos proferidos pelos órgãos decisórios, especialmente no Brasil. Considere-se, por exemplo, o Tribunal de Contas da União, que chega a proferir, considerando plenário e câmaras, aproximadamente, de 24 mil a 30 mil acórdãos por ano (BRASIL, 2019). Somente um estudo jurimétrico possibilita conhecer a jurisprudência majoritária ou minoritária ou, ainda, as tendências jurisprudenciais desse órgão.

Por isso ela se caracteriza como um importante mecanismo para garantir segurança jurídica e *accountability* dos órgãos que a utilizam, na medida em que serve como ferramenta para o recebimento de informações sobre o comportamento de agentes públicos ou a necessidade de maiores justificações decisórias. Ela pode, ainda, ser considerada como um importante instrumento jurídico para garantir *accountability* no Poder Judiciário, seja ele de natureza jurídico-decisional ou comportamental. No primeiro aspecto, refere-se à possibilidade de requerer informações ou justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, já quanto ao segundo aspecto, ela pode estimular e aprimorar o recebimento de indicações ou justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, produtividade etc.) (BECKER; BRÍGIDO, 2019).

3 A APLICAÇÃO DA JURIMETRIA NO BRASIL

A jurimetria tem aliado diversos pilares do conhecimento, como a estatística, a tecnologia e o conhecimento jurídico, de forma a possibilitar a adoção de estratégias racionais na seara jurídica, baseada em evidências plausíveis de ocorrência dos eventos.

Ao auxiliar a gerar dados quantitativos, ela pode ser utilizada em diversos âmbitos do trabalho jurídico, tanto para aqueles que atuam perante os tribunais, quanto para os gestores desses órgãos. Também do ponto de vista acadêmico, desenvolve-se no Brasil, de modo contemporâneo, estudos que envolvem a concepção teórica e a prática jurimétrica.

Na perspectiva acadêmica, observa-se que o tema da jurimetria foi abordado, inicialmente, em 1973, por Mario Losano, um professor italiano com grande afeição ao Brasil. Para ele (LOSANO, 1973 apud NUNES, 2016), que tinha obra publicada analisando as relações entre informática e direito, intitulada *Giuscibernetica*, não caberia a utilização da estatística para o Direito, tanto em razão de rejeitar a ideia de quantificação do Direito, quanto pela impossibilidade de prever o comportamento dos tribunais, dada a natureza voluntarista do próprio julgador.

Outros debates teóricos e experiências práticas entre acadêmicos vêm sendo realizados no país. Os professores Felipe Chiarello de Souza Pinto e Daniel Francisco Nagao Menezes (2014), além de artigos, nos quais, dentre outros, buscaram realizar uma revisão da bibliografia internacional e nacional sobre a jurimetria, também discutiram e propuseram a formalização do seu conceito. Além disso, promoveram e participaram de pesquisas no âmbito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, no período de 2014 a 2015, relatando a sua aplicação no Brasil (PINTO, 2014).

Marcia Milena Pivatto Serra (2013), professora e pesquisadora com ampla formação em estatística e métodos quantitativos, igualmente se dedicou ao tema e trabalhou a construção de banco de dados, exemplificando em ensaio específico como poderia ser utilizada a estatística descritiva como ferramenta da jurimetria.

Cassio Modenesi Barbosa (2016), professor e juiz de direito, igualmente realizou estudos atuais sobre a matéria, destacando a aplicação jurimétrica na organização dos cartórios judiciais para permitir o alcance das metas quantitativas impostas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Marcelo Guedes Nunes, advogado, professor e fundador da ABJ, que re-

aliza pesquisas que aplicam a jurimetria em diversos segmentos da área jurídica, também desenvolve trabalhos acadêmicos na linha de sua tese de doutoramento, que abordou de forma ampla os vários aspectos que envolvem o assunto (NUNES, 2016).

Ainda cabe mencionar os trabalhos desenvolvidos por Zabala e Silveira (2014), os quais, além de apresentarem em estudo exemplos de caráter teórico e aplicado dos métodos quantitativos em questões legais, ministram cursos específicos na área na Escola Superior da Magistratura Federal, no Rio Grande do Sul.

Luciana Yeung, a seu turno, ilustra seu artigo com temas em que a jurimetria foi aplicada na análise de decisões judiciais (2017). Da mesma forma, encontra-se recente artigo elaborado pela advogada Karina Reis Moacyr (2019) que tanto trabalha o conceito de jurimetria quanto exemplifica sua utilização nas atividades dos advogados.

No aspecto prático, a jurimetria foi utilizada em diversos segmentos jurídicos. No Poder Judiciário, ela já serviu para distinguir quais são as tendências decisórias, identificando como tem sido aplicada a legislação na prática e permitindo realizar a avaliação dos impactos da atuação do Poder Judiciário em determinados assuntos.

Destaque-se que, no âmbito dos tribunais, a formação de um banco de dados e o processamento das informações por meio da utilização da tecnologia tem possibilitado avaliar o desempenho de tribunais judiciais brasileiros. Desde 2004 o CNJ publica relatórios denominados Justiça em Números (BRASIL, 2019), em que constam dados apurados sobre a prestação dos serviços judiciais, considerando, por exemplo, a avaliação da estrutura do Poder Judiciário, em relação aos seus recursos tanto financeiros quanto humanos, o grau de litigiosidade das diversas áreas jurídicas e o seu crescimento, o tempo médio para julgamento de processos, a produtividade, o grau de recorribilidade das decisões, o impacto da informatização no processo decisório, os gargalos para a finalização de determinadas ações judiciais, como as execuções fiscais, os índices de conciliação, o tempo de tramitação dos processos, as demandas mais recorrentes.

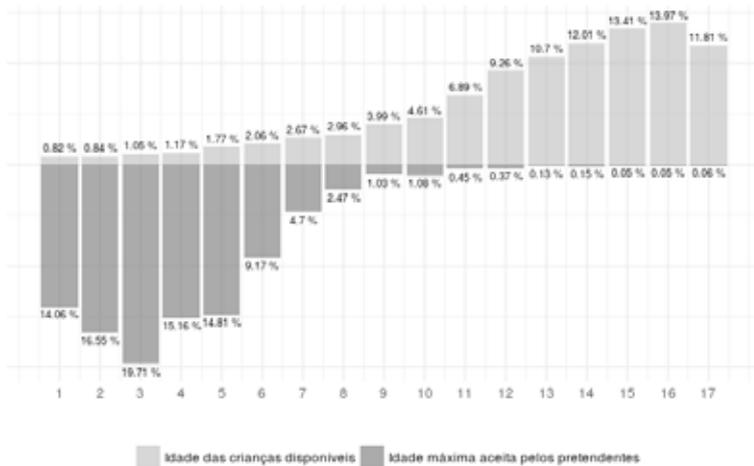
Esses dados permitem aos gestores dos tribunais a direção menos aleatória da prestação dos serviços judiciais, condensando informações que normalmente, ou não estão estruturadas ou estão pulverizadas no ambiente operacional, o que tem facilitado a adoção de medidas para a identificação de soluções para os problemas.

Exemplo interessante e particularmente sensível em que foi utilizada a

jurimetria refere-se às contribuições das pesquisas realizadas pela ABJ para o aprimoramento do sistema de adoção no Brasil, a pedido do CNJ, em 2015.

O gráfico da Figura 1, produzido com dados do Cadastro Nacional de Adoção (CNA), do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) e dos tribunais de justiça em 2014, demonstra que havia crianças disponíveis para a adoção no referido cadastro, mas que o perfil de idade preferido pelos pretendentes era diverso, ensejando pouca conexão entre crianças e pretendentes, conforme o progresso da idade das crianças.

Figura 1: Idade das crianças disponíveis no CNA e idades que os pretendentes aceitam



Fonte: Associação Brasileira de Jurimetria (2015).

Essa falta de ligação de um conjunto de crianças a uma família que poderia iniciar um processo de adoção indicava que não havia um *matching* adequado para a adoção feito pelo CNA, não apenas porque, considerando unicamente a idade, as crianças já entravam com idade avançada no cadastro e, desse modo, apresentavam baixa probabilidade de serem adotadas, já que a preferência dos pretendentes era de crianças com até 6 anos de idade, mas também porque o processo de adoção era burocrático.

Foram, então, analisados os entraves legislativos, administrativos e judiciais relacionados aos processos judiciais de adoção, incluindo tanto o processo de destituição do poder familiar quanto o processo de adoção propriamente dito.

Entre outros achados, as evidências empíricas identificaram que os entraves encontrados no processo para destituição do poder familiar desaceleravam o seu curso, especialmente a demora decorrente da tentativa de esgotar os meios para citação dos pais que, em geral, não apresentam endereços certos, não trabalhavam, entre outras dificuldades. A efetivação da garantia aos direitos à ampla defesa e a um devido processo legal dos pais aumentavam a idade das crianças que se encontravam no sistema e, ao final, conduziam a uma faixa etária de quase “inadotabilidade” dessas crianças.

Um estudo de simulação indicou que a redução da média da idade de cadastro das crianças no sistema em um ano elevava significativamente a chance de aumentar o número de crianças que poderiam ser adotadas.

A evidenciação dessa situação por meio dos dados apurados, aliada a opinião de especialistas, permitiu a formulação de proposições para mudanças administrativas, legislativas e tecnológicas de forma a garantir maior celeridade nos processos de adoção, diminuindo agentes causadores do elevado número de crianças com idade avançada no CNA.

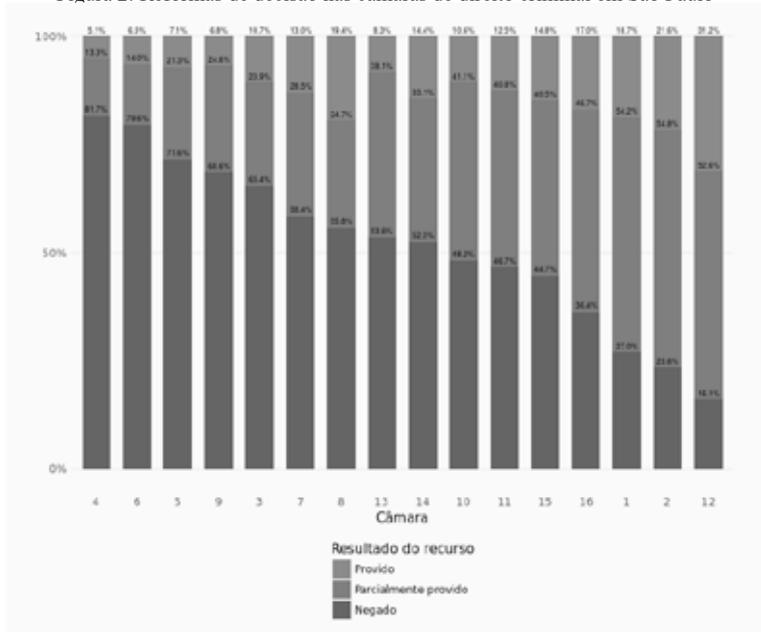
Por isso, houve um capítulo de propostas decorrente da referida pesquisa que poderia ajudar na celeridade processual, no acompanhamento de crianças em risco e na melhora da estrutura das varas judiciais. A pesquisa resultou concretamente no Projeto de Lei 5.860/2016, sancionado em 22 de novembro de 2017 como Lei 13.509/2017, que agilizou os procedimentos relacionados à destituição do poder familiar e à adoção de crianças e adolescentes, alterando o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA, 2015).

Outra importante pesquisa que também foi realizada pela ABJ e que demonstra a importância da utilização e análise dos dados estatísticos para qualificar o debate jurídico em determinados temas refere-se à investigação acerca das taxas de reforma de decisões em matéria penal, tendo como foco de pesquisa as câmaras criminais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) no ano de 2014.

Com o intuito de aprimorar o debate acerca da discussão relativa à demora processual que levaria à impunidade em razão da prática de ilícitos penais, a pesquisa analisou 157.379 acórdãos proferidos pelas dezesseis câmaras criminais e extraordinárias do TJSP e teve um resultado perturbador, pois, quando comparados os resultados dos recursos de apelação entre essas câmaras, restou demons-

trada uma variação muito elevada, com taxas de recursos negados indo de 16% até 81%, conforme demonstra o gráfico da Figura 2:

Figura 2: Reformas de decisão nas câmaras de direito criminal em São Paulo



Fonte: Nunes e Trecenti (2015).

Essa variação não se devia a diferenças de tipos processuais segundo o assunto, mas a duas hipóteses que poderiam ser preocupantes: ou a distribuição dos recursos nas câmaras não seria aleatória ou existiria uma grande discrepância na atuação dos magistrados. Em ambas as situações haveria uma enorme insegurança jurídica, pois para casos semelhantes estariam sendo proferidas decisões bastante discrepantes, em que alguns réus restariam condenados e outros não, considerando crimes semelhantes (NUNES; TRECENTI, 2015).

Além de auxiliar na discussão de questões jurídicas relevantes que, muitas vezes, se limita a um debate apenas teórico ou principiológico de opiniões, a jurimetria também auxiliou na especialização da justiça e no aumento da qualidade das decisões judiciais.

Uma das mais recentes alterações decorrentes de estudos baseados em estatística aplicada ao direito também resultou na criação da Primeira e da Segunda Vara Empresarial e de Conflitos Relacionados à Arbitragem pelo TJSP. Pelo estudo realizado pela ABJ e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA, 2016), identificou-se que 30% dos processos empresariais distribuídos entre 2013 e 2016 foram subnotificados devido ao mau uso das tabelas processuais unificadas do CNJ (as tabelas processuais do CNJ, aplicadas ao Poder Judiciário, objetivam a padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processuais no âmbito da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho, bem como do Superior Tribunal de Justiça, a serem empregadas em sistemas processuais, auxiliando na coleta de dados estatísticos do Poder Judiciário), além de ter sido constatado que processos de direito empresarial tomam o dobro do tempo dos magistrados até serem concluídos e, por sua vez, processos de recuperação judicial tomam o triplo do tempo dos magistrados até serem concluídos.

Essa pesquisa levou a Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal a propor a criação das varas especializadas, as quais, após um ano e meio de funcionamento, levaram a um aumento substancial de disputas distribuídas envolvendo, especialmente, questões empresariais. O aumento, equivalente a 84% em relação aos três anos anteriores, por razões lógicas, tornou-se um claro indicativo do sucesso das varas criadas e resultou do reconhecimento da qualidade do serviço judicial, tanto pelos advogados especializados quanto pelo mercado (CALÇAS; NUNES, 2019).

Na seara do Poder Executivo, a jurimetria pode auxiliar na avaliação dos efeitos de políticas públicas e no processo de elaboração normativa a ser realizada, por exemplo, por órgãos de regulação setoriais (agências reguladoras, por exemplo, já que desde a edição da Lei Federal nº 13.848, de 25 de junho de 2019, elas deverão realizar a Análise de Impacto Regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo). Marcelo Guedes Nunes destaca que uma entidade ou grupo de trabalho que realizasse uma avaliação independente de uma política regulatória poderia auxiliar na análise e apreciação dos resultados produzidos pela ação governamental em determinadas áreas (NUNES; RAMOS, 2018).

No âmbito do Poder Legislativo, a realização de análises de impacto dos atos normativos, viabiliza não apenas a realização de um juízo de previsibilidade sobre determinadas escolhas, mas também pode indicar se as normas criadas apresentaram eficácia e/ou aplicabilidade, ou não. Os estudos empíricos nessa

sseara permitem investigar grandes populações e identificar relações de associação e causalidade de eventos; superar debates legislativos baseados exclusivamente em experiências pessoais e conceitos teóricos dos operadores do direito; e diagnosticar com maior precisão os problemas que justificam a movimentação da máquina legislativa. Eles também demonstram onde existe hiper e onde existe hiporregulação, isto é, os campos em que já há intervenção normativa excessiva do Estado e os em que existe carência dessa intervenção, além de indicar outros aspectos, como a avaliação dos resultados das transições de regimes ou de cumprimento das metas preestabelecidas pelo Legislativo (NUNES; PEREIRA, 2013).

A jurimetria também tem auxiliado na gestão da carteira processual pelos órgãos de controladoria jurídica existentes em escritórios de advocacia ou em departamentos jurídicos empresariais, setor que dá todo o suporte ao âmbito técnico, de forma a garantir a efetividade, qualidade, segurança e agilidade nos serviços jurídicos, criando, fiscalizando e mantendo os procedimentos-padrão (MORO, 2019).

Para empresas o tema é particularmente importante, já que seus departamentos jurídicos são considerados uma unidade de negócios “como os demais”, precisando, por isso, gerar resultados, indicadores, apresentar valores etc. Como menciona Leonardo Barém Leite, advogado especializado em negócios e em advocacia corporativa, os números podem indicar as chances de sucesso nas demandas, bem como auxiliar a estimar o impacto das questões e dos riscos nos balanços e nos projetos. As tendências indicadas pela jurimetria, com base na análise de precedentes e da jurisprudência, facilitarão a avaliação, com menores chances de erro, das atitudes a serem adotadas em cada situação, oportunizando a definição de melhores estratégias (LEITE, 2018).

O Ministério Público também tem utilizado a jurimetria para analisar dados sobre delitos relacionados ao tráfico de drogas e a crimes contra a Administração Pública (MPSP..., 2019). Recentemente o Ministério Público do Estado de São Paulo renovou um convênio mantido com a ABJ para aprofundar análises estatísticas sobre esses delitos, com vistas a identificar quando, de que forma e quem são as pessoas envolvidas nessas práticas, bem como as razões pelas quais eles ocorrem em determinada localidade, permitindo ao promotor de justiça atuar mediante outro paradigma, em conjunto com promotorias não criminais e setores do Ministério Público. O estudo é particularmente interessante em função da Lei nº 11.343/2006, Lei das Drogas, não definir de forma clara o que é tráfico de drogas (artigo 33) e o que é porte de drogas (artigo 28), dificultando saber quando uma pessoa poderá ser processada pelo crime hediondo de tráfico ou não (CAR-

VALHO, 2019). A análise jurimétrica da base de dados de ocorrências registradas pela Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo nos anos de 2012 a 2017 identificou divergências na classificação dos crimes feitas por delegados e promotores de situações fáticas em que as pessoas foram apreendidas com a mesma quantidade de drogas. Essa constatação poderá subsidiar o Supremo Tribunal Federal a avaliar a constitucionalidade ou não do artigo 28 da referida lei, de forma a estabelecer a clareza e a densidade normativa do dispositivo legal ou a sua forma adequada de interpretação, com vistas a evitar uma discricionariedade excessiva de delegados, promotores e magistrados para definir quem é o usuário e quem é o traficante (FALCÃO; FREITAS, 2019).

4 MÉTODO

Este estudo tem caráter exploratório e usou a pesquisa bibliográfica sistemática como método de trabalho. Como o objeto é analisar a aplicação da jurimetria nos tribunais de contas, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com a palavra “jurimetria” e as expressões “tribunal de contas”, “tribunais de contas” e a sigla “TCU”, unidas pelo operador booleano AND, uma vez que o objetivo era selecionar os trabalhos que contivessem a palavra e uma das expressões ou sigla, e não apenas um deles (“jurimetria AND tribunal de contas”, “jurimetria AND tribunais de contas” e “jurimetria AND TCU”). Da mesma forma, foram realizadas pesquisas em língua espanhola com a palavra “jurimetria” e as expressões “tribunal de cuentas” e “tribunales de cuentas”. Também foram realizadas pesquisas em língua inglesa com a palavra “jurimetrics” e as expressões “court of account” e “courts of accounts”. As pesquisas foram realizadas nos bancos de dados e revistas eletrônicas de acesso aberto Scientific Electronic Library Online (Scielo) e Portal de Periódicos Capes/MEC, no dia 22 de agosto de 2019 em português e espanhol e em 6 de janeiro de 2020 nas três línguas. Também foram realizadas pesquisas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), em português, e no Open Access Thesis and Dissertations (OATD), em inglês, também em 6 de janeiro de 2020. Todas essas pesquisas não apresentaram nenhum resultado. Também foi pesquisada a base de dados do Google Acadêmico que, além de artigos, contém livros, no dia 22 de agosto de 2019. Como essa base não possibilita o uso de operadores booleanos foi feita uma pesquisa com as

palavras “jurimetria” e “tribunais de contas” e outra com “jurimetria” e “TCU”. A base Google Acadêmico apresentou quatro resultados para a primeira pesquisa e quinze para a segunda. Da leitura dos resumos dos estudos desses resultados, apenas um trabalho, presente nas duas combinações, atende aos propósitos desta pesquisa (OLIVEIRA, 2016).

5 RESULTADO: A JURIMETRIA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Foi encontrado apenas um trabalho na literatura que trata da aplicação da jurimetria nos tribunais de contas. Oliveira (2016) estudou as tomadas de contas especiais (TCE), feitas pelo TCU, que podem ser instauradas quando ocorrem irregularidades na prestação de contas de gestores de recursos públicos, com a finalidade de esclarecer fatos, identificar responsáveis e quantificar o prejuízo aos cofres públicos. O TCU é o responsável por julgar e aplicar as sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei Federal nº 8.443/1992). Oliveira (2016) estudou a aplicação dos artigos 56 ao 61 da referida lei, que trata de multas e sanções, fazendo uso da estatística inferencial, definida por Correa (2003, p. 9) como o “processo de se obter informações sobre uma população a partir de resultados observados na amostra”.

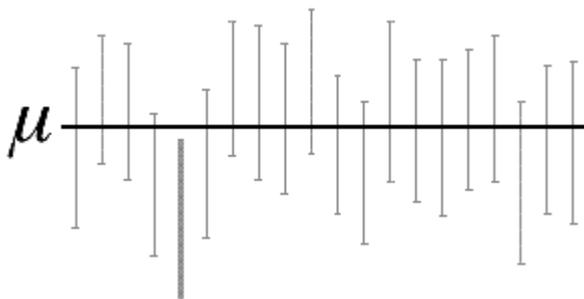
Oliveira (2016) selecionou duas amostras aleatórias de 371 nomes cada de uma lista de 10.572 condenados pelo TCU no julgamento de contas irregulares. O tamanho da amostra foi calculado para assegurar um nível de confiança de 95% nas inferências estatísticas.

Minitab 19 (2019) define nível de confiança:

O nível de confiança representa a porcentagem de intervalos que iriam incluir o parâmetro populacional se você reunisse amostras da mesma população, repetidas vezes. Um nível de confiança de 95% normalmente funciona bem. Isso indica que, se você tiver coletado uma centena de amostras, e tiver calculado 95% de intervalos de confiança, você esperaria que aproximadamente 95 dos intervalos contivesse o parâmetro populacional [...].

A Figura 3 ilustra o conceito de nível de confiança.

Figura 3: Nível de confiança



Fonte: Minitab 19 (2019).

A linha horizontal confiança representa o valor fixo da média desconhecida da população. Os intervalos de confiança verticais sobrepostos à linha horizontal contêm o valor da média da população. O intervalo de confiança totalmente abaixo da linha horizontal não contém esse valor. Um nível de confiança de 95% indica que 19 em 20 amostras (95%) da mesma população produzem intervalos de confiança contendo o parâmetro da população (MINITAB 19, 2019).

Correa (2003, p. 97) define intervalo de confiança:

A estimação por pontos de um parâmetro não possui uma medida do possível erro cometido na estimação, daí surge a ideia de construir os intervalos de confiança, que são baseados na distribuição amostral do estimador pontual.

Uma maneira de expressar a precisão da estimação é estabelecer limites que, com certa probabilidade, incluam o verdadeiro valor do parâmetro da população. Esses limites são chamados “limites de confiança”: determinam um intervalo de confiança, no qual deverá estar o verdadeiro valor do parâmetro. Logo, a estimação por intervalo consiste na fixação de dois valores tais que $(1 - \alpha)$ seja a probabilidade de que o intervalo, por eles determinado, contenha o verdadeiro valor do parâmetro.

O cálculo do tamanho da amostra foi feito de acordo com a Equação 1:

Equação 1: Cálculo do tamanho da amostra para proporções

$$n = \frac{p(1-p)Z^2N}{\varepsilon^2[N-1] + Z^2p(1-p)}$$

Fonte: Agrononik e Hirakata (2011, p. 383).

Onde:

n: tamanho da amostra;

p: proporção esperada;

Z: valor da distribuição normal para determinado nível de confiança;

N: tamanho da população;

ε: tamanho do intervalo de confiança (margem de erro).

No estudo de Oliveira (2016), os valores são os seguintes:

p = 0,5

Z = 1,96 (para nível de confiança de 95%)

N = 10.572

ε = 0,05

O resultado obtido aplicando a equação da Equação 1 foi n = 371.

Conforme Agrononik e Hirakata (2011), quando não existem proporções esperadas encontradas na literatura ou não foram realizados estudos-piloto para estimar proporções, o que é o caso do estudo de Oliveira (2016), a solução para o problema é supor que p = 0,5 (50%), o que leva a um valor da amostra a favor da segurança.

O estudo foi dividido em duas partes. Na primeira foi usada a estatística inferencial para descrever as características gerais dos processos, estimando proporções. Na segunda, analisaram-se relações entre variáveis usando também a inferência estatística.

Na abordagem descritiva, Oliveira (2016) foca o artigo 16, inciso III, da referida lei, que se refere às irregularidades das contas, *in verbis*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva,

a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
 II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;
 III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
 a) omissão no dever de prestar contas;
 b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
 d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992).

A Tabela 1 apresenta a frequência absoluta e porcentagem por motivo de instauração do TCE para amostra 1 e mostra que a alínea “c” é a maior causa de instauração de TCEs, com 28,6% dos casos. A alínea “b” vem logo atrás, com 15,6% dos casos.

Pode-se observar que, dos treze motivos estudados, apenas dois representam 44,2% dos motivos de instauração de TCE, o que permite focar esforços para eliminar causas ou concentrar auditorias.

Tabela 1: Frequências absolutas e porcentagem por motivo de instauração da TCE, amostra 1

Motivo da instauração da TCE	Frequência absoluta	(%)
Falta de informação	8	2,2
Omissão no dever de prestar contas (alínea “a”)	44	11,9
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (alínea “b”)	58	15,6
Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico (alínea “c”)	106	28,6
Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (alínea “d”)	49	13,2
Omissão no dever de prestar contas e dano ao erário (alínea “a” e “c”)	15	4,0
Omissão no dever de prestar contas e desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “a” e “d”)	1	0,3

Tabela 1: Frequências absolutas e porcentagem por motivo de instauração da TCE, amostra 1 (continuação)

Motivo da instauração da TCE	Frequência absoluta	(%)
Prática de ato de gestão ilegal e dano ao erário (alínea “b” e “c”)	51	14,0
Prática de ato de gestão ilegal e desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “b” e “d”)	11	3,0
Dano ao erário e desfalque ou desvio (alínea “c” e “d”)	12	3,2
Omissão no dever de prestar contas, prática de ato de gestão ilegal e dano ao erário (alínea “a”, “b” e “c”)	1	0,3
Omissão no dever de prestar contas, dano ao erário e desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “a”, “c” e “d”)	1	0,3
Prática de ato de gestão ilegal, dano ao erário e desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “b”, “c” e “d”)	6	1,6
Omissão no dever de presta contas, prática de ato de gestão ilegal, dano ao erário e desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “a”, “b”, “c” e “d”)	1	0,3
Total	371	100

Fonte: Oliveira (2016, p. 80).

A Tabela 2 mostra a frequência absoluta e porcentagem do cargo ou função do responsável pelas TCEs nas amostras 1 e 2. Nela se pode observar que, dos dez cargos ou funções analisados, o prefeito é responsável por 44,7% das TCEs na amostra 1 e 41,2% das TCEs na 2. O trabalho de jurimetria permite que o TCU concentre recursos de auditoria na figura do prefeito, aumentando a eficiência de seu trabalho.

Tabela 2: Frequência absoluta e porcentagem do cargo ou função do responsável pelas TCEs nas amostras 1 e 2

Cargo ou função do responsável	Amostra 1		Amostra 2	
	Frequência absoluta	Porcentagem (%)	Frequência absoluta	Porcentagem (%)
Falta de informação	52	14,0	49	13,2
Beneficiário de fraude	1	0,3	0	0
Bolsista CNPQ ou Capes	7	1,9	12	3,2
Funcionário	7	1,9	8	2,2
Gerente, chefe ou coordenador	23	6,2	34	9,2

Tabela 2: Frequência absoluta e percentagem do cargo ou função do responsável pelas TCEs nas amostras 1 e 2 (continuação)

Cargo ou função do responsável	Amostra 1		Amostra 2	
	Frequência absoluta	Porcentagem (%)	Frequência absoluta	Porcentagem (%)
Membro da comissão de licitação ou fiscalização	12	3,2	20	5,4
Outros	13	3,5	16	4,3
Prefeito	166	44,7	153	41,2
Presidente ou diretor	39	10,5	47	12,7
Secretário estadual	5	1,3	6	1,6
Secretário municipal	14	3,8	9	2,4
Servidor	25	6,7	13	3,5
Tesoureiro ou contador	7	1,9	4	1,1
Total	371	100	371	100

Fonte: Oliveira (2016, p. 83).

O trabalho apresenta diversas outras análises descritivas (estimativas de proporções), de modo a permitir o uso mais eficiente pelo TCU de seus recursos de Auditoria. A inferência estatística também foi usada para estudar relações entre variáveis por meio de correlações lineares. Todos os resultados encontrados têm um nível de confiança de 95%.

Correa (2003, p. 107) define correlação linear:

A correlação linear é uma correlação entre duas variáveis, cujo gráfico aproxima-se de uma linha. O gráfico cartesiano que representa essa linha é denominado diagrama de dispersão. Para poder avaliar melhor a correlação entre as variáveis, é interessante obter a equação da reta; essa reta é chamada de reta de regressão e a equação que a representa é a equação de regressão. O diagrama de dispersão é construído de acordo com os dados amostrais de n observações.

A equação de regressão linear é dada pela Equação 2:

Equação 2: Regressão linear

$$Y = aX + b$$

Fonte: Correa (2013).

Onde:

X: variável independente;

Y: variável dependente (na verdade, é a variável correlacionada com a variável X e sobre a qual se obtém um valor estimado).

Oliveira (2016) fez várias regressões lineares múltiplas, com variáveis independentes quantitativas contínuas e variáveis independentes qualitativas (categóricas nominais, como cargo ou motivo de instauração do processo). Para serem incluídas na regressão linear múltipla, essas variáveis qualitativas categóricas nominais precisam ser transformadas em variáveis *dummies*, que são codificadas em valores 0 ou 1, conforme a categoria esteja presente ou não. A equação da regressão linear múltipla, com uma variável quantitativa independente e uma variável qualitativa categórica nominal (*dummy*) é apresentada na Equação 3.

Equação 3: Regressão linear múltipla, com uma variável quantitativa independente e uma variável qualitativa categórica nominal (*dummy*)

$$Y = a + b_1X + b_2D$$

Fonte: Gori (2019).

Onde:

Y: variável quantitativa dependente;

X: variável quantitativa independente;

D: variável qualitativa independente categórica nominal (*dummy*: valor 0 ou 1).

Uma das regressões lineares múltiplas feitas por Oliveira (2016) teve:

Y: valor da multa do artigo 5;

X: montante do débito;

D: cargo (1 se prefeito ou secretário e 0 se outro cargo).

Para a amostra 2 a multa do artigo 57 é:

$Y = 13.184,36 + 0,01X$ (para prefeitos e secretários)

ou

$Y = 11.593,71 + 0,01X$ (para outros cargos).

Portanto, por meio da jurimetria pode-se calcular o valor da multa, a partir do montante do débito e do cargo do responsável, com um nível de confiança de 95%. Essa regressão tem um coeficiente de correlação linear de 0,430.

Correa (2013, p. 108) define coeficiente de correlação linear:

O coeficiente de correlação linear pode ser apresentado como uma medida de correlação, pois tem como objetivo indicar o nível de intensidade que ocorre na correlação entre as variáveis. [...]

O valor do coeficiente de correlação r tem a variação entre $+1$ e -1 , ou seja, está limitado entre os valores do Intervalo $[-1,+1]$.

- $r = +1$ (correlação positiva entre as variáveis);
- $r = -1$ (correlação perfeita negativa entre as variáveis);
- $r = 0$ (não há correlação entre as variáveis ou, ainda, a correlação não é linear, caso exista).

Quanto mais próximo o valor de r estiver do valor “1”, mais forte a correlação linear.

Quanto mais próximo o valor de r estiver do valor “0”, mais fraca a correlação linear.

Isso permite aos operadores do direito e aos gestores públicos obter maior previsibilidade com relação às multas e sanções aplicadas pelo TCU, além de incentivar a concretização de um cenário didático e preventivo, desestimulando os gestores que infringem as referidas alíneas por má-fé ou encorajando uma busca de melhoria da qualidade de gestão por parte daqueles gestores que sofrem TCEs por desinformação.

Oliveira (2016) conclui defendendo que a jurimetria pode auxiliar o TCU a melhorar sua eficiência por poder planejar suas auditorias em função de matrizes de risco baseadas em dados quantitativos.

6 DISCUSSÃO

Apesar de a jurimetria ser um campo do conhecimento relativamente novo, a literatura apresenta muitos casos de sucesso decorrentes de sua aplicação. A virada pragmática e estatística no direito tem resultado em modificações precisas no gerenciamento de tribunais, avaliação de dados para formulação e modificação de atos normativos, identificação da forma pela qual as normas têm sido aplicadas, reconhecimento de tendências decisórias nos tribunais, entre outras. No entanto,

a pesquisa bibliográfica sobre a jurimetria aplicada nos tribunais de contas apresentou como resultado apenas um estudo, que mostrou que o emprego de métodos quantitativos, como o uso da estatística aplicado a uma amostra de TCEs do TCU, além de possível, permite descrever o fenômeno, estimando proporções, por exemplo, de TCEs por inciso ou combinação de incisos infringidos, assim como de TCEs por cargo ou função do responsável, usando a estatística inferencial, com uma precisão de 95%.

O estudo comprovou, ainda, que é possível explicar a relação entre as variáveis do processo, uma vez que o uso da inferência estatística indicou que é factível explicar o relacionamento entre variáveis dependentes e independentes. Foi analisado como o valor da multa (variável dependente) é explicado em função, por exemplo, do valor do montante do débito e do cargo do responsável, com a mesma precisão de 95%, usando regressão linear múltipla.

Este estudo demonstra, portanto, que a hipótese inicial, de que o uso da jurimetria melhora o desempenho dos tribunais de contas, é verdadeira.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto o objetivo geral do estudo (demonstrar que o uso da jurimetria pode levar os tribunais de contas a melhorar seu desempenho) quanto os objetivos específicos (apresentar o conceito de jurimetria, investigar a sua aplicação no Brasil e o seu emprego nos tribunais de contas) foram atingidos. A limitação deste trabalho é apresentação de um único estudo (OLIVEIRA, 2013). Isto se deve ao fato da pesquisa bibliográfica sistemática ter resultado nesse único estudo que trata da jurimetria aplicada nos tribunais de contas.

Essa limitação aponta para sugestões dela decorrentes. O fato de a pesquisa bibliográfica apresentar um único estudo e desse estudo ter produzido uma riqueza de informações quantitativas, com enorme potencial de aplicação prática, no sentido de melhorar o desempenho do TCU, conduz a algumas considerações. O mundo acadêmico, as associações de profissionais e os tribunais de contas devem passar a produzir estudos de jurimetria a partir dos dados dos tribunais de contas. Considerando a grande quantidade de casos de sucesso resultantes da aplicação da jurimetria em outras áreas, especialmente em tribunais judiciais, que apresentam estrutura parecida com a dos tribunais de contas, é muito provável que esses estudos produzam muita informação relevante a partir dos mencionados dados.

Essas informações relevantes produzidas pela jurimetria devem ser usadas pelos tribunais de contas para aperfeiçoar seus processos, da mesma forma que fizeram outros órgãos mencionados neste estudo. Isto melhorará seu desempenho e os aproximará do papel que a sociedade espera deles.

REFERÊNCIAS

AGRANONIK, M.; HIRAKATA, V. N. Cálculo de tamanho de amostra: proporções. **Clinical and Biomedical Research**, Porto Alegre, v. 30, n. 31, p. 382-388, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **Estudo sobre varas empresariais na Comarca de São Paulo**. São Paulo: ABJ, 2016. Disponível em: <https://abj.org.br/cases/varas-empresariais>. Acesso em: 21 ago. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **Tempo dos processos relacionados à adoção no Brasil**: uma análise sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário. São Paulo: ABJ, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3aKW2ou>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BARBOSA, C. M.; MENEZES, D. F. N. Jurimetria e gerenciamento cartorial. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 280-295, 2016.

BECKER, D.; BRÍGIDO, J. P. Ne le laissez pas profiler: a França e o seu ‘coup de grâce’ na jurimetria. **Jota**, São Paulo, 16 jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2GvioMU>. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1941. Lei de Introdução às normas do direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: <https://bit.ly/3aKWR0y>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <https://bit.ly/2GylLCY>. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2018**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2S2Q8qc>. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades de 2018**. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2O4Rr6U>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CALÇAS, M. Q. P.; NUNES, M. G. Um ano e meio das varas empresariais de São Paulo: uma iniciativa de sucesso. **Jota**, São Paulo, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2uLIMjW>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CARVALHO, M. A. Sem lei que cite quantidades polícia dá destinos diversos a flagrados com droga. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RCw679>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CORREA, S. M. B. B. **Probabilidade e estatística**. 2. ed. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

DE MULDER, R.; NOORTWIJK, K.; COMBRINK-KUILTERS, L. Jurimetrics please!. **European Journal of Law and Technology**, [S. l.], v. 1, n. 1, mar. 2010. Disponível em: <http://ejlt.org/article/view/13/12>. Acesso em: 9 jan. 2020.

FALCÃO, M.; FREITAS, H. Quantos gramas separam um usuário de drogas de um traficante? **Jota**, São Paulo, 30 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36FHVgR>. Acesso em: 23 ago. 2019.

GORI, A. M. **Variáveis binárias: econometria**. [S. l.: s. n.], [2017]. Disponível em: <https://bit.ly/313ikxn>. Acesso em: 26 nov. 2019.

LEITE, L. B. O departamento jurídico e a jurimetria. **Jota**, São Paulo, 7 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2RC6oQc>. Acesso em: 20 ago. 2019.

LOEVINGER, L. Jurimetrics: science and prediction in the field of law. **Minnesota Law Review**, n. 1799, p. 255-275, 1961.

LOEVINGER, L. Jurimetrics: The Methodology of Legal Inquiry. **Law and Contemporary Problems**. p. 5-35, 1963. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol28/iss1/2>. Acesso em 07. Jan. 2020.

LOEVINGER, L. Jurimetrics: the next step forward. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v.33, p.455-493, abr. 1949.

MINITAB 19. **O que é um nível de confiança?**. State College: Minitab 19, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2uEOpzs>. Acesso em: 22 nov. 2019.

MOACYR, K. R. Jurimetria: a estatística e a importância da previsão de comportamentos no direito. **Revista de Propriedade Intelectual, Direito Contemporâneo e Constituição**, Aracaju, v. 13, n. 1, p. 110-131, 2019.

MORO, M. A aplicação da jurimetria pela controladoria jurídica. **Jota**, São Paulo, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2t6PTC6>. Acesso em: 23 ago. 2019.

MPSP usará jurimetria para orientar combate a tráfico e delitos contra administração. **MPSP**: Sala de Imprensa, São Paulo, 12 jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/37OcJgM>. Acesso em: 19 ago. 2019.

NUNES, M. G. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NUNES, M. G.; PEREIRA, G. S. J. **Uso da jurimetria pode melhorar a qualidade das leis**. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 13 jan. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2O9wsQj>. Acesso em: 23 ago. 2019.

NUNES, M. G.; RAMOS, A. L. C. Estratégias para um ordenamento jurídico mais inteligível, barato e eficaz. **Jota**, São Paulo, 4 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/38PBtWo>. Acesso em: 21 ago. 2019.

NUNES, M. G.; TRECENZI, J. A. Z. **Reformas de decisão nas câmaras de direito criminal em São Paulo**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2u3yF9h>. Acesso em: 27 nov. 2019.

OLIVEIRA, A. **Comportamento de gestores de recursos públicos**: identificação de contingências previstas e vigentes relativas à prestação de contas. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

OLIVEIRA, L. Não fale do Código de Hamurábi!: A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. In: OLIVEIRA, L. **Sua excelência o comissário e outros ensaios de Sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. p. 137-167.

PARGENDLER, M.; SALAMA, B. M. Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 262, p. 95-144, jan./abr. 2013.

PINTO, F. C. S. (coord.). **A aplicação da jurimetria no Brasil**: relatório final de pesquisa. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/314YYYYT>. Acesso em: 9 jan. 2020.

PINTO, F. C. S.; MENEZES, D. F. N. Jurimetria: construindo a teoria. In: FREITAS, L. M.; CATÃO, A. L.; SILVEIRA, C. E. M. (org.). **Teorias da decisão e realismo jurídico**. Florianópolis: Conpedi, 2014. p. 27-42.

SERRA, M. H. P. Como utilizar elementos da estatística descritiva na jurimetria. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**, Curitiba, v. 4, n. 10, p. 156-168, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2U5bWnV>. Acesso em: 8 jan. 2020.

YEUNG, L. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 249-274.

ZABALA, F. J.; SILVEIRA, F. F. Jurimetria: estatística aplicada ao direito. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 16, n. 1, p. 73-86, jan./abr. 2014.

Eficiência relativa da educação nos municípios cearenses

Relative efficiency of education in Ceará municipalities

Meiry Mesquita Monte¹
Cláudio Bezerra Leopoldino²

RESUMO

Esta pesquisa objetiva avaliar a eficiência relativa da educação em municípios cearenses por meio da metodologia Análise Envoltória de Dados. Os resultados evidenciaram uma eficiência média de 83,6%. Ademais, percebeu-se que: (a) maiores gastos não aumentam necessariamente a eficiência; (b) um alto Índice de Desenvolvimento Social nem sempre implica bons resultados de eficiência; (c) municípios menores apresentaram melhores índices; (d) o Produto Interno Bruto pode estar sendo mal aproveitado na promoção da educação; (e) o aumento da carga horária diária não está sendo convertido em mais eficiência; e (f) professores com curso superior parecem ser subaproveitados. Conclui-se que os municípios cearenses têm relevante potencial de melhoria de seus resultados educacionais, independentemente de fatores como porte do município ou recursos disponíveis.

Palavras-Chave: Ensino Fundamental. Eficiência Relativa. Análise Envoltória de Dados. Municípios Cearenses.

ABSTRACT

This study evaluates the relative efficiency of education in Ceará municipalities through the methodology Data Envelopment Analysis. The results showed an average efficiency of 83.6%. In addition, we observed that (a) more expenses did not necessarily improve efficiency; (b) a high IDS does not always lead to good efficiency results; (c) smaller municipalities presented better indexes; (d) GDP may be underutilized in the promotion of education; (e) increase in daily workload did not improve efficiency; (f) teachers with higher education appear to be underutilized. We concluded that the municipalities of Ceará have significant potential to improve

1 Mestra em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Consultora Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: meirmesquita@yahoo.com.br

2 Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará. E-mail: claudio.leopoldino@ufc.br

ve their educational outcomes regardless of factors such as size of the municipality or available resources.

Keywords: Elementary Education. Relative Efficiency. Data Envelopment Analysis. Ceará Municipalities.

Recebido: 04-12-2019

Aprovado: 11-02-2020

1 INTRODUÇÃO

A educação pública é política essencial para o desenvolvimento humano e econômico de um país (ALMEIDA; GASPARINI, 2011; BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2013; GROSSKOPF; HAYES; TAYLOR, 2014; NETTO et al., 1993; OBI; OBI, 2014; SI; QIAO, 2017; SILVA FILHO et al., 2016).

Partindo da reconhecida relevância da educação para melhorar a qualidade de vida de uma sociedade, a Organização das Nações Unidas (ONU), em conferências realizadas nos anos 2000 e 2015 – Cúpula do Milênio e Conferência de Incheon, respectivamente –, traçou objetivos a serem alcançados pelos Estados. Assim, em ambas as oportunidades, incluiu o fomento à educação dentre as ações a serem implementadas na busca do bem-estar dos povos (AKKARI, 2017; ONU, 2000; ONU, 2015; REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005; ZOTTI; VIZZOTTO; CORSETTI, 2017).

No Brasil, a educação é tida constitucionalmente como uma política prioritária e como um direito social, e tendo em vista que considerável parcela da população brasileira não possui recursos para despender com essa finalidade, e que tampouco existe um adequado sistema de crédito que viabilize tal investimento, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um piso de dispêndios públicos em educação (BRASIL, 1988; MORAES; POLIZEL; CROZATTI, 2017).

Para além do piso constitucional, segundo dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é o terceiro país que mais investiu, proporcionalmente, em educação no ano de 2013, valor que corresponde a 16% do gasto público total do país, e que fica significativamente acima da média de 11% dos países-membros e parceiros da OCDE (OECD, 2014).

Entretanto, mesmo com os consideráveis recursos destinados à educação, os estudantes brasileiros não têm alcançado resultados positivos em avaliações nacionais e internacionais de desempenho escolar, como o Exame Nacional do Ensino Médio, organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e o Programme for International Student Assessment (Pisa), conduzido pela OCDE (INEP, 2017; MATOS; FERRÃO, 2016; OECD, 2014; OECD, 2016; VIGGIANO; MATTOS, 2013).

Além disso, o país ainda enfrenta problemas como o analfabetismo – entendido como a condição do indivíduo que não sabe ler e escrever – e o analfabetismo funcional – compreendido como a situação de instrução de alguém que assina o próprio nome ou é capaz de fazer cálculos simples e ler palavras e frases isoladas, mas não consegue interpretar o sentido dos textos nem usar a leitura e a escrita para se desenvolver pessoalmente ou suprir suas demandas sociais (BRAGA; MAZZEU, 2017; FREIRE; BARBOSA, 2011; LORENZO, 2007; OLIVEIRA et al., 2017; RIBEIRO, 1997).

Destarte, é imperioso que os gestores públicos revisitem periodicamente a questão da alocação dos esforços, pecuniários ou não, dirigidos às mais diferentes políticas públicas – inclusive, e especialmente, à educação, haja vista sua relevância capital –, de modo a perceber o leque de possibilidades existentes, definir quais ações influenciam positiva ou negativamente nos resultados e, portanto, que iniciativas devem ser implementadas.

Em tal contexto, partindo da perspectiva da relevância da educação para o desenvolvimento econômico e social de um estado, a presente pesquisa tem por objetivo avaliar a eficiência relativa da educação municipal cearense.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Por constituir o alicerce da educação formal do indivíduo, a educação básica assume especial relevância para a redução da pobreza, o aumento de produtividade e, por consequência, o crescimento econômico, já que possibilita a mínima instrumentalização do indivíduo para ingresso e manutenção no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1996; CURY, 2008; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Para fins organizacionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) indicou as prioridades de cada esfera de poder no que tange à edu-

cação. Aos municípios coube, com a contribuição técnica e financeira da União e do estado, primordialmente e sem prejuízo de outras competências, ofertar “a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência” (art. 11, V) (BRASIL, 1996).

Em que pese os diferentes focos dos entes estatais, os sistemas de ensino municipal, estadual e federal devem atuar de forma colaborativa, cabendo à União organizar e coordenar a política nacional de educação, além de exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva (FERREIRA, 2015).

Ocorre que essa percepção do melhor aproveitamento dos recursos alocados – financeiros ou não – depende de uma visão panorâmica da realidade educacional, o que, inevitavelmente, deverá passar por uma avaliação das políticas educacionais.

Especificamente no Brasil, embora desde os anos 1930 já existisse interesse na criação de um sistema nacional de avaliação educacional, com sementes em esboços de pesquisa e planejamento educacional, a efetiva proposta para criação do sistema só veio a se concretizar em fins dos anos 1980 (BONAMINO; SOUSA, 2012; COELHO, 2008).

A proposta citada ensejou a implementação, em 1990, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), coordenado pelo Inep. O Saeb articula um conjunto de ações voltadas à qualidade do ensino e da aprendizagem, bem como a coleta, a sistematização e a análise de dados sobre os ensinos fundamental e médio, de modo a monitorar a qualidade da educação básica brasileira e reorientar as políticas educacionais (FERNANDES, 2016; FERRÃO et al., 2001; KARINO; VINHA; LAROS, 2014).

Todavia, a implementação de avaliações de eficiência dependerá de instrumentos e métodos aptos a tal finalidade. Isso porque a estimativa de um índice de eficiência pode ser feita com base em técnicas paramétricas e não paramétricas. Enquanto as primeiras – mais tradicionais – são balizadas em uma função de produção, como a de insumos e a de resultados, as segundas não estabelecem essa relação funcional, pois estão baseadas no conceito de fronteiras de eficiência (MARIANO; REBELATTO, 2010; ROSANO-PEÑA, 2012; WILBERT; D’ABREU, 2013).

Uma das metodologias não paramétricas é a Análise Envoltória de Dados

(do inglês Data Envelopment Analysis – DEA), técnica de programação linear cujo objetivo é mensurar o desempenho de diferentes unidades tomadoras de decisão (Decision Making Units – DMU), quando a existência de múltiplas entradas e múltiplas saídas torne difícil a comparação (COELLI, 1998; MARIANO; ALMEIDA; REBELATTO, 2006).

A DEA foi introduzida na literatura em 1978, por Charnes, Cooper e Rhodes, através do modelo CRS (Constant Returns to Scale) e, em pós, revisitada por Banker, Charnes e Cooper, que, em 1984, criaram um segundo modelo, denominado VRS (Variable Returns of Scale), sendo estes os dois modelos clássicos de aplicação do DEA (BENICIO; MELLO, 2015; KAKIHARA; SILVA; POKER JUNIOR, 2016; MARIANO; REBELATTO, 2010).

Referidos modelos se diferenciam na medida em que o primeiro trabalha com um modelo de programação linear em retornos constantes de escala, significando que qualquer alteração nas entradas necessariamente repercutirá nas saídas; ao passo que o segundo contempla retornos de escala variáveis (PESSANHA et al., 2013).

A DEA calcula um índice de eficiência de unidades tomadoras de decisão com base em uma ponderação entre insumos (inputs) e resultados (outputs), e o utiliza como padrão comparativo para o cálculo de eficiência das demais unidades organizacionais (ALMEIDA; GASPARINI, 2011; SOUSA JÚNIOR; NOBRE JÚNIOR; PRATA, 2008). Objetiva, dessa maneira, identificar as DMU que melhor aproveitem os insumos na produção de resultados. Assim, a DEA pode estar orientada a inputs, quando a ideia é a manutenção dos produtos com menos insumos; ou a outputs, quando o objetivo é que, com as mesmas entradas, exista uma majoração dos resultados.

Perscrutando o estado da arte no que se refere à eficiência em educação pública, percebe-se que a relevância da educação para a evolução dos povos, bem como a necessidade de melhor aproveitamento dos recursos públicos alocados nesse tipo de despesa, faz com que vários estudiosos, tanto no Brasil quanto no exterior, venham se debruçando sobre a problemática da eficiência dos gastos públicos em educação (AFONSO; KAZEMI, 2016; BURNEY et al., 2011; DIAS; MARIANO; CUNHA, 2017; DIAZ, 2012; OBI; OBI, 2014; QI, 2016; SILVA FILHO et al., 2016; WILBERT; D'ABREU, 2013).

Nessa linha, convém destacar a pesquisa de Machado Jr., Irffi e Benegas (2011), que tratou da eficiência de municípios cearenses no que se refere à educa-

ção, à saúde e à assistência social no exercício de 2005, igualmente por meio do DEA, embora com outros inputs e outputs. Assim, converge com a presente pesquisa tanto com relação à metodologia utilizada (Análise Envoltória de Dados) quanto com relação à população, que também está delimitada nos municípios do estado do Ceará, divergindo, no entanto, quanto às variáveis utilizadas.

3 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos ou fins, tem-se uma pesquisa descritiva, uma vez que se observam as características da educação em municípios cearenses no que se refere aos seus índices de eficiência relativa (GIL, 2002; GRAY, 2012; VERGARA, 1990). Sobre os meios ou procedimentos, trata-se de pesquisa documental, já que os dados foram compilados das mais diferentes fontes documentais, conforme será demonstrado nos tópicos subsequentes. (GIL, 2002; VERGARA, 1990). Com relação à abordagem do problema, o estudo assume um enfoque quantitativo, visto que são mensurados os níveis de eficiência relativa dos municípios com relação à educação (RICHARDSON, 1999).

Utiliza-se o método DEA, cuja aplicação passa, necessariamente, por três etapas, quais sejam: (a) a identificação das DMU; (b) a seleção das variáveis (inputs e outputs) relevantes e apropriadas ao estudo; e (c) a aplicação do modelo DEA adequado (FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008; LINS; MEZA, 2000).

Quanto à primeira etapa, pretendeu-se fazer uma análise censitária sobre os municípios do estado do Ceará. Assim, foram buscados dados de todos os 184 municípios cearenses. Todavia, quatro deles – Caridade, Horizonte, Icapuí e Paraipaba – foram excluídos da pesquisa em razão da omissão em parte das informações.

Ato contínuo, intencionando avaliar a eficiência relativa dos municípios cearenses em relação à educação, foram selecionados fatores que pudessem repercutir sobre o desempenho escolar, os quais restam compilados no Quadro 1.

Quadro 1: Inputs e outputs utilizados

Inputs	Outputs
Gasto por aluno Índice de Desenvolvimento Social (IDS) Estimativa populacional Produto Interno Bruto (PIB) municipal per capita Média de horas-aula diária Percentual de funções docentes com ensino superior	Notas Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 4ª e 5ª séries Notas Ideb 8ª série e 9º ano

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Tendo em vista que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é disponibilizado a cada dois anos, buscou-se o resultado mais recente disponível no momento da coleta dos dados, o do ano de 2015. Nessa linha, fixou-se a busca pelos demais dados do mesmo período, tendo em vista que, logicamente, resultados posteriores de fatores/índices diversos podem ter sofrido influência da eficiência da educação em 2015, mas a recíproca não é verdadeira, ou seja, a eficiência da educação de 2015 não pode ter sido influenciada por resultados diversos posteriores.

Após a coleta, os dados foram compilados em planilha eletrônica com resultados separados conforme os 180 municípios estudados.

Objetivando analisar uma possível conexão entre as variáveis propostas, capaz de viciar os resultados, foi efetivado o teste de correlação linear de Pearson (r), que utiliza estatística para medir a força, a intensidade ou o grau de relação linear entre duas variáveis aleatórias (LIRA; CHAVES NETO, 2006; SCHRIPPE et al., 2015). Para análise dos coeficientes de correlação, foram utilizados os parâmetros de Devore (2006), indicados na Tabela 1.

Tabela 1: Coeficiente de correlação de Pearson

r	Definição
0 a 0,19	Correlação bem fraca
0,20 a 0,39	Correlação fraca
0,40 a 0,69	Correlação moderada
0,70 a 0,89	Correlação forte
0,90 a 1	Correlação muito forte

Fonte: Devore (2006).

Assim, à luz dos dados contidos na Tabela 1, assevera-se que inexistiu “correlação muito forte” entre os fatores utilizados, ocorrência que, acaso existente, poderia fazer com que fatores diversos fossem entendidos como um mesmo fator, o que demandaria o afastamento de algum deles da modelagem (BARROS, 2017).

A correlação mais significativa foi observada entre os outputs “Notas Ideb 4ª e 5ª séries” e “Notas Ideb 8ª série e 9º ano”, com índice de 0,708, o que, inclusive, considera-se natural, diante da natureza dos fatores, ambos relativos a avaliações educacionais. Além disso, como esses fatores são atinentes a resultados, e o índice de eficiência relativa é calculado a partir da relação de insumos com resultados, e não de insumos ou resultados entre si, tal correlação não é suficiente para prejudicar a utilização dos fatores. Dessa forma, frente à inexistência de níveis de correlação muito forte, opta-se pela permanência dos fatores.

Com os dados compilados, procedeu-se ao cálculo da eficiência relativa por meio do software Data Envelopment Analysis versão 2.1, utilizando a metodologia DEA-VRS. Em seguida, os resultados de eficiência foram dispostos em ordem decrescente e classificados conforme o índice encontrado, tendo por base a classificação de Barros (2017), disposta na Tabela 2.

Tabela 2: Categorização do grau de eficiência relativa

Categoria	Discriminação
Muito baixa	$a \leq 50\%$
Baixa	$50\% < a \leq 80\%$
Média	$80\% < a \leq 99,9\%$
Alta	$a = 100\%$

Fonte: Barros (2017).

Em paralelo foram evidenciados os resultados sobre o retorno de escala das DMU, de modo a indicar o potencial de melhoria das unidades, bem como identificar os municípios que estão no “ponto ótimo”, considerados eficientes e com retornos constantes de escala. Ato contínuo, procedeu-se a uma análise da distribuição geográfica dos municípios considerados eficientes, tendo por base as regiões cearenses dispostas na legislação estadual (CEARÁ, 2015).

Ao fim, realizou-se teste de correlação dos fatores utilizados e dos índices de eficiência relativa, de modo a verificar as variáveis mais intimamente ligadas aos resultados, bem como o exame dos benchmarks, avaliando quais DMU podem servir de parâmetro para as unidades não eficientes melhorarem seus índices.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

À luz da análise DEA e da classificação de Barros (2017), percebe-se a predominância de municípios com eficiência baixa, que totalizam 88 DMU, ou 48,89% da amostra. Em segundo lugar, destacam-se os municípios com eficiência média, que somam 50 DMU ou 27,78%. Por fim, há os municípios eficientes, que totalizam 42 DMU, ou 23,33%. Nenhum município foi considerado com eficiência muito baixa. É o que sinaliza a Tabela 3.

Tabela 3: Níveis de eficiência

Nível de eficiência	Nº de municípios	Municípios
Eficiência alta $a = 100\%$	42 (23,33%)	Acopiara, Altaneira, Antonina do Norte, Arneiroz, Baixo, Boa Viagem, Brejo Santo, Campos Sales, Cariré, Carnaubal, Cruz, Deputado Irapuan Pinheiro, Ererê, General Sampaio, Graça, Granja, Granjeiro, Guaramiranga, Ipueiras, Itapiúna, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, Massapê, Meruoca, Milhã, Miraima, Morrinhos, Nova Olinda, Pacujá, Parambu, Pentecoste, Piquet Carneiro, Pires Ferreira, Poranga, Porteiras, Potiretama, Salitre, São João do Jaguaribe, Senador Sá, Sobral, Tururu e Umari
Eficiência média $80\% < a \leq 99.9\%$	50 (27,78%)	Frecheirinha, Saboeiro, Independência, Alcântaras, Camocim, Monsenhor Tabosa, Groairas, Coreaú, Cascavel, Novo Oriente, Itaiçaba, Amontada, Itarema, Palhano, Quiterianópolis, São Gonçalo do Amarante, Ocara, Alto Santo, Reriutaba, Ararendá, Varjota, Redenção, Aratuba, Itatira, Penaforte, Tauá, Itapajé, Mucambo, Irauçuba, Bela Cruz, Russas, Ipaporanga, Tarrafas, Maranguape, Quixeramobim, Viçosa do Ceará, Acaraú, Forquilha, Apuiarés, Barroquinha, Aiuaba, Jati, Uruoca, Assaré, Banabuiú, Paracuru, Ubajara, Tabuleiro do Norte, Jardim, Caririaçu

Tabela 3: Níveis de eficiência (continuação)

Nível de eficiência	Nº de municípios	Municípios
Eficiência baixa 50% < a ≤ 80%	88 (48,89%)	Araripe, Moraújo, Uruburetama, Jaguaruana, Milagres, Solonópole, Pedra Branca, Marco, Pindoretama, Jucás, Acarape, Pacoti, Santana do Cariri, Mulungu, Hidrolândia, Cariús, Paramoti, São Benedito, Farias Brito, Pereiro, Quixelô, Jaguaretama, Guaraciaba do Norte, Chaval, Santa Quitéria, Umirim, Croatá, Quixeré, Eusébio, Tianguá, Itapipoca, Beberibe, Missão Velha, Aurora, Catunda, Ibicuitinga, Palmácia, Fortim, Abaiara, Crateús, Mombaça, Barreira, Quixadá, Icó, São Luís do Curu, Barbalha, Ibareta, Tejuçuoca, Mauriti, Santana do Acaraú, Cedro, Canindé, Madalena, Orós, Jaguaribe, Aracoiaba, Capistrano, Maracanaú, Chorozinho, Ibiapina, Pacatuba, Aquiraz, Limoeiro do Norte, Nova Russas, Trairi, Pacajus, Lavras da Mangabeira, Barro, Iguatu, Várzea Alegre, Caucaia, Tamboril, Juazeiro do Norte, Ipaumirim, Aracati, Crato, Itaitinga, Choró, Catarina, Fortaleza, Jaguaribara, Morada Nova, Guaiúba, Iracema, Senador Pompeu, Ipu, Baturité, Potengi

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A média geral de eficiência do conjunto de DMU foi de 83,6%, sinalizando uma eficiência geral média. Nesse ponto, configura-se clara melhoria nos índices de eficiência educacional, especialmente considerando o estudo de Machado Jr., Irffi e Benegas (2011), que analisou, dentre outros aspectos, a eficiência na educação municipal do Ceará no ano de 2005 e detectou uma média geral de apenas 20,6%.

O modelo de retornos variáveis de escala pode ser constante (crs), crescente (irs) ou decrescente (drs). O primeiro, considerado ideal, é conformado quando um aumento nos insumos gera aumento proporcional na produção, sem desperdícios. O segundo fica configurado quando o aumento dos insumos gera um aumento nos resultados maior que o proporcional. O terceiro ocorre quando o aumento de resultados decorrente do aumento de insumos é menor que o proporcional (COELLI, 1998; VECCHIA, 2014).

A Tabela 4 compila os quantitativos de retorno de escala das unidades analisadas.

Tabela 4: Eficiência técnica versus tipo de retorno de escala

	DMU com eficiência técnica	DMU com ineficiência técnica
Constante (crs)	25	60
Crescente (irs)	17	40
Decrescente (drs)	0	38

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A Tabela 4 denota que eficiência relativa não está necessariamente ligada a retornos constantes de escala, não obstante seja esse o cenário considerado ideal para a unidade (VECCHIA, 2014), tanto que apenas 25 das 42 DMU eficientes tiveram retornos constantes de escala. Para essas unidades, insumos e produtos estão proporcionais, isto é, estão laborando em uma situação de máximo aproveitamento, sem desperdícios.

Esta condição foi alcançada pelos municípios de Acopiara, Altaneira, Brejo Santo, Cariré, Carnaubal, Deputado Irapuan Pinheiro, General Sampaio, Granja, Granjeiro, Guaramiranga, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, Massapê, Meruoca, Milhã, Morrinhos, Nova Olinda, Pacujá, Piquet Carneiro, Pires Ferreira, Porteiras, Potiretama, São João do Jaguaribe, Sobral e Tururu.

Partindo para uma perspectiva geográfica, tem-se que a Lei Complementar Estadual nº 154/2015 divide os municípios cearenses em 14 territórios para fins de planejamento (CEARÁ, 2015). Tal separação objetiva aperfeiçoar as atividades de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas, de forma que o planejamento regional se torne mais eficaz, considerando as vocações de cada região de forma individualizada (IPECE, 2015).

Considerando referida divisão, a Tabela 5 demonstra a distribuição geográfica dos municípios componentes da amostra e sua classificação em níveis de eficiência relativa. Ademais, sinaliza-se o percentual de municípios eficientes dentro do total de municípios analisados da referida região, dispondo as regiões em forma de ranking, segundo os resultados de eficiência.

Tabela 5 – Distribuição geográfica dos municípios conforme eficiência relativa

Rank	Região	Alta	Média	Baixa	Total	% da eficiência regional
1	Sertão de Sobral	8	8	2	18	44,44
2	Sertão dos Inhamuns	2	3	0	5	40
3	Litoral Norte	5	6	2	13	38,46
4	Litoral Oeste / Vale do Curu	4	4	4	12	33,33
5	Cariri	8	15	6	29	27,59
6	Centro Sul	3	1	9	13	23,08
6	Sertão Central	3	2	8	13	23,08
8	Sertão de Canindé*	1	1	3	5	20
8	Vale do Jaguaribe	3	4	8	15	20
10	Maciço de Baturité	2	3	8	13	15,38
10	Sertão dos Crateús	2	5	6	13	15,38
12	Serra da Ibiapaba	1	2	6	9	11,11
13	Litoral Leste*	0	1	4	5	0
13	Grande Fortaleza**	0	4	13	17	0

*Um município da região foi excluído da amostra. **Dois municípios da região foram excluídos da amostra.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Na Tabela 5, vê-se que o Sertão de Sobral foi a região com melhores resultados de eficiência. Isso porque, apesar de ter oito municípios considerados eficientes – tal qual a região do Cariri –, possui menos edilidades, o que faz com que o resultado seja proporcionalmente mais expressivo. Os piores resultados ficaram com as regiões Litoral Leste e Grande Fortaleza, que não tiveram nenhum município considerado eficiente.

Com o fito de identificar quais fatores apresentam vinculação mais intensa com os resultados de eficiência, foi realizada análise de correlação entre as variáveis e os índices de eficiência relativa. Em tal viés, aplicou-se o teste de correlação Spearman's Rho, que é um teste estatístico não paramétrico, sendo o coeficiente mais antigo e conhecido para calcular o coeficiente de correlação entre variáveis mensuradas em nível ordinal, chamado também de coeficiente de correlação por postos de Spearman, designado “Rho” (BAUER, 2007; LIRA; CHAVES NETO, 2006).

A Tabela 6 apresenta a correlação entre cada um dos fatores adotados e o índice de eficiência relativa calculado.

Tabela 6: Análise de correlação sobre os fatores e os índices de eficiência relativa

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Sperman's rho	Correlation Coefficient	,593*	,583*	-,224*	-,184*	-,367*	-,339*	-,237*	-,314*
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,003	,013	,000	,000	,001	,000
	N	180	180	180	180	180	180	180	180

(1) notas Ideb 4^a e 5^a séries; (2) notas Ideb 8^a série e 9^o ano; (3) custo por aluno (4) Índice de Desenvolvimento Social; (5) estimativa populacional; (6) PIB municipal per capita; (7) média horas-aula diária; (8) percentual de funções docentes com ensino superior.

*Correlação é significativa a 0,01.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O exame da intensidade dos resultados da correlação de Spearman contidos na Tabela 6 foi feito conforme critérios dispostos na Tabela 7.

Tabela 7: Coeficiente de correlação de Spearman

r	Definição
0 a 0,25	Correlação muito fraca
0,25 a 0,50	Correlação fraca
0,50 a 0,75	Correlação moderada
0,75 a 0,90	Correlação forte
0,90 a 1	Correlação muito forte

Fonte: Murphy, La Torre e Schochat (2013).

Confrontando os dados da Tabela 6 com os intervalos da Tabela 7, tem-se que o único caso de correlação moderada dos índices de eficiência relativa foi com os resultados Ideb, que ficaram acima de 0,5 (MURPHY, LA TORRE; SCHOCHAT, 2013). Ademais, o sinal positivo assevera que esta correlação é positiva, isto é, que as notas Ideb e os índices de eficiência relativa crescem no mesmo sentido.

Destaca-se, outrossim, que os demais fatores utilizados na pesquisa – custo

por aluno, IDS, estimativa populacional, PIB municipal per capita, média horas-aula diária e percentual de funções docentes com ensino superior – apresentaram correlação negativa com os índices de eficiência relativa, denotando que enquanto tais fatores crescem, a eficiência técnica diminui.

Em que pese a função alocativa ser uma das formas mais palpáveis de atuação estatal, a correlação deste fator com os resultados de eficiência relativa, embora estatisticamente relevante, foi considerada muito fraca (MURPHY, LA TORRE; SCHOCHAT, 2013).

Essa correlação negativa vai ao encontro de vários estudos pretéritos, que têm concluído que maiores gastos não são necessariamente acompanhados de melhoria da eficiência educacional (FABRE; SCHLUP; PANDINI, 2017; FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008; FLORES, 2016; MORAES, POLIZEL; CROZATTI, 2017; SAVIAN; BEZERRA, 2013; SCHERER et al., 2016; ZOGHBI et al., 2011).

Dos 24 municípios que mais despenderam recursos financeiros por aluno (acima de R\$ 8 mil), apenas dois atingiram a fronteira de eficiência: Pacujá e Morrinhos, enquanto 18 DMU ficaram com eficiência considerada baixa (entre 50,1% e 80%) (BARROS, 2017). Isso demonstra que, de fato, não está se configurando uma relação positiva entre aumento de gastos e índices de eficiência, isto é, os recursos poderiam ser mais bem utilizados.

A gestão dos recursos financeiros deve ser feita de modo a otimizar e maximizar os resultados, considerando as particularidades dos municípios, que têm demandas, prioridades e recursos distintos (COSTA et al., 2015).

Noutra frente, indicadores socioeconômicos como IDS e PIB per capita são uma das formas mais comuns de analisar o desenvolvimento de uma região (AREND; ORLOWSKI, 2006). Eles podem ter uma função meramente informativa, avaliativa, normativa ou decisória, uma vez que servem de referência para implementar objetivos, metas e estratégias (SIEDENBERG, 2003). Com relação à educação, as condições socioeconômicas tendem a ter repercussão direta sobre a área, independente do gasto público alocado (SAVIAN; BEZERRA, 2013).

A correlação com o IDS foi classificada como muito fraca (a menor de todas) (MURPHY; LA TORRE; SCHOCHAT, 2013). Já o PIB municipal per capita ficou um patamar acima, dentro do intervalo de correlação fraca, sendo, no entanto, o input com a segunda correlação mais significativa. Ambas as correlações, entretanto, foram negativas.

Os municípios com maior PIB municipal per capita não alcançaram a fronteira de eficiência. São eles: Eusébio, São Gonçalo do Amarante e Maracanaú. Com relação ao IDS, todos os municípios variaram entre 0,6 e 0,9, e DMU com diferentes valores atingiram 100% de eficiência relativa. Ou seja, tal qual vislumbrado com o PIB, um alto IDS não necessariamente reverteu em bons resultados na educação.

Em tal viés, corrobora-se estudos como o de Romero e Fortes (2007) que, ao examinar o desenvolvimento humano – incluindo questões educacionais – das cidades mineiras com mais de 50 mil habitantes, concluíram que vários municípios utilizam mal o PIB para promover educação e saúde à população.

Vislumbrou-se ainda uma associação negativa entre eficiência relativa e densidade populacional, a qual, aliás, foi a mais significativa entre os insumos da pesquisa, ficando, entretanto, no intervalo de correlação fraca (MURPH; LA TORRE; SCHOCHAT, 2013).

Os resultados estatísticos relacionados à densidade populacional são corroborados quando se percebe que os dez municípios de menor estimativa populacional foram considerados eficientes. Enquanto isso, na extremidade oposta, considerando os dez municípios com maior população, apenas Sobral foi considerado eficiente. Nessa linha, são ratificadas as conclusões de Klering, Kruehl e Stranz (2013), ao passo que se diverge dos estudos de Moraes, Polizel e Crozatti (2017) e de Almeida e Gaspari (2011).

Com relação ao aproveitamento dos recursos humanos – evidenciados pelos fatores média horas-aula diária e percentual de funções docentes com ensino superior – tem-se correlação muito fraca e fraca, respectivamente (MURPH; LA TORRE; SCHOCHAT, 2013). Além disso, tal qual os demais insumos da pesquisa, esses fatores apresentaram correlação negativa.

A ampliação da permanência em sala de aula encontra justificativa nos benefícios oferecidos diretamente aos alunos e à sociedade como um todo, já que permite a ampliação e o aprofundamento dos conteúdos curriculares, possibilitando que os pais e responsáveis pelos alunos possam ingressar/permanecer no mercado de trabalho no horário escolar (SANT'ANNA, 2012). Entretanto, estudos pretéritos divergem quanto à relação entre melhora do desempenho escolar e maior carga horária.

Alves, Passador e Noronha (2007) e Soares e Sátyro (2008) concluíram que a majoração da permanência do aluno na escola melhora o desempenho escolar. Noutro viés, Gomes, Bresciani e Amorim (2016), ao tratar de escolas de tempo integral, apontaram que por vezes estas apresentam resultados piores que escolas de tempo parcial, pois, apesar de possuírem estruturas para acolher crianças por longos períodos, fal-

tam-lhes adaptações físicas, operacionais e de recursos humanos para dar conta do atendimento de seu propósito. Além disso, as grades horárias seriam mal articuladas, de modo que o tempo acrescido seria preenchido com atividades recreacionais disruptivas nas atividades do ensino.

No caso dos municípios cearenses, observou-se que, dos 11 municípios que ofertaram carga horária média diária igual ou superior a cinco horas, apenas dois alcançaram a fronteira de eficiência: Graça e São João do Jaguaribe. Isso parece sinalizar um baixo aproveitamento real desse tempo “a mais” que o aluno passa na escola. Ou seja, o tempo acrescido não está sendo convertido em aprendizado e eficiência educacional.

A qualificação docente instrumentaliza o professor para melhor desempenhar suas atividades e, por consequência, aperfeiçoar a educação. Nessa linha, Motté e Oliveira (2017) concluem que a literatura defende que a qualificação dos professores se relaciona positivamente tanto com a qualidade quanto com a eficiência do sistema de ensino. Delgado (2008), por sua vez, aponta a presença de professores com nível superior como recurso mais importante para a eficiência educacional, embora os dados de sua pesquisa não tenham conseguido captar tal repercussão.

Os dados desta pesquisa não mostraram melhor aproveitamento dessa mão de obra qualificada pelos municípios cearenses. Isso fica ainda mais claro quando se observa que, dos dez municípios com maior percentual de funções docentes com ensino superior, apenas Pacujá atingiu a fronteira de eficiência, enquanto entre os dez municípios com menores resultados nesse fator, oito foram considerados eficientes.

O Quadro 2 sistematiza os fatores com seus resultados de correlação, as evidências observadas quanto aos dados das unidades analisadas e as conclusões que se pode tirar dessas ponderações.

Quadro 2: Síntese da análise dos fatores de eficiência educacional

Fator	Correlação	Evidências	Conclusões
Notas Ideb 4ª e 5ª séries e Notas Ideb 8ª série e 9º ano	,593* e ,583*	Todos os municípios apresentaram variação percentual entre valor real e alvo.	Todos os municípios precisam, em menor ou maior grau, maximizar seus resultados no Ideb.

Quadro 2: Síntese da análise dos fatores de eficiência educacional (continuação)

Fator	Correlação	Evidências	Conclusões
Custo por aluno	-,224*	Dos 24 municípios que mais despenderam recursos financeiros por aluno (acima de R\$ 8 mil), apenas dois atingiram a fronteira de eficiência, e 18 ficaram com eficiência considerada baixa.	Maiores gastos não são necessariamente acompanhados de eficiência educacional. Ratificam-se os resultados de Fabre, Schlup e Pandini (2017); Fazia, Jannuzzi e Silva (2008); Flores (2016); Moraes, Polizel e Crozatti (2017); Savian; Bezerra (2013); Scherer et al. (2016); Zoghbi et al. (2011).
Índice de Desenvolvimento Social	-,184*	Todos os municípios variaram entre 0,6 e 0,9, e DMU com diferentes valores atingiram 100% de eficiência relativa.	Um alto IDS não necessariamente implica bons resultados na educação.
Estimativa populacional	-,367*	Os dez municípios de menor estimativa populacional analisados foram considerados eficientes. Entre os dez municípios com maior população, apenas Sobral foi considerado eficiente.	Os municípios de menor porte obtiveram melhores índices de eficiência relativa. Corroboram-se os resultados de Klering, Kruehl e Stranz (2013) e Mattei e Bezerra (2018). Diverge-se das conclusões de Almeida e Gaspari (2011) e de Moraes, Polizel e Crozatti (2017).
PIB municipal per capita	-,339*	Os municípios com maior PIB municipal per capita não alcançaram a fronteira de eficiência.	O PIB pode estar sendo mal aproveitado para promoção de educação à população. Ratificam-se os resultados de Romero e Fortes (2007).
Média horas-aula diária	-,237*	Dos 11 municípios que ofertaram carga horária média diária igual ou superior a cinco horas, apenas dois alcançaram a fronteira de eficiência.	O tempo acrescido na escola parece não estar sendo convertido em aprendizado e eficiência educacional. Corroboram-se os resultados de Gomes, Bresciani e Amorim (2016) e diverge-se de Alves, Passador e Noronha (2007).

Quadro 2: Síntese da análise dos fatores de eficiência educacional (continuação)

Fator	Correlação	Evidências	Conclusões
Percentual de funções docentes com ensino superior	-,314*	Dos dez municípios com maior percentual de funções docentes com ensino superior, apenas Pacujá atingiu a fronteira de eficiência, enquanto no conjunto dos dez municípios com menores percentuais, oito foram considerados eficientes.	Essa mão de obra especializada pode estar sendo mal aproveitada ou pode estar repercutindo sobre níveis educacionais mais avançados, conforme defendido por Amaral e Menezes-Filho (2008).

*Correlação é significativa a 0,01.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Tendo em conta que os fatores analisados podem ser mais bem aproveitados com a observação e a adoção de “práticas-modelo” utilizadas por unidades consideradas eficientes, foi realizado exame dos benchmarks das unidades que não alcançaram a fronteira de eficiência relativa.

A indicação de benchmarks para as DMU ineficientes é considerada uma das características gerenciais mais relevantes dos modelos DEA clássicos (LIMA et al., 2016; MELLO et al., 2003). Isso porque o benchmark funciona como um parâmetro de referência, indicando o que precisa ser modificado em inputs e outputs para que as unidades ineficientes se tornem eficientes (CAVALCANTE; FARRIA, 2009; LOPES; LORENZETT; PEREIRA, 2011).

Assim, foram quantificadas as indicações de cada uma das DMU eficientes como benchmark para unidades ineficientes. Os resultados demonstraram que das 42 unidades eficientes, apenas 25 foram apontadas como benchmarks para as DMU ineficientes.

Embora tenham alcançado a fronteira de eficiência, as DMU Arneiroz, Baixio, Boa Viagem, Ererê, Graça, Granjeiro, Ipueiras, Itapiúna, Massapê, Nova Olinda, Pacujá, Parambu, Pentecoste, Poranga, Porteiras, Potiretama e Umari não foram consideradas modelos para nenhuma das 138 unidades ineficientes. Pires Ferreira é a DMU mais vezes indicada como referência, aparecendo como benchmark para 108 das 138 DMU ineficientes. Em seguida tem-se o município de Brejo Santo, com 88 indicações, e Jijoca de Jericoacoara, apontada como benchmark para 77 unidades, sinalizando que tais municípios são os que podem ser referência para o maior número de unidades.

5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo geral avaliar a eficiência relativa da educação em municípios cearenses. Para tanto, foi utilizada a metodologia Análise Envoltória de Dados (DEA), uma técnica de programação linear utilizada para medir o desempenho de diferentes unidades tomadoras de decisão quando a existência de múltiplas entradas e múltiplas saídas torna difícil a comparação.

Os resultados revelaram que a eficiência relativa média dos municípios cearenses foi de 83,6%, o que é considerado uma eficiência geral média, que pode ser melhorada. Além disso, entre as unidades analisadas predominaram municípios com eficiência baixa, que totalizaram 88 DMU, ou 48,89% da amostra. Em segundo lugar, somando 50 DMU, ou 27,78%, estão os municípios com eficiência média. Por fim, há os municípios eficientes, 42 DMU, ou 23,33%. Nenhum município apresentou eficiência muito baixa.

No modelo de retornos variáveis de escala adotado na pesquisa, 25 das 42 DMU eficientes tiveram retornos constantes de escala. Para essas unidades, insumos e produtos mostram-se proporcionais, isto é, estão laborando em uma situação de máximo aproveitamento, sem desperdícios. As 17 unidades eficientes residuais obtiveram retorno crescente, sinalizando que um incremento nos insumos gera resultados superiores aos proporcionais, o que ocorre quando a DMU, apesar de ter alcançado a fronteira de eficiência relativa, opera abaixo da capacidade ótima, ou seja, ainda apresenta potencial de melhoria.

Entre as DMU ineficientes, predominou o retorno constante de escala, denotando que resultados positivos deverão ser precedidos por incremento proporcional nos insumos. Para DMU ineficientes, os retornos crescentes demonstram-se mais favoráveis na medida em que resultados positivos são alcançados com um aumento menor que o proporcional nos insumos.

Em uma perspectiva geográfica, Sertão de Sobral foi a que obteve melhores resultados de eficiência, com 44,44% de seus municípios com 100% de eficiência. A região foi seguida pelo Sertão dos Inhamuns (40% de municípios eficientes) e pelo Litoral Norte (38,46% dos municípios eficientes). Os piores resultados ficaram com as regiões Litoral Leste e Grande Fortaleza, que não tiveram nenhum município considerado eficiente.

Dentre os fatores adotados na presente pesquisa, o teste de correlação Spearman's Rho evidenciou que as correlações mais significativas dos índices de

eficiência relativa foram com os resultados Ideb, que ficaram acima de 0,5. Ademais, o sinal positivo assevera que esta correlação é positiva, isto é, que as notas Ideb e os índices de eficiência relativa crescem no mesmo sentido.

Quanto aos insumos – custo por aluno, IDS, estimativa populacional, PIB municipal per capita, média horas-aula diária e percentual de funções docentes com ensino superior –, todos apresentaram correlação negativa com os índices de eficiência relativa, e em valores menores que os pertinentes aos outputs. Nessa linha, a correlação mais intensa foi com o fator estimativa populacional (-,367), seguido de PIB municipal per capita (-,339) e percentual de funções docentes com ensino superior (-,314).

Todos os municípios ineficientes, sem exceção, apresentaram variação percentual entre os valores reais e de alvo quanto aos outputs da pesquisa – Notas Ideb 4ª e 5ª séries e Notas Ideb 8ª série e 9º ano – o que demonstra que todas as unidades ineficientes precisam, em menor ou maior grau, melhorar seus resultados no Ideb.

Além disso, o método DEA apresentou os benchmarks dos municípios considerados ineficientes. A DMU mais citada como referência foi Pires Ferreira, indicada como benchmark para 108 das 138 DMU ineficientes (78,26%), seguida por Brejo Santo, com 88 indicações, e Jijoca de Jericoacoara, apontada como benchmarks para 77 unidades.

A DEA viabilizou o atendimento dos objetivos da pesquisa, permitindo compreender nuances da eficiência relativa da educação municipal cearense. O método possibilitou, ademais, observar relevante potencial de melhoria dos resultados educacionais dos municípios cearenses, e concluir que essa melhoria independe de fatores como porte do município ou recursos disponíveis. Nesse diapasão, haja vista a relevância da educação para o desenvolvimento econômico e social de uma comunidade, os achados da pesquisa podem colaborar com o aprimoramento da gestão da educação de municípios cearenses.

Como limitação do estudo, destaca-se que, após a fase de coleta e exploração dos dados, foram disponibilizadas as Notas Ideb 2017, que permitiriam uma análise mais atualizada da realidade da educação, especialmente após a crise econômica vivida pelo país, que pode ter reduzido os índices de eficiência encontrados nesta pesquisa.

Desse modo, para estudos futuros, recomenda-se replicar a presente pesquisa com dados de 2017, de modo a fazer um exame comparativo sobre a educa-

ção antes e após a crise econômica brasileira. Além disso, sugere-se uma pesquisa qualitativa dos resultados do Ideb de forma a evidenciar como cada fator pode ser mais bem aproveitado na educação dos municípios.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; KAZEMI, M. Assessing public spending efficiency in 20 OECD countries. In: BÖKEMEIER, B.; GREINER, A. (ed.). **Inequality and finance in macrodynamics**. [S. l.]: Springer, 2017. p. 7-42.

AKKARI, A. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017.

ALMEIDA, A. T. C. de; GASPARINI, C. E. Gastos públicos municipais e educação fundamental na Paraíba: uma avaliação usando DEA. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 42, n. 3, p. 621-640, jul./set. 2011.

ALVES, T.; PASSADOR, C. S.; NORONHA, A. B. A relação entre desempenho escolar, condições de oferta de ensino e origem sócio-econômica em escolas da rede pública de ensino. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA SAÚDE, 5., 2007, Porto Alegre. **Anais [...]**. Goiânia: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007.

AMARAL, L. F. L. E. do; MENEZES-FILHO, N. A. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Niterói: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2008. p. 1-19.

AREND, S. C.; ORLOWSKI, R. F. Indicadores de desenvolvimento sócio-econômico na região da AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 1, p. 141-162, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington, DC: World Bank, 1996.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Educação e desenvolvimento no Brasil. *In*: VELOSO, F., FERREIRA, P. C.; GIAMBIAGI, F.; PESSÔA, S. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 97-126.

BARROS, A. P. C. H. **A eficiência relativa da governança eletrônica das universidades federais brasileiras**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

BAUER, L. **Estimação do coeficiente de correlação de Spearman ponderado**. 2007. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BENICIO, J.; MELLO, J. C. S. de. Productivity analysis and variable returns of scale: DEA efficiency frontier interpretation. **Procedia Computer Science**, Amsterdam, v. 55, p. 341-349, 2015.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.

BRAGA, A. C.; MAZZEU, F. J. C. O analfabetismo no Brasil: lições da história. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 1, p. 24-46, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://bit.ly/2T1EGgr>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://bit.ly/2TkJWL1>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BURNEY, N. A.; JOHNES, J.; AL-ENEZI, M.; AL-MUSALLAM, M. The effi-

ciency of public schools: the case of Kuwait. **Education Economics**, Oxfordshire, v. 21, n. 4, p. 360-379, 2011.

CAVALCANTE, G. T.; FARIA, R. C. O uso dos parâmetros de benchmarking da análise envoltória de dados (DEA) como instrumento de orçamentação. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 3, n. 1, p. 43-61, 2009.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015**. Define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. Fortaleza: Poder Executivo, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2SYoEns>. Acesso em: 2 jun. 2018.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.

COELLI, T. **An introduction to efficiency and productivity analysis**. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 1998.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1.319-1.347, 2015.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

DELGADO, V. M. S. **Eficiência das escolas públicas de Minas Gerais**: considerações acerca da qualidade a partir da análise dos dados do Sica e do Simave. Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

DEVORE, J. L. **Probabilidade e estatística**: para engenharia e ciências. São Paulo: Thomson Pioneira, 2006.

DIAS, B. F. B.; MARIANO, S. R. H.; CUNHA, R. M. Educação básica na Amé-

rica Latina: uma análise dos últimos dez anos a partir dos dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). **Pensamento Contemporâneo em Administração**, Niterói, v. 11, n. 4, p. 1-26, jul./set. 2017.

DIAZ, M. D. M. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012.

FABRE, V. V.; SCHLUP, D.; PANDINI, J. Aplicação de recursos públicos no ensino fundamental: será que o gasto interfere no desempenho? **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 16, n. 47, p. 42-50, jan./abr. 2017.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008.

FERNANDES, E. D. Q. **A língua portuguesa no 5º ano do ensino fundamental**: repertórios de ensino no contexto da Prova Brasil/Saeb. 2016. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) – Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2016.

FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K. I.; FERNANDES, C.; SANTOS, D.; SUÁREZ, M.; ANDRADE, A. C. O Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1/2, p. 111-130, jan./dez. 2001.

FERREIRA, F. D. S. **Gastos públicos em educação municipal**: uma análise da eficiência-custo na gestão dos recursos no ensino fundamental no Estado do Rio Grande do Norte. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

FLORES, I. Modelling efficiency in education: how are European countries spending their budgets and what relation between money and performance. **Sociologia**,

Problemas e Práticas, Lisboa, n. 83, p. 157-170, jan./abr. 2016.

FREIRE, J. A.; BARBOSA, D. C. Letramento e analfabetismo: reflexões sobre conceituação, índices e desafios. **Revista Científica do IFAL**, Maceió, v. 1, n. 3, p. 55-68, jul./dez. 2011.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003.

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

GOMES, M. H. S. C.; BRESCIANI, L. P.; AMORIM, W. A. Políticas sociais, educação e desenvolvimento econômico: busca por evidências correlacionais a partir das avaliações do Ideb de três municípios paulistas. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 32, n. 94, jan./abr. 2016.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GROSSKOPF, S.; HAYES, K. J.; TAYLOR, L. L. Applied efficiency analysis in education. **Economics and Business Letters**, v. 3, n. 1, p. 19-26, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. As regiões de planejamento do Estado do Ceará. **Textos para discussão, novembro, 2015**. Disponível em: <http://bit.ly/2Tihzgw>. Acesso em: 11 jun. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Enem**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/394fmfd>. Acesso em: 26. nov. 2017.

KAKIHARA, A. A. S. B. S.; SILVA, V. de S. da; POKER JUNIOR., J. H. Análise da eficiência do gasto público em educação fundamental em oito diretorias de ensino de São Paulo. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 48., 2016, Vitória. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Pesquisa Operacional. 2016. p. 643-654.

KARINO, C. A.; VINHA, L. G. A.; LAROS, J. A. Os questionários do Saeb:

o que eles realmente medem? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 270-297, set./dez. 2014.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2013.

LIMA, V. A. M. O.; SOUZA, C. C. de; REIS NETO, J. F. dos; LINS, R. S.; FRAINER, D. M. Análise da eficiência de pequenas propriedades rurais através do método da Análise Envoltória de Dados (DEA). **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 2, p. 58-70, 2016.

LINS, M. P. E.; MEZA, L. A. **Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente do apoio à decisão**. Rio de Janeiro: Coppe; UFRJ, 2000.

LIRA, S. A.; CHAVES NETO, A. Coeficientes de correlação para variáveis ordinais e dicotômicas derivados do coeficiente linear de Pearson. **Ciência & Engenharia**, Uberlândia, v. 15, n. 1/2, p. 45-53, 2006.

LOPES, A. L. M.; LORENZETT, J. R.; PEREIRA, M. F. Data Envelopment Analysis (DEA) como ferramenta para avaliação do desempenho da gestão estratégica. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 7, n. 3, p. 77-94, 2011.

LORENZO, C. O consentimento livre e esclarecido e a realidade do analfabetismo funcional no Brasil: uma abordagem para a norma e para além da norma. **Revista Bioética**, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 268-282, 2007.

MACHADO JR., S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 36, p. 87, p. 113, jan./jun. 2011.

MARIANO, E. B.; ALMEIDA, M. R.; REBELATTO, D. A. N. Princípios básicos para uma proposta de ensino sobre análise por envoltória de dados. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO DE ENGENHARIA, 34., 2006, Passo Fundo. **Anais [...]**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2006. Dispo-

nível em: <http://bit.ly/3a3pHZ1>Acesso em: 13 abr. 2018.

MARIANO, E. B.; REBELATTO, D. A. N. Sistematização do processo de escolha dos modelos e perspectivas da análise envoltória de dados por meio de um sistema especialista. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 30., 2010, São Carlos. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2010. p. 1-14.

MATOS, D. A. S.; FERRÃO, M. E. Repetência e indisciplina: evidências de Brasil e Portugal no Pisa 2012. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 161, p. 614-636, 2016.

MATTEI, T. S.; BEZERRA, F. M. Eficiência dos gastos públicos com educação: evidências para o ensino fundamental de Santa Catarina. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 8, n. 2, p. 27-46, 2018.

MORAES, V. M.; POLIZEL, M. F.; CROZATTI, J. Eficiência dos gastos municipais com a educação fundamental: uma análise dos municípios paulistas no ano de 2013. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 23-43, mai./ago. 2017.

MOTTÉ, H. Z.; OLIVEIRA, R. C. Gastos públicos em educação e eficiência: uma análise para os municípios baianos. *In: Encontro de Economia Baiana*, XII., 2017, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2017.

MURPHY, C. F. B.; LA TORRE, R.; SCHOCHAT, E. Associação entre habilidades top-down e testes de processamento auditivo. **Brazilian Journal of Otorhinolaryngology**, São Paulo, v. 79, n. 6, p. 753-759, 2013.

NETTO, J. B. F. G.; LEITE, R. H.; HARBISON, R. W.; HANUSHEK, E. A. Investimentos autofinanciáveis em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 11-25, maio 1993.

OBI, Z. C.; OBI, C. O. Impact of government expenditure on education: the Nigerian experience. **International Journal of Business and Finance Management**

Research, Southport, n. 2, 2014.

OLIVEIRA, G. S.; XAVIER, A. R.; MACHADO, C. J. S.; VASCONCELOS, J. G. Financiamento da educação e as políticas gerenciais de ajuste fiscal: o Fundef/ Fundeb em debate. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 19, n. 41, p. 255-270, maio/ ago. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **PISA 2012 results: what students know and can do: student performance in mathematics, reading and science**. Paris, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2uvvNCc>. Acesso em: 5 mar. 2017. v. 1.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Programme for International Student Assessment (PISA): results from PISA 2015**. Paris, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2VnMxX6>. Acesso em: 26 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Lisboa, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/2TeJ8r3>. Acesso em: 25 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/3caUfKc>. Acesso em: 25 nov. 2017.

PESSANHA, J. F. M.; MARINHO, A.; LAURENCEL, L. C.; AMARAL, M. R. S. Implementando modelos DEA no R. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO DE TECNOLOGIA, 10., 2013, Resende. **Anais [...]**. Resende: Associação Educacional Dom Bosco, 2013.

QI, J. Government education expenditure, third-party spillover effect and economic growth in China. **Journal of Sustainable Development**, Richmond Hill, v. 9, n. 2, p. 145-152, 2016.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas

públicas e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 24-40, jan./abr. 2005.

RIBEIRO, V. M. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano 18, n. 60, p. 144-158, dez. 1997.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMERO, W. F.; FORTES, M. Desenvolvimento humano das capitais brasileiras e das maiores cidades mineiras. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 61-76, 2007.

ROSANO-PENÑA, C. Eficiência e impacto do contexto na gestão através do DEA: o caso da UEG. **Produção**, São Paulo, v. 22, n. 4, 2012.

SANT'ANNA, R. L. **Uma avaliação do ensino fundamental nos municípios fluminenses integrando estruturação de problemas e análise envoltória de dados**. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SAVIAN, M. P. G.; BEZERRA, F. M. Análise de eficiência dos gastos públicos com educação no ensino fundamental no estado do Paraná. **Economia & Região**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 26-47, jan./jul. 2013.

SCHERER, G.; BESEN, F. G.; ARAÚJO, T. V. de; SERAFIM JR., V. Eficiência dos gastos em educação básica nos estados brasileiros a partir da Análise Envoltória de Dados (DEA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 23., 2016, Porto de Galinhas. **Anais [...]**. São Leopoldo: Associação Brasileira de Custos, 2016.

SCHRIPPE, P.; SANTOS, S. R. D.; VINCENZI, S. L.; MOREIRA JUNIOR, F. J.; IARCZEWSKI, A. M. W. Estratégia empresarial para a Natura: análise de correlação e previsão dos lucros por meio do modelo Holt-Winters. **Reuna**, Belo

Horizonte, v. 20, n. 4, p. 5-26, 2015.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 1, p. 45-71, 2003.

SI, L.; QIAO, H. Performance of Financial Expenditure in China's basic science and math education: Panel Data Analysis Based on CCR Model and BBC Model. **Eurasia Journal of Mathematics Science and Technology Education**, Derbyshire, v. 13, n. 8, 2017.

SILVA FILHO, G. M.; PEREIRA, T. R. L.; DANTAS, M. G. S.; ARAÚJO, A. O. Análise da eficiência nos gastos públicos com educação fundamental nos colégios militares do exército em 2014. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 50-64, jan./abr. 2016.

SOARES, F.; SÁTYRO, N. **O impacto da infra-estrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental: 1998 a 2005**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

SOUSA JÚNIOR, J. N. C.; NOBRE JÚNIOR, E. F.; PRATA, B. A. Análise da eficiência dos portos da região Nordeste do Brasil baseada em Análise Envoltória de Dados. **Sistemas & Gestão**, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 74-91, 2008.

VECCHIA, D. D. **Análise da eficiência das instituições de educação superior públicas da região nordeste do Brasil – 2008 a 2012**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

VERGARA, S. C. Tipos de pesquisa em administração. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro n. 52, 1990.

VIGGIANO, E.; MATTOS, C. O desempenho de estudantes no Enem 2010 em diferentes regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 94, n. 237, p. 1-20, 2013.

WILBERT, M. D.; D'ABREU, E. C. C. F. Eficiência dos gastos públicos na edu-

cação: análise dos municípios do estado de Alagoas. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 348-372, 2013.

ZOGHBI, A. C. P.; ROCHA, F. F.; DE MATOS, E. H. C.; ARVATE, P. R. Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 36, p. 9-61, jan./jun. 2011.

ZOTTI, S.; VIZZOTTO, L.; CORSETTI, B. Educação e desenvolvimento sustentável na Agenda Internacional: de Jomtien (1990) a Incheon (2015). **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 12, n. 1, p. 114-138, 2017.

A aderência do julgamento das câmaras municipais ao parecer prévio dos tribunais de contas: um estudo no Estado da Paraíba

Adherence of the ruling by municipal councils to the Preliminary Opinion of accounting courts: a study in the state of Paraíba

Amarando Francisco Dantas Júnior¹

Ramon Veras Gonçalves²

Josedilton Alves Diniz³

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a aderência dos órgãos de controle externo na Administração Pública mediante o julgamento das contas de governo municipais. O estudo foi realizado com base em documentos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, nos quais consta um conjunto de municípios paraibanos com suas contas julgadas irregulares e também o julgamento das câmaras municipais e o acatamento ao posicionamento do Tribunal de Contas. Os resultados revelam uma tendência geral de aderência dos julgamentos do poder legislativo municipal ao parecer prévio do TCE-PB. Apesar disso, os dados mostram uma rejeição média de 22% dos julgamentos efetuados pelos poderes legislativos municipais paraibanos sobre o parecer do TCE-PB.

Palavras-Chave: Controle Externo. Contas de Governo. Parecer Prévio.

ABSTRACT

This study analyzes the adherence of external control bodies in Public Administration with regard to the ruling by municipal government accounting courts. Do-

1 Doutorando e Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: amarandojunior@hotmail.com

2 Graduado em Ciências Contábeis pela UFPB. E-mail: ramonn_v@hotmail.com

3 Doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da UFPB. Auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). E-mail: josedilton@gmail.com

cuments issued by the Accounting Court of Paraíba (TCE-PB) to the Regional Electoral Court of Paraíba (TRE-PB) were used as data sources, including a set of Paraíba Municipalities with their accounts deemed irregular as well as the ruling of the municipal councils and the compliance with the position of TCE-PB. The results reveal a trend of adherence of the rulings by the municipal legislative power to the preliminary opinion of TCE-PB. Nevertheless, the data show an average rejection of 22% of the rulings made by the municipal law of Paraíba on the opinion of TCE-PB.

Keywords: External Control. Government Accounts. Preliminary Opinion.

Recebido: 17-12-2019

Aprovado: 24-01-2020

1 INTRODUÇÃO

O controle externo da Administração Pública é exercido por órgãos que fiscalizam as ações do Poder Público. É feito tanto pelo Poder Legislativo, titular do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, como pelo Poder Judiciário, Ministério Público. O controle externo feito pelo Poder Legislativo, também chamado de controle parlamentar direto, tem previsão constitucional para a fiscalização da Administração Pública, servindo para proporcionar mais transparência aos atos administrativos (BIER; ASSING, 2019; MOREIRA NETO, 2011).

O Legislativo, entre outras funções, tem a possibilidade de sustação de atos e contratos do Executivo, convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, aprovação de ministros e conselheiros do Tribunal de Contas, possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, autorizações ou aprovações necessárias para atos concretos do executivo, julgamento das contas do Executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do presidente ou de ministros da República (MELLO, 2007).

Entretanto, o Poder Legislativo pode encontrar dificuldades técnicas para realizar uma de suas principais funções: exercer o controle externo de forma eficaz. Por essa e outras razões, conta com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão técnico e autônomo que tem competência constitucionalmente conferida para

exercer suas funções (BIER; ASSING, 2019). Conforme a Constituição Federal (CF/88), compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta. As normas de organização, composição e fiscalização do TCU são normalmente aplicadas aos tribunais de contas dos estados e do DF, bem como aos tribunais e conselhos de contas dos municípios, no que couber (LINO; AQUINO, 2018).

É necessário diferenciar os tipos de contas a serem analisadas, pois nas contas de gestão, ou seja, daqueles administradores e responsáveis por bens e valores públicos, o Tribunal de Contas exerce sua função sem a participação do Poder Legislativo. Já nas contas de governo, referentes à gestão anual do chefe do poder Executivo, o Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas por meio de um parecer prévio que depois será avaliado pelo órgão legislativo pertinente (MENESES; MAPURUNGA, 2016).

Esse parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas é um controle técnico de caráter opinativo, realizado por um órgão que tem competência técnica plena para essa função. Assim, o tribunal pode tomar uma decisão nessa modalidade de controle externo de forma qualificada (BIER; ASSING, 2019).

O julgamento do Poder Legislativo é feito com base no parecer prévio do Tribunal de Contas, porém, pela natureza do Legislativo, há um possível apelo voltado para o controle puramente político. Então, considerando “aderência” como a concordância do Poder Legislativo ao parecer prévio favorável à opinião do TCE (SOBREIRA; RODRIGUES JÚNIOR, 2017), esta pesquisa buscará responder à seguinte questão: em que medida existe aderência entre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e o julgamento pelo Legislativo Municipal?

A relevância do estudo passa pelo impacto que o julgamento das contas dos chefes do poder Executivo tem sobre a gestão pública, principalmente dos entes municipais. O controle técnico realizado pelo parecer do Tribunal é indispensável para o controle político realizado pelas câmaras municipais. No entanto, se a Câmara Municipal for explicitamente desfavorável ao parecer prévio do TCE, como interpretar esse posicionamento técnico-político divergente?

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Controle na Administração Pública

O controle feito na Administração Pública é forma de fiscalizar a sua eficiência, buscando a melhor maneira possível de ser realizada as funções do Estado, com cumprimento da lei e satisfação do interesse público.

Explica Rocha (2002) que, atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. Assim, à medida que uma sociedade se organiza ela ganha características de civilidade, com desenvolvimento das relações coletivas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos (LYRA, 2017).

Desse modo, no Estado de direito a Administração Pública está sujeita a múltiplos controles com o objetivo de combater atitudes ilícitas, a favor do interesse público. Assim, são concebidos diversos mecanismos de controle que envolvem aspectos de conveniência e oportunidade, como também aspectos de legalidade (LYRA, 2017; MELLO, 2007).

Uma administração pública sem controle é um Estado com maiores domínios de atuação indevida, o que acarreta possíveis distorções de fuga de finalidade na sua função administrativa. Por outro lado, uma Administração Pública controlada tanto pelos três poderes de Estado como pela sociedade é sinal de civilidade e de busca pela eficiência das atividades públicas.

Ainda sobre o tema, Di Pietro (2007) enfatiza que a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Assim, o controle serve como um guardião da função do Estado, mitigando a total discricionariedade dos agentes públicos, visto que o Estado não existe por si só e, por isso, tem que ter sua função preservada. Por conseguinte, em termos gerais a existência de um controle na Administração Pública mitiga a agressão e dilapidação ao patrimônio público, promovendo a harmonia necessária ao desenvolvimento da sociedade.

2.2 Controle interno e controle externo

Uma classificação importante quanto ao controle feito na Administração

Pública é a que divide o controle em interno e externo, existindo diversos entendimentos na literatura pertinente (CARVALHO FILHO, 2007; JUSTEN FILHO, 2006; MEIRELLES, 2005), principalmente quanto à natureza do órgão controlador e à relação entre o titular e o destinatário consoante a localização do órgão que os realiza.

O externo difere do controle interno, que é um controle realizado dentro de um mesmo poder. Uma das funções previstas na CF/88 para o controle interno é de auxiliar o controle externo na sua missão institucional. Assim, um bom controle interno irá condicionar uma maneira de o controle externo realizar suas funções de forma mais eficaz.

Segundo Di Pietro (2007), o controle interno é feito normalmente pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

Esse controle interno, segundo Costa et al. (2003), é aquele exercido pela própria administração no acompanhamento e revisão de seus atos e práticas administrativas, tendo por objetivo, preferencialmente, garantir que os níveis tático e operacional sigam a estratégia traçada e cumpram as decisões tomadas pelos administradores, observados os preceitos e limites impostos pela legislação.

Já o controle externo da Administração Pública, portanto, compreende primeiramente o controle parlamentar direto, depois o controle pelo Tribunal de Contas e por fim o controle jurisdicional. São órgãos externos que fiscalizam as ações da Administração Pública e o seu funcionamento. Assim, pode-se entender que o controle externo é o controle feito por um poder em relação às ações praticadas por outro poder de Estado.

Conforme entendimento de Meirelles (2005), o controle externo é realizado por um poder ou órgão constitucional funcionalmente independente sobre a atividade administrativa de outro poder. Nesse contexto, é um exemplo a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo, bem como a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário.

2.2.1 Controle externo exercido pelo poder Legislativo e tribunais de contas

De acordo com o que assinala Silva (2005, p. 752-753)

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, [...] com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

O controle legislativo na Administração Pública, também chamado de controle parlamentar direto, é um controle político, tendo previsão na CF/88 e nas respectivas constituições estaduais. Segundo Carvalho Filho (2007), a característica do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão sobre os atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário, contando com a cooperação e atuação técnica dos tribunais de contas.

Bugarin (2004) destaca essa dualidade de competências para o exercício do controle externo: uma de natureza parlamentar que está a cargo exclusivo do Congresso Nacional e tem um conteúdo essencialmente político-institucional, enquanto a outra, de natureza técnica, administrativa e jurisdicional é exercida privativamente pelos tribunais de contas, como auxiliar do controle parlamentar.

Isso porque o Poder Legislativo tem duas funções típicas, que são legislar e fiscalizar os atos da Administração Pública. Na maior parte dos casos, a atuação do Legislativo se preocupa com a regularidade política dos atos administrativos (BIER; ASSING, 2019; JUSTEN FILHO, 2006), assim considerada a compatibilidade da atuação administrativa com a vontade do povo. Por outro lado, quanto à fiscalização, o Legislativo pode encontrar dificuldades técnicas para operacionalizar o controle da melhor forma possível, contando com o auxílio técnico do Tribunal de Contas (BIER; ASSING, 2019).

O Tribunal de Contas é dotado de autonomia, estrutura e competências, cuja função é fiscalizar os atos da Administração Pública. No entanto, o papel dos tribunais de contas vai além desse auxílio técnico, tendo sua atuação consequências até mesmo na democracia de uma nação, através do acompanhamento da boa gestão dos recursos públicos (CAVALCANTE; RODRIGUES, 2017; LINO; AQUINO, 2017). Isso fica claro quando observados regimes ditatoriais, em que os ditadores minam os órgãos de controle para não terem seus atos reprimidos

pelo controle social e institucional (CITADINI, 1995).

No caso brasileiro, a CF/88, em seu art. 75, determina a aplicação das normas sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, 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. Nesse sentido, as constituições estaduais contêm disposição acerca da obrigatoriedade de parecer prévio emitido pelos tribunais de contas estaduais sobre as contas dos governadores de Estado.

Especificamente em relação aos prefeitos municipais, em seu art. 31 a CF/88 prevê a emissão de parecer prévio pelos tribunais de contas dos estados ou do município ou pelos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, *in verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (BRASIL, 1988).

Mesmo o Tribunal de Contas sendo auxiliar do Poder Legislativo nessa forma de controle externo, isso não significa que o Tribunal é subordinado ao Legislativo. Ambos os órgãos agem em ação conjunta, sendo o parecer técnico do Tribunal de Contas indispensável para esse processo de controle externo. O conceito de auxiliar, nesse caso, nada tem a ver com o de subordinação e muito menos com o de integração (MOREIRA NETO, 2005).

No caso brasileiro, a rede de controle externo dos Tribunais de Contas é formada, além do TCU, por 26 tribunais de contas estaduais, três tribunais de contas dos municípios (Goiás, Bahia, e Piauí), um Tribunal de Contas do Distrito Federal e 2 tribunais de contas municipais (São Paulo e Rio de Janeiro).

Como aponta Teixeira (2002), as atribuições e diretrizes gerais de cada um, bem como suas finalidades específicas no controle externo estão definidas na CF/88,

refletidas nas constituições estaduais pela simetria constitucional existente entre os poderes governamentais. Assim, os estados e municípios, embora tenham autonomia parcial para legislar, devem se enquadrar em critérios gerais definidos pela própria Constituição (LINO; AQUINO, 2017).

2.3 Julgamento das contas do chefe do Executivo

É necessário diferenciar os tipos de contas a serem analisadas. Nas contas de gestão, o Tribunal de Contas exerce sua função sem o Poder Legislativo participar. Já nas contas de governo, o Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas por meio de um parecer prévio, que posteriormente será avaliado pelo órgão legislativo do ente federativo.

Nesse diapasão, convém diferenciar as contas gestão e as contas de governo, uma vez que nas primeiras são reunidas informações sobre os resultados específicos de determinado ato de governo, movimentação de recursos públicos ou quando houver suspeita ou denúncia da prática de atos ilegais ou lesivos ao erário (SABINO, 2010).

Assim, ao contrário das contas de governo, cuja prestação é anual, a prestação das contas de gestão poderá ocorrer a qualquer tempo, por determinação legal ou requisição do Tribunal de Contas.

A prestação de contas de governo ou contas anuais, também chamadas contas institucionais, é o documento apresentado pelo chefe do Poder Executivo ao Tribunal de Contas com os resultados gerais do exercício financeiro-orçamentário, onde serão analisados todos os atos de governo, nele compreendidos os contratos administrativos, os certames licitatórios, as contratações e aposentadorias, a remuneração dos servidores, a cobrança da dívida ativa, o investimento em saúde e educação, entre outros (SABINO, 2010).

Assim, o parecer prévio é um documento contendo a análise técnica feita pelo Tribunal de Contas acerca das contas de governo emitidas pelo chefe do Poder Executivo. É um instrumento indispensável para a análise que será feita posteriormente através do controle político realizado pelo Poder Legislativo (BIER; ASSING, 2019).

Conforme Andrada e Barros (2010, p. 6), o parecer prévio permite a harmonização entre as dimensões do controle externo: o controle político, efetivado no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo, e o controle técnico, efetivado pela emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de

Contas, permitindo que esse julgamento, além de um caráter político, possa ser dotado também de um caráter técnico especializado.

Esse parecer prévio sobre as contas é apreciado e julgado pelo Congresso Nacional (para a gestão do Presidente da República), pelas assembleias legislativas (para a gestão de cada Governador) e pelas câmaras municipais (para a gestão de cada Prefeito), onde os pareceres prévios são indispensáveis para esse processo de controle externo em cada ente federativo.

Todavia, aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas de governo do Executivo, ou seja, das contas de governo, não é dado simplesmente o poder de não aceitar ou ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezando seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer dessas duas hipóteses a conduta do Parlamento será ilícita (FERRAZ, 1999). Por outro lado, o parecer prévio não possui um caráter definitivo, mas sim opinativo, uma vez que cabe exclusivamente ao Poder Legislativo exercer o controle externo na dimensão política para as contas de governo.

O próprio termo genérico “parecer”, conforme a doutrina sobre Direito Administrativo da obra de Celso de Mello (2009, p. 434), significa “manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido”.

Dessa forma, o parecer do Tribunal de Contas, apesar de opinativo, tem legitimidade, pois é emitido por um órgão público, composto em seu quadro de pessoal por auditores e conselheiros, plenamente capacitados tecnicamente para emitir a opinião do Tribunal acerca das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Esse parecer, então, é indispensável para o julgamento político devidamente motivado pelo Poder Legislativo.

3 METODOLOGIA

Segundo Lakatos e Marconi (1991), não há ciência sem metodologia científica, sendo esse o conjunto de atividades sistemáticas e racionais para o alcance de conhecimentos válidos e verdadeiros, auxiliando as decisões do cientista.

A pesquisa é documental porque reúne documentos sobre o assunto a ser tratado, que antes estavam desassociados e tinham sido pouco explorados, fa-

zendo com que este tipo de pesquisa se torne um meio de consulta. Levando em consideração a abordagem do problema, a pesquisa tem característica quantitativa, pois utiliza meios estatísticos na busca pela solução do problema (BEUREN; RAUPP, 2003).

Ao longo de toda a pesquisa foram utilizadas técnicas descritivas para chegar à solução do problema em questão. Para chegar às respostas adequadas da problemática levantada fez-se o uso de pesquisas bibliográficas, bem como da pesquisa documental. Empiricamente, foi feita uma análise nas informações que são enviadas ao pelo TCE-PB ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB), descrevendo os pareceres prévios enviados ao Poder Legislativo, bem como foram coletados dados do sistema Tramita, do TCE-PB.

Para dar continuidade à questão levantada, foram obtidos três documentos do TRE-PB com a descrição de contas de prefeitos com pareceres contrários. Esses documentos possuem informações essenciais para a análise, pois contêm os julgamentos que ainda não foram elaborados pelas câmaras municipais sobre o controle opinativo do TCE-PB, como também os julgamentos que já ocorreram, mostrando os que são favoráveis e desfavoráveis ao parecer prévio do Tribunal, descritos a seguir.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Por meio do material obtido sobre as contas de prefeitos com pareceres contrários e acórdãos irregulares emitidos pelo TCE-PB ao TRE-PB, foi feita uma análise do total de exercícios em que o Tribunal julgou as contas de governo de municípios paraibanos de 2002 a 2018, conforme a Tabela 1, como também a análise dos julgamentos que mantiveram e rejeitaram o parecer prévio do TCE-PB ao longo dos exercícios, conforme a Tabela 2.

Tabela 1: Análise de contas de Governo apreciadas pelo TCE-PB no período 2002 a 2018

Descrição	Quantidade	Percentual
Contas em que as câmaras municipais aderiram ao parecer prévio	92	27
Contas em que as câmaras municipais rejeitaram o parecer prévio	250	73
Contas em que as câmaras municipais informaram seu julgamento	342	100
Julgamento tacitamente aderente	774	70

Tabela 1: Análise de contas de Governo apreciadas pelo TCE-PB no período 2002 a 2018
 (continuação)

Descrição	Quantidade	Percentual
Julgamento aderente por decreto legislativo	92	8
Julgamento divergente por decreto legislativo	250	22
Contas de governo com parecer prévio favorável	2.252	67
Contas de governo com parecer prévio contrário	1.116	33
Total de contas de governo com emissão de parecer prévio	3.368	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Cada conta julgada equivale a um exercício financeiro, pois as contas de governo são julgadas anualmente. Conforme demonstrado na Tabela 1, de 2002 a 2018 contam 3.368 contas de prestações de contas municipais apreciadas pelo TCE-PB, conforme sistema TRAMITA do próprio Tribunal de Contas.

Das contas julgadas pelo TCE-PB, apenas 342 (30,6%) informaram o julgamento por parte do Legislativo local acerca do parecer prévio contrário do TCE-PB, em consonância com os resultados encontrados por Meneses e Mapurunga (2016). Por outro lado, em 774 casos (cerca de 70%) as decisões legislativas não foram encaminhadas pelas respectivas câmaras municipais ao TCE, ocorrendo uma proporção bem maior de câmaras municipais que ainda não completaram essa forma de controle externo, resultando em aderência tática pela Câmara ao parecer do Tribunal de Contas.

Entre os exercícios de 2002 e 2018, ocorreram 92 julgamentos de câmaras municipais favoráveis ao parecer prévio do Tribunal, totalizando 8% do total. Por outro lado, julgamentos desfavoráveis totalizaram 22% do total e, por fim, 774 julgamentos foram tacitamente aderentes ao parecer do TCE-PB. Desse modo, chega-se a uma aderência (tácita ou explícita) de 78% e uma rejeição média de 22% dos julgamentos efetuados pelos poderes legislativos municipais paraibanos em relação aos pareceres prévios contrários do TCE-PB.

Vale salientar que mesmo nos casos em que a Câmara Municipal realiza julgamento em desfavor do parecer prévio do TCE-PB, é possível que a ausência de motivação acarrete a nulidade do julgamento por falta de fundamentação fática e jurídica. Logo, a real fundamentação de um julgamento é requisito essencial da decisão, pois sua ausência acarreta a sua nulidade, tendo em vista afronta ao sistema de garantias contido na CF/88.

De acordo com a Tabela 1, a proporção de divergências ativas (22%) entre o parecer emitido pelo TCE-PB e o julgamento pelas câmaras municipais, é maior do que as convergências ativas (8%) entre as formas de controle, deixando a aderência tácita com maior proporção de julgamentos. Essa tendência mostra que, se as câmaras municipais sempre tivessem julgamentos ativos, é possível que o número de divergências fosse maior que o número de aderências ao parecer prévio do Tribunal de Contas.

Apesar de ambos os órgãos legislativos e tribunais de contas terem suas funções próprias, que são naturalmente independentes, a CF/88 conferiu a participação conjunta dos Tribunais de Contas com os órgãos legislativos, em que apesar de ambas as decisões nas duas formas de controle terem que ser motivadas, se houver entendimento divergente do parecer prévio pelo órgão legislativo, prevalece a decisão da Câmara Municipal, titular do controle externo.

Adicionalmente ao objetivo desta pesquisa, foi feita uma estratificação dos municípios paraibanos por população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2016. Desse modo, buscou-se analisar se o tamanho da população poderia influenciar o nível de controle social e, por conseguinte, inclinar o Poder Legislativo municipal a aderir ao parecer técnico do Tribunal de Contas conforme os documentos emitidos por ele ao TRE-PB e segundo estimativas do IBGE para 2016, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: relação entre o tamanho da população e a aderência ao parecer do TCE-PB para contas de governo

População	Contas com parecer contrário do TCE	Aderência ao parecer do TCE pela Câmara	% de aderência	Rejeição do parecer do TCE pela Câmara	% de rejeição
Até 5 mil	271	198	73	73	27
5-10 mil	339	277	82	62	18
10-20 mil	332	258	78	74	22
20-30 mil	94	73	78	21	22
30-50 mil	39	27	69	12	31
Mais de 50 mil	41	33	80	8	20
TOTAL	1.116	866	78	250	22

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Assim, considerando a amostra analisada os municípios tendem a ter grau semelhante de rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas. Os maiores índices são percebidos para municípios entre 30 mil e 50 mil habitantes, com 31% de rejeição, seguidos pelos municípios com menos de 5 mil habitantes. Já os menores índices estão nas cidades entre 5 mil e 10 mil habitantes, com 18% de rejeição. Por fim, os grandes municípios, com mais de 50 mil habitantes, tendem a rejeitar um pouco menos que a média geral, em torno de 20%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fundamentado no sistema de processos do TCE-PB e nos documentos emitidos pelo TCE-PB ao TRE-PB, contendo informações do período entre 2002 e 2018, foi possível analisar essa modalidade de controle externo exercido pelas câmaras municipais paraibanas com o auxílio do TCE-PB. Os documentos analisados trazem os julgamentos de diversas câmaras de vereadores acerca do controle técnico opinativo do TCE-PB sobre as contas municipais de governo.

Os resultados apontam que o número de exercícios financeiros em que câmaras municipais não informaram seu julgamento ao TCE-PB é bem maior do que os exercícios em que houve comunicação expressa. Considerando toda a base de dados analisada no período, o nível de rejeição dos pareceres emitidos pelo TCE-PE é, em média, de aproximadamente 22% por parte dos legislativos municipais.

Os números revelam que nos grandes municípios paraibanos, acima de 50 mil habitantes, há grau de rejeição do parecer prévio do TCE em níveis de 20%, enquanto há uma maior quantidade de contas com parecer contrário para municípios de população intermediária, entre 30 mil e 50 mil habitantes (cerca de 31% de rejeição). Destaca-se, também, as cidades de menor população, com até 5 mil habitantes, que apresentam índice de rejeição acima da média (em torno de 27%).

O possível impacto negativo da rejeição dos poderes legislativos acerca do controle do TCE-PB é sentido pela população local, visto que uma das possíveis punições é a inelegibilidade do respectivo chefe do Poder Executivo. Para que a sociedade tenha cada vez menos a sensação de impunidade, é importante que cada população afetada participe fiscalizando o bom andamento desse processo e exerça o controle social.

Por fim, diante dos resultados desta pesquisa, espera-se que este trabalho contribua para o aperfeiçoamento do controle social sobre a relação técnico-política entre o Tribunal de Contas e as câmaras municipais diante da elaboração e do julgamento do parecer prévio do TCE relativo às contas dos prefeitos das cidades paraibanas, com possíveis reflexos na qualidade do controle das comunidades locais sobre seus gestores, contribuindo para um aprimoramento da gestão pública dessas localidades.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, A. C. D.; BARROS, L. C. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p. 55, out.-dez. 2010.

BEUREN, I. M.; RAUPP, F. M.; Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: COLAUTO, R. D.; LONGARAY, A. A.; PORTON, R. A. B.; RAUPP, F. M.; SOUSA, M. A. B.; BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

BIER, C.; ASSING, T. M. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e a aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa para fins de inelegibilidade dos prefeitos municipais. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 46-73, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/38URCJZ>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BUGARIN, P. S. O Princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Belo Horizonte, n. 41, 2004.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALCANTE, J. R. B.; RODRIGUES, J. S. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Makron Books, 1986.

CITADINI, A. R. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COSTA, A. L.; LEITE, L. C.; BEZERRA, P. S. A.; GAIA, R. N. D. **Controle externo das contas públicas: tendências atuais**. 2003. 47 f. Dissertação (MBA em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003.

CURY NETO, M. Os tribunais de contas e sua função de controle externo no Brasil. **JusBrasil**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2vFv6Xl>. Acesso em: 31 jan. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, J. U. J. O julgamento pelos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 22, n. 20, p. 17-20, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3b94qyu>. Acesso em: 31 jan. 2020.

FERRAZ, L. **Controle da administração pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

HOLANDA, D. F. A. V. Uma análise da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 362-393, 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, Ribeirão Preto, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.

LYRA, L. Proteção dos direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 320-343, 2017.

MANCUSO, R. C. Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 78, p. 74-95, set. 1997.

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

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENESES, A. F.; MAPURUNGA, P. V. R. Parecer prévio das contas anuais do governador: um estudo na evidenciação pelos tribunais de contas estaduais. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-125, 2016.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA NETO, D. F. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 45, p. 13-37, 2011.

ROCHA, C. A. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2RLcpdp>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SABINO, J. L. Inelegibilidade motivada pela rejeição das “contas anuais” ou das “contas de gestão”. **JusBrasil**, [s. l.], set. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2OeWnGw>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SCHWEICH, D. E.; MARTINS, M. S. **Eficácia das decisões do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul e a execução de suas decisões**. Campo Grande: TCE-MS, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/36GouzT>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOBREIRA, K. R.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 166-194, 2017.

TEIXEIRA, N. M. Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas. **JusBrasil**, [s. l.], 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2S7vk0J>. Acesso em: 31 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Relatório de atividades do terceiro trimestre de 2013**. João Pessoa: TCE-PB, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2UkbWjM>. Acesso em: 31 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Contas de prefeitos com pareceres contrários e acórdãos irregulares-TRE 2014**. João Pessoa: TCE-PB, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2RYSLL1>.

Qualidade da educação e probabilidade de reeleição: um estudo nos municípios do Ceará no ano de 2012

Quality of education and probability of reelection: a study for Ceará
municipalities in 2012

Francisco Antonio Sousa de Araujo¹
Paulo de Melo Jorge Neto²
Ana Patricia Pierre Lima³

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo verificar se a qualidade da educação, medida pelo Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental, influenciou na reeleição dos prefeitos – principais responsáveis pela educação primária pública – cearenses no ano de 2012. A metodologia utilizada consiste na 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 tal situação nos dois últimos anos de mandato do chefe do Executivo. Além disso, constatou-se que quanto maior a desaprovação das contas municipais pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, maior a probabilidade de reeleição do incumbente.

Palavras-Chave: Reeleição de Prefeito. Educação Pública. Ideb.

1 Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Ceará (2010) e mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (2013). Atualmente é doutorando em Economia pela Universidade Federal do Ceará, professor substituto do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará e pesquisador no Instituto Brasil África. E-mail: tonyaraujoce@gmail.com

2 Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (1990), mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (1992) e doutorado em Economia pela University of Illinois – System (1996). Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Ceará. E-mail: pjneto@caen.ufc.br

3 Possui graduação em Fisioterapia pela Unifor (2003), especialização em Auditoria e Controle Externo pelo Centro de Educação Tecnológica Darcy Ribeiro (2010), especialização em Gestão Pública pela Faculdade de Tecnologia de Palmas (2014) e mestrado profissional em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará (2018). Atualmente é analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado, iniciando na carreira em 2010 pelo TCM. E-mail: patriciaapl@hotmail.com

ABSTRACT

As the Mayors of Brazilian municipalities are primarily responsible for public education, this study aims to verify whether the quality of education, as measured by Ideb for the fifth year of elementary school, influenced the re-election of primary education-related Ceará Mayors in 2012. Regression analysis was used to measure the probability of re-election in the municipal executive body with use of the Heckman's technique (1979). The quality of education was shown to not have affected the likelihood of re-election for the mayors, but chance of re-election had a positive effect on per capita expenses on education in the last two years of the local Mayor's term of office. In addition, the more the municipal accounts were disapproved by the State's Municipal Court, the greater the likelihood of re-election of the politician.

Keywords: Mayor Reelection. Public Education. Ideb.

Recebido: 04-09-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

A educação é considerada como um dos direitos fundamentais do homem e está garantida legalmente em quase todos os países. Essa conquista é consequência da compreensão que vem se desenvolvendo, ao longo dos últimos séculos, de que ela é um dos elementos básicos para a conquista da cidadania e acesso aos bens culturais disponíveis em nossa sociedade.

No Brasil, a educação aparece no artigo 60 da Constituição Federal de 1988 como um direito social, assim como saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

De acordo com a legislação em vigor no país, é competência dos municípios atuarem prioritariamente na Educação Infantil e Ensino Fundamental, enquanto cabe aos Estados assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, prioritariamente, o Ensino Médio. No tocante ao Distrito Federal, a Carta Magna definiu

que este ente deve desenvolver as competências referentes aos Estados e Municípios, ou seja, oferecer toda a Educação Básica. Quanto à União, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cabe a organização do sistema de Educação Superior e o apoio técnico e financeiro aos demais entes federados (BRASIL, 1996).

Os prefeitos são os principais responsáveis pela educação primária pública brasileira, portanto, a qualidade deste serviço poderia influenciar o resultado das reeleições. Firpo, Pieri e Souza (2017) verificaram que a qualidade da educação, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), afetou positivamente as chances de reeleição dos prefeitos – uma elevação de uma unidade no índice, entre 2005 e 2007, aumentava as do prefeito em cerca de 5%. Segundo os autores, o principal argumento teórico para uma ligação entre a responsabilidade eleitoral e a educação pública é que os pais se preocupam com a qualidade da educação e que as pessoas de fato reagem quando têm mais informações sobre a condição das escolas.

De forma similar, esta pesquisa objetiva verificar se a qualidade da educação para o 5º ano do Ensino Fundamental influenciou na reeleição dos prefeitos cearenses no ano de 2012. Tal período foi escolhido não só pela disponibilidade de dados, mas também para que a crise fiscal que atingiu todos os municípios brasileiros a partir de 2014 não distorça os resultados. De forma complementar, buscou-se examinar se outras variáveis afetaram na reeleição.

Contudo, antes de conseguir se reeleger, o incumbente tem que decidir se irá se candidatar. Essa decisão já pode selecionar previamente os gestores locais com maior probabilidade de se reeleição. Existe a possibilidade da seleção ser efeito de estimativas enviesadas dos condicionantes.

Devido a esse possível viés, foi adotado o procedimento descrito por Heckman (1979), no qual a regressão é feita em dois estágios. Estimou-se um modelo para a equação de seleção, ou de candidatura, e depois outro modelo para a variável reeleição levando-se em conta o problema de seletividade amostral.

A base de dados é formada por todos os prefeitos das cidades cearenses que eram reelegíveis nas eleições de 2012. As regressões, de seleção e as principais, serão formadas por variáveis que denotam características pessoais, políticas e o perfil dos municípios. A *proxy* usada para qualidade de educação será a diferença entre o Ideb municipal dos anos de 2011 e 2009 para o 5º ano do Ensino Fundamental. Por conta da heterogeneidade da amostra, e possível heterocedasticidade dos resíduos, serão utilizados erros robustos.

Os resultados indicam que a qualidade da educação não afetou a probabilidade de reeleição dos prefeitos, mas os gastos *per capita* em educação, sim, mas apenas nos dois últimos anos de mandato do prefeito, o que indica que, para os eleitores, evidenciam-se políticas de curto prazo. Por fim, merece destaque o fato de que quanto maior a desaprovação das contas municipais pelo extinto⁴ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM), maior também a probabilidade do incumbente ser reeleito.

2 O IDEB COMO MEDIDA DE QUALIDADE ESCOLAR

Segundo Firpo, Pieri e Souza (2017), o processo de descentralização escolar foi acompanhado de instrumentos que permitiram o Governo Federal monitorar o desempenho das escolas públicas municipais e estaduais. O primeiro conjunto de instrumentos para monitoramento e avaliação que caracteriza o sistema brasileiro de prestação de contas foi introduzido com o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (Saeb) em 1995. O Saeb é administrado pelo Ministério da Educação (MEC) e é caracterizado por um exame com conteúdo de Matemática e Português aplicado a cada dois anos em uma amostra de estudantes do 5º e do 9º ano da escola primária e da 3ª série do ensino médio.

Outros exames realizados pelo MEC foram implementados após o Saeb. Em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (Criação Nacional de Ensino Secundário, ou simplesmente, Enem) foi criado e, em 2005, a Prova Brasil (Exame do Brasil), um exame bianual com cobertura do recenseamento no nível da escola pública urbana em Matemática e leitura para alunos do 5º e do 9º ano. Na edição de 2007 da Prova Brasil, todas as escolas estaduais aderiram à avaliação e houve amplo apoio das autoridades municipais, levando a uma cobertura de mais de 99% da população alvo (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Entre as vantagens potenciais de um modelo escolar descentralizado, destaca-se a de que decisões que afetam a qualidade do ensino seriam aproximadas da população local, reduzindo assimetrias de informações, custos de agência e problemas de decisão coletiva. Além disso, argumenta-se que a descentraliza-

4 A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 92/2017) que extinguiu o tribunal de contas dos municípios, em julho de 2017, e suas atribuições foram transferidas para o Tribunal de Contas do Estado (TCE).

ção poderia resolver o problema da heterogeneidade das preferências entre as populações de diferentes localidades e poderia reduzir corrupção (GALIANI; GERTLER; SCHARGRODSKY, 2008).

A comparação entre escolas com base na Prova Brasil não levou em conta que eles tinham diferentes taxas de retenção, permitindo importantes diferenças de composição na amostra do aluno. Para corrigir as taxas de retenção diferencial, o MEC construiu um índice que levou em conta as taxas de desempenho e a retenção. Assim, em 2007, o Ideb foi criado executando uma normalização da Prova Brasil vezes a taxa de aprovação escolar (FIRPO; PIERI; SOUZA, 2017).

O Ideb tornou-se o instrumento que informa a população sobre a qualidade escolar, permitindo que os alunos e os pais mantenham-se mais bem informados para suas escolhas educacionais. Observe que tal índice é construído para cada escola pública e para o público em geral do sistema escolar (local e estado, separadamente). Isso originou um canal informativo que pode ser usado para pressionar professores, diretores, gerentes e, finalmente, prefeitos responsáveis por melhorias na educação (FIRPO; PIERI; SOUZA, 2017).

Portanto, o Ideb é utilizado pelo governo para guiar políticas públicas e acompanhar a evolução da qualidade do ensino. Da mesma forma, ele é igualmente usado pelas escolas para avaliação da instituição.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) definido pelo MEC determina metas para o Ideb até 2021, além das metas intermediárias para acompanhar a evolução da educação brasileira.

Ademais, uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), garantir o aprendizado adequado na idade certa, toma como referência as médias nacionais do Ideb, seguindo as projeções definidas pelo PDE.

2.1 O Ideb no Ceará

O Ceará se destaca no cenário regional e nacional em qualidade de educação. Quando se analisa especificamente o Ideb nas séries iniciais, observa-se que o Estado já alcançou em 2011 a meta proposta para 2015 – feito alcançado também por Pará, Tocantins, Piauí e Rio Grande do Norte. Além disso, o Ceará foi um dos locais que obteve maior crescimento do índice entre 2005 e 2015 (IDEB, 2018).

Para descrever melhor uma das principais variáveis desta pesquisa, a Ta-

bela 1 traz estatísticas sobre o Ideb observado das séries iniciais do Ensino Fundamental nos municípios cearenses nos anos estudados.

A média aumentou no último período, a taxa de crescimento média foi de 18,5%, com um crescimento máximo de 56% no município de Ipaumirim, que passou de um Ideb de 2,5 para 3,9. O menor nível de crescimento foi de -11% em Abaiara, onde o índice era de 6,5 em 2009 e passou para 5,8 em 2011.

No período inicial, o destaque foi a cidade de Sobral que apresentava maior Ideb dentre todos, seguida por Abaiara, Groaíras, Itaiçaba e Pedra Branca. Já em 2011, os cinco maiores Ideb eram de Mucambo, Sobral, Jijoca de Jericoacoara, Itarema e Groaíras.

Quanto aos menores valores encontrados, tem-se os municípios de Ipaumirim e Ibaretama nos anos de 2009 e 2011, respectivamente. Outro destaque negativo foi o município de Lavras da Mangabeira que figurou sempre entre os cinco piores indicadores. Vale notar também que os desvios-padrões foram pequenos, revelando certo grau de homogeneização dos resultados.

Tabela 1: Estatísticas descritivas do Ideb

Estatística		2009	2011	Taxa de crescimento
Média		4.036	4.769	0.1859
Mediana		4.000	4.700	0.1765
Desvio-padrão		0.5391	0.6610	0.12420
Variância		0.291	0.437	0.015
Mínimo		2.5	3.3	-0.11
Máximo		6.6	7.5	0.56
N.	Válido	183	182	181
Obs.	Omisso	1	2	3

Fonte: Ideb (2018).

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DE REELEIÇÃO

Em 4 de junho de 1997 foi promulgada a Emenda Constitucional no 16, que instituiu a possibilidade de reeleição imediata para mais um único mandato do chefe do Executivo dos três níveis da administração pública. A medida alterou o sistema político brasileiro, que proibia a reeleição do Presidente da República,

reativando um instituto que não era praticado desde a República Velha, quando presidentes das Províncias (governadores) e intendentess (prefeitos) poderiam ser reconduzidos.

Mendes e Rocha (2004), com o intuito de descobrir quais fatores influenciariam a reeleição dos prefeitos, realizaram um estudo econométrico sobre a eleição municipal de 2000, com dados referentes a 96% dos 5.561 municípios brasileiros. Foram duas as principais conclusões desse artigo. A primeira, que a performance dos prefeitos reflete no resultado eleitoral apenas de maneira parcial. Variáveis relacionadas a fatos amplamente divulgados pela imprensa, como a acusação de ter cometido crime grave ou ter sido premiado por boa gestão afetam significativamente as probabilidades de candidatura e/ou de reeleição. Já indicadores de performance de menor visibilidade não parecem afetar as chances de candidatura ou reeleição, como é o caso dos prefeitos listados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como autores de irregularidades. A acusação de crime grave possui outra característica que aponta para o monitoramento parcial de que os acusados encontram dificuldades para conseguir se candidatar a um novo mandato, mas caso consigam confirmar a candidatura, suas probabilidades de reeleição tornam-se iguais à dos demais prefeitos. Por fim, estes mesmos autores apontam que as chances do político ser reeleito estão intimamente associadas à expansão da despesa municipal. Em média, um prefeito que tenha reduzido em 10% a despesa corrente ao longo do mandato teve uma probabilidade de reeleição de 28%. Já aquele que aumentou a despesa em 50% teve a probabilidade de reeleição ampliada para 43%.

Araújo Junior, Cançado e Shikida (2004) estudaram a relação entre a probabilidade de reeleição e algumas variáveis de controle fiscal e político da economia. O estudo se concentrou na probabilidade de reeleição para o cargo de prefeito nos municípios mineiros na eleição de 2000. Após um resumo das principais teorias acerca de Ciclos Político-Econômicos, foram apresentadas regressões em que a reeleição é vista como variável dependente utilizando-se um modelo logístico de regressão. Os resultados sugeriram que a probabilidade de reeleição diminui à medida que as despesas com a máquina administrativa aumentam. De modo oposto, a probabilidade se eleva à medida que a receita total do município também se eleva. Dentre as variáveis políticas, os resultados apontam que a probabilidade de reeleição cresce quando o candidato é do mesmo partido do governador do estado e do Presidente da República – este apresenta maior impacto marginal.

De forma semelhante, Sakurai e Menezes-Filho (2008) investigaram a influência dos gastos públicos na probabilidade de reeleição dos partidos para os cargos de prefeito. A pesquisa englobava mais de 2 mil municípios brasileiros entre as eleições de 1988 e 2000. Os resultados mostraram que, ao aumentar os gastos municipais, os prefeitos elevam as próprias chances ou as de um sucessor do mesmo partido político ser eleito. Além disso, aumentar gastos de capital em anos que precedem os pleitos municipais e as despesas correntes em anos eleitorais favorece os incumbentes.

O trabalho de Barreto (2009) analisou o impacto que o advento do instituto da reeleição dos prefeitos tem causado no sistema político do Brasil. Para isso, analisou os três pleitos realizados desde a aprovação da medida, os dos anos 2000, 2004 e 2008, nas 26 capitais estaduais e nos 32 municípios brasileiros que, desde 2000, haviam atingido 200 mil eleitores, em um total de 186 pleitos.

Segundo o autor, os resultados foram contundentes: à luz dessas informações, pode-se identificar que a adoção da reeleição nas eleições municipais modificou efetivamente a dinâmica das disputas. A presença do incumbente modifica o cenário da eleição, sendo que, como visto, na ampla maioria dos casos analisados (73%), ele permanece no cargo. Se a reeleição não tivesse sido aprovada, em todos esses municípios, o poder local passaria a outras mãos, embora não necessariamente a novos detentores do cargo. Persiste como pauta de investigação a comparação entre esses pleitos pós-reeleição e os anteriores para verificar se esta novidade afetou a taxa de retorno, ou seja, a perspectiva da volta de ex-prefeitos.

Novaes e Mattos (2010) buscaram analisar o efeito do esforço de prefeitos em adquirir boa reputação com eleitores durante a reeleição com gastos na saúde em ano eleitoral. Foi analisado o padrão municipal destes gastos nos anos eleitorais 2000 e 2004, os dois primeiros períodos eleitorais em que a emenda da reeleição esteve em vigor para municípios. Apesar de haver outras tentativas de se verificar ciclos eleitorais no Brasil, não foi encontrada nenhuma análise na literatura do tema a partir de amostra de municípios brasileiros.

Segundo os autores, os prefeitos candidatos à reeleição agem estrategicamente para ganhar votos do eleitorado. Por sua vez, prefeitos em segundo mandato não aumentam as despesas quando encaram o final de seu mandato. Ou seja, prefeitos que tentam reeleição se esforçam, através de maiores gastos em saúde, para mostrar aos seus eleitores que são administradores competentes, ao contrário de prefeitos em segundo mandato. Ainda segundo os autores, os incentivos par-

tidários parecem ter importante papel na condução da administração municipal. O modelo de reputação omite qualquer efeito da eleição subsequente ao prefeito que não tenta ou não pode se reeleger. Porém, os resultados sugerem que importa ao prefeito que seu sucessor seja de seu partido.

O trabalho de Araújo e Jorge Neto (2016) buscou verificar qual o impacto da competição política municipal no desenvolvimento econômico, refletido pelo índice Firjan dos mesmos. A competição foi medida por alinhamento político da esfera municipal com as outras esferas de governo, reeleição de vereadores e manutenção de um partido no poder executivo. Montou-se um painel para todos os municípios cearenses para os anos de 2006 e 2010. Quanto à variável que determina alinhamento político, tem-se que, apenas se o prefeito for do mesmo partido que o governador, é que se tem um impacto estatisticamente significativo no IFDM. No caso, o impacto foi 10,6%. Quanto às outras variáveis, PIB per capita, densidade demográfica e gastos das Prefeituras nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, não se tem um efeito expressivo.

Firpo, Pieri e Souza (2017) tinham por objetivo estimar o impacto eleitoral do lançamento de informações sobre melhorias nas escolas públicas. Analisaram o impacto das mudanças no Ideb de 2005 a 2007 sobre a probabilidade de reeleição nas eleições de 2004 e 2008 em geral e para várias subpopulações. A amostra consistiu em todos os municípios que: os prefeitos titulares foram elegíveis para se candidatar a reeleições em 2004 ou 2008; havia menos de 200 mil eleitores; e tinham escolas primárias. Os resultados revelaram que o Ideb, em média, afetou positivamente as chances de reeleição do prefeito. Na verdade, um aumento de uma unidade no Ideb de 2005 a 2007 elevou a chances de reeleição do prefeito em cerca de 5% de pontos. Um aumento de um ponto no índice foi de fato uma política viável, como para os municípios da amostra, a mudança média no Ideb de 2005 a 2007 foi de 0,5. Além disso, constatou-se que o impacto do indicador foi ainda maior nos municípios mais pobres e onde os pais têm mais filhos. Nessas situações, um aumento de uma unidade no Ideb de 2005 a 2007 pode representar crescimento na probabilidade de reeleição em mais de 10%.

3.1 Números sobre reeleição no Ceará

Semelhante à seção anterior, a Tabela 2 traz informações acerca de outra variável principal desta pesquisa, para melhor caracterizar o período analisado.

Nas eleições municipais de 2012, o Ceará possuía 184 prefeitos, dentre eles, apenas 63 tentaram se reeleger disputando o pleito em questão, ou seja, aproximadamente 34% dos incumbentes resolveram tentar manter-se no cargo. Quando se diminui a unidade de análise para os reelegíveis, o percentual de incumbentes que disputaram sobe para 63,6%. Dentre eles, 38 conseguiram obter sucesso. Logo, cerca de 60% dos prefeitos que tentaram permanecer em suas funções, conseguiram. Assim, nas eleições municipais de 2012 no Ceará, mais de 20% de todos os prefeitos foram reeleitos.

Tabela 2: Prefeitos reelegíveis em 2012

Total	Disputaram (N = 63)	Sucesso (N = 38)
Prefeitos (N = 184)	34,2%	20,6%
Reelegíveis (N = 99)	63,6%	38,3%
Reelegíveis que concorreram (N = 63)	100%	60,3%

Fonte: TSE ([2012a]).

A Tabela 3 traz algumas características selecionadas dos reelegíveis para melhor descrevê-los. São elas: idade no pleito de 2012, e valor dos bens declarados à justiça eleitoral e percentual dos votos obtidos, ambos no pleito de 2008. Pode-se observar que os prefeitos que não tentaram a reeleição são, em média, mais velhos, seguidos pelos que a disputaram e perderam. Por sua vez, este grupo engloba os prefeitos com maior patrimônio, contrastando com os chefes do Executivo que se reelegeram. É importante destacar que as informações aqui trazidas são oriundas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), embora alguns dados pareçam improváveis. Por último, no que diz respeito ao resultado das eleições de 2008, os três grupos são semelhantes.

Tabela 3: Prefeitos reelegíveis em 2012: características selecionadas

Estatística	Idade em 2012	Valor dos bens em 2008	% Votos obtidos em 2008
Não disputaram em 2012			
Média	53,25	R\$ 565.064,80	27,4%
Desvio	12,34591	R\$ 815.766,70	4,7%
Mín	30	R\$ 18,00	18,3%
Max	90	R\$ 2.912.716,00	39,2%
N	36	32	36

Tabela 3: Prefeitos reelegíveis em 2012: características selecionadas (continuação)

Estadística	Idade em 2012	Valor dos bens em 2008	% Votos obtidos em 2008
Disputaram e perderam em 2012			
Média	51,56	R\$ 662.252,20	26,8%
Desvio	11,8676	R\$ 1.314.330,00	3,7%
Min	27	R\$ 40.787,78	17,9%
Max	82	R\$ 6.046.479,00	34,8%
N	25	22	25
Reelegeram-se em 2012			
Média	49,39474	R\$ 314.837,80	27,9%
Desvio	8,493366	R\$ 28.551,30	4,6%
Min	27	R\$ 10.505,94	18,9%
Max	62	R\$ 2.459.627,00	43,7%
N	38	33	38

Fonte: TSE ([2012b]).

Nota: Nem todos os candidatos declararam seus bens, portanto as estatísticas podem estar subestimadas.

4 ANÁLISE EMPÍRICA

Nesta seção, serão expostas as fontes utilizadas para montagem da base de dados e, além disso, serão explicitados o método e o modelo econométrico utilizado na pesquisa.

4. 1 Origem dos dados

Todas as variáveis políticas a respeito das características dos candidatos, o seu financiamento de campanha, a declaração de bens, o alinhamento político, a despesa de campanha e o resultado das eleições, foram obtidas no TSE. O Ideb foi retirado do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia federal vinculada ao MEC. O TCM forneceu os dados, antes de sua extinção, sobre o número mínimo de vezes que o gestor municipal teve sua prestação de contas rejeitada pelo próprio órgão. Já as variáveis que caracterizam os municípios foram adquiridas em três fontes. Primeiramente, junto ao Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, que reúne as informações dispostas no Censo 2010, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE), coletou-se o Índice de Gini⁵, o percentual de trabalhadores ocupados do setor público com 18 anos ou mais, a taxa de urbanização, o percentual da população com mais de 65 anos, o percentual da população entre 6 e 17 anos e a densidade demográfica. As informações sobre a despesa corrente municipal e a despesa com educação foram adquiridas na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conhecida como Finanças do Brasil (Finbra). Por último, a população residente e os índices de desenvolvimento municipais advêm do Instituto de Pesquisa Estratégica e Econômica do Ceará (Ipece). Todos os valores monetários foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGPDI) com base em 2012. A Tabela 4 traz as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas.

Tabela 4: Estatísticas descritivas

Variáveis	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Reeleito	0.3838384	0.4887942	0	1
Ensino Superior	0.453125	0.5017331	0	1
Mudou de partido	0.3015873	0.4626334	0	1
Diferença da despesa de campanha	35157.02	125383.6	-86465.97	881516.7
Coligado presidente	0.5873016	0.4962739	0	1
Mesmo partido que o governador	0.0808081	0.2739271	0	1
Ideb inicial	3.968.367	0.5358483	2.5	6.5
Diferença Ideb	0.7479592	0.5013856	-.7	2.6
Média do gasto <i>per capita</i> em educação inicial	5.583.347	1.140.139	313.496	9.203.977
Média do gasto <i>per capita</i> em educação final	6.813.384	1.480.641	3.860.896	1.177.358
Disputou 2012	0.6363636	0.4834938	0	1
Idade	5.134.343	1.090.793	27	90
Percentual de recursos próprios	0.2635715	0.2926256	0	1
Valor dos bens declarados	494727.2	866878.2	6.179.966	6046479
Força política anterior	3.074.306	1.060.274	0.5543749	6.224.884

5 Índice usado para medir desigualdade de renda. Apresenta valores entre zero e um, quanto mais alto, mais desigual é a renda.

Tabela 4: Estatísticas descritivas (continuação)

Diferença gasto por voto	0.1819502	7.877.971	-2283466	166.187
Contas desaprovadas TCM	0.9292929	10.127	0	3
Taxa crescimento da Despesa Corrente	0.1718859	0.1166076	-0.133964	0.5464801
IDMI	2.508.727	8.874.913	0	59.18
Trabalhadores do setor público	4.481.111	2.789.533	0.3	12.52
Gini	0.5271717	0.0486772	0.42	0.66
População entre 6 e 17	0.2213822	0.0181892	0.1703797	0.2627818
População maior de 65	0.0858445	0.0145031	0.046861	0.1243038
Taxa de urbanização	5.687.046	1.491.474	295.184	9.607.299
IDMS	3.538.566	173.431	0	100
Força política	109.149	0.3622339	0	1.986.054

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

4.2 Método econométrico

Este trabalho busca averiguar se a qualidade da educação pública municipal tem alguma influência sobre a reeleição dos prefeitos. No entanto, antes de disputar a eleição e ter chance de continuar no poder, o chefe do Executivo municipal tem que decidir se irá se candidatar. Tal decisão já pode selecionar previamente os gestores locais com maior probabilidade de se reeleger. Logo, existe a possibilidade seleção estar sob estimativas enviesadas dos condicionantes da reeleição.

Por conta disso, deve ser feito o procedimento descrito por Heckman (1979), onde a regressão é feita em dois estágios. É necessário estimar, primeiramente, um modelo *probit* para a equação de seleção ou de candidatura e, depois, outro modelo de escolha discreta para a variável reeleição, levando em conta o problema de seletividade amostral. As equações abaixo explicitam melhor o processo.

$$(1) \text{CAND}_i^U = \beta_i X_i + \mu_i$$

$$\text{CAND}_i = 1 \text{ se } \text{CAND}_i^U > 1 \text{ e } 0 \text{ caso contrário.}$$

$$(2) REEL_i^U = \alpha_i z_i + \eta_i$$

$$REEL_i = 1 \text{ se } REEL_i^U > 1 \text{ e } 0 \text{ caso contrário.}$$

Por hipótese, μ_i e η_i tem distribuição normal bivariada com média zero, variância 1 e correlação ρ . Quando essa correlação é estatisticamente diferente de zero, há viés de seleção e o método de Heckman (1979) é o apropriado.

É importante notar que, por se ter duas variáveis binárias como dependentes, as iterações do modelo não linear a ser estimado podem não convergir para um valor de equilíbrio (MENDES; ROCHA, 2004).

Dessa forma, a equação (2) será modificada para que o regressando seja uma variável contínua, representando o percentual de votos obtidos pelo prefeito ao tentar se reeleger. Tal porcentagem será multiplicada pelo número de candidatos que concorreram no mesmo pleito. Os concorrentes, que obtiveram menos de 2% dos votos, serão desconsiderados na ponderação. Essa estratégia também foi adotada por Mendes e Rocha (2004). Não é um absurdo supor que Força e Reeleição estejam positivamente correlacionadas, portanto, espera-se que os parâmetros das variáveis explicativas tenham mesmo sinal em ambas regressões. Logo, a outra equação principal a ser estimada será:

$$(3) FORÇA_i = \alpha_i z_i + v_i$$

4.3 Modelo estimado

O modelo proposto é formado por três equações de regressão, a de seleção e duas principais. Elas serão formadas por variáveis que denotam as características pessoais, as políticas e o perfil dos municípios. A *proxy* usada para qualidade de educação será a diferença entre o Ideb municipal dos anos de 2011 e 2009 para o 5º ano do Ensino Fundamental. Essa, por sua vez, não constará na equação de candidatura, pois a divulgação de tais notas ocorreu menos de dois meses da eleição analisada e considerou-se que não afetaria a decisão do incumbente em se candidatar.

O objeto de estudo é composto por todos os prefeitos cearenses que podem ser reeleitos no pleito de 2012. Em virtude da heterogeneidade da amostra, e possível heterocedasticidade dos resíduos, serão utilizados erros robustos.

São diversos fatores que podem afetar a decisão dos chefes do Executivo municipal na busca por um novo mandato, conseqüentemente, também são muitos os que condicionam suas chances de vitória. Nesta pesquisa, tais fatores foram divididos em três grandes grupos: políticos, pessoais e municipais.

O Quadro 1 traz uma descrição das variáveis utilizadas para estimar a equação de candidatura, ou seja, elementos importantes para explicar a decisão do gestor em concorrer à reeleição. Por seu turno, o Quadro 2 descreve os condicionantes das equações de reeleição e de votação, onde as características municipais compreendem apenas a esfera da educação.

Quadro 1: Descrição das Variáveis da Equação de Candidatura

Variável	Descrição	Ano
Pessoal		
Idade	Idade do incumbente no momento da eleição municipal.	2012
Percentual de recursos próprios	Percentual de recursos próprios utilizados como receita de campanha.	2008
Valor dos bens declarados	Valor em reais dos bens declarados ao TSE no momento da candidatura.	2008
Política		
Força política anterior	Percentual dos votos obtidos pelo prefeito incumbente multiplicado pelo número de candidatos que disputaram esse mesmo pleito, excluindo-se os candidatos que obtiveram menos de 2% dos votos.	2008
Diferença gasto por voto	Diferença da razão entre o gasto total de campanha e votos obtidos pelo prefeito reelegível e a média da mesma razão de todos os candidatos do município.	2008
Contas desaprovadas pelo TCM	Número mínimo de vezes que o prefeito reelegível teve a declaração das contas municipais desaprovada pelo extinto TCM no seu mandato.	2009 até 2012
Município		
Taxa de crescimento da despesa corrente	Taxa de crescimento da despesa corrente no mandato do prefeito eleito em 2008.	2009 até 2012
IDMI	Índice de Desenvolvimento Municipal referente à esfera de infraestrutura de apoio.	2008
Trabalhadores no setor público	Percentual de trabalhadores ocupados do setor público com 18 anos ou mais.	2010

Quadro 1: Descrição das Variáveis da Equação de Candidatura (continuação)

Variável	Descrição	Ano
Gini	Índice de Gini.	2010
População entre 6 e 17	Percentual da população entre 6 e 17 anos.	2010
População maior de 65	Percentual da população com mais de 65 anos.	2010
Taxa de urbanização	Razão entre a população urbana e a total.	2010
IDMS	Índice de Desenvolvimento Municipal referente à esfera social.	2008

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

As variáveis que formam os índices de desenvolvimento são:

Grupo 3 – INDICADORES DE INFRAESTRUTURA DE APOIO

3.1 Agências de correios por dez mil habitantes: é calculado mediante divisão do número de agências de correio existentes no município pelo número de habitantes e multiplicado por dez mil. Para o cálculo deste indicador foram usadas estimativas populacionais para o ano de 2004 com base nos dados do Censo Demográfico 2000 do IBGE e informações da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT);

3.2 Agências bancárias por dez mil habitantes: indica a oferta de agências bancárias para cada grupo de dez mil habitantes. O Banco Central (BACEN) e o IBGE serviram de fonte para este indicador;

3.3 Veículos de carga por cem habitantes: mostra a frota de veículos de carga disponibilizada para cada grupo de cem pessoas. As fontes utilizadas foram o Departamento Estadual do Trânsito (DETRAN) e o IBGE;

3.4 Coeficiente de proximidade: medida do grau de proximidade do município com Fortaleza, segundo a distância rodoviária, em quilômetros, sendo igual à distância rodoviária máxima da cidade de Fortaleza menos a distância rodoviária do município, dividida pela distância máxima menos a distância mínima, vezes 100. [...] Foram usados dados do Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes do Estado do Ceará (DERT).

3.5 Percentual de domicílios com energia elétrica: participação percentual dos domicílios com energia elétrica em relação ao

total de domicílios. Estimativa feita com base nos dados do IBGE e da COELCE;

3.6 Rede rodoviária pavimentada relativa à área do município: extensão da rede rodoviária pavimentada (federal + estadual + municipal) em relação à área total do município. Novamente os dados são do DERT;

3.7 Emissoras de radiodifusão: indica a quantidade de canais de radiodifusão (AM, FM, FM Educativa e Rádio Comunitária) nos municípios. A fonte para este indicador é a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Grupo 4 – INDICADORES SOCIAIS

4.1 Taxa de escolarização no Ensino Médio: indica a percentagem de matrículas da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio em relação à população na mesma faixa etária. As fontes utilizadas para o cálculo do indicador foram a Secretaria da Educação Básica (SEDUC) e o IBGE;

4.2 Taxa de aprovação no Ensino Fundamental: percentual de alunos matriculados na série k em 2004 que em 2005 se matricularam na série k+1. As informações foram fornecidas pela SEDUC;

4.3 Bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática por escola: é obtido pela divisão do número de escolas com biblioteca e/ou sala de leitura e/ou laboratório de informática pelo total de escolas do município. Novamente a SEDUC foi a fonte destas informações;

4.4 Equipamentos de informática por escola: resulta da divisão do número total de computadores e impressoras nas escolas pelo total de escolas. Mais uma vez os dados foram obtidos da SEDUC;

4.5 Percentual de função docente no Ensino Fundamental com grau de formação superior: é calculado dividindo o total de docentes do Ensino Fundamental com grau de instrução superior pelo total de docentes do Ensino Fundamental. A SEDUC foi usada como fonte de informações;

4.6 Médicos por mil habitantes: mostra o número de médicos que atendem pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para um contingente de mil habitantes. As fontes utilizadas para o cálculo do indicador foram a Secretaria Estadual da Saúde (SESA) e o IBGE;

4.7 Leitões por mil habitantes: indica a quantidade de leitos hos-

pitalares do SUS disponíveis para cada grupo de mil habitantes. Dados da SESA e IBGE;

4.8 Taxa de mortalidade infantil: número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade em cada grupo de mil nascidos vivos no período considerado. Mesma fonte dos dois indicadores imediatamente anteriores;

4.9 Taxa de cobertura de abastecimento de água: indica a percentagem da população beneficiada com água adequada (ligada à rede geral) em relação à população total. Esta estimativa foi feita pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA). (CEARÁ, 2010, p. 14-15)

Quadro 2: Descrição das variáveis da Equação de Votação

Variável	Descrição	Ano
Pessoal		
Ensino Superior	Variável binária com valor igual a 1 se o incumbente possuir nível superior no momento da eleição.	2012
Política		
Mudou de partido	Variável binária com valor igual a 1 se o incumbente saiu do partido pelo qual fora eleito no pleito anterior.	2012
Coligado ao presidente	Variável binária com valor igual a 1 se o incumbente for de um partido que faz parte da coligação do presidente eleito em 2010.	2012
Mesmo partido que o governador	Variável binária com valor igual a um se o incumbente for do mesmo partido que o governador eleito em 2010.	2012
Diferença despesa de campanha	Diferença entre o gasto total de campanha do reelegível e a média dos gastos totais de todos os candidatos do município.	2012
Educação Municipal		
Ideb inicial	Ideb da rede pública municipal para o 5º ano do Ensino Fundamental.	2009
Diferença no Ideb	Diferença do Ideb da rede pública municipal para o 5º ano do Ensino Fundamental.	2009 e 2011
Média do gasto per capita em educação inicial	Média dos gastos municipais <i>per capita</i> em educação nos dois primeiros anos de mandato do prefeito.	2009 e 2010
Média do gasto per capita em educação final	Média dos gastos municipais <i>per capita</i> em educação nos dois últimos anos de mandato do prefeito.	2011 e 2012

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

A idade e os níveis de instrução e de riqueza englobam as características pessoais. Já as políticas são formadas principalmente por variáveis que identificam o alinhamento dos prefeitos com outras esferas de Governo, seja no executivo ou no legislativo. As características das localidades exemplificam o nível de desenvolvimento municipal, e também servem para configurar as cidades em questão. Outro fator, que fez parte da base desta pesquisa, é qualidade da educação oferecida aos municípios.

Observando os condicionantes relativos às características pessoais do incumbente em concorrer à reeleição, espera-se que a idade elevada no momento do pleito impacte negativamente na sua chance de se candidatar, ou seja, prefeitos idosos preferem a aposentadoria. Este fato também diminuiria as chances de reeleição, supondo que o eleitorado considera que o risco é maior destes não terminarem o mandato.

Outra variável usada foi a declaração de bens ao TSE, utilizada aqui como *proxy* de riqueza. De forma geral, é razoável supor que quanto mais rico o candidato, maior será sua facilidade em obter recursos que financiem sua campanha e, conseqüentemente, impacte de forma positiva em sua candidatura e em sua eleição. Também no que se refere a recursos de campanha, incorporou-se o percentual de recursos próprios usados no primeiro pleito disputado. Aqui não há um resultado a priori esperado. É possível que, por investir mais do próprio dinheiro na campanha, o candidato se esforce mais e faça uma campanha melhor; outra possibilidade é que se essa fonte de recursos não tem tanto peso na receita de campanha, é por que o candidato é visto como um “investimento” rentável, ou seja, com maior probabilidade de vitória.

Quanto às variáveis políticas que explicam essa candidatura, incluíram-se: o percentual de votos obtidos pelo reelegível ponderado pelo seu número de concorrentes; a diferença entre a razão “gasto total/votos totais” dele para a média geral de todos candidatos, métrica que pode ser interpretada como medida de eficiência relativa; e o número mínimo⁶ de vezes que as contas municipais foram rejeitadas pelo extinto TCM no mandato do prefeito.

Como resultados, conjectura-se que a força política e a eficiência do prefeito na eleição anterior afetam positivamente sua probabilidade de reeleição. Mais uma vez, não se tem um consenso sobre a rejeição das contas apresentadas

⁶ Somou-se o número de vezes que as contas tiveram parecer desaprovado pelo TCM durante o mandato do prefeito, no entanto, essa informação não está disponível para todos os municípios estudados durante o período completo.

ao TCM. Estas podem impactar negativamente a candidatura do incumbente caso a informação chegue ao eleitorado. Por outro lado, essa variável pode ser entendida como o apoio político do gestor local perante a Câmara de Vereadores, uma vez que o parecer do Tribunal é enviado à Câmara, onde é apreciado e julgado, podendo torná-lo inelegível.

Por último, há as variáveis de controle que denotam as especificidades municipais. Os índices de desenvolvimento buscam refletir características iniciais das cidades no âmbito da infraestrutura e aspectos sociais de educação e de saúde. A participação dos trabalhadores do setor público no mercado de trabalho representa o peso do Estado na economia local. Porém, o índice de Gini espelha sua desigualdade. Os elementos demográficos são expressos pelo percentual da população entre 6 e 17 anos, pelo percentual da população com idade superior a 65 anos e pela taxa de urbanização. Além disso, tem-se a variação das despesas correntes locais no primeiro mandato do incumbente.

Já para a equação de votação e de reeleição, além das variáveis da equação de seleção, são inseridas quatro *dummies*: para sinalizar se o reelegível tem nível superior, se mudou de partido, se é de um partido que faz parte da coligação do Presidente da República e se é do mesmo partido que o governador do estado. Para analisar o impacto dos gastos de campanha, também foi incluída uma medida relativa dessas despesas entre prefeito e os demais concorrentes na eleição de 2012.

Possuir nível superior pode ser um diferencial do candidato e pode aumentar o número de votos recebidos. Quanto ao alinhamento político, seja com o Governo Estadual ou Federal, prevê-se que pertencer à base aliada facilite o acesso a recursos ou programas e se desdobre em maior percentual de votação e chance de reeleição. Sobre os gastos totais de campanha também é previsto um efeito positivo como os já encontrados por Speck e Cervi (2012).

Como já mencionado, para refletir a qualidade da educação ofertada pelo município, será utilizada a diferença entre o Ideb dos anos de 2009 e 2011. Assume-se que o incumbente, eleito em 2008, tem pouco poder para afetar o índice em 2009 e, portanto, este é reflexo principalmente da gestão anterior. Logo, essa diferença pode expressar o ganho ou perda de qualidade na educação. Ressalta-se que serão usados os índices referentes ao 5º ano do Ensino Fundamental cuja maior responsabilidade é do poder local.

Seguindo Firpo, Pieri e Souza (2017), além da diferença no Ideb, foi in-

cluído o índice do período inicial do mandato do reelegível e também a média dos gastos *per capita* no Ensino Fundamental dos dois primeiros e dos dois últimos anos desse mesmo mandato. Busca-se controlar a diferença pelas condições iniciais e expurgar o efeito quantitativo proveniente do aumento das despesas. Porém, ao contrário dos autores citados, não serão usados os gastos em saúde e urbanização. Isso se deve ao fato de que essas contas podem estar muito correlacionadas, podendo influenciar no resultado das estimações e seus efeitos já serem capturados, em parte, pelos índices de desenvolvimento. Ressalta-se também que a amostra utilizada por estes autores é diferente da empregada neste trabalho.

É importante salientar que, uma vez que o chefe do executivo municipal não disputa a eleição de 2012, algumas variáveis não são mais observáveis. As equações (4), (5) e (6) demonstram os modelos a serem estimados.

Equação de Candidatura

$$(4) \text{ CAND}_i = \beta_i + \gamma_i \text{ Pessoal}_i + \delta_i \text{ Política}_i + \lambda_i \text{ Municipio}_i + \varepsilon_i$$

Equação de Votação

$$(5) \text{ FORÇA}_i = \theta_i + \pi_i \text{ Pessoal}_i + \tau_i \text{ Política}_i + \omega_i \text{ EducaçãoMun}_i + \sum_k \varphi_{ki} Z_{ki} + \psi_i$$

Equação de Reeleição

$$(6) \text{ REEL}_i = \Theta_i + \varpi_i \text{ Pessoal}_i + T_i \text{ Política}_i + \Omega_i \text{ EducaçãoMun}_i + \sum_k \Phi_{ki} Z_{ki} + \Psi_i$$

Onde i são os prefeitos reelegíveis, β , θ e Θ são interceptos, ε , ψ e Ψ são erros aleatórios e Z_k são as variáveis da equação de candidatura. A descrição de cada conjunto de variáveis explicativas da equação de candidatura, de votação e de reeleição estão feitas nos Quadro 1 e Quadro 2, respectivamente. Note que a única diferença entre as equações (5) e (6) são as variáveis dependentes.

5 RESULTADOS

As estimações dos modelos descritos anteriormente estão dispostas na Tabela 5. E os resultados obtidos para a equação de seleção encontram-se na Tabela 6.

Tabela 5: Resultado das estimações

Variável	Força	Reel
Idade	-0.0328*	-0.0232
	(0.0179)	(0.0199)
Percentual de recursos próprios	0.631	0.722
	(0.613)	(0.653)
Valor dos bens declarados	2.66e-07**	1.69e-07
	(1.23e-07)	(2.38e-07)
Força política anterior	0.0887	0.161
	(0.252)	(0.168)
Diferença gasto por voto	-0.0456	-0.0630**
	(0.0302)	(0.0320)
Contas desaprovadas pelo TCM	0.287**	0.362*
	(0.140)	(0.209)
Taxa crescimento da despesa corrente	1.193	-0.558
	(1.405)	(1.614)
IDMI	0.0688***	0.0570**
	(0.0247)	(0.0268)
Trabalhadores no setor público	0.130**	0.104*
	(0.0552)	(0.0616)
Gini	4.548	1.676
	(4.347)	(4.317)
População entre 6 e 17	-20.11**	-17.34
	(9.591)	(12.07)
População maior de 65	-34.06**	-39.86**
	(16.28)	(18.67)

Tabela 5: Resultado das estimações (continuação)

Variável	Força	Reel
Taxa de urbanização	-0.0423***	-0.0421*
	(0.0150)	(0.0217)
IDMS	0.0159*	0.0209*
	(0.00874)	(0.0123)
Ensino Superior	0.0195	-0.396
	(0.0957)	(0.338)
Mudou de partido	-0.0812	0.956*
	(0.150)	(0.489)
Diferença despesa de campanha	9.72e-07***	3.74e-06
	(2.09e-07)	(3.41e-06)
Coligado ao presidente	0.0378	0.682
	(0.107)	(0.484)
Mesmo partido que o governador	0.254	0.377
	(0.167)	(0.558)
Ideb inicial	0.0132	0.174
	(0.138)	(0.396)
Diferença no Ideb	0.141	0.501
	(0.112)	(0.353)
Média do gasto <i>per capita</i> em educação inicial	-0.00146	-0.00835**
	(0.00159)	(0.00374)
Média do gasto <i>per capita</i> em educação final	0.000594	0.00696***
	(0.000940)	(0.00241)
Constante	1.129*	-2.082
	(0.629)	-1.831
Prob $\rho = 0$	0.0164	0.000

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Nota: Erros padrões robustos em parênteses. *** $p < 0.01$. ** $p < 0.05$. * $p < 0.1$.

Tabela 6: Resultado da estimação da equação de seleção

Variáveis	Coefficiente.	Erro-padrão.	z	P> z
Idade	-0.0224557	.0225625	-1.00	0.320
Percentual de recursos próprios	0.5479369	.6496094	0.84	0.399
Valor dos bens declarados	7.94e-08	2.99e-07	0.27	0.791
Força política anterior	0.2853601	.234292	1.22	0.223
Diferença gasto por voto	-0.0697724	.0278374	-2.51	0.012
Contas desaprovadas pelo TCM	0.1718242	.1980042	0.87	0.386
Taxa crescimento da despesa corrente	1.304732	1914562	0.68	0.496
IDMI	0.058536	.0295863	1.98	0.048
Trabalhadores no setor público	0.0950797	.0748497	1.27	0.204
Gini	2.329809	4466782	0.52	0.602
População entre 6 e 17	-19.84708	1337385	-1.48	0.138
População maior de 65	-36.69187	2210938	-1.66	0.097
Taxa de urbanização	-0.0434709	.0199088	-2.18	0.029
IDMS	0.0190845	.0117666	1.62	0.105
Constante	6.485588	4588246	1.41	0.158
Observações	75			
Prob > chi2	0.0468			
Pseudo R2	0.2471			

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Primeiramente tem-se que, para ambos modelos, o método de Heckman (1979) mostrou-se apropriado, afinal a hipótese de correlação entre equação de seleção e principal igual a zero não foi aceita.

De um modo geral, os coeficientes das variáveis explicativas apresentaram sinal semelhante. É importante lembrar que, para a equação de reeleição, esses parâmetros não podem ser interpretados diretamente como efeitos marginais.

Analisando a equação de votação, observa-se que a idade elevada tem efeito negativo sobre a medida de votação obtida pelo incumbente. Assim, como suposto anteriormente, o eleitorado pune gestores com idade mais avançada, possivelmente porque os veja com menos chances de terminar o mandato.

A capacidade de autofinanciamento na campanha não apresentou parâmetros significantes em nenhum dos modelos, portanto, não afeta a chance de reeleição. Porém,

a riqueza do candidato tem impacto positivo sobre os votos recebidos. Quanto maior o valor dos bens declarados ao TSE, maior a votação obtida pelo candidato na reeleição.

Por sua vez, a força política pareceu não afetar a probabilidade de reeleição dado que os parâmetros estimados para essa variável não foram estatisticamente significantes. Resultado contrário ao encontrado por Mendes e Rocha (2004), podendo denotar uma característica específica do eleitorado cearense ou mesmo uma mudança de preferências no que se refere à forma que os incumbentes são vistos pela população.

Quando se observa a eficiência do reelegível na relação gasto por voto, comparado aos seus concorrentes no pleito do primeiro mandato, tem-se uma relação inversamente proporcional. Assim, quanto mais eficiente foi o prefeito na eleição de 2008, gastando menos que os outros candidatos para obter um voto, maiores são suas chances de vencer em 2012 e se reeleger.

Outra variável que se mostrou importante para as duas equações principais foi o número mínimo de vezes que o prefeito teve suas contas rejeitadas pelo extinto TCM. Como o coeficiente estimado foi significativo e positivo, quanto maior o número de rejeições, maiores as chances de os candidatos se reelegerem. Logo, a variável montada é uma medida de força ou apoio político perante a Câmara dos Vereadores. Além disso, pode refletir o “grau de miopia”, dos eleitores, supondo que ter as contas públicas municipais em ordem é benéfico para a sociedade.

A taxa de crescimento das despesas correntes e o índice de Gini não se mostraram importantes para explicar a votação ou probabilidade de reeleição. Assim, a possibilidade de aumentar despesas correntes para ganhar votos, hipótese abordada na literatura usual de ciclos políticos eleitorais, não foi constatada. A desigualdade de renda também não afetou essa quantidade.

Os índices de desenvolvimento, na área de infraestrutura e de indicadores sociais, mostraram-se relevantes, quando analisados isoladamente e *ceteris paribus*, para explicar as equações de votação e de reeleição. Ambos afetam positivamente as variáveis dependentes. Ou seja, os eleitores de localidades mais desenvolvidas, com maior infraestrutura ou serviços públicos sociais, recompensam mais os incumbentes no momento da eleição. Quando se considera exclusivamente a taxa de urbanização dos municípios, o efeito oposto ocorre. Uma possível explicação é que esse crescimento venha acompanhado de diversos problemas ligados ao meio urbano, desdobrando-se em menor chance de reeleição.

Quanto à estrutura etária da população, ter um maior percentual de população entre 6 e 17 anos impactou de forma negativa a votação dos reelegíveis. Para a

probabilidade de reeleição nenhum efeito foi observado. Por sua vez, ter um maior percentual da população acima de 65 anos, tudo mais constante, diminuiu a medida de votos dos prefeitos em questão e também sua chance de continuar no poder.

Para finalizar o diagnóstico sobre as variáveis da equação de seleção, verificou-se que quanto maior o peso do Estado na economia local, medido pelo percentual de trabalhadores do setor público ocupados com 18 anos ou mais, maiores a votação e chances de reeleição dos chefes dos executivos municipais.

Examinando o papel das variáveis que denotam características pessoais e políticas tem-se que apenas a *dummy* que indica a mudança de partido e a diferença entre o gasto total de campanha do reelegível, e a média dos gastos totais de todos os candidatos apresentaram parâmetros significantes.

A mudança de partido afetou de forma positiva apenas a probabilidade de reeleição. Não houve efeito sobre a medida dos votos recebidos. Vale ressaltar que, como destacado por Mendes e Rocha (2004), a mudança de partido pode significar perda de espaço em um partido grande ou mudança para um partido mais expressivo.

A diferença entre as despesas de campanha foi importante apenas para explicar a votação. Como esperado, quanto maiores os gastos de campanha, maior o número de votos recebidos.

Ao examinar as variáveis que se referem à qualidade da educação, verifica-se que estas não influenciam as chances de reeleição ou de votação dos incumbentes. Nem o Ideb inicial ou a diferença entre o índice da gestão anterior e a atual (de quem está tentando reeleição) apresentaram parâmetros estatisticamente significantes. Logo, a perda ou o ganho na qualidade da educação não influenciou a votação e a reeleição.

Apenas a média dos gastos *per capita* em educação apresentaram coeficientes estatisticamente diferentes de zero. No caso, quanto maiores as despesas municipais por habitantes nessa área, considerando apenas os dois primeiros anos de mandato do prefeito, menores as chances de reeleição. Quando são levados em conta apenas a mesma média nos anos finais de governo, o efeito é positivo.

6 CONCLUSÃO

Como principal resultado, a qualidade da educação não afetou a probabilidade de reeleição dos prefeitos. Usaram-se outras variáveis no âmbito da educação municipal para expurgar o efeito quantitativo do Ideb e este índice pudesse refletir melhor a qualidade do serviço público ofertado na área.

Tal resultado destoa do que encontraram Firpo, Pieri e Souza (2017): a qualidade da educação teve um impacto positivo, embora pequeno, e estatisticamente significativa sobre a reeleição. Deve-se notar que a pesquisa mencionada trata de período e amostra diferentes. Logo, pode ter ocorrido uma “desvalorização” do Ideb por parte do eleitorado, uma vez que na eleição de 2012 o índice já não era novidade, como na de 2008.

Não foi possível averiguar se essa perda de impacto sobre o resultado das eleições foi temporal ou se refere a uma característica específica da amostra, pois os dados não seguem a estrutura de um painel. Também é importante salientar a diferença metodológica no trato do viés de seleção que não foi considerado pelos autores citados.

Há também o impacto dos gastos *per capita* em educação apenas nos últimos anos de mandato do chefe do executivo local, podendo indicar que os políticos acreditam (ou agem considerando) que os eleitores só observam políticas imediatistas e de curto prazo, que visam apenas promovê-los no momento e facilitar o caminho para uma reeleição. Tal achado pode servir de objetivo a novas pesquisas.

O alinhamento político, seja do presidente ou do governador, não apresentou efeitos sobre a votação ou a reeleição, ao contrário do encontrado por Mendes e Rocha (2004). Novamente, cabe uma justificativa levando em conta o tempo e espaço estudados. Em 2012, o partido do governador do estado estava na base aliada do Presidente da República, por sua vez, a maioria dos prefeitos era coligada ao governador.

Por fim, merece destaque o fato de quanto maior o número de vezes que as contas municipais foram desaprovadas no extinto TCM, maior também foi a probabilidade de reeleição do incumbente. Isso pode refletir a habilidade política do prefeito em conquistar apoio da Câmara de Vereadores, ou também mostrar o quanto displicente é o eleitorado em relação a administração pública.

Nesse caso, como nem a qualidade da educação, nem a qualidade da gestão pública são recompensadas pelo eleitor, constatou-se que os mecanismos de incentivos advindos do risco de uma não reeleição não são fortes o suficiente para induzir uma boa gestão nas prefeituras do Ceará.

Para trabalhos futuros, pode-se aumentar o tamanho da amostra agregando a totalidade dos municípios brasileiros e atualizar os dados para anos mais recentes. Outro incremento a ser feito seria incluir variáveis que refletissem o nível de corrupção dos prefeitos e avaliar se os mais corruptos são punidos nas urnas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. A. S.; JORGE NETO, P. M. Competição política e desenvolvimento econômico: uma análise para os municípios do Ceará nos anos de 2006 e 2010. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 47, n. 2, p. 131-140, 2016.

ARAÚJO JUNIOR, A. F.; CANÇADO, P.; SHIKIDA, C. D. Economics and Politics: o que determina as chances de reeleição em municípios? O caso das eleições municipais de Minas Gerais – 2000. **Informe Gepec**, v. 9, n. 2, p. 1-19, 2004.

BARRETO, Á. A. B. Reelection para o Executivo municipal no Brasil (2000-2008). **Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 97-115, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3aGMqeD>. Acesso em: 1 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 1 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 1 mar. 2018.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) Ceará – 2008**. Fortaleza: Ipece, 2010. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/estudos_sociais/idm/IDM_2008.pdf. Acesso em: 24 jan. 2020.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F.; PESSÔA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (ed.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FIRPO, S.; PIERI, R.; SOUZA, A. P. Electoral impacts of uncovering public school quality: evidence from Brazilian Municipalities. **Economia**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 1-17, 2017.

GALIANI, S.; GERTLER, P. J.; SCHARGRODSKY, E. School decentralization: helping the good get better but leaving the poor behind. **Journal of Public Economics**, [s. l.], v. 92, p. 2106-2120, 2008.

HECKMAN, J. J. Sample selection as a specification error. **Econometrica**, v. 47, n. 1, p. 153-161, 1979.

IDEB – resultados e metas. **Inep**, Brasília, DF, 30 ago. 2018. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 5 fev. 2020.

MENDES, M.; ROCHA, C. A. A. **O que reelege um prefeito?** Brasília, DF: Senado Federal, 2004. 55 p. (Texto para discussão, n. 7).

NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 1, p. 140-158, 2010.

REPOSITÓRIO de dados eleitorais: candidatos: 2012. **TSE**, Brasília, DF, [2012a]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 5 fev. 2020.

REPOSITÓRIO de dados eleitorais: bens de candidatos: 2012. **TSE**, Brasília, DF, [2012b]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 5 fev. 2020.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, p. 301-314, 2008.

SPECK, B. W.; CERVI, E. U. **Dinheiro, tempo e memória eleitoral**: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012. Dados, v. 59, n. 1, p. 53-90, 2016.

Auditoria operacional no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: um estudo no período de 2008 a 2017

Operational audit at the Court of Accounts of Ceará
between 2008 and 2017

Tatyanne Cavalcante Pimenta Gomes¹
Alessandra Carvalho de Vasconcelos²

RESUMO

Este estudo objetiva analisar a abordagem das auditorias de natureza operacionais (Anop) realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) quanto aos métodos e técnicas adotados e à utilização dos princípios da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade. Os relatórios das Anop realizadas pelo TCE/CE entre 2008 (ano do primeiro trabalho desenvolvido pelo órgão) e 2017, foram analisados por meio de análise de conteúdo no intuito de classificar as questões e achados de auditoria dentre os sobreditos princípios. Ademais, também foi procedida a catalogação dos métodos de coleta e técnicas de auditoria empregados. Os resultados indicam que existe uma predominância na utilização do princípio da eficiência na composição das Anop do TCE/CE, em detrimento do princípio da economicidade, que é raramente utilizado. Ademais, os métodos de coleta mais empregados nas Anop são o exame documental, as entrevistas e os questionários, as técnicas de auditoria mais utilizadas são as análises *stakeholder* e SWOT.

1 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (2012). Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (2018). Especialista em Fronteiras do Conhecimento em Auditoria Governamental: Desafios para o século XXI e em Direito Público, com ênfase em Direito Tributário. Atualmente é Analista de Controle Externo, especialidade Auditoria Governamental, no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). E-mail: tatycavpg@gmail.com.

2 Graduada em Ciências Econômicas (1995) e em Ciências Contábeis (2002) pela Universidade de Fortaleza, mestrado em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (2006) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2009). Pesquisadora visitante na Pesquisadora visitante na Wageningen University & Research (WUR) at Wageningen School of Social Sciences (WASS), Wageningen-Netherlands. Professora Associada da Universidade Federal do Ceará no curso de Graduação em Ciências Contábeis e no Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria. Tem experiência na área de Contabilidade e Controladoria, atuando em pesquisas e produção científica com ênfase nos seguintes temas: controladoria, contabilidade financeira, governança corporativa, inovação, responsabilidade corporativa, sustentabilidade e internacionalização. E-mail: alevasconcelos.ufc@gmail.com

Palavras-Chave: Auditoria Operacional. Princípios de desempenho. Métodos de auditoria. Tribunal de contas. TCE/CE.

ABSTRACT

This study analyzes the approach of operational audits (Anop) performed by the TCE/CE regarding the methods and techniques adopted and the use of the principles of efficiency, economy and effectiveness. The Anop reports made by the TCE/CE from 2008 (year of the first work developed by the institution) up until 2017 were verified with content analysis. The results indicate that there is a predominance in the use of the principle of efficiency in the composition of Anop, to the detriment of the principle of economy, which is rarely used. In addition, the commonly used collection methods in the Anop are documentary examination, interviews and questionnaires, and the most widely used auditing techniques are stakeholder and SWOT analysis.

Keywords: Operational audit. Principles of performance. Audit methods. Audit Office. TCE/CE.

Recebido: 15-12-2019

Aprovado: 17-02-2020

1 INTRODUÇÃO

A partir da percepção pelos Tribunais de Contas da necessidade de contribuir de forma mais relevante para o aprimoramento da gestão pública, em detrimento da cultura sancionatória, até então predominante, as cortes de contas aproximam-se da sociedade. Por conseguinte, os órgãos de controle assumem uma grande responsabilidade de intervir nas políticas públicas de maneira muito mais efetiva, utilizando-se da auditoria de natureza operacional para o alcance desse objetivo.

Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2016), a auditoria operacional é um exame independente da economicidade, eficiência e efetividade dos desempenhos governamentais, programas ou organizações, com o intuito de verificar se é possível implementar

ações de aperfeiçoamento. Ou seja, esse tipo de auditoria fornece informação para melhorar o desempenho e as operações de um determinado programa, objetivando facilitar a tomada de decisão das partes.

Dessa forma, a auditoria operacional caracteriza-se por ser uma auditoria analítica, destinada a realizar o controle da legitimidade e legalidade dos atos administrativos praticados, assim como favorecer a otimização dos recursos e a consistência e eficácia das ações governamentais. Outrossim, ao buscar, junto à população, as causas das situações que são reveladas pelas informações contábeis, fortalece a exteriorização do papel da auditoria governamental, tendo em vista a aproximação da sociedade civil.

Ademais, o uso da auditoria operacional está difundido em diversos Tribunais de Contas do Brasil, sendo que o primeiro trabalho desenvolvido pelo TCE/CE nesse âmbito remonta ao ano de 2008. Dessa forma, essa Corte de Contas possui até a presente data 12 anos de experiência na área, além de boas avaliações no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), principal instrumento do Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Tendo em vista a situação exposta, destaca-se a seguinte questão de pesquisa: Qual a abordagem das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE? Com o intuito de responder este questionamento, o objetivo geral deste estudo é analisar a abordagem das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE, quanto aos métodos e técnicas adotados e à utilização dos princípios eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

Diante da complexidade da temática, o assunto tem se desenvolvido por diversos organismos nacionais e internacionais incorporando, inclusive, novos campos de atuação, abordagens e métodos de trabalhos. Posto isso, a relevância dessa pesquisa acadêmica consiste na contribuição para o desenvolvimento das discussões acerca desse tema na academia, bem como da própria instituição analisada, ao explanar sobre a abordagem adotada nas auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE, tendo em vista que essa unidade de análise é inédita em estudos empíricos voltados para as auditorias de natureza operacional (Anop).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Auditoria de Natureza Operacional (Anop) exercida pelos Tribunais de Contas

A auditoria governamental no Setor Público é a atividade por meio da qual se confronta uma condição – o que é – com um determinado critério – o que deve ser – e é consubstanciada na emissão de um relatório imparcial e direto, onde se encontram as constatações positivas e negativas geradas no decorrer da auditoria. Esse conjunto de ações coordenadas e integradas contribui com as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e constitui o controle público, tendo inclusive previsão constitucional. A auditoria governamental, no Brasil, é realizada, precipuamente, pelos Tribunais de Contas (ARAÚJO, 2011).

Vale ressaltar que os modelos de auditoria governamental efetuados pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), dividem-se em dois principais modelos, com abordagem operacional ou compreendendo somente aspectos legais e contábeis.

Por outro lado, a institucionalização do controle operacional na legislação brasileira se deu por meio da Constituição Federal de 1988 quando, por força do *caput* do artigo 70, foi atribuído ao Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União a competência para fiscalizar as gestões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

No intuito de enriquecer este estudo, é importante definir alguns conceitos selecionados de auditoria operacional.

Dessa forma, o TCE/CE assim define ANOP no art. 2º da Resolução Administrativa nº 10/2015, seu manual de auditoria operacional:

A Auditoria Operacional compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, 2015, p. 1).

Para o *General Accountability Office* (GAO), Escritório da Controladoria Geral dos Estados Unidos da América:

As auditorias operacionais implicam exame objetivo e sistemático da evidência para apresentar uma avaliação independente do desempenho e da gestão de um programa com base em critérios objetivos, assim como avaliações que proporcionem um enfoque prospectivo ou que sintetizem informações sobre as melhores práticas ou análises de temas transversais (GAO, 2005, p. 45).

Segundo Pollit et al. (2008), existe um significado consensual lato a respeito da auditoria de natureza operacional (Anop) que as preconiza como uma forma de auditoria fundamentada na eficiência e na efetividade da gestão pública, contudo reconhece que ainda há muitas controvérsias sobre o papel que desempenham na estrutura governamental vigente.

Em atendimento aos ditames da Carta Magna, o Tribunal de Contas da União (TCU) também define a Anop: “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 11).

Os princípios da **economicidade**, **eficiência**, **eficácia** e **efetividade** elencados pelo TCU no conceito acima explicitado, são também definidas no seu manual. Resumidamente, o TCU preconiza que a **economicidade** concerne o custo mínimo na realização de uma atividade, sem comprometer-se com os padrões de qualidade. Enquanto a **eficiência** refere-se ao menor esforço no processo de transformação de insumos, guardando a qualidade dos produtos. Já a eficácia diz respeito à habilidade de atingir os objetivos imediatos, fornecendo bens e serviços conforme aquilo que foi planejado. A efetividade busca investigar se houve alterações no público abordado pelas ações do programa em análise (TCU, 2010).

A auditoria operacional geralmente segue uma das três abordagens: uma abordagem orientada a sistemas, que examina o adequado funcionamento dos sistemas de gestão, por exemplo, sistemas de gestão financeira; uma abordagem orientada a resultados, que avalia se os objetivos de impactos ou de produtos foram atingidos como planejados ou se os programas e serviços estão funcionando como pretendido; e uma abordagem orientada a problemas, que examina, verifica e analisa as causas de problemas específicos ou de desvios em relação a critérios (INTOSAI, 2013).

Como as novas demandas sociais estão a exigir um novo padrão de informações geradas pela auditoria governamental realizada pelos Tribunais de Contas, seus relatórios – item essencial para comunicar a adequação das prestações de contas dos gestores públicos (auditoria contábil) e a avaliação dos resultados das políticas públicas (auditoria operacional) – devem ser elaborados para facilitar a interpretação dos fenômenos de gestão do setor público por parte dos seus atores interessados (ARAÚJO, 2011).

2.2 Estudos anteriores sobre auditoria operacional em Tribunais de Contas

Cabe ressaltar que, diante da sua importância, o tema auditoria operacional tem sido nos últimos anos foco de algumas discussões na academia. Contudo, percebe-se, pela análise dos estudos levantados, que não existe trabalho com enfoque na Corte de Contas Cearense, foco desta investigação. Dessa forma, considera-se oportuno o aprofundamento das investigações nesse âmbito sobre o assunto em pauta.

Nessa toada, o Quadro 1 apresenta um sumário de estudos sobre o tema, sob diferentes perspectivas.

Quadro 1: Sumário de estudos nacionais sobre Auditoria Operacional

Autoria	Objetivo geral	Principais resultados
Albuquerque (2006)	Analisar se as auditorias operacionais do TCU vêm cumprindo o seu duplo papel de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo e de garantir informações acerca do desempenho dos programas e organizações governamentais.	Os resultados revelaram que ainda não foram introduzidos na Administração Pública federal brasileira os meios e ferramentas necessários para a viabilidade do modelo de gerenciamento com base em desempenho, como indicadores e sistemas de gestão por objetivos e metas.
Oliveira (2008)	Investigar o estágio em que se encontra a auditoria operacional no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), quais as modalidades já foram realizadas, os benefícios gerados para a melhoria da gestão do gasto público e os estágios que faltam para ser plenamente implementada.	Constatou-se que, apesar da cultura de auditoria operacional ainda estar em estágio embrionário, as mais recentes ações administrativas, à época, abriram excelentes perspectivas para superar o desafio de sua consolidação no TCE/RJ.

Quadro 1: Sumário de estudos nacionais sobre Auditoria Operacional (continuação)

Autoria	Objetivo geral	Principais resultados
Hedler e Torres (2009)	Propor um modelo de meta avaliação e aplicá-lo à Anop do TCU, avaliando seus critérios, padrões, validade e confiabilidade dos procedimentos e resultados das Anop.	Os resultados demonstram forças das Anop, como avaliação do contexto e checagem de características dos programas e fraquezas relacionadas principalmente à aplicação dos métodos e técnicas da auditoria.
Graciliano et al. (2010)	Evidenciar como as Anop do TCU têm contribuído no processo de <i>accountability</i> das entidades auditadas, utilizando o levantamento de sugestões e críticas do TCU nas Anop.	Os resultados indicam que o controle externo da administração pública pode ultrapassar os meandros da conformidade de procedimentos, contribuindo para a melhoria de desempenho nos órgãos auditados, quando se utiliza de auditorias operacionais.
Ribeiro Filho et al. (2010)	Verificar a possibilidade de identificar fragilidades que comprometam a eficácia das recomendações emitidas pelas Anop realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), a partir do conceito de inteligência competitiva e com vistas a subsidiar uma atuação preventiva e/ou contingencial.	Concluiu-se, com base na inteligência competitiva, que há fragilidades que podem comprometer a eficácia da implementação das recomendações emitidas pela Anop, que uma vez identificadas permitirão o estabelecimento de uma estratégia preventiva e uma estratégia contingencial, para fazer face aos fatores de risco, caso se concretizem.
Naves (2012)	Analisar o processo de instalação das Anop nos Tribunais de Contas do Brasil e, mais detidamente, no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), aproximando essa recente modalidade de fiscalização à visão institucionalista da <i>accountability</i> .	Os resultados sugerem que as Anop não estão institucionalizadas no ambiente dos Tribunais de Contas subnacionais, sendo executadas, com algumas exceções, de forma rarefeita.
França (2012)	Verificar como os Tribunais de Contas brasileiros estão lidando com a tarefa de fiscalizar as questões relativas à Anop.	Constatou-se que, da forma com que as Anop estão sendo realizadas no Brasil, ainda há defasagem para que se possa afirmar que os Tribunais estão lidando com a tarefa de fiscalizar; devido à, principalmente, falta de uma determinação para imputar nominalmente os responsáveis pela condução das recomendações expedidas pelos Tribunais de Contas, quando da publicação do acórdão que se origina dos trabalhos de auditoria.

Quadro 1: Sumário de estudos nacionais sobre Auditoria Operacional (continuação)

Autoria	Objetivo geral	Principais resultados
Barros et al. (2015)	Analisar as avaliações de programas realizadas pelo TCU, única Entidade de Fiscalização Superior (EFS) no Brasil, no período de 2000-2012, revelando os critérios no manuseio dos dados, bem como os padrões utilizados pelo órgão de controle externo.	Concluiu-se que as avaliações de programas realizadas pelo TCU se converteram em subsídios para o aperfeiçoamento dos rumos da gestão pública na área da saúde, uma vez que delas resultaram 305 recomendações.
Silva (2015)	Investigar o processo de institucionalização da Anop no TCU.	Concluiu-se que o processo de institucionalização da Anop no TCU teve início com ações isoladas baseadas em interesses institucionais de homogeneização de procedimentos, mas a sua aceitação reside na mudança de paradigma da sociedade, que demanda maior transparência e efetividade das ações governamentais.
Melo e Paiva (2017)	Analisar a percepção dos auditores do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) sobre o grau de importância e a possibilidade de materialização dos benefícios potenciais da ANOP em prol da administração pública.	Os resultados revelaram que na percepção dos auditores do TCE/PB, dos 15 principais benefícios potenciais apontados pela doutrina, 10 deles têm grandes possibilidades de materialização, permitindo a conclusão de que os benefícios da ANOP se mostram com potencial de promover a melhoria da administração pública.

Fonte: Elaborada pelas autoras (2019).

Por meio da análise dos estudos apresentados no Quadro 1, pode-se perceber uma tendência nas pesquisas de relacionar a Anop e o aprimoramento da gestão pública. Estudos nesse diapasão foram realizados por Albuquerque (2006), Graciliano et al. (2010), França (2012) e Melo e Paiva (2017).

Por outro lado, Oliveira (2008), Naves (2012) e Silva (2015) buscaram avaliar os processos de institucionalização das Anop em Tribunais de Contas do Brasil. Ademais, Hedler e Torres (2009) e Ribeiro Filho et al. (2010) realizaram pesquisas mais pontuais que buscaram correlacionar a Anop com os construtos da meta avaliação e inteligência competitiva, respectivamente. Por fim, Barros et al. (2015) buscaram identificar os critérios e padrões utilizados nas Anop realizadas pelo TCU.

Vale ressaltar que o principal diferencial desta pesquisa é investigar o perfil das Anop quanto aos métodos e técnicas adotados e à utilização dos princípios de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade no âmbito do TCE/CE, unidade de análise inédita em estudos sobre esse tema.

3 METODOLOGIA

A pesquisa executada, de acordo com Gil (2009), pode ser classificada como descritiva, com base nos objetivos, e, quanto aos procedimentos técnicos utilizados, como pesquisa documental. Justifica-se a escolha do TCE/CE como unidade de análise pelo fato de que desde 2008 a auditoria operacional adotada é utilizada por esse Tribunal e em função da acessibilidade dos dados necessários para a consecução do objetivo proposto no estudo. Além disso, até o presente momento não foram identificadas pesquisas acadêmicas voltadas para as Anop nessa Corte de Contas.

Para a operacionalização da pesquisa, foram analisados os relatórios das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE e já publicadas, compreendendo o período de 2008 a 2017, observando-se, essencialmente, na análise da abordagem das auditorias, os princípios de desempenho e os métodos de auditoria adotados nesses trabalhos. Justifica-se a seleção do período de análise à ocorrência da primeira Anop realizada pelo TCE/CE remontar ao ano de 2008 e à existência de relatórios publicados no *website* do Tribunal no dia 1 ago. 2018, o que favoreceu o acesso aos dados. Cabe informar que os dados coletados, extraídos dos relatórios de auditoria, foram discutidos à luz do contexto da Nova Gestão Pública (NGP) e do estágio de desenvolvimento da auditoria operacional nos demais Tribunais de Contas.

Foi realizada análise quantitativa por meio da técnica de análise de conteúdo dos relatórios de auditoria operacional quanto à verificação da abordagem relacionada aos princípios de desempenho e aos métodos de auditoria adotados nesses trabalhos. À luz do Manual de auditoria operacional do TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010), os princípios de auditoria operacional são quatro: a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade. Os princípios utilizados nas Anop realizadas pelo TCE/CE não são explicitados nos relatórios produzidos, sendo necessário identificá-los ao longo dos textos, onde aparecem de modo implícito, e, em seguida, classificá-los dentro de um dos quatro princípios citados.

Assim, atribuiu-se a cada questão e a cada achado de auditoria nos relatórios apenas um dos quatro princípios de desempenho. Naqueles casos em que a questão ou o achado comportariam mais de um princípio de desempenho, optou-se por aquele considerado preponderante à situação. Por outro lado, uma auditoria pode conter mais de um método de coleta e técnica de auditoria, bem como enquadrar-se em mais de um princípio por conter questões que abordem diferentes princípios.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo envolve um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção destas mensagens, com ênfase em categorias selecionados *a priori* ou *a posteriori*.

Este estudo trabalhou com as seguintes categorias e subcategorias selecionadas *a priori*, com base nos estudos de Albuquerque (2007): (1) categorias: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; e (2) subcategorias: custos, processos, metas e impactos, respectivamente. Dessa forma, a classificação das questões e achados de auditoria nas categorias elencadas teve por base a identificação da temática preponderante dentre as sobreditas subcategorias.

De 2008 a 2017, o TCE/CE realizou 12 auditorias operacionais, as quais relacionam-se os seus respectivos objetos, ano a ano:

- 2008: Pró-Letramento – Formação continuada de professores do Ensino Fundamental;
- 2009: Estratégia Saúde da Família (ESF);
- 2010: pequenos sistemas simplificados de abastecimento d'água em comunidades rurais;
- 2011: criação e gestão de unidades de conservação de proteção integral;
- 2012: ronda do quarteirão;
- 2013: Ensino Médio;
- 2014: nível de atenção básica;
- 2015: transporte escolar e gestão de recursos hídricos;
- 2016: regimes próprios de previdência social dos servidores públicos do estado do Ceará;
- 2017: Diagnóstico Avaliação de Políticas Públicas – atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas para o acompanhamento do PPA 2016/2019 – e Diagnóstico PNE – exame de ações governamentais do estado do Ceará relacionadas

com a Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que prevê a universalização do atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos.

Buscou-se identificar a abordagem adotada em cada uma das 12 Anop mencionadas, quanto aos métodos e técnicas empregados e à utilização dos princípios eficiência, economicidade, eficácia e efetividade. Cabe informar que a análise foi realizada em dois momentos distintos do processo auditorial: (1) na formulação das questões de auditoria, feita na fase de planejamento dos trabalhos; e (2) no desenvolvimento dos achados de auditoria, bem como também foi examinada a frequência dos métodos de coleta de dados e técnicas de auditoria adotados pelo TCE/CE.

Ademais, para melhor compreensão da análise de conteúdo realizada, o Quadro 2 apresenta exemplos de questões e achados de auditoria com a identificação das categorias (princípios) atribuídos a eles.

Quadro 2: Exemplificação da classificação das questões e dos achados de auditoria

Questões e achados de auditoria		Categorias
Questão da auditoria: Ronda do Quarteirão (RONDA)	As ações formativas (inicial e continuada) qualificam os policiais do RONDA a desempenhar as atividades de policiamento comunitário?	Eficácia
Achado da auditoria: Nível de Atenção Básica	Deficiência na estrutura de Tecnologia da Informação (TI): rede, equipamentos de informática, <i>softwares</i> , manutenção e suporte técnico.	Eficiência
Achado da auditoria: Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Ceará	Premissa da taxa de juros utilizada na avaliação atuarial, referente a carteira de investimentos, acima da realidade do mercado.	Economicidade
Achado da auditoria: Transporte escolar	A utilização do transporte escolar não está garantindo a frequência dos alunos à escola.	Efetividade

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Destaca-se que, apesar do rigor metodológico adotado na consecução da análise dos documentos, a subjetividade na interpretação do conteúdo dos relatórios é uma limitação deste estudo, inerente à técnica de análise de conteúdo.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

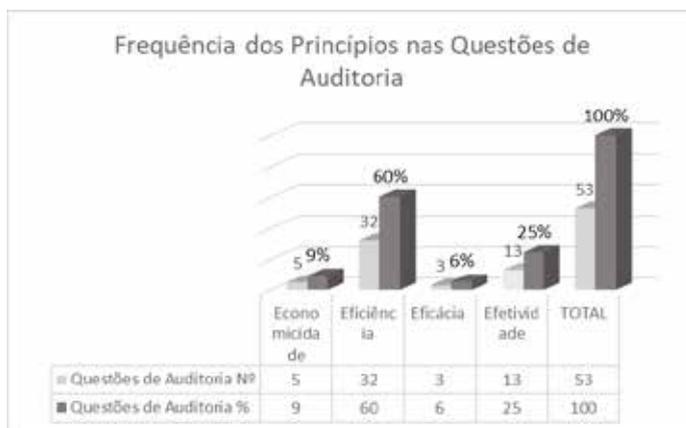
Este estudo buscou analisar a abordagem das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE, de 2008 a 2017, por meio da análise de conteúdo dos 12 relatórios obtidos com as auditorias, obtendo-se os resultados apresentados nos gráficos dispostos a seguir.

Inicialmente, o Gráfico 1 demonstra que a eficiência foi o princípio de desempenho mais frequente, com 32 questões, representando 60% das observações, enquanto o princípio eficácia foi o menos utilizado na elaboração das questões, com apenas três ocorrências, ou seja, 6% do rol de dados.

Dessa forma, constata-se que os resultados obtidos informam uma nítida tendência de questões de auditoria relacionadas ao princípio da eficiência, ao passo que efetividade e economicidade compuseram as demais questões, representando 25% e 9% das questões, respectivamente.

Essa conjuntura de predomínio do princípio eficiência nas questões de auditoria também foi encontrado por Albuquerque (2006). Contudo, em relação à frequência de utilização dos demais princípios, não se pode afirmar isso, tendo em vista que no estudo realizado pelo autor, a presença de questões relacionadas à eficácia alcançou o segundo maior número de ocorrências, sucedida pela efetividade e a economicidade.

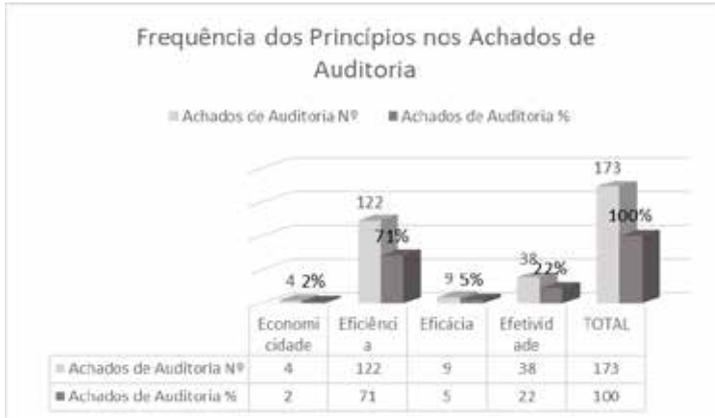
Gráfico 1: Frequência dos princípios nas questões de auditoria



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Após a classificação dos achados de auditoria conforme os princípios de desempenho adotados nesse estudo, apresenta-se no Gráfico 2 a distribuição das suas frequências.

Gráfico 2: Frequência dos princípios nos achados de auditoria



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Por meio da análise do Gráfico 2, constata-se que dos 173 achados de auditoria classificados, 122 deles referem-se à eficiência, representando 71% das observações. Esses achados, amplamente predominantes, se reportam, em sua grande maioria, aos sistemas e práticas gerenciais. Dessa forma, destaca-se que esse panorama se assemelha ao encontrado na análise da frequência dos princípios nas questões de auditoria, bem como converge e diverge dos mesmos pontos já relatados do estudo de Albuquerque (2006).

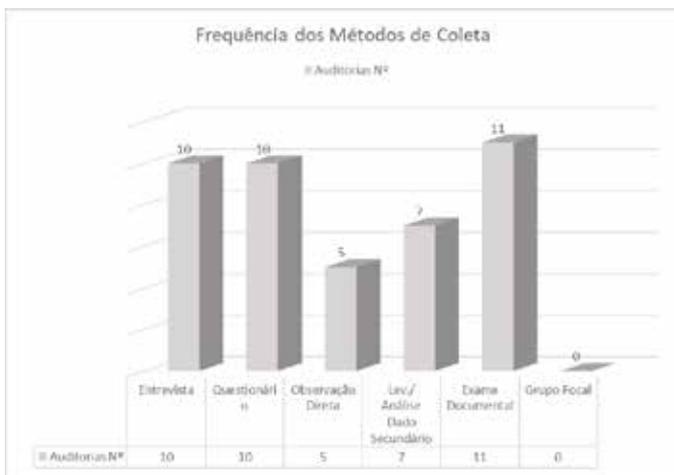
A maioria dos achados origina-se da inexistência ou escassez de dados e indicadores de desempenho, o que compromete o alcance da eficiência na execução dos programas e conseqüentemente prejudica as ações de supervisão, acompanhamento e monitoramento, acarretando em outros achados. Verifica-se também alguns achados que concernem às limitações na integração entre os níveis de governo e os agentes responsáveis pela realização dos programas, além de ausência de infraestrutura, recursos materiais e pessoal adequados.

Com referência aos procedimentos de coleta de dados, no Gráfico 3 pode-se observar que o método mais utilizado foi o exame documental, sendo elen-

cado em praticamente todas as auditorias. Os métodos entrevista e questionário também obtiveram um número expressivo de ocorrência, constando em dez das doze auditorias analisadas. Por outro lado, a metodologia da observação direta, bem como o levantamento e análise de dados secundários foram apontados como utilizados em cinco e sete auditorias, respectivamente.

Vale ainda mencionar que o método do grupo focal não foi destacado em nenhuma das auditorias, sendo a sua utilização ignorada nos relatórios examinados. A despeito disso, importa destacar que pode ter sido utilizado mais de um método no desenvolvimento de cada auditoria.

Gráfico 3: Frequência dos métodos de coleta

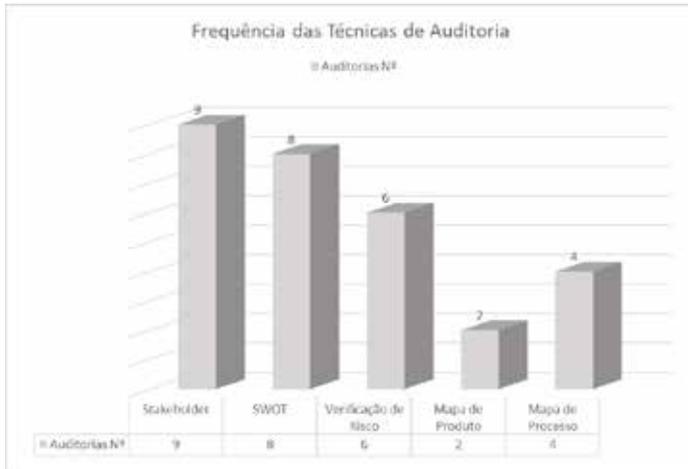


Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Quanto às denominadas técnicas de auditoria, verifica-se no Gráfico 4 que o mapa de produtos foi a menos utilizada nas Anop do TCE/CE, em contraposição a aplicação na maioria das auditorias das análises *stakeholder* e SWOT.

Ademais, também foram empregadas as técnicas de verificação de risco e o mapa de processo em seis e quatro auditorias, respectivamente. Sob outra perspectiva, importa destacar que pode ter sido utilizada mais de uma técnica no desenvolvimento de cada auditoria.

Gráfico 4: Frequência das técnicas de auditoria



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

Ao comparar os resultados obtidos, em relação aos métodos e técnicas de auditoria adotados pelo Manual de Auditoria Operacional do TCE/CE, com a pesquisa realizada por Barros et al. (2015), observa-se que esses autores elencaram 17 ferramentas de diagnóstico, entre métodos e técnicas, utilizadas pelo TCU, abrangendo 10 procedimentos diferentes dos identificados nesta pesquisa. Quais sejam: análise envoltória de dados (DEA), árvore de problemas, metodologia COSO, diagrama de Ishikawa, estudo de caso, mapa cognitivo, pesquisa postal, análise RECI, teste piloto e visitas de estudo.

Dessa forma, após apresentar a frequência dos princípios nas 12 Anop realizadas pelo TCE/CE no período de 2008 a 2017, nas suas questões e achados, bem como dos métodos e técnicas adotados, foi possível constatar que, predominantemente, a abordagem adotada pelo TCE/CE na realização das auditorias operacionais é orientada ao princípio da eficiência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo de analisar a abordagem das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/CE quanto aos métodos e técnicas adotados e à utilização dos princípios eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

Foi empreendida a análise de conteúdo dos relatórios de auditoria operacional realizadas pelo TCE/CE do período de 2008 a 2017, por meio da qual foi constatada a predominância na utilização do princípio eficiência na composição das auditorias operacionais, em detrimento do princípio da economicidade, o qual é raramente utilizado. Quanto aos métodos de coleta, constatou-se que os mais utilizados são o exame documental, as entrevistas e os questionários. Por outro lado, em relação às técnicas de auditoria, verificou-se que as análises *stakeholder* e SWOT são mais frequentes.

Ante a investigação e, considerando o rol de dados e o lapso temporal analisado, é possível responder o problema de pesquisa, concluindo que a abordagem adotada pelo TCE/CE na execução das auditorias operacionais é orientada pelo princípio da eficiência, pois examina predominantemente o adequado funcionamento dos sistemas de gestão.

Ao confrontar os resultados desta pesquisa com os estudos empíricos anteriores, pôde-se observar que, em linhas gerais, os resultados encontrados estão alinhados aos achados de Albuquerque (2006), que teve como *locus* da pesquisa o Tribunal de Contas da União, o qual apresenta metodologia bem semelhante com a empregada pelo TCE/CE observada neste trabalho.

A contribuição desta pesquisa abrange o aprofundamento das discussões sobre o tema no ambiente do controle externo brasileiro, tendo em vista os poucos trabalhos empíricos publicados abordando a auditoria operacional nos Tribunais de Contas desse país. Do ponto de vista acadêmico, acredita-se que a pesquisa trouxe evidências empíricas que podem servir de ponto de partida para outras investigações, ou para o aprofundamento do entendimento do tema em foco.

Além disso, a pesquisa propiciou a identificação do direcionamento adotado pelo TCE/CE na execução das Anop, qual seja, a primazia pelo princípio da eficiência no concernente ao exame do funcionamento dos sistemas de gestão na administração pública cearense. Sob outra perspectiva, ao constatar que as técnicas de auditoria mais utilizadas na série temporal estudada são as análises *stakeholder* e SWOT pôde-se vislumbrar que, na seara de atuação desta Egrégia

Corte de Contas, a auditoria de natureza operacional torna-se um instrumento de aproximação do controle externo da sociedade e de aprimoramento das políticas públicas por meio do reconhecimento das melhores práticas.

Como limitações deste estudo, destaca-se que existem outros princípios de desempenho que podem ser observados, como equidade, sustentabilidade e transparência. Limitando-se esta investigação apenas aos quatro principais elencados na literatura, que são economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e, apesar do rigor metodológico aplicado na realização do estudo, vale citar também um certo grau de subjetividade inerente à análise de conteúdo – uma vez que a percepção do pesquisador pode influenciar na atribuição das classificações.

Por fim, as sugestões para futuras pesquisas passam por uma análise longitudinal, que relacione todos os princípios, bem como outras abordagens que se relacionam a esse tema podem ser utilizadas, como a auditoria integrada e a aplicação dos índices de efetividade estaduais e municipais propostos pelo Instituto Rui Barbosa (IRB).

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. F. T. **A auditoria operacional e seus desafios**: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ARAÚJO, I. P. S. Auditoria operacional: o sonho em realidade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, ano V, n. 9, p. 67-89, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, C. C. *et al.* Avaliações de programas públicos realizadas pelo TCU na área de saúde. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 14, n. 41, p. 20-32, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Legislativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2Tm1mXy>. Acesso em: 27 nov. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Escritório de Accountability Governamental. **Normas de auditoria governamental**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

FRANÇA, A. M. B. **Do controle da legalidade às auditorias operacionais**: os Tribunais de Contas e o controle financeiro da administração pública brasileira. 2012. 75 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas. 2009.

GRACILIANO, E. A. *et al.* Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43-51, jan./mar. 2010.

HEDLER, H. C.; TORRES, C. V. Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do Tribunal de Contas da União. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 13, n. 3, p. 468-486, 2009.

MELO, G. J. P.; PAIVA, S. B. Benefícios potenciais da auditoria operacional para a administração pública: a percepção dos auditores do TCE/PB. **RACE**, Joaçaba, v. 16, n. 1, p. 353-380, 2017.

NAVES, L. E. P. **Auditorias operacionais a cargo dos tribunais de contas brasileiros e accountability vertical e horizontal**: análise do processo de institucionalização depois de 1988. 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, R. V. **Auditoria operacional**: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ. 2008. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **ISSAI 300**: princípios fundamentais de auditoria operacional. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: Intosai, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2V9sADd>. Data de acesso: 17 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **ISSAI 3000**: norma para auditoria operacional. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: Intosai, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2wwp8by>. Acesso em: 17 fev. 2020.

POLLIT, C.; GIRRE, X.; SUMMA, H.; LONSDALE, J.; WAERNESS, M.; MUL, R. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RIBEIRO FILHO, J. F. et al. Recomendações em auditoria operacional: uma prospecção de fragilidades, com base na inteligência competitiva. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 191-204, maio/ago. 2010.

SILVA, H. R. **Avaliação de políticas públicas**: Um estudo sobre auditoria de desempenho no Tribunal de Contas da União brasileiro. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Resolução nº 10/2015: Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**: Secretaria Geral: Resolução Administrativa, Fortaleza, ano 2, n. 226, p. 14-55, 16 dez. 2015.

O papel das controladorias na transparência das informações: seu contexto e atuação dentro do poder público

The role of holding companies in the transparency of information:
their context and performance within the public power

Carlos Rubens Moreira da Silva¹
Luis Borges Gouveia²

RESUMO

A gestão moderna, baseada na eficiência, tem importância fundamental para as empresas se adaptarem à nova realidade econômica, em que os usuários de seus produtos e serviços estão cada vez mais exigentes, de forma que a melhor maneira de alcançar seus objetivos é através do controle de seus processos. As controladorias, sejam da esfera pública ou privada, tem a função de subsidiar esse processo, suprindo e apoiando os gestores em todas as fases com informações confiáveis. Neste trabalho, abordaremos os conceitos de controladoria e controle e as diferenças entre eles, com ênfase na administração pública, bem como as várias formas de controle, como o controle externo, interno e o controle social. Finalmente, discute-se como a transparência se encaixa dentro da controladoria, seu papel perante a sociedade e como o sistema de informações, de grande importância nesse processo, apoia a gestão pública no exercício de tomada de decisão. Esta pesquisa compreende revisão bibliográfica e análise dos sítios dedicados à transparência e dos responsáveis pela sua manutenção. Conclui-se que a Controladoria é o órgão que naturalmente deve manter os sítios de transparência.

Palavras-Chave: Controladoria. Controle. Transparência. Informação. Poder Público.

1 Doutorando em Ciências da Informação pela Universidade Fernando Pessoa (UFP), Porto, Portugal. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece), bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), auditor de controle interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE). E-mail: carlos.rubens@cgce.ce.gov.br

2 Agregado em Engenharia e Gestão Industrial pela Universidade de Aveiro, Portugal. Doutor em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster, no Reino Unido, e mestre em Engenharia Electrónica e de Computadores, pela Universidade do Porto (Feup). Professor catedrático da Universidade Fernando Pessoa. E-mail: lmbg@ufp.edu.pt

ABSTRACT

Modern efficiency-based management is of paramount importance for companies to adapt to the new economic reality, wherein users of their products and services are increasingly demanding, to the point where the best way to achieve their goals is by controlling their processes. Holding companies, whether public or private, have the function of subsidizing this process, providing and supporting managers at all stages with reliable information. This paper addresses concepts of controllership, control, and the differences between them, focusing on public administration, as well as the various forms of control, such as external, internal control and social control. Lastly, how transparency fits within controllership and its role in society is verified, as well as how the information system, of great importance in this process, supports public management in the decision making process. This study comprises a literature review, the analysis of sites dedicated to transparency, and those responsible for maintaining them. Controllership is clearly shown to be the body that should establish transparency.

Keywords: Controllership. Control. Transparency. Information. Government.

Recebido: 20-09-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa demonstrar a importância da Controladoria como gestora da transparência na forma dos portais. Esta ferramenta, utilizada pelo controle social, auxilia na fiscalização da má gestão da administração pública e na prevenção contra a corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Assim, quanto melhor transparência, melhor o controle pode ser exercido.

Inicialmente, apresentaremos o histórico que culminou na criação das controladorias, partindo desde os remotos tempos da antiguidade até chegar aos dias atuais. Essa trajetória passa pela Roma antiga, pela França do século II, pelo Brasil Colônia e pelo impulso que a controladoria teve no início do século XX nos Estados Unidos, após a catástrofe da Bolsa de Nova York em 1929 (CREPALDI, 2006).

A partir desse contexto, foram criadas as primeiras leis que regulariam o

tema, além do surgimento de diversos institutos e agências que criaram modelos de controle. Nos anos 1990, surgiu o modelo Coso I, que é a base dos controles atuais, evoluindo para o Coso II (INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL, 2013) e, o mais recente, o Coso ERM (TERRANOVA, 2017).

A Controladoria, de acordo com Queiroz et al. (2012, p. 4),

[...] baseada numa visão multidisciplinar e na Teoria da Contabilidade, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais necessárias para a modelagem, elaboração e manutenção de Sistemas de Informações e Modelo de Gestão Econômica, que supram adequadamente as necessidades informativas dos gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomar decisões corretas.

Dessa forma, as controladorias foram estruturadas passando a ter como aliados o controle interno e o controle social, que, por sua vez, englobam a transparência e a ouvidoria. Isso de uma maneira geral, pois através de nossa pesquisa descobrimos que no contexto brasileiro a transparência e, por consequente, seu portal estão inseridos em outros órgãos que não são uma controladoria. Temos como exemplo a ouvidoria, como órgão independente, e as secretarias da fazenda exercendo a função que seria de uma controladoria. Contudo, na sua grande maioria, a transparência e seu portal se encontram alojadas nas controladorias estaduais. Isso demonstra a sinergia existente entre controladoria e transparência, evidenciada em nosso trabalho, destacando a importância que tem o papel da Controladoria na transparência, bem como o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC), as quais garantem que as informações disponibilizadas ao cidadão sejam fidedignas.

O objetivo deste trabalho é demonstrar que as controladorias são os órgãos mais indicados para alojar e gerir os portais da transparência. Pois, como órgãos de controle que são, é mais exequível que uma ferramenta destinada à fiscalização, e por meio desta o controle, fique sob sua tutela.

Nos tópicos seguintes, abordaremos o histórico das controladorias, em que procuramos mostrar como se deu sua evolução; a definição de controladoria, sua função, missão, objetivos, definição de controle, controle interno, externo, controle social e suas formas; finalizando este trabalho, um tópico sobre portal da transparência e o relacionamento entre controladoria e transparência.

2 HISTÓRICO

A estrutura atual das controladorias são modelos recentes, novos de atuação. Mas a história mostra que a atividade de controle já existia através dos tempos. Há registros de que os homens primitivos usavam pedras para contar os animais, exercendo assim uma forma rudimentar de controle.

“Na Roma antiga, os imperadores nomeavam funcionários de alto escalão para ficarem encarregados de supervisionar a administração pública nas províncias, e seus administradores provinciais tinham que lhes prestar contas verbalmente” (CREPALDI, 2006).

Crepaldi (2006) afirma ainda que:

No século II, na França, os barões realizavam leitura pública das contas de seus domínios, na presença de funcionários designados pela Coroa. Na Inglaterra o rei Eduardo I outorgava aos barões o direito de nomear seus prepostos para a revisão das contas. Ele próprio mandou verificar as contas do testamento de sua falecida esposa.

No Brasil colonial, existia a figura do juiz colonial, também chamado de “o olho do rei”, que era nomeado pela Coroa portuguesa para conferir o perfeito recebimento dos impostos, punindo e refreando as possíveis fraudes (CREPALDI, 2006).

Com a revolução industrial e a necessidade crescente de financiamento, as empresas viram que era imperativo uma verificação constante dos resultados e da situação das suas finanças.

A Controladoria teve um grande impulso no início do século XX nos Estados Unidos e está intimamente ligada ao *crash* da Bolsa de Nova York em 1929 e aos escândalos financeiros ocorridos nos anos 1920 e 1930, quando os atuais controles internos, integrantes das atuais controladorias, foram gestados. Como consequência, duas leis foram aprovadas, a Securities Act de 1933 e Securities Act de 1934.

A primeira lei, de 1933, tinha como objetivo o acesso às informações financeiras, pelos investidores, bem como outras informações relacionadas aos valores imobiliários postos à venda, protegendo assim os mercados de capitais; outro objetivo era prevenir fraudes relacionadas com a venda desses imóveis, o que, por sua vez, protegia os investidores. E a segunda lei, de 1934, criou a Se-

curities and Exchange Commission (SEC), uma comissão que tinha autoridade para regular e fiscalizar os órgãos que atuavam na área de vendas imobiliárias (BRANDÃO, 2012).

A primeira definição de controle interno foi apresentada pelo American Institute of Certified Public Accountants (Aicpa), nos anos 1940, por meio do Statement on Auditing Standards (SAS) n. 1. Casos como o da empresa Lockheed e de várias outras empresas norte-americanas que promoveram fraudes no exterior nos anos 1970, levaram à criação e à implantação dos controles internos (GAT-TRINGER, 2016). Essa prática, de controle interno, utilizada pelas empresas norte-americanas só foi incorporada no Brasil com a chegada dessas multinacionais.

Em 1992, surgiu o modelo Coso³ I, através da Treadway Commission, que torna público o seu documento, *Internal Control Integrated Framework*, o qual deu origem ao modelo. O Coso é representado por um cubo (Figura 1) formado por cinco elementos que se inter-relacionam e estabelecem um único e ampliado conceito do que é o controle interno, relacionado com os objetivos da organização. Os elementos que formam o cubo do Coso são: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento.

Figura 1: Componentes do controle interno no modelo Coso I



Fonte: Instituto de Auditores Internos do Brasil (2013, p. 9).

3 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso).

A ilustração do cubo pode ser assim descrita: a face frontal indica os cinco componentes (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, atividades de monitoramento); a face superior do cubo indica as três categorias de objetivos (operacional, divulgação e conformidade); e a face lateral representa a estrutura organizacional da entidade.

Em 2004 foi lançado o Coso II, como um aperfeiçoamento do Coso I, tendo um enfoque mais rigoroso na gestão de risco. Mais recentemente, foi apresentada a última versão do Coso, chamada de Coso ERM – Integrating with Strategy and Performance, em que o ERM significa Enterprise Risk Management. O Coso ERM acentua a necessidade de ponderar os riscos durante o processo de criação da estratégia da organização como também na sua execução (TERRA-NOVA, 2017).

A criação desses modelos de controle e o seu consequente aperfeiçoamento levaram à formação de órgãos destinados exclusivamente a essa atividade, surgindo assim as controladorias, que têm como missão orientar os gestores, públicos ou privados, a realizarem um planejamento apropriado para a missão institucional da entidade, a acompanhar a efetivação das ações, a controlar as ações e aferir os resultados atingidos.

3 CONTROLADORIA

3.1 Definição

A controladoria, embora seja o departamento que tem a responsabilidade pela geração de informação em que os dirigentes tomam decisões sobre o rumo da instituição, também pode variar de uma empresa para outra, dependendo do ambiente da instituição da qual faça parte. Contudo, ela sempre manterá sua característica basilar de setor que tem a responsabilidade de gerar informações imprescindíveis para que seus executivos tomem decisões sobre os rumos da empresa.

É nesse atributo básico de fornecer informações que se aglutina o amplo trabalho, tendo como sustentação várias áreas do conhecimento, como contabilidade, custos, economia, finanças, sistemas de informação, meio ambiente, entre muitas outras, além de estabelecer um especial cuidado com a qualidade das informações repassadas aos dirigentes. Como já foi constatada, a qualidade da

informação é um item de suma importância, pois o custo de uma deliberação baseada em dados obtidos através de métodos inadequados é elevadíssimo.

Para Mosimann, Alves e Fisch (apud CAGGIANO; FIGUEIREDO, 2006, p. 26 apud CASTELO NETO, 2009, p. 41), “a controladoria consiste em um corpo de doutrinas e conhecimentos relativos à gestão econômica”.

Para Perez Junior (apud PALAZZO et al., 2007), a Controladoria tem como missão a otimização dos resultados econômicos da empresa através da definição de um sistema de informações que tem como base o modelo de gestão. Desse modo, a Controladoria tem como papel o assessoramento dos dirigentes da empresa, mensurando as alternativas econômicas, além de unificar informações para facilitar a tomada de decisões.

Na definição de Oliveira, Perez Junior e Silva (2005, p. 13), quanto ao aspecto de unidade organizacional, a Controladoria “é o departamento responsável pelo projeto, elaboração, implementação e manutenção do sistema integrado de informações operacionais, financeiras e contábeis de determinada entidade, com ou sem fins lucrativos”. Porém, nesta definição o autor limitou o alcance da Controladoria apenas ao sistema de informações, posto que informação seja apenas uma das funções desta unidade organizacional.

Pelas definições aludidas, verifica-se que há coerência de entendimento de que controladoria pode ser ponderada sob dois aspectos: área de unidade organizacional e conhecimento. No entanto, as opiniões não são uniformes, sendo o tema ainda carente de uma sólida base conceitual. Contudo, há de se concordar que a Controladoria tem participação em todo o processo de gestão, interagindo com outras unidades da organização de maneira ativa, com objetivo de aperfeiçoar o resultado final da instituição.

3.2 Função

Kanitz (1976, p. 7-8 apud MOURA; BEUREN, 2003, p. 56), por sua vez, define a função da Controladoria dentro de uma organização como em dirigir e implantar os sistemas de:

- a) Informação – compreende os sistemas contábeis e financeiros da empresa;
- b) Motivação – refere-se aos efeitos dos sistemas de controle sobre o comportamento das pessoas diretamente atingidas;

- c) Coordenação – assessoria e proposta de soluções que o controlador presta à direção da empresa;
- d) Avaliação – interpretação e avaliação dos resultados;
- e) Planejamento – determina se os planos são consistentes e viáveis e se podem servir de base para avaliação posterior;
- f) Acompanhamento – consiste em acompanhar de perto a evolução dos planos traçados.

As funções da Controladoria são também definidas por Wilson e Colford (apud FIGUEIREDO, 1995) em cinco partes, a saber:

- a) Planejamento – estabelecer e manter um plano integrado para as operações compatíveis com os objetivos da empresa, a curto e longo prazo, com análises e divulgação posteriores;
- b) Controle – desenvolver e revisar constantemente os padrões de avaliação de desempenho, a fim de que se tornem guias, bem como estejam de acordo com os padrões preestabelecidos;
- c) Informação – preparar, analisar e interpretar os resultados financeiros, de forma a serem úteis aos gestores no processo de tomada de decisões, bem como aos usuários externos;
- d) Contabilidade – delinear, estabelecer e manter o sistema de contabilidade geral e de custos em todos os níveis da empresa, registrando todas as transações e preparando as demonstrações financeiras externas;
- e) Outras funções – administrar e supervisionar cada uma das atividades que impactam o desempenho empresarial, dentre elas o envolvimento com auditores internos e externos, bem como autoridades fiscais.

Nota-se que as funções da Controladoria se fundamentam no tripé planejamento, execução e controle.

A Controladoria dentro de uma organização está no mesmo nível das demais unidades administrativas com a função de prover suporte informacional, tanto para a administração geral quanto para os demais setores, gerenciando o sistema de informações no processo de tomada de decisão.

Uma controladoria, para ser eficaz e eficiente, deve encontrar-se habilitada a organizar e reproduzir dados e informações proeminentes e desempenhar uma força suscetível de influir nas deliberações dos dirigentes dos outros setores organizacionais. De outro modo, a Controladoria deve ter capacidade de influenciar de maneira positiva o processo decisório, tendo por base o seu potencial de informação.

Essa influência, exercida pela Controladoria sobre os demais setores de uma organização, deve induzir ao melhoramento dos sistemas de controle gerenciais, tendo como consequência, uma maior eficiência e eficácia na performance dos dirigentes.

3.3 Missão

A missão de uma organização, que é a razão de sua existência, sua função maior, deve demonstrar o porquê e o para quê dela existir, evidenciando o campo de atuação na sua área de negócios. Carvalho (1995, p. 59 apud BORINELLE, 2006, p. 198) diz que “A missão representa o principal ponto de encontro entre as necessidades por bens e serviços da sociedade e a contribuição específica do sistema empresa no atendimento da mesma”.

Guerreiro (1989, p. 156 apud BORINELLE, 2006, p. 198) também adverte que “esses tópicos devem ser caracterizados de forma ampla, genérica e flexível, tendo em vista que a missão se constitui em um objetivo permanente do sistema empresa”. Com isso, vemos que a missão não é só uma meta ou objetivo a ser alcançado, ela tem um caráter permanente. A missão, embora possa ser modificada quando houver necessidade, deve se manter em seu foco inicial por um extenso período de tempo.

De acordo com Caggiano e Figueiredo (2006, p. 26 apud CASTELO NETO, 2009, p. 43), “a missão da Controladoria é zelar pela continuidade da empresa, assegurando a otimização do resultado global”.

Há de se destacar, também, a elucidação de Farias (1998, p. 42 apud BORINELLI 2006, p. 199) sobre o tema: “A missão da controladoria é influenciada fortemente pelo modelo de gestão da empresa, determinado pelos donos do capital”.

3.4 Objetivos

Após definirmos Controladoria, sua função e missão, é a vez de entendermos o seu objetivo. Enquanto a missão tem caráter permanente e os seus componentes são explicitados de maneira mais abrangente, de modo que cada unidade da organização possa contribuir para o seu cumprimento, os objetivos fazem referência às finalidades mais específicas de cada unidade da organização; representam o detalhamento da missão, a meta a ser atingida.

De acordo com Oliveira, Perez Junior e Silva (2002, p. 14 apud CASTELLO NETO, 2009, p. 43) a Controladoria objetiva “apoiar e fornecer subsídios para os diversos gestores no planejamento e controle de negócios, buscando a otimização do potencial lucro, mediante a eliminação de todas as atividades que não adicionam valor aos clientes e acionistas”.

Consolidando os objetivos da Controladoria, Borinelli (2006, p. 209) diz que:

Considerando-se todos os enfoques abordados, bem como os argumentos oferecidos, em consonância com a missão, os objetivos da unidade organizacional denominada Controladoria, ou seja, seus propósitos para cumprir sua missão, compreendem: subsidiar o processo de gestão em todas as suas fases; garantir informações adequadas ao processo decisório; monitorar os efeitos das decisões tomadas pelos gestores; colaborar com os gestores em seus esforços de busca da eficiência da sua área; administrar as sinergias existentes entre as áreas; zelar pelo bom desempenho da organização; viabilizar a gestão econômica; criar condições para se exercer o controle; contribuir para o contínuo aperfeiçoamento dos processos internos; e desenvolver relações com os *stakeholders* que interagem com a empresa, a fim de identificar e atender as demandas por eles impostas à organização.

Com a definição de Controladoria, sua função, missão e objetivos, passaremos a seguir ao controle e as suas várias formas, como controle interno, externo e social.

4 CONTROLE

Castelo Neto (2009, p. 32), na sua definição de controle, diz que ele “é um mecanismo de verificação da realização dos planos e metas executadas pelas entidades”.

Para Botelho (2006, p. 29), o controle é:

O exame de resultados. Controlar é ter certeza de que todas as operações a toda hora estão sendo realizadas de acordo com o plano adotado, com as ordens dadas e com os princípios estabelecidos. Ele tende a estimular o planejamento, a significar e fortalecer a organização, aumentar a eficiência do comando e facilitar a coordenação.

Quando se faz uma análise etimológica do vocábulo “controle”, chega-se à conclusão de que ele é de origem francesa, sendo expresso nesse idioma como *contrôle*. Esta palavra, em seu idioma natal, significava o confronto entre o documento original e o registro realizado, cuja finalidade era verificar a fidedignidade dos dados.

O termo “controle”, de acordo o dicionário da língua portuguesa⁴, significa vigilância, inspeção, fiscalização, comprovação. Com isso, o ato de controlar consiste em assegurar que o que está sendo realizado está conforme com o planejado anteriormente. Desse modo, o controle tem a serventia de conferir se tudo está em obediência aos planos e instruções preestabelecidos, tendo ainda o objetivo de mostrar erros ou falhas no processo a fim de corrigi-las e evitar que haja novas ocorrências.

Fazendo uma avaliação dos conceitos sobre controle ora apresentados, verifica-se que há uma convergência no entendimento por parte dos autores referenciados. Portanto, chega-se à conclusão de que o controle é toda e qualquer ação que vise à manutenção das atividades em conformidade com as metas e planejamento constituídos, servindo assim como um caminho a seguir.

O controle pode ser visto sob múltiplos pontos de vista, podendo ser quanto à forma: prévio, concomitante ou *posteriori*. Ele é prévio, na medida em que sobrevém antes da concretização do acontecimento, isso ocorre normalmente por meio de manuais de processos e instruções regulatórias. Passa a ser concomitante, quando é praticado durante a execução do evento; e torna-se posteriori, quando advém logo após a efetivação da ocorrência. Todas as três formas têm a função de averiguar se o que fora realizado está em conformidade com o que estava no planejamento, de modo a apontar as correções necessárias para que as ações sejam aperfeiçoadas.

Em um órgão, podem ser encontradas várias formas de controles organizacionais, tais como o controle de resultados, familiar, *ad-hoc* e burocrático, também chamados de controles de gestão.

Dos controles apresentados, focaremos no burocrático, que está relacionado com a administração pública, que é o nosso foco. De acordo com Gomes e Salas (1997), esse modelo é caracterizado por normas e regulamentos rígidos, com uma estrutura funcional departamentalizada em grande número de cargos de chefia, com uma distribuição hierarquizada, e com pouca autonomia; com tendência a resistência a mudanças.

4 Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/controle>. Acesso em: 24 jan. 2020.

Nas organizações públicas, onde só se pode fazer o que a lei autoriza, isso é facilmente identificado, pois se baseia em normas e instruções regulatórias. E isto ocorre num ambiente que tem pouca mobilidade e é bastante hierarquizado. Este fato, no contexto atual, confere uma mudança de atitude na gestão dos governos, em vista da escassez de recursos e da elevação da procura pelos serviços públicos aliada a uma crescente fiscalização por parte do cidadão, fazendo com que os agentes do serviço público se adaptem à nova realidade em que nosso mundo se encontra.

A administração pública utiliza também, cada vez mais, um outro tipo de controle além do burocrático, e que é bem mais abrangente: o controle por resultados. Este modelo não se baseia somente em registros contábeis, mas também no controle financeiro, dando-lhe uma especial atenção.

Apesar do uso cada vez mais do controle por resultados, ainda há predominância do controle burocrático dentro da gestão pública.

O controle da administração pública pode ser efetivado pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, pela sociedade e pelo próprio poder público através da Controladoria, sendo chamados respectivamente de controle externo, social e interno, os quais veremos mais detalhadamente a seguir.

5 CONTROLE INTERNO

Controles internos são conjuntos de procedimentos e métodos aplicados internamente na organização, que atuam na gestão das práticas pelas quais os recursos da organização são dirigidos, monitorados e medidos. Desempenham também papel fundamental nos gastos públicos, na prevenção e detecção de fraudes, proteção dos ativos físicos e intangíveis e garantia na confiança das demonstrações financeiras e seus processos correlatos e no atingimento de metas.

De acordo com Pereira (2008, p. 60), “controle interno na Administração Pública pode ser aceito como a ação exercida, sobre si próprio, pela organização responsável pelo desempenho da atividade controlada”.

Ainda, Cruz e Glock (2006, p. 20-21) definem que “a expressão controle interno pode ser entendida como a conjunção de todos os procedimentos de controle exercidos de forma isolada ou sistêmica no âmbito de uma organização”.

Pelo que foi visto nas definições de controle interno, observa-se que seu

intento é garantir uma aplicação eficiente dos recursos públicos, com intuito de atender as aspirações da sociedade por serviços mais eficazes.

Borinelle (2006, p. 175) caracteriza o controle interno como um “conjunto de atividades, métodos, medidas, diretrizes, procedimentos e instrumentos adotados para dirigir, restringir, vigiar, fiscalizar, governar e conferir as atividades organizacionais”.

Com relação ao controle interno na administração pública, foi no ano de 1964 que teve início o seu marco legal, com o advento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, quando se deu início ao uso das expressões controle interno e controle externo, tendo suas competências determinadas para o exercício das suas ações. O controle interno ficou sob escudo do Poder Executivo e o controle externo com o Poder Legislativo (GATTRINGER, 2016).

A partir daí, o controle interno passa a fazer parte integrante da legislação, sendo implantado na Constituição Federal brasileira de 1967 no art. 71, e na Constituição Federal brasileira de 1988, que através do art. 37 norteia a conduta dos agentes públicos nessas atividades, quando preconiza que os princípios da administração pública são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além dos princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, há novos princípios que devem ser considerados quando da atuação do controle interno na nova realidade da administração pública na atualidade, que são: probidade administrativa, economicidade, responsabilidade, do interesse público, continuidade, planejamento, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, isonomia, equilíbrio e ampla defesa.

Com esse rol de princípios, que servem de base para o comportamento dos agentes públicos, se seguidos na sua integridade e corretamente, a administração dos recursos públicos fatalmente se tornará mais eficiente e eficaz, trazendo com isso uma maior satisfação da sociedade, com melhoria da qualidade de vida da população. A Controladoria tem como um de seus objetivos a internalização desses princípios dentro da administração pública, colaborando assim para uma boa e eficiente gestão pública.

6 CONTROLE EXTERNO

O controle externo surgiu da necessidade de garantir que as informações prestadas pelas empresas sobre sua situação patrimonial e financeira fossem verí-

dicas, de maneira a dar credibilidade às informações disponibilizadas pela organização aos investidores.

No setor público, o controle externo, de acordo com Melo (2008), pode ser classificado em três modelos distintos, que são o Auditor Geral, o de Tribunal de Contas e o *Audit Board*. Esses modelos podem ser assim descritos:

- a) Auditor Geral: tem a característica de ter uma grande concentração de poder na figura do auditor geral, é o responsável direto pelo controle;
- b) Tribunal de Contas: caracteriza-se pelo controle jurisdicional, julga as contas públicas e responsabiliza os agentes públicos pelas irregularidades por eles praticados;
- c) *Audit Board* (Conselho de Contas): é um modelo que mantém certa semelhança com o Auditor Geral, com exceção de sua direção ser realizada por um colegiado de auditores.

O Brasil adota o sistema de Tribunal de Contas. Esse conceito surgiu em 1890, com a sua criação pelo Ministério da Fazenda através do Decreto nº 966-A, tendo como princípios autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, com a responsabilidade de todas as operações relacionadas com as receitas e despesas públicas. Passa a ser institucionalizado de maneira definitiva como Tribunal de Contas da União através do artigo 89 da primeira constituição republicana, a Constituição de 1891. Porém, só em 1893 é que realmente o Tribunal de Contas é institucionalizado, pelo então ministro da Fazenda Serzedello Corrêa (TCU, 2018).

A organização dos Tribunais de Contas no Brasil é composta da seguinte maneira:

- a) Um Tribunal de Contas da União que tem sua sede na capital do país, Brasília, Distrito Federal;
- b) Vinte Seis Tribunais de Contas estaduais, com sede em cada estado da Federação, e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- c) Três Tribunais de Contas dos municípios localizados nos estados do Pará, Bahia e Goiás;
- d) E dois Tribunais de Contas municipais situados nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o “órgão de controle externo do governo federal brasileiro e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país”, sendo ainda “responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade” (TCU, 2018).

Os demais tribunais (estaduais, municipais e distrital) seguem a mesma tônica do Tribunal de Contas da União, de acordo com sua esfera de atuação.

Finalmente, podemos discorrer que o controle externo é de grande importância tanto para a administração pública como para a administração privada, pois ele, ao estar de fora da organização, exerce uma visão crítica e isenta, dando assim credibilidade às informações prestadas ao público, seja ele o cidadão cliente dos serviços públicos ou acionistas de uma empresa privada.

7 CONTROLE SOCIAL

O controle social, expressão que teve sua procedência na sociologia, é empregado de uma forma geral para indicar os mecanismos que constituem a ordem social, disciplinando a coletividade e submetendo os indivíduos a determinados modelos sociais e princípios morais. Sendo assim, assevera a concordância de comportamento dos indivíduos a um rol de normas e princípios prescritos e aprovados. Também pode ser definido como um “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem” (MANNHEIM, 1971, p. 178 apud CORREIA, 2009).

O controle social é o mais recente tipo de controle implantado sobre esfera pública, é utilizado para assinalar o controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado. Também pode ser dito que é a relação entre a sociedade e a administração pública, tendo a finalidade de fiscalizar a atuação dos governos na correta aplicação dos recursos públicos para as soluções dos problemas e deficiências que afligem a coletividade.

Sua introdução no Brasil se deu de forma mais acentuada com a Constituição Federal de 1988, também conhecida como a constituição cidadã. Com ela, o cidadão passa a ter uma ação mais atuante no acompanhamento das políticas públicas e no controle da atividade estatal.

No Brasil, por ser um país continental e por seus órgãos públicos nos três níveis federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) estarem distribuídos em toda a sua extensão territorial, tendo ainda que se considerar o grande número desses órgãos, torna-se necessário que o controle social seja forte e que aja de maneira atuante, de modo que a fiscalização dos recursos públicos tenha o apoio da sociedade como um todo.

A Carta Magna de 1988, devido à grande participação da sociedade na sua concepção, consagra a integração da população nas tomadas de decisão políticas necessárias para seu bem-estar.

Alguns exemplos que podemos citar são os conselhos de políticas públicas, em que os cidadãos, além de tomarem parte junto à administração pública no processo de tomada de decisão, também participam no processo de avaliação, fiscalização e controle dos gastos públicos, sendo esta uma forma impositiva e imediata de controle social que demonstra a participação atuante nos atos geridos pela administração pública.

O controle social pode advir tanto na fase de planejamento como na execução das ações governamentais. Na fase de planejamento, a Constituição define os mecanismos que devem ser executados junto com partes representativas da sociedade, que são:

- a) Plano Plurianual (PPA);
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA).

7.1 Formas de controle social

As formas em que o controle social pode ser exercido são de dois modos: através dos conselhos de políticas públicas, como já foi dito anteriormente, ou diretamente pelos cidadãos, de maneira individual ou organizada.

7.1.1 Controle social realizado pelos conselhos

Os conselhos, desempenhando o controle social, permitem que o cidadão exerça a sua cidadania, participando assim da gestão pública. Podem ainda ser classificados segundo os papéis que desempenharão, como de deliberação ou de consultoria, fiscalização e mobilização.

7.1.2 Controle social realizado diretamente pelo cidadão

O outro modo de exercer o controle social é o realizado diretamente pelo cidadão ou grupo de cidadãos, sendo este de forma isolada ou conjunta com entidades da sociedade civil, podendo fiscalizar as contas públicas, acompanhar sessões públicas de licitações, obras e processos de compras e celebração de contratos.

“O cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar” (BRASIL, 2012, p. 25).

Ainda de acordo com a CGU (BRASIL, 2012, p. 25), “a efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir”.

Para que o cidadão possa realmente ter uma ativa participação no controle social, é imperativo que haja transparência nas ações do governo. Para que isso seja possível, faz-se necessário que os governos disponibilizem os Portais da Transparência.

Para que o cidadão possa compreender os dispositivos de gestão, o governo deve dispor meios para que esse objetivo seja atingido, garantindo assim a influência daquele no processo de tomada de decisão, assegurando ao mesmo o acesso à informação compreensível e simples, sendo este considerado o ponto inicial para uma ampla transparência.

O controle social, para ter sua efetividade plena, necessita, por conseguinte, que as informações públicas sejam disponibilizadas e acessadas pelo cidadão. Essa disponibilização de informações públicas implica na chamada transparência da gestão governamental, onde o gestor público leva à sociedade essa informação, e a sociedade, fazendo uso desses dados, se conscientize que o público é de todos nós e com isso contribua para o bem-estar coletivo.

Nos dias atuais, com o advento da transparência, todo ente público tem o dever e a obrigação de proporcionar com clareza como e onde são gastos o dinheiro público, e com isso prestar contas de seus atos perante a população. Dessa forma, as informações sobre o dinheiro público passam a ser um direito inalienável.

8 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

A gestão pública deve sempre promover mais e mais a transparência pública, ampliando e divulgando suas ações de modo que cada vez mais cidadãos venham a contribuir para o aprimoramento da administração pública. Com isso, o cidadão, através da informação e sendo ele bem informado, terá condições de tomar parte nos processos decisórios e assinalar falhas que possibilitem que o ente governamental seja mais eficiente e ainda contribuir na ação contra a corrupção.

Para que isso se torne realidade, o governo federal brasileiro criou o Portal da Transparência, sendo logo em seguida copiado pelos estados. Por meio do Portal, todas as informações relativas às execuções orçamentárias e financeiras são aglutinadas, permitindo ao cidadão comum, através do uso da tecnologia da informação, a fiscalização on-line e em tempo real da correta aplicação dos recursos públicos.

8.1 Portais da transparência

Atualmente, as instituições governamentais são exigidas para que atuem de maneira mais parecida com organizações privadas, no sentido de ter compromissos e responsabilidades perante os cidadãos contribuintes, estes, equiparados aos “acionistas” das empresas privadas. Por sua vez, os contribuintes ordenam imperiosamente que o dinheiro que “investem” no governo seja mais bem gerenciado e aplicado.

O planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações, são instrumentos importantes para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo e promoção da transparência da gestão pública, ampliando o grau de *accountability*.

Para o termo *accountability* não existe uma tradução precisa para o português. Alguns destacam como dever de prestar contas, outros colocam o dever de transparência, e ainda o dever de eficiência daqueles que respondem pela realização da atividade financeira do Estado (ALBUQUERQUE et al., 2007).

Na literatura internacional, há várias obras sobre o tema da *accountability*.

Ron Kluyvers (2003), em seu trabalho *Accountability for performance in local government*, atribui que *accountability* pode ser definido como interpretação e explicação das ações e decisões tomadas; na falta de uma *accountability* apropriada, a administração dos recursos pode, em uma hipótese otimista, ser incompetente e ineficaz, e numa hipótese pessimista, uma administração corrupta.

Já na visão de Quirk (1997), em sua obra *Accountable to everyone: post-modern pressures on public managers*, *accountability* é uma palavra camaleão, ou seja, é uma palavra mutante. Todos nós gostamos de prestação de contas (*accountability*), quando são os outros que estão reportando para nós, mas não somos tão ansiosos quando a obrigação de prestar contas é nossa para com os outros. Nessa situação, prestação de contas gira em torno das relações entre as pessoas, como as relações de poder e o nível de confiança entre elas.

Segundo Ferreira e Lima (2006, p. 3): “Quando se fala em *accountability*, existe uma vinculação natural com prestação de contas, controle e transparência, pelo próprio sentido do termo e pela relevância que o mesmo possui nas relações econômicas e políticas”.

Podemos verificar, então, que *accountability* é um importante meio de governança, que abrange responsabilidades pelas decisões e ações tomadas, e comumente na prevenção do abuso do poder estatal. Verifica-se ainda, que a ideia que está por trás da expressão *accountability* acarreta de forma implícita a responsabilização individual pelas ações perpetradas e explicitamente a incontestável prontidão para a prestação de contas de quem ocupa um cargo, tanto no âmbito público como no privado.

Sintetizando, *accountability* engloba a obrigação, a responsabilidade, a responsabilização de quem detém um cargo público na prestação de contas de acordo com uma normatização legal, que envolveria penalidade no não cumprimento dessa regra.

9 CONTROLADORIA E TRANSPARÊNCIA

Como visto anteriormente, a Controladoria engloba o controle interno e o social, além de outras áreas que não são nosso foco, como a auditoria. Como a transparência está inclusa no controle social, a Controladoria tem papel fundamental na manutenção da credibilidade dos dados disponibilizados através dos portais da transparência. Ela é a responsável pela sua gerência, criando fluxo para

que toda a gestão orçamentária e financeira do ente governamental flua para o portal, disponibilizando ao cidadão as informações necessárias para o exercício da cidadania.

Cunha (2012) afirma que:

No âmbito do governo federal, a lei elegeu a CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno, como guardião da transparência e da acessibilidade à informação pública, privilegiando suas funções de ouvidoria e corregedoria, atribuindo-lhe a competência recursal em segunda instância e as competências relativas ao monitoramento.

Atualmente, o portal é gerido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), de acordo com o artigo 17, inciso VI, do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Sendo este o órgão do Poder Executivo federal que atua na defesa do patrimônio público, da transparência e no combate à corrupção.

Detendo-se particularmente no Portal da Transparência do estado do Ceará, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará assume esse papel de estar sob sua guarda e a responsabilidade de sua manutenção, provendo todos os meios necessários para o seu perfeito funcionamento, que garantiu a primeira colocação no ranking dos estados elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2017 (NOTA..., 2017), órgão do governo federal responsável por essa avaliação.

Para alcançar esse resultado, foi necessário satisfazer aos doze quesitos que medem a transparência pública, tendo como foco a avaliação da transparência passiva e análise da Lei de Acesso à Informação (LAI), em que é atribuído uma nota de zero a dez, onde 25% da nota foi destinada à regulamentação da LAI, e 75% para os sistemas de controle interno.

A atuação do Portal da Transparência do estado do Ceará, hoje denominado de Ceará Transparente, no período de 2009 a 2018, está representada na Tabela 1.

Tabela 1: Interação no Portal da Transparência do Ceará

Período	Sessões	Usuários	Visualização de página
Total 2009 a 2018	2.309.821	1.381.458	13.579.057

Fonte: Portal Ceará Transparente (Google analytics) (2019).

Legenda: Sessões: período em que um utilizador está a interagir ativamente com o portal; Usuários: utilizadores que interagiram com o portal, podendo ser novos e de retorno; Visualização de página: total de páginas visualizadas, contabilizando as visualizações repetidas.

Visitando outros sítios de transparência e observando os responsáveis pela sua manutenção, encontramos o que está representado na Tabela 2.

Tabela 2: Outros sítios de transparência e responsáveis por sua manutenção

Órgão	Responsável pelo portal da transparência nos estados
Controladoria	17
Ouvidoria	2
Sefaz	3
Outros	5
Total	27

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Como podemos observar, controladoria e transparência estão inter-relacionadas, pois essa inter-relação se dá de maneira mais natural quando constatamos que o controle interno e o controle social (a transparência é aliada ao controle social) fazem parte da entidade denominada Controladoria. A Controladoria, como órgão central de controle, engloba as diversas atividades relacionadas ao tema, é o órgão por excelência da administração pública para centralizar e manter as informações no Portal da Transparência. Como vimos na Tabela 2, dos 26 estados e Distrito Federal, a Controladoria é a responsável em 16 estados e no Distrito Federal, totalizando 17; o órgão descentralizado Ouvidoria, em dois estados; a Secretaria da Fazenda em três; e outros órgãos, por cinco estados. Comprova-se, dessa forma, que a Controladoria tem um papel relevante na transparência e é o órgão que naturalmente deve mantê-la, de modo a garantir a fidedignidade das informações prestadas ao cidadão.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência passou a ser questão de ordem nos dias atuais para a administração pública. Com isso, os controles se fazem necessários para que tal objetivo seja atingido. As controladorias foram instituídas no intuito de preencher essa lacuna e nelas ficaram contidos o controle interno e o controle social, além da auditoria, que não é foco deste estudo.

Vimos a evolução da Controladoria através do tempo como órgão de controle, desde as primeiras tentativas de exercer algum domínio sobre a produção até os dias atuais, com a criação dos Coso I, Coso II e Coso ERM.

O grande momento da Controladoria se deu após a quebra da Bolsa de Nova York e os escândalos financeiros ocorridos nos anos de 1920 a 1930, quando os atuais controles internos, integrantes das atuais controladorias, foram gestados. As consequências de tais fatos foram a criação e a aprovação de leis que tinham como objetivo o acesso às informações financeiras, pelos investidores, bem como outras informações relacionadas aos valores imobiliários postos à venda, protegendo assim os mercados de capitais e prevenindo fraude.

Com o grande desenvolvimento da atividade empresarial, as empresas fundiram-se, formando gigantescos conglomerados, aumentando exponencialmente os níveis de complexidade de suas atividades, exigindo assim maiores controles, que levaram à criação e à implantação dos controles internos (GATTRINGER, 2016). Essa prática de controle interno, utilizada pelas empresas norte-americanas, só foi incorporada no Brasil com a chegada dessas multinacionais.

Com a definição de Controladoria, sua função, missão e objetivos, procuramos entender melhor o seu papel dentro do controle, e a partir daí focamos nossos esforços no setor público, que é o objeto de nossa pesquisa. Com isso, sempre na área pública, aprofundamos as várias formas de controle, como controle interno, externo e social.

Chegando ao controle social, que é o mais recente tipo de controle implantado na esfera pública, utilizado para assinalar o controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado, temos a transparência.

Entre as outras formas de controle social, como os conselhos e a realizada diretamente pelo cidadão, a transparência é um dos controles sociais por excelência, pois é através dela que tanto o cidadão como os conselhos obtêm todas as informações necessárias para que possam fiscalizar a administração pública.

Um grande instrumento de controle social é o Portal da Transparência, um meio de fácil acesso pelo cidadão, onde poderá encontrar todas as informações relacionadas à gestão do ente público, e a partir dos dados encontrados poderá exercer a fiscalização perante os titulares do governo.

Finalizando, vemos que a Controladoria, como órgão central de controle, que engloba os controles interno e social, é por excelência o ente da administração pública capacitado a manter e centralizar as informações relacionadas à transparência e divulgá-las no respectivo portal, cuidando também da segurança dessas informações, tão importantes para que o cidadão pratique plenamente sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. H. M.; ANDRADE, C. S.; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade. *In*: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4., 2007, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2007. p. 1-13.

BORINELLI, M. L. **Estrutura conceitual básica de controladoria**: sistematização à luz da teoria e da práxis. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOTELHO, M. M. **Manual de controle interno**: um enfoque na administração pública municipal. Curitiba: Juruá, 2006.

BRANDÃO, S. P. **Impacto do controle interno no controle externo**: pesquisa exploratória. 2012. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Universidade de Aveiro, Aveiro, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos

para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2NUilOX>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CAGGIANO, P. C.; FIGUEIREDO, S. **Controladoria**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CARVALHO, M. F. **Uma contribuição ao estudo da controladoria em instituições financeiras organizadas sob a forma de banco múltiplo**. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

CASTELO NETO, J. M. **Controladoria Como instrumento de otimização dos recursos públicos municipais**. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

CORREIA, M. V. C. **Controle social**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2TOvxsm>. Acesso em: 9 abr. 2018.

CREPALDI, S. A. Origem, evolução e desenvolvimento da auditoria. **Classe Contábil**, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2TSk2QH>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2006.

CUNHA, I. L. Controle interno: o guardião da transparência. **Atricon**, 23 ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Gwlws5>. Acesso em: 6 jan. 2020.

FARIAS, C. G. B. **A controladoria no contexto do sistema de gestão econômica (Gecon)**: uma abordagem para instituições financeiras. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

FERREIRA, J. O. L.; LIMA, S. M. M. *Accountability* governamental: uma proposta de avaliação do cumprimento de promessas e planos de governo. *In*:

CONVENÇÃO DOS CONTABILISTAS DE PERNAMBUCO, 7., 2006, Recife. **Anais** [...]. Recife: [s. n.], 2006.

FIGUEIREDO, S. M. Contabilidade e a gestão empresarial. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, DF, v. 24, n. 93, p. 20-34, 1995.

GATTRINGER, J. L. **O controle interno na administração pública**: um estudo nos municípios catarinenses. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2016.

GOMES, J. S.; SALAS, J. M. A. **Controle de gestão**: uma abordagem contextual e organizacional. São Paulo: Atlas, 1997.

GUERREIRO, R. **Modelo conceitual de sistema de informação da gestão econômica**: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade. 1989. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Coso**: controle interno: estrutura integrada. São Paulo: IIA, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/30NqauY>. Acesso em: 27 nov. 2019.

KLUVERS, R. Accountability for performance in local government. **Australian Journal of Public Administration**, Hoboken, v. 62, n. 1, p. 57-69, 2003.

MELO, M. **O controle externo na América latina**. São Paulo: iFHC, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2TRIMbB>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MOSIMANN, C. P.; FISCH, S. **Controladoria**: seu papel na administração de empresas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOURA, V. M.; BEUREN I. M. O suporte informacional da Controladoria para o processo decisório da distribuição física de produto. **Contabilidade & Finanças**, São Paulo, n. 31, p. 45-65, 2003.

NOTA 10 em transparência: Ceará recebe nota máxima na Escala Brasil Transparente. **Governo do Estado do Ceará**, Fortaleza, 11 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2U2Bxh1>. Acesso em: 24 jan. 2020.

OLIVEIRA, L. M.; PEREZ JUNIOR, J. H.; SILVA, C. A. S. **Controladoria estratégica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PALAZZO, J.; CARVALHO, L. F.; RESENDE NETO, A.; FALLEIROS, A. E. S.; LEMES, S. O papel da Controladoria no processo de gestão em empresas de grande porte da cidade de Uberlândia. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 4., 2007, Resende. **Anais [...]**. Resende: Seget, 2007. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/36lf01t>. Acesso em: 8 jan. 2018.

PEREIRA, J. M. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

QUEIROZ, M. A. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; GOMES, A. O.; RODRIGUES, M. D. N. Controle interno e controladoria na administração pública: estudo nas universidades federais brasileiras. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 19., 2012, Bento Gonçalves. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2012. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/2NVSk1r>. Acesso em: 27 dez. 2019.

QUIRK, B. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. **Public Administration**, Hoboken, v. 75, n. 3, p. 569-586, 1997.

SILVA, C. R. M. **Portal da Transparência do estado do Ceará: estudo sobre sua criação, implantação e aplicação como instrumento de controle social**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **História do TCU: linha do tempo**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2GmznRC>. Acesso em: 12 mar. 2018.

TERRANOVA, N. S. Curso Coso ERM 2017. **Naskas Finanças**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2sTYGAp>. Acesso em: 27 nov. 2019.

Knowledge management in the audit office of Brazil: the perception of external control auditors

A gestão do conhecimento nos tribunais de contas do Brasil: a percepção dos auditores de controle externo

Samuel Leite Castelo¹

Aline Duarte Moraes Castelo²

ABSTRACT

The Knowledge Management (KM) enables the harmonization of corporate strategy and organizational structure efficiency, positively impacting on competitiveness and organizational performance. The objective of this paper is to understand the perception of external control auditors about the KM processes and cultural orientation in the Audit Office of Brazil (AO). The nature of the study required the use of the quantitative investigation method by exploratory factor analysis. The results demonstrate the organizational culture of AOs in Brazil and, specifically, the cultural orientation to knowledge, where it was verified that it is perceived by external control auditors, which reveals that the Courts of Accounts are giving attention to the processes of knowledge acquisition, its retention, preservation and internal memory, with the aim of improving the quality of public service inspections.

Keywords: Strategy Management. Human Resource Management. Knowledge Management. Audit Office of Brazil.

RESUMO

A gestão do conhecimento (GC) possibilita a harmonização da estratégia corpora-

1 Doutorando em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração de Empresas. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). E-mail: samuel.castelo@uece.br

2 Doutoranda em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Centro Universitário Estácio de Sá. E-mail: aline.castelo@estacio.br

tiva e a eficiência da estrutura organizacional, impactando positivamente a competitividade e a performance organizacional. O objetivo deste artigo é compreender a percepção dos auditores de controle externo sobre os processos de GC e a orientação cultural nos tribunais de contas (TC) do Brasil. O estudo utilizou o método de investigação quantitativa por meio de análise fatorial exploratória. Os resultados demonstram a cultura organizacional dos TCs do Brasil e, especificamente, a orientação cultural ao conhecimento, verificando-se que esta é percebida pelos auditores de controle externo, o que revela que as cortes de contas estão dando atenção aos processos de aquisição de conhecimento, sua retenção, preservação e memória interna, com o intuito de melhorar a qualidade das fiscalizações dos serviços públicos.

Palavras-Chave: Gestão Estratégia. Administração de Recursos Humanos. Gestão do Conhecimento. Tribunais de Contas do Brasil.

Received: 12-11-2019

Approved: 06-02-2020

1 INTRODUCTION

The market changes are driven by globalization, technological advancement and information and international economic competition based on knowledge, restructured and modified organizational relationships (GOODMAN; CHINOWSKY, 1997; LAUER; TANNIRU, 2001; WIIG, 2002).

The Knowledge Management (KM) is defined as the set of administrative procedures on the establishment and development of organizational categories, which catalyze all the actions related to knowledge, in order to achieve organizational goals and objectives (PAIS, 2016; RIGIE, LINDSAY, 2006).

According to Wiig (2002), there are four Knowledge management actions that can be applied in Public Administration: a) improvement of decision-making in the context of public services; b) promotion of effective participation of citizens in public decisions; c) built of capacity and skills for the competitive intellectual capital; d) development of a workforce based on competitive knowledge.

The KM enables the necessary conditions for knowledge innovation, through creation, sharing, searching and processing, and should be measured by

the intellectual capital stored as an organizational memory, caused by the management through a management model, captured and analyzed as a tool of competitive intelligence, and as a transforming agent of employee knowledge as well as a crucial tool to support decision making (ACCORSI, 2008).

The objectives of knowledge management as Wiig (2002) applied to public management can be to promote: a) the implementation of the public agenda through effective management functions; b) the inclusion of preparation of external stakeholders to be political partners (with the following activities: the creation of public opinion, participation of decisions of public policy, the idealization and the formation of public policies and administrative, budgetary and financial processes, follow-up and monitoring the implementation of public services, the observation of the company's policies, and in providing support and administration); c) the construction, maintenance and leverage of the intellectual capital of public organizations and the public; d) the development of its citizens,

It is in this environment that the public sector has been faced with the need to develop an organizational culture based on knowledge of its employees focused on better service and more efficiency (PAIS, 2016). Cardoso (2007b) stated that the vision of KM is "people-oriented", advocating that knowledge is closely associated with human resources.

Thus, it is appropriate to understand the perception of external control auditors in the audit offices of the KM of their court, as these are employees who develop, hold the share and exercise effectively knowledge in the primary activities of that institution, contributing greatly to its performance.

Another aspect is that the Audit Office have the constitutional authority to exercise external control of public administration in assistance to the legislative branch activities, acting in the supervision and monitoring of public policies. These public organizations have invested in knowledge management practices that contribute to identify, create, store, share and apply the necessary knowledge for the performance of the external control, and the optimization of its resources.

On the arguments above, following the study of the problem, how do the external control auditors perceive the knowledge management processes and cultural orientation developed by the Audit Office?

The objective of this paper is to understand the perception of external control auditors about the KM processes and cultural orientation in the Audit Office of Brazil (AOs).

In this learning environment, the specific objectives for this article are: a) characterize the KM processes in operative AOs, evaluating the perception of external control auditors linked to the aforementioned courts; b) analyze the role of cultural orientation knowledge in the KM processes performed by the AOs.

In Section 1, the introduction of the article is shown. In section 2, it will be shown the theoretical framework of Knowledge Management, exploring its scope of study in public administration, its strategic approach and how the KM of the Office is in Brazil. After the theoretical framework, in section 3, it will be explained the methodology of the work, with the identification of the methods of descriptive research, highlighting the study sample, the description of the process of collection and analysis of data results. To finish, in section 4, there's a, with the final consideration of the proposed research.

2 THEORETICAL FRAMEWORK

2.1 Knowledge management as a strategic factor in organizations

The main asset of an organization seeking a competitive advantage has to be knowledge of the employees (WIIG, 2000, 2002). The KM is an instrument capable of producing results, using existing knowledge and intellectual capital of its employees and is based on an integrated set of actions to shape the culture of the organization, in order to get results in the long term (FERREIRA; PILATTI, 2013).

The Human Resource Management (HRM) has a crucial role in the development of bonds between the employees and their organizations, personal commitment and impacts positively on the KM processes and the harmonization of corporate strategy and organizational structure efficiency (ROCHA *et al.*, 2012).

For the KM to be efficient and effective, some principles should be considered according to Ferreira and Pilatti (2013): a) the knowledge originates and resides in people's heads; b) knowledge sharing requires trust; c) technology allows new behaviors related to knowledge; d) knowledge sharing should be encouraged and rewarded; e) the support of leadership and resources is an essential factor; f) initiatives related to knowledge must begin with a program; g) quantitative and qualitative measurements are needed to evaluate the initiative; h) knowledge is

creative and should be encouraged to develop in unexpected ways.

Ferreira and Pilatti (2013) say that organizational activities should be coordinated at operational, tactical and strategic formal and informal rules, which should be aligned with the innovation actions, requiring the combination of different attitudes and skills, information technology and knowledge in various sectors. Thus, the authors identified seven dimensions that guide administrative practices and knowledge activities:

- Strategic factors and the role of top management, which is to define areas of knowledge to be exploited by the company and establish visions to boost innovative projects;
- Organizational culture, which can be understood as the norms and values that help interpret events and evaluate what is appropriate and inappropriate in organizations.
- Organizational structure focused on people, which stems from the authority by experience or relationships, focused on creativity, innovation and efficiency, with remuneration based on the contribution or value added by the developer or the team, regardless of formal position.
- Human Resource Management (HRM), which relates to the acquisition, generation, dissemination and storage of external and internal information.
- Information technology systems, which directly impacts the generation, storage and dissemination of knowledge.
- Performance measurement and results, which should be measured to obtain the level of contribution of tangible and intangible assets in the performance of its employees, management and organization.
- Organizational learning, which is based on the external and internal environments, such as learning how to foster employees to drive the management of results.

Nonaka and Takeuchi (1997) point out the conditions for the creation of knowledge: a) creative environment forces solving the problems in times of crisis; b) redundancy: juxtaposition of information and responsibilities, enables communication and cooperation by creating a common knowledge base; c) diversity: the amount of accumulated information, coupled with the availability of access to information.

On the other hand, Cardoso (2007b) based his typology considering six KM processes: i) creation and acquisition; ii) attributing meaning / interpretation; iii) sharing and dissemination; iv) organization memory; v) measurement; and vi) recovery.

The process of creating and acquiring knowledge assumes an internal (internal sources of knowledge) or external character (external sources), being a driver of the other processes. The attribution of meaning to the knowledge (or interpretation) is related to the necessity that different stakeholders have to understand the organizational events (PAIS, 2016).

The knowledge sharing process allows it to spread and spread to the entire organization. Formal sharing and diffusion processes take place through actions instituted by the organization for this purpose (examples: business meetings, training sessions). The sharing and informal diffusion can occur in various interactions, for example, when you talk about work in the lunch breaks or coffee breaks, where you tell funny stories that happened at work in social events taking place in the organization and / or outside it. It emphasizes the fundamentally explicit nature of knowledge, which is formally shared and tacit, nature of that which is the subject of the informal process of sharing (CARDOSO; GOMES, 2011).

The measurement of organizational knowledge process involves the definition of indicators (related to the organization's goals) that enable the development of performance measurement systems. These are validated for their implementation and further elaboration of internal and external reports.

Nevertheless, the process of knowledge recovery can occur in a controlled way or automatically, in order to be used subsequently. Controlled recovery occurs when the organizational actors critically reflect on successes and failures of administrative actions, using several records to retrieve information that will be used after the activities have been performed. On the other hand, automatic recovery involves tacit knowledge and occurs when employees work under certain values and principles or automatically act in a certain way in unexpected situations.

Cardoso and Ferreira Peralta (2011) extend the model of Cardoso (2007b), offering another dimension on the action using knowledge. They highlight the effective use of the knowledge held, since its mere possession, sharing and accumulation does not mean promoting organizational performance.

Even in the environment of organizational conditions facilitating the implementation of the KM, Monteiro and Cardoso (2008) highlight the role of Hu-

man Resource Management (HRM) in creating a cultural context that impacts positively on KM processes. Rigie and Lindsay (2006); Monteiro and Cardoso (2008) and Figueiredo (2013) claim that when the HRM gets involved, it becomes critical to the successful implementation of KM.

Organizational memory can be organizational knowledge base call (JENEX; OLFMAN, 2003). This is a prerequisite for individual and / or organizational Learning (JENEX; OLFMAN, 2003).

As Pires (2009) states, the existence of an organizational memory can bring a several benefits to the body, with the reuse of solutions, previous projects storage, virtual libraries, internal and external presentations, which can seamlessly generate new knowledge.

This practice allows the organization to rescue the entire collection of its work, contributing to the analysis and improvement of its performance, since it promotes relearn from already implemented and evaluated strategies constantly stimulating the incorporation of new ideas (PIRES, 2009).

With the adoption of these strategies, public organizations maximize efforts in building a knowledge environment, providing returns from their human assets and allowing a true knowledge management cycle (SCHWEIGHOFER, 2004). It is up to the organizations, and the use of advanced technological resources, to make servers think, create and disseminate knowledge within the institution, making it a true organizational excellence tool (PIRES, 2009).

In this context, it was found that the strategic management processes of knowledge, KM practices and favorable image, held significant difference in public organizations.

2.2 The overview of knowledge management applied to Brazilian Audit Courts

Over the past 15 years, research on KM has focused on the implementation of the KM through case studies in public and private organizations (MATOS *et al.*, 2016; RIGIE; LINDSAY, 2006).

Knowledge management in the public service can be understood as an integrated system to create, retrieve, share and apply knowledge to optimize the efficiency and effectiveness; improve the quality and increase effectiveness; and contribute to Brazil's economic development (RIGIE; LINDSAY, 2006).

Batista and Quandt (2015) showed in their investigation and practices in

KM in the public sector, through the work done by the Institute of Applied Economic Research – IPEA in 28 agencies of the direct administration of the Federal Executive and 6 state enterprises, the evolution of how the KM was planned and implemented in the Brazilian federal government.

In this perspective, where knowledge is a differentiating factor for individuals, organizations and nations, human resources management reaches a significant level for the continuous search for performance of public institutions, making managers look for ways to extract, organize and revitalize knowledge assets so that they can be used as a promoter of organizational development (PIRES, 2009).

In Brazil, the Federal Constitution says that the country Audit Office is responsible for exercising external control on public administration, caring for public property, for the analysis and accounting, finances, entity's operations and the budget of public sector (ALVES, 2006). These institutions, besides as performing their mission, should develop a kind of control: Search the prevention of public spending in order to demonstrate a possible outcome achieved depending on the action taken; follow administrative practices avoiding unnecessary waste and expense; orient managers by providing information necessary for good management, allowing, in due time, the knowledge of government practices and their real implications for collective needs (PIRES, 2009).

Thus, the Audit Office rethought its way of working in order to implement a system of work that manages, evaluates and controls plans, government programs and projects by Brazilian public institutions in a better way (PIRES, 2009).

In the Audit Office, its constitutional exercise demonstrates the fulfillment of its role as an agent of transformation, which strives for effectiveness and continuous improvement of public administration, through preventive, concurrent and subsequent action to the facts of the administrative, operational, property, financial, budgeting and accounting of their jurisdiction, through enforcement of actions and monitoring of public policies (FREITAS, 2017).

Therefore, there's the need of the Accounts Office to seek strategies that would enable the renewal of attitudes, knowledge and skills in order to disseminate among their servers awareness, making them more collaborative individuals, given the importance of sharing knowledge and information, in order to capture, retain and disseminate the knowledge acquired and produced for the other Brazilian public organizations (PIRES, 2009).

In short, Alves (2006) points out that knowledge management can represent the necessary mechanism to map and disseminate the knowledge and actions of

the employees in the exercise of their analysis activities and accounting, financial, budgetary, equity and operational processes carried out by their jurisdiction, sharing information and improving the quality of services provided in the public area.

With the information discussed so far, it is suggested that there are several possibilities to evaluate the KM processes and cultural orientation. Given the above, follows the next section that will show the conceptual model of the article and the general hypothesis of the study.

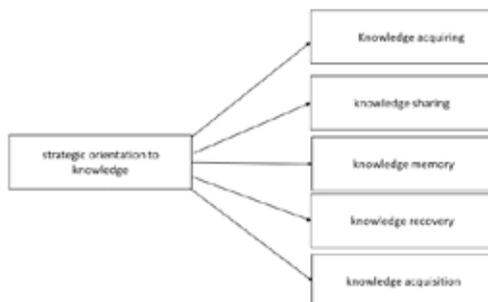
2.3 Conceptual model and hypothesis of the research

The article, from a conceptual point of view, is based on the Cardoso model (2007b), which covers a perspective of KM “people-oriented”, where knowledge is related to the person who built it, who owns it and the uses, and that social interactions are a channel for the acquisition, sharing and the utilization takes place in an effective manner (PAIS, 2016).

Using the conceptual model of Cardoso (2007b) as a parameter, it is considered that there is a relationship between cultural orientation and KM processes which are conducted in a positive and direct way to the employees, in order to carry out their activities effectively.

In this sense we identify the conceptual model described in Figure 1 where the following variables are considered: the processes of acquiring knowledge; the processes of knowledge sharing; knowledge memory processes; knowledge of recovery processes and knowledge acquisition processes.

Figure 1: Conceptual model



Source: Adapted from Cardoso (2007b).

Given the above theoretical framework and the proposed conceptual model, the hypothesis of the study is the following: the external control auditors realize KM processes carried out by the Audit Office and there is a strategic orientation to knowledge through an organizational culture.

The following methodology will be described in order to support the scientific method of the research.

3 METHODOLOGY

3.1 Characterization of the research environment

From the External Control System Modernization Program of the states and municipalities of Brazil (Promoex), the strategic focus of the external control prioritized assessment of compliance programs and government (ALVES, 2006; FREITAS, 2017; PIRES, 2009).

The Promoex was a coordinated program by the Audit Courts, through the Association of Members of the Audit Office of Brazil (ATRICON), Institute Rui Barbosa (IRB), National Bank for Economic and Social Development (BNDES), Ministry of Planning, Budget and Management (MOP) and Inter-American Development Bank (IDB), which aimed to strengthen the external control system (FREITAS, 2017; PIRES, 2009).

The Promoex identified organizational performance problems of the Audit Courts, which indicated five dimensions: external integration, planning and management control, key working procedures, information technology and human resource management (PIRES, 2009).

In 2014, ATRICON conceived the Quality Program and mobility of the Audit Office (QAAO), which aims, among others, to evaluate the performance of the Audit Office and encourage the adoption of international best practices. These management practices can contribute to the creation, retention, and recovery the necessary knowledge to the performance of the external control.

These practices, such as talent pool, video conferencing, process improvement groups, corporate education, organizational memory, and inter-institutional alliance, enable the sharing of procedural information, and therefore, the continuous improvement of the activities of the Accounts Office (FREITAS 2017; PIRES, 2005).

The ATRICON approved a normative defining the IT infrastructure, processes and people to the activity of intelligence that allows a database, in order to produce knowledge to assist decision-making (in order to provide) greater efficiency and effectiveness in the external control actions (FREITAS, 2017).

On the other hand, InfoContas allows through processes, sharing and exchange of information, monitoring and trial accounts that promotes economy, rationality and agility of procedures and greater selectivity and planning of inspection activities, particularly the institutionalization of a National Information Network strategic for External Control (FREITAS, 2017).

3.2 Sample

The population surveyed is the external control auditors at AOs in Brazil. The sample includes 2000 external control auditors registered with National Association of External Control of the Audit Office of Brazil – ANTC.

So, as there were 380 subjects who answered the survey, responding to six variables (acquisition, knowledge sharing, interpretation, organizational memory, knowledge retrieval and cultural orientation).

According to Table 1, the sample is predominantly male (64.0%), aged between 35 and 49 years (54%) and with over 10 years of work at the studied organization (57.3%), with the highest degree of specialist training (68.4%) and with the supervisory department integrating the largest number of employees (52.4%).

Table 1: Sample characteristics

Gender		
Feminine	137	36%
Male	243	64%
Age		
18 to 24	2	0.5%
25 to 34 years	95	25%
35 to 49 years	205	54%
50 to 64 years	76	20%
Over 65 years	2	0.5%

Table 1: Sample characteristics (continuation)

Education		
Doctorate degree	8	2.1%
Specialization	260	68.7%
University graduate	25	6.6%
Master's degree	86	22.6%
Years of work experience		
Between 1 to 10 years	219	57.6%
Between 10 to 20 years	82	21.6%
Between 20 to 30 years	42	11.1%
Over 30 years	13	3.4%
Under 1 year	24	6.3%
Departments		
Administrative area	19	5%
Inspection	199	52.4%
Offices of directors / Deputy Counselor offices	33	8.7%
Others	31	8.2%
External Control Secretariat	98	25.7%
Total	380	100%

Source: Prepared by the authors (2019).

3.3 Description of the research instrument:

The questionnaire was held from 24 May to 29 June 2018 together with the external control auditors Audit Office, through the e-mail provided by Auditors' National Association of External Control. The surveyed subjects identified KM practices and cultural orientation, if they occurred, as "applied" in the Accounts Court.

To collect data from the 380 study participants, appealed to the version of the Knowledge Management Questionnaire (QKM) consists of 42 items (CARDOSO, 2007a). Throughout the period of application of the research, five reminders were sent via e-mail to the auditors for the completion of the questionnaires. Thus, it was obtained a response rate of 19% (380 of 2,000 external auditors associated with control ANTC).

The questionnaire is organized into sub-scales, whose items were meant to

assess the perceptions of external control auditors about the KM processes. The processes involved are acquisition of knowledge processes; sharing processes of knowledge; processes of interpretation of knowledge; memory organization; recovery processes of knowledge and cultural orientation to knowledge. The choices of answer are focused on expressing “apply”, presented in a *Likert scale* with five possible answers (where 1 corresponds to “almost never applicable” and 5 “applies almost”).

The data were analyzed on SPSS statistical software as a preliminary examine that allowed the factorial structure of each variable and their relative consistency to constructs. At the stage of data analysis, we used the correlation analysis and exploratory factor analysis (principal component analysis) to assess the perceptions of auditors on the existence of KM-related processes in relation to cultural orientation to knowledge.

3.4 Results

The minimum values are shown (min.) in Table 2. It also shows the maximum (max.), Average values (M), standard deviations (SD) and the median (Me) of the variables of the processes of KM and cultural orientation of the Audit Courts. The results show the general application of the KM process.

Table 2: Descriptive statistics, using observations 1-380

Items	Variables and questions	Average	Median	DP	min	max	Alpha
Variable: Acquisition of knowledge processes							
1	We collaborate with other organizations to get more information	3.15	3.19	1.55	1	5	0.863
2	We are encouraged to take the initiative	3.02	3.01	1,198	1	5	0.853
3	We attended the seminars/conferences. Lemos and hire specialists	3.33	3.38	1,037	1	5	0.862
4	We learn from the sectors of our Court of Auditors to work best	2.72	2.68	1,170	1	5	0.856
5	We attend training courses or have training in the workplace	3.56	3.65	1,154	1	5	0.862

Table 2: Descriptive statistics, using observations 1-380 (continuation)

Items	Variables and questions	Average	Median	DP	min	max	Alpha
6	We seek to be aware of the changes that are happening	3.84	3.94	0.979	1	5	0.857
7	We take the knowledge that new employees bring us	3.5	3.58	1,116	1	5	0.853
8	We pay attention to what others are doing AO	3.26	3.31	1,142	1	5	0.864
9	We know the ideas for which the AO there	3.89	4.07	1,100	1	5	0.869
Variable: Knowledge sharing processes							
10	We join together to solve some problems	3.30	3.37	1,158	1	5	0.845
11	We pass information in workshops	3.43	3.52	1,199	1	5	0.848
12	We circulate the information among us	3.24	3.29	1,187	1	5	0.854
13	They are rewarded those who share what they know	2.36	2.28	1,126	1	5	0.864
14	We talk about work when casually met	3.42	3.52	1,021	1	5	0.847
15	We each other funny stories that have passed on the job	3.54	3.60	1,069	1	5	0.854
16	We talk about work in moments of relaxation	3.31	3.37	1,044	1	5	0.855
17	We speak of our Court of Auditors	3.64	3.73	1,086	1	5	0.847
18	We talk about our external control functions	3.47	3.57	0.911	1	5	0.845
Variable: Interpretation of the knowledge processes							
19	We seek to understand the rules of our organization	3.95	4.05	1,052	1	5	0.694
20	We seek to understand why certain job went so well	3.57	3.65	1,004	1	5	0.690
21	We seek to realize what's most important is happening in the Court of Auditors	3.69	3.75	1,029	1	5	0.664
22	We talked about issues we do not understand well	3.11	3.13	1,121	1	5	0.871

Table 2: Descriptive statistics, using observations 1-380 (continuation)

Items	Variables and questions	Average	Median	DP	min	max	Alpha
Variable: Memory							
23	We know what is expected of each of us and our Court of Auditors	3.39	3.49	1,021	1	5	0.834
24	What we do know we are seen in the way we work	3.44	3.48	1,013	1	5	0.842
25	Have the means to record the most important to know / learn	2.98	2.98	1,082	1	5	0.841
26	It's the way we do things we find solutions to new problems	3.49	3.52	0.968	1	5	0.848
27	What we know we see what we do better than others Audit Courts	3.08	3.13	0.991	1	5	0.845
28	We know how is the ECA/EC is designed / organized	3.02	3.04	1,110	1	5	0.840
29	Each of us has a role to play	3.86	3.97	1,014	1	5	0.843
30	We know that some people out there know if our situation is good or bad	3.16	3.23	1,160	1	5	0.855
31	Colleagues who take leave opinion about us	3.72	3.78	0.964	1	5	0.853
32	We know our jurisdictional / citizens have an idea about us	3.84	3.94	0.998	1	5	0.848
Variable: Knowledge Recovery							
33	We think the way we solve problems in the past	3.42	3.49	1,032	1	5	0.791
34	We asked colleagues how they solved similar problems	3.79	3.91	1,012	1	5	0.787
35	We act according to the way we are organized	3.61	3.65	0.951	1	5	0.794
36	We use the records we were doing over time	3.58	3.66	1,125	1	5	0.760
37	We use information stored in our computer means	3.87	4.02	1,061	1	5	0.800

Table 2: Descriptive statistics, using observations 1-380 (continuation)

Items	Variables and questions	Average	Median	DP	min	max	Alpha
Variable: Cultural orientation knowledge							
38	We seek information that can improve the quality of what we do	4.09	4.20	0.900	1	5	0.737
39	We are all responsible for what we know to work with quality	3.99	4.07	0.921	1	5	0.726
40	We act according to certain principles	4.26	4.37	0.853	1	5	0.717
41	Our leaders alert us to what is important to know	3.37	3.44	1,133	1	5	0.762
42	What we know is a “weapon” fundamental to overcome the Audit Courts	3.36	3.42	1,189	1	5	0.782

Source: Prepared by the authors (2019).

The lowest average figure for KM process was sharing knowledge (item 13, $M = 2.36$), indicating that auditors share little or are not rewarded for sharing their knowledge and information. In its turn, the highest average was the cultural orientation (item 38, $M = 4.0895$) where auditors seek information so they can improve the quality of their audit reports and analysis of checks and balances.

Furthermore, in the process of knowledge sharing by informal process, auditors are shown integrated and share data, information and spontaneous knowledge outside the work environment. Therefore, the action of sharing knowledge in the informal process prevails over formal sharing.

When it comes to the interpretation of knowledge, auditors understand the system of norms and values of the Court (paragraph 19, $M = 3.95$) and they also have initiatives to gather why the work is successful (item 21, $M = 3.69$) and the understanding of what is the most important and what’s going on inside of the Audit Court, as an organization, and the understanding as an agent of society (item 20, $M = 3.57$).

Regarding the acquisition of knowledge, the auditors reported having knowledge of the reason why the Court there and their skills (item 9, $M = 3.89$). As for the learning aspect with other sectors of the Audit Court (item 4, $M = 2.72$), participants reported having opportunity for seamless integration within the organization.

With regard to memory, the participants consider that the mission to fulfill their activities is very present in their views and their ideal average value (item 29, $M = 3.89$), so they know the importance of external control of the exercise before the claimants and society, have the lowest average value was compared to the record of the most relevant information and knowledge to the auditors (item 25, $M = 2.98$).

Finally, the cultural orientation is the process that has the higher average score (item 40, $M = 4.26$), in which it is evident that auditors perceive and act with principles. It is natural that the values related to cultural orientation are higher because the organizational culture based on KM and processes influence this corporate strategy.

Evaluating now the interdependence of KM processes and the cultural orientation to knowledge, shows the correlation matrix between the processes of KM. Correlations were all statistically significant (5% level) and mostly of high magnitude. Considering the classification Cohen (1988), the high magnitudes are located from 0,371, moderate magnitudes are between 0,243 and 0,371 and the low ones from 0,100 to 0,243.

At this stage, it was also carried out the exploratory factor analysis in order to analyze the total variance of the perception of external control auditors about the KM processes in relation to cultural orientation. Reliability was assessed by calculating Cronbach's alpha indicators equal or greater than 0,70 (see Table 3 in the appendix), according to what is recommended in the literature (LISBOA; AUGUSTO; FERREIRA, 2012). The overall Cronbach's alpha was 0,954 for the 42 items, showing high reliability of the items of the survey questionnaire measures.

In view of this, there was an analysis of the main components. The KMO and Bartlett test resulted in 0,940, therefore, in a Very Good index of factor analysis (LISBOA; AUGUSTO; FERREIRA, 2012).

The rotation strategy used by the research was the varimax method that aims to maximize the variability of factors. It was intended to obtain a pattern of variable weights on each factor that is as dispersed as possible, thereby facilitating its interpretation.

Shows in Table 3, the 7 components retain a significant portion of the accumulated variance in the original variables representing 0,60922 (60.922%) (HAIR; HULT; RINGLE; SARSTEDT, 2013). As the graph below, we observe that from the sixth component there is no longer any significant reduction of the eigenvalues.

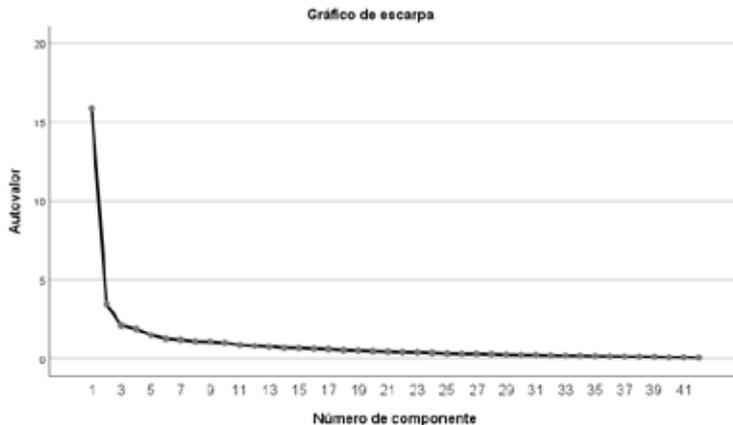
Table 3: Total variance explained

Extraction sums of squared loads			
Components	Total	% de variance	% cumulative
1	15,026	35,776	35,776
2	3,076	7,325	43,101
3	2,354	5,606	48,707
4	1,577	3,754	52,461
5	1,319	3,141	55,601
6	1,194	2,843	58,445
7	1,040	2,477	60,922

Extraction Method: Principal Component analysis.

Source: Prepared by the authors (2018).

Figure 2: Graph escarpment



Source: Prepared by the authors (2018).

It is noted that the results are consistent with the literature, since the extracted percentage of the total variance reflects the theoretical framework. It is evident, therefore, that the KM processes converge through a cultural orientation of knowledge and the practices developed by AOs utilize the expertise of auditors as a strategic asset to maximize your results as an institution.

4 CONCLUSIONS

This study is focused on the Audit Office of Brazil. It was found that the five KM processes – acquisition, knowledge sharing (formal and informal), interpretation, organizational memory and retrieval of knowledge, all generally occur in the Audit Office of Brazil.

We used an exploratory factor analysis of data that allowed us to explore a guiding theoretical framework of the study, in which the knowledge management processes promote cultural orientation, enabling organizational culture geared to knowledge and its applicability.

Therefore, based on the conceptual model of Cardoso (2007b), we developed a model that considered the cultural orientation knowledge outlines of the process of acquiring knowledge; knowledge sharing; knowledge memory; recovery of knowledge and knowledge acquisition.

Analyzing organizational culture, specifically the cultural orientation to knowledge, it was found that it is perceived by the auditors of the AOs of Brazil, which shows that the Audit Office are giving attention to the processes of acquisition of knowledge, understanding and interpretation, as well as its retention, preservation and internal memory, in order to improve the quality of services provided.

The results demonstrate the relevance of organizational conditions for the development of a culture that signals the importance of learning and knowledge.

These limitations with respect to the search context is cross-sectional, and therefore are not longitudinal impossible to analyze and to understand the dynamics of the KM and their processes over time. As a suggestion for a future research, the replication of the study in other Audits Office from other countries would be interesting to conduct to draw comparisons.

The study hopes to strengthen the Audit Office, based on the experience of external control auditors, and the importance of a strategic vision for the KM, in order to understand the opportunities and threats posed to the environment of public organizations and that impact on their performance.

Regarding to the implications for society, this research contributes to the academic community in terms of knowledge generation as well as for the Audit Office in optimizing their resources, with the best results, meeting the needs of their jurisdiction and citizens.

REFERENCES

ACCORSI, F. L. **A gestão do conhecimento apoiada pela tecnologia: Connecting BA**. 2008. Tese (Doutorado em Organização e Gestão de Empresas) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.

ALVES, F. Gestão do conhecimento: uma ferramenta para apoiar o exercício da função de controle externo. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 6, p. 59-61, 2006.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRINUNAIS DE CONTA DO BRASIL. Institutional. **ANTC**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2viP5Lc>. Acesso em: 1 ago. 2018.

BATISTA, F. F.; QUANDT, C. O. **Gestão do conhecimento na administração pública: resultados da Pesquisa Ipea 2014 – Práticas de Gestão do Conhecimento**. Brasília, DF: Ipea, 2015.

CARDOSO, L. M. **Gerir conhecimento e gerar competitividade: estudo empírico sobre a gestão do conhecimento e seu impacto no desempenho organizacional**. Penafiel: Editorial, 2007a.

CARDOSO, L. M. Gestão do conhecimento e competitividade organizacional: um modelo estrutural. **Comportamento Organizacional e Gestão**, Lisboa, v. 13, n. 2, p. 191-211, 2007b.

CARDOSO, L. M.; GOMES, D. Knowledge management and innovation: mapping the use of technology in organizations. In: MESQUITA, A. (ed.). **Technology for creativity and innovation: tools, techniques and applications**. Hershey: IGI Global, 2011. p. 237-266.

CARDOSO, L.; FERREIRA PERALTA, C. Gestão do conhecimento em equipas: desenvolvimento de um instrumento de medida multidimensional. **Psychologica**, Coimbra, v. 55, p. 79-93, 2011.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. 2. ed. New York: Academic Press, 1988.

FERREIRA, C. L.; PILATTI, L. A. Analysis of the seven dimensions of knowledge management in organizations. **Journal of Technology Management & Innovation**, Amsterdam, v. 8, p. 53-63, 2013.

FIGUEIREDO, E. **Dinâmicas relacionais entre a gestão de recursos humanos e a gestão do conhecimento**: um estudo no setor dos serviços – subsector Banca. 2013. Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013.

FREITAS, E.S. Gestão do conhecimento na administração pública: tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 424-457, 2017.

GOODMAN, R. E.; CHINOWSKY, P. S. Preparing construction professionals for executive decision making. **Journal of Management in Engineering**, Reston, v. 13, n. 6, p. 55-61, 1997.

HAIR, J. F.; HULT, G. T.; RINGLE, C. M.; SARSTEDT, M. **A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-Sem)**. Thousand Oaks: Sage, 2013.

JENEX, M. E.; OLDFMAN, L. Organizational memory. *In*: HOLSPPLE, C. W. (ed.). **Handbook on knowledge management-knowledge matters**. New York: Springer, 2003. p. 207-234.

LAUER, T. W.; TANNIRU, M. Knowledge management audit: a methodology and case study. **Australasian Journal of Information Systems**, Geelong, v. 9, p. 23-41, 2001.

Lisboa, J.; Augusto, M.; Ferreira, P. **Estatística aplicada à gestão**. Porto: Vida Económica, 2012.

MATOS, F. *et al.* Knowledge management in Brazilian, Portuguese and Polish organizations: a comparative analysis. **Journal of Applied Knowledge Management**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 29-41, 2016.

MONTEIRO, S.; CARDOSO, L. Configurações e dinâmicas grupais em comunidades de prática e a co-construção de um sentido para a gestão do conhecimento: um estudo de investigação-acção. **Psychologica**, Coimbra, v. 47, p. 165-181, 2008.

NONAKA, I. TAKEUCHI, H. **Criação do conhecimento nas empresas**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PAIS, L. A gestão do conhecimento na administração pública portuguesa: a teoria, a prática e as lições aprendidas. In: BATISTA, F. F. (org.). **Experiências internacionais de implementação da gestão do conhecimento no setor público**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 69-96.

PIRES, F. F. C. A gestão do conhecimento aplicada ao controle externo: estratégia inovadora na Gestão Pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Consad, 2009. p. 1-26.

RIGIE, A; LINDSAY, N. Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. **Journal of Knowledge Management**, Bingley, v. 10, n. 3, p. 24-39, 2006.

ROCHA, E. S. B. *et al.* Knowledge management in health: a systematic literature review. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 392-400, 2012.

Schweighofer, E. Knowledge management and the administration of justice. **International Journal of Law, Information and Technology**, New York, v. 18, n. 1, p. 47-57, 2004.

WIIG, K. M. Application of knowledge management in public administration. **Knowledge Research Institute**, Arlington, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/38fqXYl>. Acesso em: 18 ago. 2018.

WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. **Journal of Knowledge Management**, Bingley, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002.

Conjuntura dos conselhos municipais de saneamento do estado do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da governança pública

Situation of the municipal sanitation councils of the state of Rio Grande do Sul from the perspective of public governance

Elenis Maria Bazácas Corrêa¹

RESUMO

Os conselhos gestores de políticas públicas se constituem como espaços de democratização e empoderamento, pois oportunizam a participação da sociedade na definição da agenda política e da destinação de recursos públicos. Para a construção de uma política pública eficaz, é necessária a criação de mecanismos institucionais de gestão participativa no processo de formulação e implantação das políticas públicas. Uma das formas de exercer esta participação é através dos conselhos municipais setoriais. Nesses conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões, mas, também, do processo de fiscalização, de controle dos gastos públicos e da avaliação dos resultados alcançados na política pública. A relevância da existência dos conselhos municipais de saneamento e de seu estudo justifica-se justamente porque o saneamento básico é considerado indispensável para a saúde humana, a melhoria da qualidade de vida da população e visa à preservação do meio ambiente, proporcionando condições para o desenvolvimento sustentável. Este estudo constitui-se de uma investigação exploratória, com utilização da pesquisa bibliográfica e o estudo de caso, onde foi aplicado questionário semiestruturado e análise da legislação dos conselhos municipais de saneamento do estado do Rio Grande do Sul. Os conselhos municipais de saneamento básico são os titulares das funções de governança no sistema, com atribuições de direcionar, supervisionar, monitorar e avaliar a política pública em busca do atendimento às necessidades dos cidadãos. Os resultados apontam deficiências na legislação

¹ Mestra em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Pesquisas Hidráulicas (Profâgua). Auditora pública externa (TCE/RS). Especialista em Gestão e Controle da Administração Pública pela Universidade Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional e em Direito do Estado pela UFRGS. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Elaboração e Gerenciamento de Projetos de Gestão Municipal de Recursos Hídricos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). E-mail: elenis23033@gmail.com

quanto à regulamentação dos conselhos, o que impacta na atuação e dificulta a fiscalização por outros órgãos de controle.

Palavras-Chave: Democracia. Participação Social. Controle Social. Governança. Saneamento Básico. Conselho Municipal.

ABSTRACT

Municipal management councils are spaces of democratization and empowerment, as they allow for participation of society in decision-making regarding political agendas and allocation of public resources. In order to develop an effective public policy, it is necessary to create institutional mechanisms for participatory management in the process of formulation and implementation of public policies. One of the ways of exercising this participation is through municipal sector councils. Not only do these councils participate in the decision-making process, but also in the process of supervision and of public expenditure control, as well as the evaluation of the results achieved in the public policy of sanitation. The relevance of the municipal sanitation councils and their study is justified in that basic sanitation is considered indispensable for human health and the improvement of the population's quality of life, while seeking to preserve the environment and providing conditions for sustainable development. This study is an exploratory research that uses search in the literature and a case study where a semi-structured questionnaire was applied, as well as the legislation of the municipal sanitation councils of the state of Rio Grande do Sul. Municipal sanitation councils are the holders of the governance functions in the system, assigned to direct, supervise, monitor and evaluate public policies with the objective of meeting the needs of citizens. The results show shortcomings in the legislation concerning the regulation of councils, which impacts on performance and makes the supervision by other control organizations more complex.

Keywords: Democracy. Social Participation. Social Control. Governance. Basic Sanitation. Municipal Council.

Recebido: 16-12-2019

Aprovado: 24-01-2020

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 28 de julho de 2010, aprovou a Resolução nº A/RES/64/292, proposta pela Bolívia, declarando a água limpa e segura e o saneamento um direito essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos. A água e o saneamento são essenciais para a vida e indispensáveis para garantir um conjunto de direitos humanos, como o direito à vida, saúde, educação e trabalho. A ONU mostrou-se profundamente preocupada com o fato de que cerca de 884 milhões de pessoas carecem de acesso à água potável e que mais de 2,6 bilhões não têm acesso a saneamento básico. Destacou o fato de que cerca de 1,5 milhões de crianças menores de 5 anos de idade morrem a cada ano como resultado de doenças transmitidas pela água – e pela ausência de saneamento – ou a eles relacionados, além da perda de 443 milhões de dias letivos ao ano. Apesar de estes números contribuírem para se obter uma ideia relativa desta situação extremamente preocupante, a verdade é que a realidade é muito pior, uma vez que milhões de pessoas que vivem em habitações informais não são, pura e simplesmente, contabilizadas nas estatísticas. A crise em matéria de água e saneamento levam à pobreza, desigualdades e ao desequilíbrio das relações de poder, sendo agravada por outros desafios sociais e ambientais, urbanização acelerada, alterações climáticas e elevados índices de poluição.

O Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em novembro de 2002, formulou seu Comentário Geral nº 15, afirmando que o acesso universal ao saneamento é “não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade” dos recursos hídricos. Isso implica a obrigação de os governos criarem mecanismos através dos quais as pessoas podem cobrar do Estado e participar na definição e no controle de políticas públicas.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 30 de setembro de 2010, reafirmou a decisão da Assembleia Geral da ONU, antes referida, tendo ainda especificado que o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito a um padrão de vida adequado e intimamente relacionado com o direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como o direito à vida e à dignidade humana. Colocou o direito à água e saneamento no mesmo nível de igualdade que um conjunto de outros direitos humanos já reconhecidos há dezenas de anos, como a educação, o trabalho, a segurança e a alimentação adequada, entre outros.

No Brasil, segundo o Instituto Trata Brasil², 82,5% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada. Significa que mais de 35 milhões de brasileiros estão sem o acesso a este serviço básico. A cada 100 litros de água coletados e tratados, em média, apenas 63 litros são consumidos, ou seja, 37% da água tratada no Brasil é perdida, seja com vazamentos, furtos e ligações clandestinas, falta de medição ou medições incorretas no consumo de água, resultando no prejuízo de cerca de R\$ 8 bilhões. Sabe-se que apenas 48,6% da população têm acesso à coleta de esgoto, ou seja, mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. De acordo com o Trata Brasil, mais de 3,5 milhões de brasileiros, nas cem maiores cidades do país, despejam esgoto irregularmente, mesmo tendo redes coletoras disponíveis, e somente 40% dos esgotos do país são tratados. Das cem maiores cidades brasileiras, somente dez delas tratam mais de 80% de seus esgotos, e aproximadamente quatro milhões de habitantes ainda não têm acesso a banheiro.

Com a aprovação da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e os Decretos nº 7.217, de 21 de junho de 2010, nº 8.211, de 21 de março de 2014 e nº 10.203, de 22 de janeiro de 2020, que regulamentam a política, diversos atores vem trabalhando para a sua implementação. As ações dos diferentes entes e instituições que envolvem a atual concepção do saneamento básico são geralmente promovidas de forma fragmentada no âmbito da estrutura governamental, gerando pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos (BRASIL, 2007, 2010, 2014a, 2020).

Em razão dessa diversidade de atores envolvidos, o que gerou a fragmentação e desarticulação das normas e ações, os legisladores propuseram, em razão da nova configuração do ordenamento nacional, após a Constituição Federal de 1988, a articulação de um projeto nacional de saneamento fundado na unidade e na multiplicidade. A unidade foi assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais, com o intuito de formar um comando único nas esferas de governo. E a multiplicidade, pela descentralização com distribuição de poder de decisão e responsabilidades entre os diversos entes estatais. A organização e a gestão do projeto nacional de saneamento, com articulação da unidade com a multiplicidade, se assentaram na fórmula do tripé sistema, plano e conselho; a mesma fórmula utilizada com outras políticas públicas implantadas no Brasil.

² O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

Além do sistema e do plano, o conselho é um importante componente das políticas públicas. O objetivo da criação dos conselhos é a participação e o controle social da gestão pública para a garantia de um melhor atendimento às expectativas e anseios da população.

A estrutura da administração pública no Brasil, em matéria ambiental, comporta, atualmente, uma variedade de tipos de conselhos, mas é interesse deste trabalho centrar a atenção nos conselhos de saneamento básico constituídos no âmbito dos municípios com competências e atribuições relativas à condução da política de saneamento.

Para garantir recursos federais na área de saneamento básico, os municípios que possuem a titularidade dos serviços deveriam ter criado o Conselho Municipal de Saneamento Básico até a data de 31 de dezembro de 2014, conforme previsto nos Decreto nº 7.217/2010, com redação alterada pelo Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Segundo o artigo 36, parágrafo 6º desse Decreto, depois de 31 de dezembro de 2014 seria vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, destinados a serviços de saneamento básico, aos titulares de serviços públicos que não instituíram o conselho de saneamento no município.

Portanto, se foram criados, faz sentido indagar em que aspectos os conselhos municipais de saneamento básico atuam de forma efetiva na condução da respectiva política? Os conselhos municipais de saneamento básico assumem o papel de condutor das políticas públicas de saneamento? Têm esses conselhos constituídos espaços democráticos de participação? Estão eles em condições de contribuir para uma maior autonomia municipal na área do saneamento e para o avanço das políticas públicas nessa área? Essas são algumas das questões que surgem e que precisamos conhecer as respostas para saber se estão sendo criados somente para atender uma lei ou para seu efetivo objetivo.

Buscando elementos concretos para refletir sobre essas questões, pretende-se analisar a constituição dos conselhos de saneamento básico em alguns municípios do Rio Grande do Sul, com relação à forma de organização e atuação, visando auxiliar a compreensão dessa realidade e apresentar proposições para melhoria efetiva da atuação desses conselhos.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A descentralização preconizada na Carta Federal fortaleceu o papel dos municípios na gestão das políticas públicas, cabendo ao gestor municipal adotar as mais adequadas aos anseios da população local. A Constituição Federal de 1988 estabelece que o município é o titular dos serviços de interesse local. O saneamento básico caracteriza-se, eminentemente, como matéria de interesse local e de titularidade municipal que visa atender o cidadão em seu local de residência. O município tem autonomia para organizar a prestação desse serviço essencial à vida e detém poderes políticos suficientes para estabelecer suas prioridades com a tríplice autonomia (política, administrativa e financeira).

A Lei nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, estabelece que a responsabilidade pelo planejamento do saneamento básico é de competência do município.

Conforme essa lei, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (I) abastecimento de água potável; (II) esgotamento sanitário; (III) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (IV) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007). Os quatro serviços são de interesse local e, por isso, com fulcro no artigo 30, inciso I e V da Constituição Federal, são de titularidade municipal.

O Supremo Tribunal Federal já firmou posicionamento acerca da competência e titularidade municipal sobre os serviços de saneamento, inclusive no que diz respeito às regiões metropolitanas, onde a gestão deve ser compartilhada. Além disso, o município poderá delegar esta competência, mas sempre estará sob sua égide a titularidade originária do saneamento básico.

O processo de descentralização das políticas públicas iniciou-se no país com a retomada do processo de redemocratização proposto pela Constituição Federal de 1988. O município ganhou força e autonomia para poder administrar com menor interferência dos outros entes da Federação, ganhando mais recursos financeiros, repassados diretamente para seus cofres.

A Constituição Federal de 1988 introduziu no ordenamento brasileiro o princípio da participação, o qual é reafirmado em diversas legislações infraconstitucionais nas mais variadas políticas públicas surgidas a partir da reforma constitucional.

Na definição de Bordenave (1994), participação origina-se da palavra “parte”, ou seja, participação é fazer parte, tomar parte e ter parte. Para esse autor,

participação é um tema que pode ser observado em todos os níveis da sociedade civil. As pessoas participam de sua família, de sua comunidade, no trabalho, assim como nos sindicatos, nos movimentos e em outras organizações sociais.

Isto invoca, em alguma instância, a diferenciação entre democracia representativa e democracia participativa, ou seja, não somente nas eleições periódicas, mas também de fazer parte nos processos de tomada de decisão. Segundo Bordenave (1994), “a democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por fazerem parte da nação, têm parte real na sua construção e por isso tomam parte – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte”.

A Constituição Federal declara que o Brasil é um Estado democrático de direito que tem entre seus fundamentos a cidadania (art. 1º, II). É consabido que um dos aspectos mais inovador, do ponto de vista da democracia, introduzido pela Carta Magna, reside na participação direta e pessoal do cidadão nos atos de governo. Esta se fundamenta no art. 1º, parágrafo único, da Lei Maior: “*Todo poder emana do povo, que o exerce* indiretamente, por representantes eleitos, ou *diretamente, nos termos desta Constituição*” (grifo nosso).

Se o significado de democracia é governo do povo, sem a garantia de participação da população não existe democracia de fato. Sem a sociedade organizada participando nas políticas públicas, não há como subsistir o regime democrático de direito.

Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Com relação à democracia participativa, estabelece os conselhos gestores das políticas públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil.

A Constituição Federal contém vários dispositivos que fazem menção expressa à participação direta na gestão pública em vários campos de atuação da administração. No texto constitucional, outros mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania foram instituídos, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei, conforme o disposto no art. 37, parágrafo 3º, que preconiza: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”.

Com o direcionamento constitucional, foram criados espaços de participação sociopolítica, que passaram a integrar a concepção de gestão pública, são os chamados “conselhos gestores” (GOHN, 2001). Nesses espaços, deverão estar

presentes os representantes dos diversos setores da sociedade civil responsáveis pelas deliberações, consultas e direcionamentos das políticas públicas.

Importante ressaltar que a previsão de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades ao mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos, maior transparência e controle social na atuação do Estado (ROCHA, 2008).

Atualmente, quase três décadas após as novas concepções introduzidas na Constituição, a grande maioria das políticas públicas – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca etc. – contam com espaços institucionalizados de participação social, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público (ROCHA, 2008). No ordenamento infraconstitucional, também encontramos o controle social, previsto na Lei nº 11.445/2007, como princípio fundamental para a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

No rol de fiscalizadores dos entes governamentais, o cidadão é o que se encontra mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), sejam estes da administração direta ou indireta, sem contar que a população local é a beneficiária direta ou potencial de eventuais ações ou prejuízos proporcionados pelas políticas públicas. O controle social pressupõe a fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades representativas da sociedade organizada.

A participação é apontada como um processo que se inicia quando várias pessoas decidem compartilhar suas necessidades, aspirações e experiências, com o objetivo de melhorar as condições de vida da comunidade em que estão inseridas. Para isso, se encontram, se organizam, identificam prioridades, dividem tarefas, estabelecem metas e estratégias de acordo com os recursos existentes (financeiros, técnicos e humanos), assim como através de outros que poderão ser obtidos através de parcerias que planejam as ações visando à otimização dos investimentos.

A Política Nacional de Saneamento Básico tem a atribuição de engajar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a todos os agentes que atuam no setor. Em seus artigos 2º e 3º, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico sejam colocados de forma eficiente à disposição da comunidade, obedecido o princípio fundamental do controle social, definido

como “um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico”. A referida lei, em matéria de saneamento básico, dá ênfase ao apoio à sociedade na participação e no exercício democrático do controle social.

Nesse sentido, os conselhos municipais aproximam-se do conceito do controle social, pois fazem parte do Estado democrático de direito. Constituem o controle do poder público por parte da sociedade, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos (MAIA; VITAL; PERGENTINO, 2012).

A participação, a mobilização e o controle social funcionam como eixo transversal, na medida em que mobilizam os usuários para o exercício da cidadania, que inclui a participação no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da gestão, evidenciando o comprometimento dos cidadãos para a qualificação do gasto público e a destinação eficiente dos recursos em saneamento, de forma a assegurar que sejam alocados e aplicados com eficácia e eficiência, revertendo em benefícios diretos à população, bem como na sua sustentabilidade.

Para a implantação da Política Nacional de Saneamento Básico, se faz necessário criar condições materiais para a participação e o controle (MAIA; VITAL; PERGENTINO, 2012).

Na Constituição Federal de 1988, no artigo 175, consta a incumbência do Estado na prestação do serviço público, aí incluída a de saneamento, bem como a instituição pela União das diretrizes que deverão ser seguidas pelos outros entes estatais.

As reformas político-constitucionais desencadeadas com o processo constituinte de 1988 colocaram para o setor de saneamento grandes desafios. Diferentemente das conquistas sociais auferidas pelo movimento sanitário para a política de saúde pública e pelo movimento da reforma urbana, o saneamento não inseriu na Constituição Federal sequer princípios, diretrizes e valores que levassem ao alinhamento deste setor ao ambiente democrático e inclusivo.

Com o crescimento acentuado das cidades brasileiras, torna-se cada vez mais importante e urgente a universalização do saneamento básico pelos benefícios que propiciam o desenvolvimento social, cultural e econômico. As ações de saneamento são consideradas preventivas para a saúde, quando garantem a qualidade da água de abastecimento, a coleta, o tratamento e a disposição adequada

de dejetos humanos e resíduos sólidos, atuando também nos casos de enchentes e inundações, com ações de drenagem urbana.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 21, ser competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

A Lei nº 11.445/2007, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), estabelece, por sua vez, no artigo 52, que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico. Estabelece, ainda, que os planos devam ser elaborados com horizonte de vinte anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

A Lei nº 11.445/2007, no âmbito municipal, reforça a necessidade de planejamento para o saneamento, através da obrigatoriedade de planos municipais que tratam de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Os planos são obrigatórios para que possam ser estabelecidos contratos de delegação da prestação de serviços e para que possam ser acessados recursos do governo federal, sendo que o prazo final para sua elaboração terminará em dezembro de 2022 (Decreto nº 10.203/2020). A Lei reforça também a participação e o controle social, através de diferentes mecanismos, como audiências públicas e definição de conselho municipal responsável pelo acompanhamento e fiscalização da política de saneamento, sendo que a definição desse conselho também é condição para que possam ser acessados recursos do governo federal.

Se o saneamento é um direito da cidadania, não há como modificar o modelo de gestão pública sem o debate com a sociedade, considerando a participação e controle social, o caráter monopolístico dos serviços e seus impactos na qualidade de vida dos cidadãos, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente. Da mesma forma, precisa adotar modos de gestão transparentes, cujas informações relativas à prestação dos serviços estejam disponíveis para consulta pública na internet.

Como já mencionado antes, a Constituição enfatizou a participação e a democracia, por meio da instituição de colegiados, estimulando, assim, a cidadania a uma participação mais ativa na gestão da coisa pública. Esta relação da

comunidade com o poder público vem tomando novos rumos, com o incentivo à participação da comunidade nas decisões do governo, no direcionamento das políticas públicas para melhor atender as necessidades da sociedade, na transparência das ações dos gestores públicos e na prestação de contas da aplicação dos recursos públicos.

De forma semelhante, está sendo introduzida a noção de governança, de espaços públicos organizados para facilitar o alcance de objetivos públicos e o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia participativa e controle social. Dito de outra forma, a governança compreende a interação entre o Estado e os vários agentes não governamentais para atingir resultados de interesse público (GHANEM, 2007); constitui a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas como uma das dimensões do Estado democrático de direito. Segundo Matias-Pereira (2010):

a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

Embora o conceito de governança não seja unívoco, há consenso na literatura de que uma de suas premissas propõe uma alteração sensível na gestão pública, justamente para reconhecer a necessidade de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil nas políticas públicas, em especial no que se refere ao aumento da participação popular em todo o ciclo das políticas públicas (RONCONI, 2011). Considera que a governança pública desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão do Estado que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas.

É neste contexto que se insere a publicação do Referencial básico de governança, do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014b), que define governança no setor público como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão,

com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Para o TCU, governança envolve “o que fazer”, “direção”, “avaliação, direção e monitoramento” e “alta administração”. E gestão envolve “o que fazer”, “processo de trabalho”, “PDCA” e “gestores”.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) publicou o Código das melhores práticas de governança corporativa, que adota uma abordagem que estimula o uso consciente e efetivo dos instrumentos de governança, focando a essência das boas práticas. Nesse documento, são definidos quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Segundo o IBGC (2015), apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo desse documento foi utilizado o termo “organizações”, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, esta-tais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado democrático de direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo.

Apesar do avanço das estruturas organizacionais para a melhoria da capacidade de governança e gestão, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer e aprimorar cada vez mais os mecanismos de governança como forma de aumentar a integração entre Estado e sociedade.

A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados alinhados com as expectativas da sociedade.

A governança pode ser descrita, na concepção do Banco Mundial, como um sistema pelo qual um conjunto eficiente de mecanismos é utilizado para o fim de assegurar que as ações executadas pelos gestores públicos estejam sempre alinhadas

ao interesse da sociedade. Sob esta perspectiva, a governança engloba, portanto, “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (WORLD BANK, 2006).

Baseado nesses fundamentos, podemos afirmar que a definição do direcionamento estratégico; a supervisão da gestão; o envolvimento das partes interessadas; o gerenciamento dos riscos estratégicos e dos conflitos internos; a avaliação do sistema de gestão e controle; a promoção da *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência são funções da governança.

A governança define direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão pública, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Dentro dessa perspectiva, podemos afirmar que os conselhos municipais de saneamento básico exercem a função de governança, uma vez que possuem a atribuição de formular políticas, planejar e avaliar os serviços públicos relacionados com o saneamento básico.

Após a Constituição Federal, os conselhos estão de fato dentro de uma nova relação Estado/sociedade civil, em que passam a ser instância de poder, espaços coletivos do processo de gestão participativa no que se refere às políticas públicas. Os conselhos assumiram um papel importante na consolidação da democracia no país.

A participação social é necessária e indispensável para que a consolidação da política de saneamento torne-se mais democrática e eficaz. A institucionalização da participação social no Brasil, principalmente através dos conselhos gestores, representa um avanço na democratização, não somente em relação aos serviços, mas também nas práticas políticas, ampliando o poder de intervenção da população nos rumos da coisa pública, impondo maior responsabilidade pública aos governos e à sociedade. Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Os conselhos municipais constituem instâncias de reivindicações da sociedade e de espaços de resolução de conflitos, podendo ter caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, a depender da forma como foram concebidos em lei. O caráter consultivo refere-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas, meramente opinativas e indicativas da vontade do conselho quanto às questões de ações e serviços de saneamento básico, no âmbito municipal. O caráter delibera-

tivo refere-se à tomada de decisões relativas às diretrizes e linhas gerais das ações e serviços de saneamento básico, quanto ao direcionamento da política pública, desenvolvida no âmbito municipal. O caráter regulador diz respeito à harmonização dos interesses da sociedade e do poder público, com controle da qualidade da prestação dos serviços de saneamento. O caráter estratégico refere-se ao direcionamento dos rumos da política de saneamento básico. Por sua vez, o caráter avaliativo refere-se ao acompanhamento sistemático das ações e serviços de saneamento básico, objetivando a identificação de problemas e alternativas para melhoria do desempenho, garantindo o cumprimento das normas, bem como a avaliação da qualidade dos serviços colocados à disposição da sociedade. E, por fim, o caráter fiscalizador refere-se ao acompanhamento e fiscalização das ações e serviços de saneamento básico do município, garantindo o atendimento prestado à população.

Os conselhos de gestão são definidos como órgãos colegiados de composição e natureza paritária, destinados às atividades de controle, planejamento e gestão. Constituem espaços públicos que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que fazem parte ao mesmo tempo do Estado e da sociedade. A ideia de conselho combina o conceito de democracia direta e representativa, agregando mecanismos de representação política em que os indivíduos se comportam como cidadãos políticos ativos, aptos a atingirem consensos durante os processos de participação e de elaboração de políticas públicas (GOHN, 2004).

Os conselhos municipais de saneamento não eram obrigatórios segundo as leis nacionais até o ano de 2014, quando o Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014, foi regulamentado. Este decreto alterou o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que tinha como objetivo regulamentar a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e trouxe a determinação de que

após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput (BRASIL, 2014a).

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. São canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo, com o poder de interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Um papel clássico e em ascensão da participação social é a função de vigilância sobre o Estado, onde a expressão controle social se faz mais percebida, no acompanhamento diuturno da gestão, da atuação dos administradores, velando pelo cumprimento do disposto nas leis e nos princípios fundamentais previstos na Constituição Federal. A dimensão do controle se relaciona com a execução das políticas e os mecanismos de garantia de que os direitos sociais se materializem em serviços públicos de qualidade.

A Lei nº 11.445/2001, define no art. 3º, inciso IV, o controle social como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. O controle social poderia ser traduzido como a capacidade que os cidadãos têm de interferir na gestão pública, colocando as ações do Estado, quanto à prestação dos serviços, na direção dos interesses da comunidade.

A Constituição Federal de 1988 assegurou a participação popular nas políticas públicas, bem como outras formas de participação política. Garantiu o direito de a sociedade exercer o controle social sobre as ações do governo. Em geral, a participação engloba todas as formas de engajamento da população em processos de tomada de decisão e ação, que permitem aos cidadãos influenciar a elaboração de políticas públicas e exercer controle sobre as ações do governo. Estes mecanismos de participação direta nos processos de tomada de decisão são fortemente enfatizados na Constituição Federal, assim como em várias leis federais, na forma de conselhos gestores de políticas públicas.

Entretanto, não basta apenas a constituição dos conselhos municipais de saneamento básico com o fim de, tão somente, obter financiamento federal. A questão que surge é se os conselhos municipais efetivamente cumprem com seu papel de governança no sistema de saneamento básico.

No processo de implementação da Lei de Saneamento Básico, torna-se fundamental a construção participativa, para que se promova a adoção de novos valores e o controle social na gestão da política de saneamento. O apoio à qualificação da gestão e da participação da sociedade é fundamental para o sucesso no planejamento e na execução de políticas de saneamento, na medida em que melhor orientam a definição de estratégias e o controle dos serviços públicos.

Este estudo constituiu-se de uma investigação exploratória que tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores, demonstrando necessário o estudo mais aprofundado da constituição, das atribuições e da atuação dos conselhos municipais de saneamento básico.

A primeira etapa do trabalho consistiu na pesquisa legislativa, considerando a Constituição Federal e leis federais, e na bibliográfica, com consulta a trabalhos que abordassem a matéria. Para estudo de caso, foi aplicado questionário eletrônico semiestruturado (*survey*), contendo dez questões mistas, dirigido aos controles internos dos 497 executivos municipais do estado do Rio Grande do Sul, elaborado para verificar a existência de órgão colegiado para o exercício do controle social em matéria de saneamento, a especificação de que tipo de colegiado realiza o controle, qual a forma de constituição, qual a sua composição, entre outras. Foram obtidas respostas de 490 municípios. Determinada a linha de corte com a seleção dos municípios com até 10 mil habitantes (maioria dos municípios gaúchos, correspondente a 66,7%) e que possuíam a regulamentação do Conselho Municipal de Saneamento Básico. A última etapa consistiu na análise das respostas obtidas no questionário com o cotejamento da legislação dos municípios integrantes da amostra, correspondentes a 5% do total de municípios situados no estado do Rio Grande do Sul.

4 RESULTADO E ANÁLISE DA PESQUISA

Os conselhos municipais de saneamento básico constituem espaços de governança pública, onde é assegurada a participação da sociedade na definição das diretrizes principais das ações que deverão ser implantadas pelo gestor municipal no âmbito local. Entretanto, para que os conselhos municipais de saneamento básico cumpram o seu papel, é necessária a existência de alguns pressupostos fundamentais, iniciando-se pela legislação de criação ou instituição desses espaços públicos. A importância da institucionalização dos conselhos, estudada por Carneiro (2006) e Teixeira (2000), revela o grau de comprometimento da entidade estatal, conforme comentário de Lima (2014, p. 11):

O reconhecimento dos próprios órgãos estatais de que o conselho é parte integrante do processo de tomada de decisões revela bastante sobre a institucionalização do conselho. As características formais relacionadas à institucionalização dos conselhos estão sob responsabilidade do Estado, visto que é ele quem reconhece, em última instância, o poder de fala dos atores nestes espaços.

Com o fito de verificar a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais de saneamento básico, foi encaminhado um questionário semiestruturado ao controle interno do Poder Executivo dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, através do método de pesquisa *survey*, enviado por meio eletrônico no início de agosto/2018, com prazo de trinta dias para respostas. Retornaram 490 questionários respondidos.

Realizada a análise das respostas, verificou-se que em matéria de saneamento básico, em cerca de 56% dos municípios não foi criado conselho municipal específico de saneamento básico. No questionamento “O município possui órgão colegiado para controle social dos serviços de saneamento básico, instituído por legislação específica?”, foram 274 respostas “não” (56%) e 216 respostas “sim” (44%).

Dos municípios que possuem um colegiado (216), verificou-se que a maioria confere o controle social dos serviços de saneamento básico ao Conselho de Meio Ambiente (49%), e em apenas 33% dos municípios existem conselhos municipais de saneamento básico. No questionamento “Qual o órgão colegiado que atua na área de serviços de saneamento básico?”, foram 105 respostas “Conselho de

Meio Ambiente”, 72 respostas “Conselho de Saneamento” e 39 respostas “Outros”.

Destaca-se que dentre os outros (18% dos municípios), as atribuições na área de saneamento básico foram conferidas aos conselhos municipais já existentes de diversas áreas. Em resposta ao questionamento, surgiram os seguintes colegiados: Colegiado da Secretaria da Agricultura, Colegiado do Executivo Municipal, Comissão Municipal de Saneamento Básico, Conselho de Agência Reguladora, Conselho Deliberativo do Fundo de Gestão Compartilhada e Comitê do Plano Municipal de Saneamento, e conforme leis de instituição, com atribuições específicas para tratar de saneamento. Note-se que tais estruturas não são as mais indicadas para a efetivação da participação da sociedade.

Sabe-se que tanto na Lei nº 11.445/2007 (art. 47, § 1º) como no Decreto nº 7.217/2010 (art. 34, § 4º) há permissão para a atribuição das funções e competências do controle social dos serviços públicos de saneamento básico a outro colegiado já existente; entretanto, faz-se uma crítica quanto a esse aspecto pela falta de especialização na matéria, prejudicando o estabelecimento das diretrizes e formulação da política pública de saneamento básico adequado às condições do município e ao interesse da população local. Outro aspecto prejudicial, afetando a qualidade nas deliberações, prende-se ao fato de que muitas vezes não é assegurada a representação de áreas com influência no saneamento na composição do colegiado.

De acordo com a Lei nº 11.445/07 (art. 47), deve ser assegurada a representação de cinco segmentos no conselho:

dos titulares dos serviços de saneamento; dos órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; e das entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionados ao setor de saneamento básico.

Compreende-se que os municípios são os titulares dos serviços de saneamento básico. Desta forma, deverá estar prevista a participação de representante do Poder Executivo, podendo ser essa representação por intermédio da secretaria que cuida da área de saneamento. Assim, deve ser também assegurada a participação de outros órgãos governamentais ligados ao tema.

Na pesquisa realizada, dos 216 municípios que possuem conselho municipal de saneamento básico, verificou-se, pelas respostas enviadas, que 43% dos conselhos não possuem representante do titular dos serviços, contrariando o

prescrito na legislação. Cabe observar que o entendimento com relação à participação de representante do titular dos serviços de saneamento pode ter a concepção equivocada de que seria secretaria municipal a encarregada do saneamento municipal. A titularidade do serviço é de quem presta efetivamente os serviços de saneamento.

Com relação à representação no conselho de saneamento básico de órgãos governamentais, observou-se que dos 216 conselhos existentes, apenas 28% respondeu que não há participação de representantes de órgãos governamentais na composição do conselho de saneamento.

A Lei nº 11.445/2007 confere ao município a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, embora também determine as responsabilidades aos demais entes federativos. Estabelece, ainda, os requisitos para a celebração de contratos por meio dos quais o município delegue a outros, sejam pessoas de direito público ou privado, a prestação dos serviços de saneamento básico. Nesse contexto, a prestação dos serviços de saneamento básico pode ser realizada de forma direta ou indireta (contratada) ou nos termos da lei pelo próprio titular.

No questionamento realizado para os municípios, verificou-se que em praticamente metade dos 216 respondentes (51%), há a participação de representantes de prestadores de serviços públicos de saneamento nos conselhos municipais; nos outros (49%), não há representantes dos prestadores de serviço de saneamento básico.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implantação de políticas públicas. A crítica neste aspecto refere-se à constatação de que, nos espaços de participação, os membros envolvidos exercem função de representação sem a autorização formal da sociedade como um todo (LAVALLE, 2011). A legitimidade da representação nesses espaços, na verdade, está apoiada no conhecimento e envolvimento dos participantes, constituindo quase que um voluntariado (LÜCHMANN, 2007).

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que para cada conselheiro representante do Estado, haverá, pelo menos, um representante da sociedade civil.

Não há participação de usuários em 66 conselhos (30%), dos 216 municípios onde há conselho. Isso denota a deficiência na atuação da sociedade civil na

gestão das políticas públicas, visando controlá-las para que atendam mais adequadamente às demandas sociais e aos interesses da coletividade.

Verifica-se grande heterogeneidade na composição dos conselhos no tocante aos representantes de entidades técnicas e organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico, uma vez que é previamente determinada pela legislação de criação dos conselhos. A crítica que se faz é que muitas vezes estas entidades não são vinculadas ao setor de saneamento. Registre-se que em alguns casos há interesses distintos dos objetivos do conselho e, muitas vezes, até mesmo conflitantes. Na grande maioria dos conselhos, cerca de 67% (144), constata-se a participação destes segmentos da sociedade na sua composição. Destaca-se que 33% (72) dos participantes não possuem vinculação com a área de saneamento.

Após a análise das respostas dos 490 municípios, delimitou-se a pesquisa aos municípios que possuem até 10 mil habitantes e que editaram lei criando e/ou instituindo o conselho municipal de saneamento básico. Selecionou-se 24 municípios, correspondente a 5% do total de municípios que responderam ao questionário. Da análise da legislação desses municípios, foram classificadas e tabeladas as informações acerca dos conselhos de saneamento básico dos 24 municípios. A Tabela 1 apresenta os dados obtidos:

Tabela 1: Características dos 24 municípios selecionados na amostra

Município	Habitantes	Lei nº	Mês criação	Nº membros	Especificação/ atribuições
Caraá	7.312	1.528/2014	dez/14	6	sim (7)
Eral Seco	7.878	2.636/2015	dez/15	8	não
Doutor Ricardo	2.030	1.413/2012	jun/12	11	sim (13)
Relvado	2.155	1.194/2012	ago/12	10	sim (13)
Ibirapuitã	4.061	2.078/2015	nov/15	X	não
Vespasiano Corrêa	1.974	1.088/2012	jul/12	10	sim (13)
Três Forquilhas	2.914	1.313/2013	abr/13	X	não
Lagoa dos Três Cantos	1.598	1.095/2014	ago/14	X	não
Palmitinho	6.920	2.557/2015	dez/15	7	sim (7)
Ibiacá	4.710	1.097/2011	nov/11	9	sim (8)

Tabela 1: Características dos 24 municípios selecionados na amostra (continuação)

Município	Habitantes	Lei nº	Mês criação	Nº membros	Especificação/ atribuições
Caçara	5.071	1.602/2015	dez/15	6	sim (8)
Cristal	7.280	1.222/2011	jun/11	9	não
Coronel Barros	2.459	1.757/2014	abr/14	X	não
Boa Vista do Cadeado	2.441	752/2014	mai/14	X	não
Santa Bárbara do Sul	8.829	4.321/2015	jan/15	8	sim (16)
Mampituba	3.003	720/2013	ago/13	X	não
Forquethina (MA e SAN)	2.479	1.043/2015	mar/15	6	sim (24)
Canudos do Vale	1.807	800/2015	abr/15	10	sim (25)
Marcelino Ramos	5.134	43/2011	out/11	8	não
Boa Vista das Missões	2.114	1.445/2015	dez/15	8	sim (22)
Porto Lucena	5.413	1.927/2014	out/14	X	sim (14)
Santana da Boa Vista	8.242	2.649/2014	nov/14	10	sim (13)
Entre Rios do Sul	3.080	1.728/2015	dez/15	11	sim (13)

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Salienta-se novamente que o Decreto nº 7.217/2010, alterado pelo Decreto nº 8.211/2014, determinou que

após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado (BRASIL, 2010).

Dos 24 municípios estudados, apenas oito já tinham conselho de saneamento antes da publicação do Decreto nº 8.211/2014; ou seja, a grande maioria instituiu o conselho após a edição da regra inscrita no parágrafo 6º do artigo 34

do Decreto nº 7.217/2010. Desta forma, muitos municípios editaram leis com o único objetivo de cumprir a determinação, sem efetivar a implementação adequada do conselho.

A importância do ato normativo que cria o conselho tem a ver com a visão de uma nova institucionalidade participativa e com o estabelecimento do tipo de vinculação desta instância ao aparelho do Estado (TEIXEIRA, 2000). Os conselhos poderão ser criados através de lei, decreto ou portaria; no entanto, cada forma sinaliza como o Estado reconhece sua importância. Os conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização, na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo, conferindo, conseqüentemente, maior estabilidade e potencial de continuidade ao conselho. O decreto é semelhante à lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, entretanto acaba dependendo somente de decisão do chefe do Poder Executivo. Por fim, com a portaria o conselho pode ser extinto a qualquer momento, mais facilmente que as leis e os decretos.

O instrumento jurídico adequado para a criação dos conselhos é a lei. Os conselhos criados por iniciativa do Executivo, através de projeto de lei, que passa pelo crivo da Câmara Municipal, possibilitam a participação e discussão de diversos atores sociais em todas as fases de atuação para a implantação da política pública. A criação através de decreto e/ou portarias possibilitaria a mudança do regulamento do conselho a critério de cada novo gestor público, gerando instabilidade política e de direcionamento das ações segundo critérios do chefe do executivo.

Os conselhos não apresentam funcionamento homogêneo. Suas atribuições e composição variam de município a município, mas para que colegiado possa cumprir seus objetivos é necessário que seja representativo e que possua uma composição paritária, com igualdade numérica entre o poder público e a sociedade. A composição paritária significa que 50% dos membros do conselho devem representar o poder público e 50% devem ser de representantes da sociedade civil. Quanto mais representatividade tiver a população de um município perante o conselho, mais justas e apropriadas serão as ações e as diretrizes estabelecidas por ele em matéria de saneamento, em atenção às necessidades da população.

A paridade entre o poder público e a sociedade civil não está sendo respeitada na composição dos conselhos municipais de saneamento em 58% dos municípios, conforme exemplo nos treze municípios selecionados na Tabela 2.

Tabela 2: Demonstrativo da composição dos colegiados

Município	Total de membros	Poder público	Sociedade
Doutor Ricardo	11	9	2
Relvado	10	7	3
Vespasiano Corrêa	10	7	3
Palmitinho	7	5	2
Ibiaciá	9	6	3
Caiçara	6	4	2
Santa Bárbara do Sul	8	5	3
Forquetinha	6	4	2
Canudos do Vale	10	8	2
Marcelino Ramos	8	5	3
Boa Vista das Missões	8	6	2
Santana da Boa Vista	10	7	3
Entre Rios do Sul	11	9	2

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Cabe mencionar que em três leis de criação não existe regra da composição dos conselhos municipais, e em quatro municípios há de forma genérica a composição, mas não consta a quantidade dos membros. Nas leis que criam os conselhos de saneamento, constam impropriedades que contrariam o disposto no texto legal, como exemplo, temos a previsão genérica que a composição será de conselhos municipais afins. Verifica-se, pela análise realizada nas legislações dos conselhos municipais de saneamento básico, que há um desvirtuamento na composição de alguns conselhos, com a participação da Brigada Militar, do Conselho Paroquial, do Poder Legislativo e de outros conselhos municipais, como o da educação e da segurança. Cada entidade referida possui canais apropriados de participação, gerando a elitização dos espaços de participação e direcionando o processo decisório a favor de segmentos da sociedade, principalmente o governamental. Diante disso, faz-se necessário maior orientação aos Executivos municipais para o ajuste na composição dos conselhos, a fim de oportunizar mais participação e maior representatividade dos segmentos da sociedade. Além disso, para evitar o coronelismo, a imparcialidade nas decisões e a imposição da vontade do poder público, é recomendável que a escolha do presidente do conselho seja realizada através de eleição e com fixação de período de mandato.

Verifica-se que na amostra, analisando a legislação dos municípios, em cerca de 29% dos conselhos há disposição de que a presidência seja titulada pelo representante do poder executivo, sendo que na maioria dos conselhos (54%) não há a previsão da realização de eleições para a presidência. Em 17% das respostas não há previsão da forma de escolha da presidência do conselho.

O Poder Executivo deve oportunizar todas as condições para o funcionamento dos conselhos, permitindo a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. O caráter decisório atribuído aos conselhos permite verificar o indicador do potencial de assegurar que as decisões se tornem parte do processo burocrático, pois podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas, porque existe uma prerrogativa formal de que estas decisões sejam observadas. Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente do que os conselhos consultivos.

O perfil dos conselhos criados através das leis analisadas indicam que a sua grande maioria possui o caráter consultivo e deliberativo. Se instituídos de forma consultiva, seus poderes serão mais limitados, circunscritos somente a acompanhar e fiscalizar os serviços na área de saneamento. Porém, se constituídos de forma deliberativa, há uma ampliação destes poderes, não sendo excluídas outras competências, como a de regulador, fiscalizador e estratégico.

A Resolução Recomendada n° 75/2009, do Conselho das Cidades, prevê o caráter deliberativo para os conselhos que realizem as atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de gestão da política de saneamento básico. Desta forma, a previsão legal definindo o poder decisório implica diretamente no tipo de atuação do órgão colegiado; ou seja, se instituído de natureza deliberativa, o órgão possuirá poder de decisão sobre as questões envolvendo a gestão de sua competência; porém, se for instituído somente como órgão consultivo, sua atuação fica mais restrita, limitada a dar opiniões e pareceres, podendo o gestor público acatá-las ou não.

Para garantir a legitimidade de representação paritária dos usuários, não é recomendada a escolha de representante dos usuários que tenha vínculo ou dependência econômica com quaisquer dos representantes dos demais segmentos do conselho. Não podem participar, na condição de usuários: as pessoas vinculadas ao governo, como prefeito, secretários, cargos em comissão, funcionários públicos e seus parentes; as pessoas vinculadas aos prestadores de serviço público de

saneamento, como o presidente, os membros da diretoria e conselhos ou qualquer representante ou indicado e seus parentes de toda e qualquer entidade conveniada/contratada com a prefeitura e seus empregados, pessoas pertencentes a outros poderes (Legislativo e Judiciário) e seus assessores e também do Executivo de outro ente federado.

No âmbito dos conselhos municipais de saneamento, desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias participativas, pois o exercício formal da participação faz com que as decisões sejam tomadas por aqueles que, tradicionalmente, controlam o processo político local. A participação restrita a segmentos da sociedade pode gerar um processo de elitização desses espaços, bem como tem o potencial de reforçar e reproduzir desigualdades se essas instituições somente promovem os interesses e valores daqueles que representam, são mais articulados e detém o poder.

A presença de desigualdades tem o potencial de gerar graves distorções no funcionamento efetivo dos conselhos, desequilibrando a relação das instituições participativas e ocasionando o controle das elites locais sobre o processo decisório (TATAGIBA, 2005).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos conselhos municipais de saneamento básico existentes permitiu visualizar as diferenças nas formas de institucionalização nos 24 municípios estudados, contribuindo para a redução ou reprodução de desigualdades em relação à representação e o aprimoramento destas instâncias. Nesse sentido, nos parece útil observar as especificidades, mas também conhecer semelhanças e diferenças entre conselhos de saneamento instituídos no âmbito dos municípios.

Os dados e análises aqui apresentadas constituem uma etapa inicial de investigações sobre o perfil dos conselhos municipais de saneamento básico e sobre o potencial de inclusão dessa instância. A metodologia utilizada poderá constituir a base de uma primeira fase em futuras auditorias no âmbito dos tribunais de contas, a fim de verificar a efetividade dessas instâncias de governança em saneamento. A análise dos dados descritivos precisa ser sucedida de uma associação a outras variáveis de interesse.

É possível perceber que muitos dos problemas de funcionamento apontados são os mesmos presentes em conselhos de diferentes setores existentes por todo o Brasil. Essas instâncias de representação frequentemente encontram pro-

blemas relacionados à sua composição, paridade e representação. E ao se analisar os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador, revelando o caráter marginal que ocupam no âmbito municipal, as falhas na representação da sociedade civil, entre outras.

A criação dos conselhos tampouco revelou rupturas radicais na forma conservadora e tradicional de governar e nem trouxe o exercício da plena gestão democrática, pois a maioria dos municípios não soube se adequar à normativa. Ainda que a sociedade civil tenha avançado na sua representação, continua reduzido seu universo de efetiva participação na condução da política de saneamento básico.

O funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e, principalmente, institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, espelhando um baixo grau de institucionalização e uma fraca representatividade da sociedade civil e a dependência excessiva do Executivo municipal.

Tais questões corroboram as tensões entre a dimensão formal legal e a atuação de fato dos conselhos. Ainda que a autonomia em relação ao Estado seja necessária para viabilizar o exercício do controle, a eficiência desses espaços democráticos depende, e muito, da atuação do Estado. Esta questão tem a ver com a autonomia necessária para que os conselhos possam efetivar o controle da sociedade sobre o governo e com o grau de abertura deste para uma prática efetivamente democrática. Sem esta permeabilidade nos municípios, fica difícil os conselhos constituírem-se como expressão da esfera pública e como canal de comunicação entre Estado e sociedade.

A questão da autonomia remete, portanto, à dimensão da efetividade do poder de decisão. A perspectiva dos conselhos como espaços de poder implica alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal. Constitui-se uma quebra de paradigma. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de condução, de direcionamento e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema público considere-os em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas públicas as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil.

Para implementar tais mudanças é necessário que se explicite um arranjo político que considere os conselhos como canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada de organizações e da sociedade comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. A transparência da gestão pública e das ações do governo depende do funcionamento dos conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas. Para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso, portanto, que os cidadãos tenham acesso às informações públicas. Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso possibilita a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção.

A partir de indicadores formais sobre a existência de conselhos, percebemos, inicialmente, que, se há formalmente a presença de esferas públicas dessa natureza, possuímos ainda poucos elementos para uma avaliação mais qualitativa de suas formas de funcionamento e graus de efetividade e de influência na gestão dessa política setorial. Ou seja, carecemos de elementos qualitativos e quantitativos que nos permitam monitoramento dessas esferas, assim como problematizações e avaliações mais profundas que possam embasar mudanças de rumos e/ou aprimoramento da democracia.

A criação de conselhos ou instâncias de controle social, por si só, não reveste em efetiva fiscalização de gastos públicos. A situação verificada é de que o governo federal transfere recursos aos municípios sem verificar se os conselhos locais possuem condições mínimas para fiscalizá-los, haja vista que não há estrutura de controle que possa fazer frente e verificar se a aplicação da totalidade dos recursos repassados está condizente com a destinação preestabelecida. Sobre a atuação dos conselhos gestores na condição de representações fiscalizadoras da sociedade, a literatura demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que tais instâncias se transformem em instrumentos efetivos do exercício do controle social.

Dentre as razões de ineficácia dos conselhos, podem ser mencionados fatores como a falta de definição precisa das suas competências e atribuições, a au-

sência de instrumentos jurídicos legalmente definidos de apoio às suas decisões, falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação dos conselhos e o reduzido nível de consciência política da grande massa da população com relação à importância e o poder dos conselhos municipais para a conquista do bem-estar da sociedade com condições adequadas de saneamento básico.

Para aprimorar a criação e o fortalecimento dos conselhos municipais de saneamento básico, é necessária a disposição do governo de conduzir a institucionalização desses espaços de democracia, com o regramento das condições de funcionamento e o aperfeiçoamento da legislação, com regras mais específicas, para que não permaneçam espaços criados somente para atender à exigência normativa para o acesso aos recursos federais. Na pesquisa realizada, verificou-se a lacuna legislativa referente à delimitação da competência dos conselhos. Uma definição legal clara e específica nesse sentido poderia dar mais efetividade à atuação dos conselhos municipais de saneamento básico.

O controle social sobre políticas públicas é um caminho que vem sendo trilhado com a ajuda dos Tribunais de Contas. Cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização da correta aplicação de recursos públicos, garantindo a eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública. O controle social exercido pela participação social e o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas passam a ser auxiliares e complementares entre si no efetivo controle das práticas contrárias ao interesse público. A existência de uma sinergia entre o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e o controle social pode tornar mais efetiva a ação dos controles da administração no combate às práticas contrárias ao interesse público, que favorecem a má gestão, a corrupção, a ineficiência e o desperdício do dinheiro público. Com esta nova visão, o cidadão é apoiado a dar sua colaboração na fiscalização do correto uso dos recursos públicos, como forma de exercer a cidadania e o controle social. Os Tribunais de Contas, ao fiscalizar o estrito cumprimento da legislação que regulamenta a atuação dos conselhos municipais de saneamento básico, fomenta o controle social, colocando os cidadãos, por serem os destinatários das políticas públicas, em espaços que podem acompanhar a aplicação desses recursos zelando pela destinação correta.

As informações sistematizadas neste estudo permitem uma leitura inicial sobre como ainda é bastante tímida a existência dos conselhos municipais de sa-

neamento básico, e, quando existem, incapazes de abrigar reflexões, proposições e ações de participação e de controle social, considerando as dificuldades históricas para construção de uma instância de governança no direcionamento, acompanhamento e fiscalização da política pública de saneamento básico. O estudo não se encerra aqui, muito pelo contrário, esses espaços públicos de democracia são muito novos na concepção da administração pública; em razão disso, muito ainda poderá ser estudado para o seu aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público**: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2RDPKPT>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

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

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.217/2010, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Poder Executivo. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. extra, p. 1, 22 jun. 2010.

BRASIL. Decreto, nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007,

que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 24 mar. 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: TCU, 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/2vABPSj>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2014c. Disponível em: <https://bit.ly/2RIq19j>. Acesso: em 15 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, 2014d. Disponível em: <https://bit.ly/2S1MWez>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/37JrC40>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.203, de 22 de janeiro de 2020. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. 16, p. 1, 23 jan. 2020.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 149-166. v. 2. (Coletânea). Disponível em: <https://bit.ly/31KM1DV>. Acesso em: 13 dez. 2019.

GHANEM, E. (org.). **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais**: experiências a partir da sociedade civil brasileira. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3aUBIBg>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2SfmbDJ>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Marco internacional: buen gobierno de la entidad en el sector público**. Buenos Aires: FA-CPCE, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2RGgrUe>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Udlr4n>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2GDxSDC>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LIMA, P. P. F. et al. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Brasília, DF: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951). Disponível em: <https://bit.ly/2U7rGXk>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MAIA, C. V. A.; VITAL, J. W. R.; PERGENTINO, A. L. O. **Saneamento e saúde: intersetorização e controle social**. In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO: GESTÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE. [S. l.: s. n.], 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Ugw32i>. Acesso em: 15 dez. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2OfGmjE>. Acesso em: 15 dez. 2019.

NALINI, J. R. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12/2002**. un Doc E/C.12/2002/11. Genebra, 29 nov. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/38Wtirj>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução nº 64/292**. The human right to water and sanitation, un Doc. A/RES/64/292. Nova Iorque, 28 jul. 2010a. Disponível em: <https://bit.ly/2OaoM08>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução nº 15/9**. Human rights and access to safe drinking water and sanitation. un Doc. A/HRC/RES/15/9. Genebra, 30 set. 2010b. Disponível em: <https://bit.ly/2RHu8SI>. Acesso em: 15 dez. 2019.

PAIM, J. S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (org.). **20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília, DF: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Pós: Ciências Sociais**, São Luís, v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3aYDSj9>. Acesso em: 15 dez. 2019.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? **Pólis**, São Paulo, n. 37, p. 97-120, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3aUKgbh>. Acesso em: 15 dez. 2019.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 692-708, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/31iIaOd>. Acesso em: 15 dez. 2019.

WORLD BANK. **A decade of measuring the quality of governance**. Washington, DC: World Bank, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/37Frgvf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

WORLD BANK. **The Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Washington, DC: World Bank, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2GzXPif>. Acesso em: 15 dez. 2019.

Controle externo dos gastos públicos: uma análise do gasto com pessoal do Distrito Federal após a Lei de Responsabilidade Fiscal

External control of public expenditure: an analysis of expenses on Federal District personnel following the Fiscal Responsibility Law

Carlos Alexandre de Souza³
Jeremias Pereira da Silva Arraes⁴

RESUMO

Dentre as despesas dos poderes do Distrito Federal (DF), a despesa com pessoal é a mais expressiva. Visando o controle surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), impondo limites para a despesa com pessoal. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar a despesa com pessoal dos poderes do DF após a ratificação da LRF. A pesquisa é descritiva e apresenta uma análise documental nos relatórios de gestão fiscal e nos pareceres dos Tribunais de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Os resultados da pesquisa ampliam o estudo de Costa, Arraes e Alcântara (2019), porquanto ambos tratam sobre os limites de despesa com pessoal estabelecidos pela LRF e a atuação do controle externo. Na análise consta a evolução da despesa com pessoal e da receita corrente líquida e uma averiguação quanto à atuação dos TCU e do TCDF perante suas funções informativas, emitindo alerta aos órgãos que ultrapassem os limites estabelecidos em lei. O período observado foi de 2001 a 2017. Nesse ínterim, o Poder Executivo foi o que obteve maior crescimento com gasto de pessoal, e de 2011 até 2017 este poder manteve-se acima dos limites de gasto com pessoal em todos os quadrimestres analisados. O legislativo adotou limites distintos dos previstos pela LRF durante um período, devido à dificuldade de interpretação da natureza do DF, considerada híbrida. Por fim, observou-se que o controle externo, por meio dos tribunais, exerceu suas funções fiscalizatória e informativa quando

3 Bacharel em Ciências Contábeis Pela Universidade de Brasília (UnB). Pós Graduando em Contabilidade Pública. E-mail: carlosalesouza1@gmail.com

4 Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (PPGP/UnB). Especialista em Auditoria Interna e Externa pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica do Distrito Federal (ICAT/UDF) e Controle e Auditoria Públicos pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte (FMBH). Atualmente é Professor substituto do Departamento de Ciências Contábeis da UnB, professor pesquisador do Instituto Federal de Brasília (IFB) e Analista Contábil da Fundação Universidade de Brasília (FUB). E-mail: jeremias@unb.br

da análise da despesa com pessoal e da emissão de limite de alerta aos gestores de todos os poderes.

Palavras-Chave: Despesas com Pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Distrito Federal.

ABSTRACT

Among the expenses of the Federal District, personnel expenses are the most notable. The Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) serves to control such expenses by imposing limits on them. This paper estimates the expenditure on the Federal District personnel after the publication of the LRF. This is a descriptive research and documentary analysis on the fiscal management reports and the liabilities of the Brazilian Court of Accounts (TCU) and the Federal District Court of Accounts (TCDF). The results complement the study by Costa, Arraes and Alcântara (2019) since both handle the expenditure limitations with personnel defined by LRF and the role of external control. The analysis presents the evolution of personnel expenses and net current revenues as well as the verification of the TCU and TCDF performance with regard to their informative role, notifying agencies that exceed the limits established by law. The period observed was from 2001 to 2017. In this period, the Executive Branch had the largest growth in personnel expenses, and from 2011 to 2017 this power exceeded the limits of personnel expenses in all four-month periods analyzed. The Law adopted different LRF limits during a certain period due to the difficulty interpreting the nature of the DF, considered hybrid. After analysis of expenditures with personnel and issuing warnings referring to limitations applied to administrators of all three powers, we verified that external control, both fiscal and informational, was effectively performed by the audit courts.

Keywords: Personnel Expenses. Fiscal Responsibility Law. Federal District.

Recebido: 23-10-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

A despesa com pessoal está cada vez mais em voga no Brasil, sendo destacada constantemente pela mídia por meio de comparações entre os salários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada. Nos últimos anos essa diferença teve um aumento significativo. Em 2016, a diferença da média dos salários ultrapassou 5 mil reais no Distrito Federal (CAFÉ, 2018). Os salários do serviço público superam os do setor privado mesmo quando se comparam trabalhadores com atributos semelhantes (SOUZA; MEDEIROS, 2013). Apesar dessa discrepância, existe uma lei que impõe limites para as despesas com pessoal, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF foi criada em um cenário global em que organismos financeiros internacionais exigiam transparência para que acordos fossem feitos. Internamente, o endividamento era crescente e havia a despreocupação por parte dos gestores em relação as dívidas do Estado, se elas iriam se perdurar por gestões futuras ou não (TAVARES, 2005).

Dentre seus objetivos principais, a lei trouxe o estabelecimento de limites para os gastos com pessoal, sendo mais rígida que a Lei Rita Camata I, Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, e a Lei Rita Camata II, Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, e específica ao definir os percentuais máximos não somente para os entes da Federação, mas também o percentual que é cabível para cada poder. Também foram consideradas como inovações: reafirmação de limites mais rígidos em relação ao endividamento público, definição de metas fiscais anuais, e mecanismos controladores das finanças públicas em anos eleitorais (ARAÚJO; LOUREIRO, 2005).

Diante da relevância que a despesa com pessoal tem em relação a outras despesas; da inovação que a LRF trouxe ao distribuir os percentuais de limite entre os poderes; e dos salários do funcionalismo público do DF, surge a necessidade de se investigar o comportamento da despesa com pessoal dos poderes do DF desde o ano em que a LRF entrou em vigor.

Este trabalho visa ampliar a pesquisa sobre o controle constitucional dos gastos públicos realizada por Costa, Arraes e Alcântara (2019). Pois, além da atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), a pesquisa observou atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e o comportamento do gasto com pessoal de todos os poderes do DF, haja vista a sua natureza híbrida, que ora o gasto com pessoal é fiscalizado pela corte de contas distrital, ora pela corte de contas da União.

Desse modo o objetivo da pesquisa é apresentar a atuação dos órgãos de controle e analisar os gastos com pessoal de todos os poderes do DF no período de 2001 a 2017, após o advento da LRF, a qual estabeleceu limites para a despesa.

Este trabalho está organizado em 5 seções. Esta primeira parte introdutória. A segunda seção apresenta a fundamentação teórica, na qual aborda-se a conjuntura internacional e brasileira em relação ao controle institucional do gasto público, o princípio de *accountability* e a evolução das despesas com pessoal nos entes da Federação. Na terceira seção é descrito o percurso metodológico. Na quarta seção são apresentados os resultados da pesquisa e na última as conclusões obtidas pelos autores.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conjuntura internacional e brasileira

Diversos países em desenvolvimento passavam por situações de desequilíbrio fiscal pelo fato de, em boa parte, não possuírem disciplina fiscal e nem foco no planejamento. Experiências de outros países serviram de referência para a elaboração da LRF, dentre elas: Grã Bretanha; Nova Zelândia, a partir do Fiscal Responsibility Act, de 1994; Comunidade Europeia, com o Tratado de Maastricht; Estados Unidos, com a edição do Budget Enforcement Act (NASCIMENTO; DEBUS, 2001).

O clamor pela moralização da administração pública ecoava no país devido à maneira que os recursos públicos eram utilizados. A cultura que predominava no Brasil no contexto político-administrativo era a de despreocupação em relação as dívidas do Estado, se elas iriam se perdurar por gestões futuras ou não, tanto que era de praxe que no momento em que um novo gestor assumisse, ele já fosse para Brasília reclamar por receber um Estado com condições financeiras ruins e por ter que arcar com dívidas de gestões passadas (TAVARES, 2005).

Por meio do Plano Real (1994), o cenário hiperinflacionário que o Brasil enfrentava sofreu uma queda significativa, estabilizando a moeda. Com isso as dívidas públicas dos entes, que antes eram camufladas pelos efeitos inflacionários, vieram à tona de forma mais clara (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; LEITE, 2006).

A situação do endividamento dos Estados na década de 1990 era preocupante, tanto que quase todos os Estados brasileiros, com exceção de Amapá e To-

cantins, tiveram suas dívidas refinanciadas pelo Governo Federal, conforme a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. A União, com essa renegociação de dívidas, forneceu aos estados taxas de juros abaixo do mercado e prazos extensos de amortização (até trinta anos) (GIUBERTI, 2005; LEITE, 2006).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 foi de grande relevância e influência para a edição da LRF, pois ao alterar o art. 169 da Constituição Federal (CF) introduziu a obrigação constitucional de se criar uma lei complementar que indicasse limites para a despesa com pessoal de cada ente federativo, além de deixar claro a existência de providências a serem tomadas para que o gasto com pessoal estivesse dentro do limite. Em 1999, O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18, que posteriormente foi transformado na Lei Complementar (LC) nº 101/2000, foi submetido à deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com a justificativa de que seria necessário a instituição de instrumento que garantisse a observância dos princípios de gestão fiscal responsável.

Com o advento da LRF a sociedade conseguiu uma maneira de fiscalizar os gastos do Estados, iniciando-se com ela um ciclo de mudanças nas finanças públicas do país (TORRES; VALLE, 2008). Mediante a LRF, os instrumentos de planejamento passaram a produzir efeitos reais no acompanhamento da gestão e tornou-se um marco que transformou as finanças públicas por tratar de temas relacionados com a responsabilidade na gestão fiscal e na qualidade do gasto público (THOMÉ, 2012).

A LC nº 101/2001 veio com a proposta de transformar a administração burocrática em administração gerencial. Além disso, o legislador priorizou o planejamento, que é fundamental para que os gastos não sejam realizados de maneira imediatista. A referida lei foi responsável pela modernização da administração financeira do Brasil.

A LRF é um conjunto de regras fiscais que objetiva um nível de endividamento público sob controle ao garantir que as obrigações (despesas) assumidas por determinado gestor tenham fonte de receita que as cubram, além de impor medidas corretivas ao definir sanções para quem não está dentro do permitido pela lei, a fim de que os governantes se comprometam com os orçamentos e metas aprovadas pelo Poder Legislativo (GERIGK, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2012).

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. A norma estabelece limites para os entes da Federação quanto às despesas com pessoal. Antes de se chegar aos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF atualmente, legislações como a Carta Magna de 1967, Lei Rita

Camata I (1995) e Lei Rita Camata II (1997) estabeleceram limites de percentual máximo na relação despesa com pessoal do ente versus receita corrente do ente.

A LC nº 101/2000 reflete um conjunto de normas sobre finanças públicas. Seus pilares são: planejamento, responsabilização, controle e transparência no uso de recursos públicos. A aplicação de dinheiro público em prioridades imediatistas é coibida pela LRF, já que assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas é o que ela objetiva (MEDEIROS, 2017).

A inovação que a CF de 1988 trouxe quanto à despesa com pessoal foi a que consta em seu art. 169, que diz que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, 1988). Esta prescrição demonstra que medidas deveriam ser tomadas para corrigir rumos da administração pública (GOULART, 2012). No que tange à LRF, ela inovou ao definir os percentuais máximos não somente para os entes da Federação, mas detalhando também o que seria cabível para cada poder (ARAUJO; LOUREIRO, 2005).

Após mais de uma década desde sua promulgação, é possível dizer que a LC nº 101/2000 é responsável pela modernização da administração financeira do Brasil (DOIA, 2016).

A LRF, em seu art. 19, limita a Despesa Total com Pessoal (DTP) dos Entes, ao prever que ela não poderá ultrapassar 50% da receita corrente líquida (RCL) na União e 60% da RCL nos Estados e nos municípios.

Tabela 1: participação dos limites com despesa de pessoal

ESFERA/PODER	FEDERAL	ESTADUAL E DISTRITO FEDERAL	ESTADUAL (em que houver Tribunal de Contas dos Municípios)	MUNICIPAL
EXECUTIVO	40,9% ³	49 %	48,6%	54%
JUDICIÁRIO	6%	6%	6%	-
LEGISLATIVO (incluindo respectivos Tribunais de Contas)	2,5%	3%	3,4%	6%
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,6%	2%	2%	-

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

3 No caso da União, o limite que o Poder Executivo deve se atentar é o de 37,9 % pelo fato de o art.20, alínea “c” destinar 3% (três por cento) para atender despesa com pessoal do Distrito Federal, Amapá e Roraima.

O inciso II do §1º do art. 59 da LRF define que os tribunais de contas deverão emitir alertas aos poderes ou órgãos. O limite de alerta é somente um aviso feito pelos tribunais de contas aos entes que alcançarem 90% do limite máximo, não estando associado a nenhuma penalidade, pois serve para alertar o ente para que não atinja o limite prudencial. Dentre as competências dos tribunais de contas, também consta o acompanhamento da evolução das despesas e a verificação dos limites com DTP feitos pelos poderes e órgãos (BRASIL, 2000; CAMPELO, 2003; GOULART et al., 2016).

O limite prudencial é alcançado quando a despesa de pessoal excede o limite de 95%. Neste caso, a LRF traz em seu art. 20 algumas vedações ao poder ou órgão que o ultrapassou.

Entre os poderes e órgãos do DF, são obrigados a publicar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF): TCDF; Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF); além do Poder do Executivo do DF (BRASIL, 2017).

O limite atribuído ao Poder Legislativo, que é mantido pelo DF, é dividido entre o TCDF e CLDF. Quanto ao TJDFT e MPDFT, que são mantidos pela União, eles têm seus percentuais definidos tomando por base o art. 21 da CF e o Decreto nº 3.917/2001, que destacaram um percentual para atender certas despesas com pessoal do DF. A DPDF foi criada em 2012, porém a obrigação de que ela publicasse o RGF iniciou apenas a partir de 2015, por meio da Portaria do Tesouro Nacional nº 10, de 7 de janeiro de 2015.

2.2 O princípio da “*accountability*” e a obrigatoriedade de divulgação do Relatório de Gestão Fiscal

O princípio da *accountability* é de suma importância quando se trata da eficiência das ações do governo. Ele trata da responsabilidade que uma organização ou pessoa tem em relação a outrem, implicando o controle dos governantes pelos governados e não sendo considerado somente uma imposição da transparência dos atos do governo, abrangendo também a responsabilização aos governantes (ANASTASIA, 2002; CAMPOS, 1990; SACRAMENTO, 2004).

O RGF é um instrumento de transparência de gestão fiscal que deve ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos. Segundo Silva (2014, p. 152), o RGF é

“imprescindível ao acompanhamento da gestão fiscal, pois demonstra o cumprimento dos limites de gastos implementados pela LRF e de observância obrigatória pelo gestor”. Dentre os demonstrativos que compõem o RGF, há o Demonstrativo da despesa com pessoal (DDP), que calcula a DTP conforme o art. 18 da LRF.

A Lei nº 10.028/2000 considera, em seu art. 5º, inciso I, que a não divulgação do RGF é uma infração administrativa contra as leis de finanças públicas, tendo como punição uma multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (PLATT NETO et al., 2007).

2.3 Evolução das despesas com pessoal no Brasil, Estados e municípios

Segundo Brasil (2017), o comportamento do crescimento da despesa com pessoal, em termos reais, tomando por base os anos 2010-2015, demonstra que os municípios tiveram maior crescimento da despesa com pessoal, seguidos pelos Estados e União, respectivamente. Ainda de acordo com Brasil (2017), em um contexto internacional, o percentual de despesa com pessoal em relação às despesas ou receitas totais são: menores que o dos países da América Latina; semelhante à dos países africanos; acima dos países europeus e asiáticos.

Giuberti (2005) constatou que em relação ao limite de 60% estipulado, cerca de 11,7% dos municípios estavam acima dele em 1997. Em 2003, o número de municípios acima do limite reduziu para 0,9%. Seu estudo encontrou, ao analisar a situação de 1997 a 2003, que apenas os municípios com população acima de 1 milhão de habitantes tiveram um aumento no seu percentual de despesa com pessoal sobre a RCL. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), ao analisarem a situação de mais de 5.200 municípios entre 2001 e 2004, concluíram que a média de gastos com pessoal em relação à RCL era de aproximadamente 42%, valor abaixo do teto de 60%, o que serviu como incentivo para que os municípios que gastavam pouco aumentassem seus gastos com pessoal.

Santos (2017) estudou sobre os gastos com pessoal dos Estados brasileiros no período de 2006 a 2016. Entre 2006 e 2014 o crescimento dos gastos com pessoal alcançou 6,5% ao ano, valores superiores ao do produto interno bruto (PIB) anual e da RCL, o que demonstra que os Estados se aproximaram mais dos limites estabelecidos pela LRF em relação a despesa com pessoal. Em 2015 e 2016, a média foi bem inferior do que a citada anteriormente, porém, o valor do PIB anual e da RCL caíram nesse período, mantendo a aproximação dos limites. No mesmo

biênio, os gastos com ativos chegaram a cair 0,5%, porém, o problema decorre dos gastos com inativos, que cresceu em média 1,5% no período.

Ainda conforme Santos (2017), o DF no período de 2006 a 2016 aumentou os gastos com ativo em aproximadamente 5,5% ao ano e cerca de 10% ao ano com inativos. A taxa média de crescimento com pessoal ativo no DF ultrapassou a média feita com o crescimento com pessoal de todos os Estados. Os gastos com pessoal (ativos e inativos) do DF cresceram em torno de 7% de 2006 a 2014. No período de 2015 e 2016 o crescimento foi por volta de 2,5%. A análise até 2014 e após 2014 foi feita para avaliar possíveis efeitos da crise econômica que afetou o Brasil em 2014.

Entre 2006 e 2016 os gastos do Estado com pessoal ativo do DF cresceu em 69%, valor bem acima da média dos 27 Estados brasileiros, que foi de 50,2%. Já a do pessoal inativo cresceu em 154,6%, mais do que o dobro da média dos Estados, que foi de 66,1% no período. No geral (ativo e inativo), os gastos alcançaram um aumento de 84,4%, valor maior do que a média dos Estados, que atingiu 55,8% (SANTOS, 2017).

Soares (2017) fez um estudo que teve como objetivo analisar despesa com pessoal nos anos de 2014 a 2016. Em 2014, 18 dos 27 Estados brasileiros estavam acima do limite de alerta; oito Estados estavam acima do limite prudencial; e quatro acima do limite total. Em 2015, 22 Estados estavam acima do limite de alerta; 16 estavam acima do limite prudencial; e cinco acima do limite total. Em 2016, 18 Estados estavam acima do limite de alerta; dez acima do limite prudencial; e três acima do limite legal. O estudo considerou como em situação boa os Estados que estavam abaixo do limite de alerta.

Por fim, Costa, Arraes e Alcântara (2019) identificaram que a corte de contas do DF tem atuado na sua função fiscalizadora, emitindo o alerta aos gestores quanto aos limites de despesa com pessoal estabelecidos na LRF. Os autores constaram os problemas enfrentados pelo Poder Executivo do DF nos últimos anos e observaram momentos críticos em que o DF ultrapassou limite máximo da despesa, forçando o governo a reduzir o gasto por meio de demissão de pessoal e implementação de processos de demissão voluntária.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

De acordo com Vergara (1998), há taxionomias de tipos de pesquisa, definidas por critérios: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Quanto aos fins a pesquisa enquadra-se como descritiva, em razão de analisar o comportamento da despesa com pessoal do DF, com o intuito de evidenciar se houve o cumprimento dos limites previstos na LRF. Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é considerada como documental, pelo fato de os dados por ela analisados serem provenientes de relatórios de gestão fiscal de órgãos e poderes do DF.

A amostra dos dados se refere aos anos de 2001 a 2017. Foi escolhido um período longo para verificar a postura do DF em relação ao que determina a LRF no que tange às despesas com pessoal.

A pesquisa foi elaborada em 3 etapas: a primeira foi uma pesquisa bibliográfica com análise de artigos, relatórios e instrumentos legais para elucidar o entendimento sobre os limites com despesas de pessoal estabelecidos ao DF devido à sua natureza ora ser entendida pelo universo jurídico como Estado ora como município.

Na segunda etapa, o foco foi na coleta dos dados por meio do levantamento dos RGF de todos os poderes do DF. Dentre as informações constantes dos RGF, serviram de base para a pesquisa os dados referentes a: despesa com pessoal; RCL; e os limites total, prudencial (95%) e de alerta 90%. Em relação ao limite de alerta 90%, foi solicitado às ouvidorias do TCDF e do TCU todas as manifestações emitidas por eles em relação ao alerta que deve ser emitido aos poderes e órgãos que ultrapassem esse percentual.

Por fim, a terceira etapa foi realizada a partir da análise dos dados coletados com base no referencial teórico. Na análise da evolução da despesa com pessoal e da RCL, foi utilizado o crescimento nominal, que desconsidera os efeitos inflacionários. Para analisar os dados foram utilizados recursos da estatística descritiva por meio da análise de gráficos.

4 RESULTADOS

Dentre os 262 quadrimestres analisados – 51 do Poder Executivo; 102 do Poder Legislativo (51 do TCDF; 51 da CLDF); 51 do TJDFT; 49 do MPDFT; e

9 da DPDF –, em 54 foi ultrapassado algum limite previsto na LRF (conforme a Tabela 2), sendo o Poder Legislativo responsável pela maioria dessas extrapolações, apesar de não ter sido sancionado como a lei previa em mais de 90% das vezes que ultrapassou limites prudenciais ou máximos. A situação do Executivo é a mais complicada por estar acima do limite de alerta em todos os quadrimestres a partir de 2011.

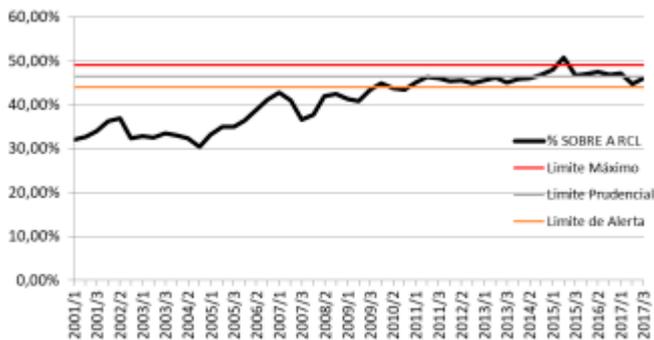
Tabela 2: Quadrimestres de 2001 a 2017 em que limites foram ultrapassados

Limite Ultrapassado	ALERTA	PRUDENCIAL	MÁXIMO
EXECUTIVO	2010/1; 2011 (todos); 2012 (todos); 2013 (todos); 2014 (1º e 2º quadrimestres); 2017 (2º e 3º quadrimestres)	2014/3; 2015 (1º e 3º quadri- mestre); 2016 (todos); 2017/1	2º quadrimestre de 2015
LEGISLATIVO	2008/2; 2009/2; 2009/3; 2010/2; 2010/3.	2008/1; 2010/1	Todos os quadrimes- tres de 2001 a 2007
MPDFT	2006/1; 2006/2; 2007/1; 2007/2	-	-
TJDFT	-	-	-
DPDF	-	-	-

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A evolução da despesa com pessoal do Poder Executivo é apresentada no Gráfico 1. De acordo com os dados coletados, o Executivo esteve acima do limite de alerta (90% da RCL) nos quadrimestres 2010/1, 2011 (todos), 2012 (todos), 2013 (todos), 2014 (1º e 2º quadrimestres) e 2017 (2º e 3º quadrimestres). Já nos quadrimestres 2014/3; 2015 (1º e 3º quadrimestre); 2016 (todos); 2017/1 esteve acima do limite prudencial (95% da Receita Corrente Líquida). O limite máximo foi ultrapassado apenas uma vez, no segundo quadrimestre de 2015.

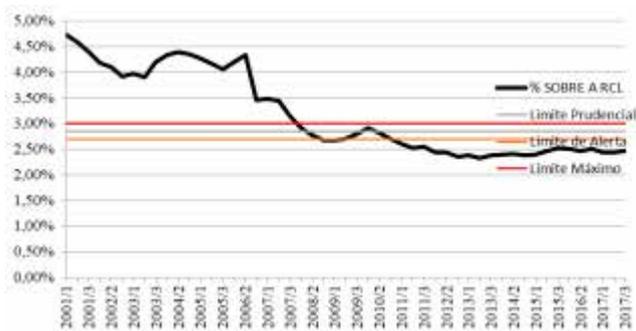
Gráfico 1: Despesa com pessoal do Poder Executivo de 2001-2017 e os limites previstos pela LRF



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Já os dados coletados dos RGF do Poder Legislativo (TCDF + CLDF), a despesa com pessoal (vide Gráfico 2) ultrapassou o limite máximo (3%) em todos os quadrimestres de 2001 a 2007. Em 2008/1 e em 2010/1 o Legislativo obteve resultados acima do limite prudencial (2,85%); por fim, nos quadrimestres 2008/2; 2009/2; 2009/3; 2010/2; e 2010/3 foi constatado que o limite de alerta (2,70%) foi excedido.

Gráfico 2: Despesa com pessoal do Poder Legislativo (CLDF e TCDF) de 2001-2017 e os limites previstos pela LRF

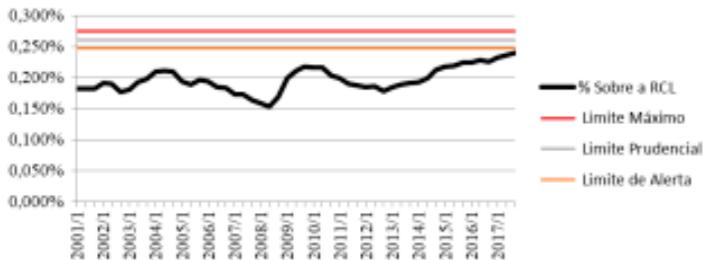


Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O limite de alerta corresponde a 90% do percentual máximo. Ele difere entre os órgãos, pois cada um possui limites diferentes. Nos anos de 2001 a 2017, o Poder Executivo ultrapassou o limite de alerta em 14 quadrimestres. A CLDF ultrapassou o limite em 5 quadrimestres. O MPDFT esteve acima dos 90% quatro vezes e o TCDF apenas uma vez.

O TJDFT também é mantido pela União, usando a RCL da União como base no cálculo dos limites. O Decreto nº 3.917/2001 em seu art. 2º limitou os gastos com pessoal do órgão em 0,275%. Conforme o Gráfico 3, nenhum limite foi ultrapassado pelo TJDFT desde que a LRF entrou em vigor.

Gráfico 3: Despesa com pessoal do TJDFT de 2001-2017 e os limites previstos pela LRF



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Conforme o Quadro 1, das 24 vezes que o percentual foi acima do considerado de alerta, em 20 delas os tribunais de contas emitiram o alerta conforme prevê o art. 59 da LC nº 101/2000. Os quatro quadrimestres que excederam os 90% e que não houve emissão de alerta por parte do TCDF foram: do Executivo, 2011/3 e 2017/3; e da CLDF, 2010/3 e 2017/3.

Quadro 1: Atuação dos tribunais de contas perante o limite de alerta

PERÍODO ACIMA DE 90%	PODER / ÓRGÃO	ALERTA EMITIDO	EMITIDO	DOCUMENTAÇÃO	DATA
2006/1	MPDFT	SIM	TCU	ACÓRDÃO Nº 2.381/2006 – TCU – PLENÁRIO	06/09/06
2006/2	MPDFT	SIM	TCU	ACÓRDÃO Nº 2.382/2006 – TCU – PLENÁRIO	06/12/06

Quadro 1: Atuação dos tribunais de contas perante o limite de alerta (continuação)

PERÍODO ACIMA DE 90%	PODER / ÓRGÃO	ALERTA EMITIDO	EMITIDO	DOCUMENTAÇÃO	DATA
2007/1	MPDFT	SIM	TCU	ACÓRDÃO Nº 1.827/2007 – TCU – PLENÁRIO	05/09/07
2007/2	MPDFT	SIM	TCU	ACÓRDÃO Nº 352/2008 – TCU – PLENÁRIO	05/03/08
2010/1	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 5.239/2010 – TCDF	05/10/10
2010/1	TCDF	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 3.239/2010 -TCDF	01/07/10
2010/3	CLDF	NÃO	-	-	
2011/1	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 4.131/11 – TCDF	25/08/11
2011/2	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 6.766/2011 – TCDF	13/12/11
2011/3	EXECUTI- VO	-	-	-	
2012/1	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 3.510/2012 – TCDF	12/07/12
2012/2	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 6.342/2012 – TCDF	29/11/12
2012/3	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 2.280/2013 – TCDF	28/05/13
2013/1	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 3.218/2013 – TCDF	16/07/13
2013/2	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 5.908/2013 – TCDF	26/11/13
2013/3	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 1.648/2014 – TCDF	10/04/14
2014/1	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 3.755/2014 – TCDF	05/08/14
2014/2	EXECUTI- VO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 5.460/14 – TCDF	04/11/14
2014/2	CLDF	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 6.012/2014	25/11/14
2014/3	CLDF	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 2.297/15 – TCDF	09/06/15

Quadro 1: Atuação dos tribunais de contas perante o limite de alerta (continuação)

PERÍODO ACIMA DE 90%	PODER / ÓRGÃO	ALERTA EMITIDO	EMITIDO	DOCUMENTAÇÃO	DATA
2015/3	CLDF	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 2.314/2016	12/05/16
2017/2	EXECUTIVO	SIM	TCDF	DECISÃO Nº 5.832/2017 – TCDF	28/11/17
2017/3	EXECUTIVO	Processo nº 3.534/2018 em Análise em fase inicial	TCDF	-	-
2017/3	CLDF	Processo nº 3.569/18 em Análise em fase inicial	TCDF	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Em relação ao 3º quadrimestre de 2010 da CLDF, conforme Parecer nº 793/2011-DA que faz parte do Processo nº 16.915/2010-TCDF, o TCDF deixou de alertar a CLDF por perceber, por meio do RGF referente a 2011/1, que a CLDF apresentou redução para um percentual abaixo do nível de alerta. Quanto ao Executivo, no 3º quadrimestre de 2001, o alerta não foi emitido devido ao fato de o TCDF julgar que o percentual em relação a RCL não estava acima do limite de alerta, encontrando-se, na verdade, acima do limite prudencial, por ter o Executivo não registrado contratos de terceirização firmados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF). Por fim, o alerta não foi emitido nos quadrimestres que se remetem a 2017/3 devido ao fato de os RGF ainda estarem em análise inicial (em 10 de junho de 2018) pela corte de contas.

Os alertas emitidos pelo TCDF referentes ao DDP do primeiro quadrimestre, seja qual for o ano, foram emitidos entre 1º de julho e 5 de outubro. Os referentes ao segundo quadrimestre, independente do ano, entre 4 de novembro e 13 de dezembro. Quanto aos do terceiro quadrimestre, se percebeu que os alertas foram emitidos entre 10 de abril e 28 de maio do ano seguinte à publicação do RGF por parte dos poderes e órgãos.

Dentre os alertas emitidos pelo TCU, os referentes ao DDP do primeiro e segundo quadrimestre de 2006 foram emitidos em 6 de setembro de 2006 e 6

de dezembro de 2006, respectivamente. Os alertas do primeiro e segundo quadrimestre de 2007 foram feitos em 5 de setembro de 2007 e 5 de março de 2008.

Vinte alertas foram feitos pelo TCU e TCDF entre os anos de 2001 e 2017, ratificando a pesquisa de Costa, Arraes e Alcântara (2019) quanto à atuação do TCDF na sua função informativa. Os quatro emitidos pelo TCU ocorreram entre dois meses e cinco meses após o prazo máximo de publicação do RGF por parte do MPDFT. Os alertas emitidos pelo TCDF ocorreram entre um mês e quatro meses após o prazo máximo de publicação do RGF. Não há um prazo específico para a emissão do alerta por parte do Tribunal de Contas, o que sugere que mudanças devem ocorrer no que tange à emissão de alerta.

O Poder Legislativo do DF, composto pelo TCDF e CLDF, tem como limite o percentual de 3% sobre a RCL do DF, o que não foi observado de imediato com a edição da LRF, conforme a Tabela 3.

Tabela 3: Mudanças nos limites adotados pelo Poder Legislativo no DF

ANO / QUADRIMESTRE	CLDF	TCDF	LIMITE ADOTADO
2001/1 e 2001/2	3,02 %,	2,98%	6%
2001/3 a 2007/1	3,00 %,	3,00 %	6%
2007/2	3,00 %,	1,50%	4,50%
2007/3 a 2009/1	1,76%	1,50%	3,26%
2009/2	1,76%	1,30%	3,06%
2009/3 a 2017/3	1,70 %	1,30 %	3,00%

Fonte: Distrito Federal (2000, 2007) e Brasil (2009).

A desobediência ao que determina a LRF perdurou até o primeiro quadrimestre de 2009. O não cumprimento do limite teve como ponto de partida a Lei nº 2.573/2000, que foi usada tomando por base o seu § 2º do art. 36 como justificativa para adotar como limite o valor de 6% para o Legislativo. Apesar desse parágrafo ter sido vetado pelo governador, o Legislativo rejeitou o veto (SZKLAROWSKY, 2001).

Nos dois primeiros quadrimestres de 2001, para a elaboração do RGF, o Legislativo dividia o percentual de 6% para a CLDF e o TCDF, destinando 3,02% e 2,98% respectivamente por meio de decisão determinada pela comissão mista composta de servidores da CLDF e TCDF, instituída pelo Ato Conjunto nº 1/2000.

Para o terceiro quadrimestre de 2001 houve mudanças no limite, conforme publicação no Diário Oficial do DF que resultou na alteração dos limites da CLDF e TCDF de 3% da RCL do DF para cada. Esse entendimento por parte do Legislativo se manteve até o primeiro quadrimestre de 2007 (DISTRITO FEDERAL, 2001).

No segundo quadrimestre de 2007, em meio a um período em que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.756, que pretendia que o Poder Legislativo do DF aplicasse os limites destinados aos municípios, pelo fato de considerar que os limites globais do DF seriam equivalentes a 52% (49% do Executivo + 3% do Legislativo), fato esse não previsto de forma explícita na LRF (SOUZA, 2007). A ADI foi julgada em junho de 2007, determinando que o DF deveria ser enquadrado como Estado e não como município. Para esse quadrimestre foi adotado o limite de 1,5% para o TCDF. Apesar disso, a CLDF continuou adotando como limite 3%.

No último quadrimestre de 2007, a Câmara Legislativa por meio do Ato da Mesa Diretora (AMD) nº 111/2007, definiu que a partir do primeiro quadrimestre do exercício de 2008 o limite máximo seria de 1,76% da RCL do DF.

No segundo quadrimestre de 2009 o TCDF passou a adotar 1,3% como limite. A última mudança dos limites do Poder Legislativo ocorreu no terceiro quadrimestre de 2009, que por meio da Decisão nº 4.056/2009 do TCDF foi fixado o limite de 1,7% para a CLDF e 1,3% para o TCDF.

A LRF demonstrou ser deficiente em alguns aspectos, como o fato de que pode ser alterada por agentes que deviam ser controlados por ela. Conforme Torres e Valle (2008, p. 2), “essa deficiência gera um dilema, pois cria a dúvida se no futuro algum ente descumprir os limites impostos na Lei, qual será a atitude destes agentes controlados e ao mesmo tempo legisladores desta Lei”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo analisar a despesa com pessoal dos poderes do DF. O crescimento da despesa com pessoal de 2001 a 2017 foi superior à RCL em todos os poderes que obedeceram aos limites que eram a eles cabíveis conforme o art. 20 da LRF. O MPDFT atingiu o limite de alerta em quatro ocasiões (primeiro e segundo quadrimestres de 2006 e 2007). O TJDFT nunca atingiu nenhum limite desde a 2001. A DPDF não possui limite definido, porém estaria acima do limite máximo caso a proposta da PLP nº 257/2016 tivesse sido aprovada.

O Poder Executivo na última década foi o que mais figurou acima dos limites, permanecendo acima do limite de alerta desde 2011. Isso demonstra a dificuldade que existe para sair da situação, fato que só pode ocorrer quando o crescimento da despesa com pessoal for menor que o crescimento da RCL. Em termos percentuais, tomando por base de 2001 a 2017, o Executivo foi o poder com maior crescimento nominal, equivalente a 795%.

O Poder Legislativo foi o único que não aderiu às determinações da LRF de imediato, pois definiu o limite máximo de 3%, conforme a lei, apenas na divulgação do RGF referente ao segundo quadrimestre de 2009.

O tribunal de contas tem exercido sua função informativa ao alertar os poderes e órgãos do DF quando estes ultrapassam o montante de 90% do limite. Além disso, o cumprimento do alerta quando devido foi verificado.

Sugere-se em pesquisas futuras que se aplique esta pesquisa em outros Estados, municípios ou na União com o intuito de avaliar se as cortes de contas estão atuantes na fiscalização, se os gestores públicos estão cumprindo a lei e se estão aplicando penalidades. Tendo em vista que a LRF trouxe inúmeros benefícios em relação ao controle do gasto público no Brasil, destacando capítulo específico relacionado ao gasto com pessoal, e pelo que se observou neste estudo, a falta de controle aos limites estabelecidos em lei pode acarretar prejuízos em outras áreas como a saúde, educação e segurança pública, devido ao comprometimento do orçamento público para cobrir apenas despesas com pessoal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos da economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ANASTASIA, F.; MELO, C. R. F. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1**. Brasília, DF: MP/Seges, 2002. (Coleção Gestão Pública, 7).

ARAÚJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, nov./dez. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2u2ZcDs>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/31883Qr>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3aRIp6W>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3aU98Qf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3aNN4qN>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2U3BYaW>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3756**. Impugnação do inciso II do § 3º do art. 1º, bem como dos incisos II e III do art. 20 da Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, Supremo Tribunal Federal, 30 de junho de 2006. Disponível em: <https://bit.ly/38Pa5HT>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 4927/2008 – Decisão 4056/2009**. Interessado: TCDF. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto, Brasília, DF, Tribunal de Contas da União, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2S2eCzX>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 257, de 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2GwjSGy>. Acesso em: 5 fev. 2018.

BRASIL. **Análise Econômica da Despesa de Pessoal**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/36EP-cO6>. Acesso em: 1 jun. 2018.

CAFÉ, R. M. **A alocação de talentos no setor público brasileiro**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/38LWHUW>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CAMPELO, V. O controle externo e a responsabilidade fiscal. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 96, p. 11-18, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/38PyPjm>. Acesso em: 27 mar. 2018.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

COSTA, A.; ARRAES, J.; ALCÂNTARA, L. Controle institucional dos gastos públicos: estudo sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 101-130, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Ato Conjunto nº 1, de 29 de maio de 2000. **Diário Oficial do Distrito Federal**: seção 2, Brasília, DF, n. 107, p. 12, 6 jun. 2000a.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2573, de 27 de julho de 2000**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2001. Brasília, DF: Câmara Legislativa, 2000b. Disponível em: <https://bit.ly/2RzfJYW>. Acesso em: 1 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Processo nº 0222/01. **Diário Oficial do Distrito Fede-**

ral: seção 1, Brasília, DF, n. 228, p. 73, 29 nov. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2RzyLOW>. Acesso em: 28 jan. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Ato da Mesa Diretora nº 111, de 18 de dezembro de 2007**. Normatiza os procedimentos para elaboração do Relatório de Gestão Fiscal da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, DF: Câmara Legislativa, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2RYwZWt>. Acesso em: 4 jun. 2018.

DOIA, A. R. L. A importância da lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, ano 1, v. 7, p. 24-36, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2O9sBCX>. Acesso em: 29 jan. 2020.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília, DF: Ipea, 2006.

GERIGK, W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GOULART, S. O. Lei de responsabilidade fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos poderes executivo e legislativo em municípios da região central do RS. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 81-91, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/38Nw5CX>. Acesso em: 29 jan. 2020.

GOULART, S. O.; ROSSATO, T. M.; LOPES, L. P. D.; ALMEIDA, D. M.; SAIDELLES, J. Aplicabilidade da lei de responsabilidade fiscal no controle de despesas com pessoal no Condesus da quarta colônia. **Revista da Unifebe**, Brusque, v. 1, n. 16, p. 20-34, 2016.

LEITE, C. K. S. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política)

– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. Finanças públicas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDEIROS, K. R.; ALBUQUERQUE, P. C.; TAVARES, R. A. W.; SOUZA, W. V. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, jun. 2017.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 3, n. 24, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2RzTdza>. Acesso em: 29 jan. 2020.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/37DOWtA>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SANTOS, C. H. M. et al. Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. *Carta de Conjuntura*, Brasília, DF, n. 37, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Rz3Thk>. Acesso em: 29 jan. 2020.

SILVA, M. M. **Lei de responsabilidade fiscal: enfoque jurídico e contábil para os municípios**. São Paulo: Atlas, 2014.

SOARES, L. L. C. **Despesa total com pessoal do poder executivo dos estados brasileiros/distrito federal e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal, período 2014-2016**. 2017. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SOUZA, M. T. N. **O Governo do Distrito Federal e a Lei de Responsabilidade**

Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Consultoria Legislativa. Disponível em: <https://bit.ly/31eA3IL>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/315D9sc>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SZKLAROWSKY, L. F. Distrito Federal: município ou estado e a lei de responsabilidade fiscal. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 150, p. 205-209, abr.-jun. 2001.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

THOMÉ, V. S. **Instrumentos de planejamento e a nova lei de finanças públicas.** 2012. 60 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/38M77nw>. Acesso em: 8 jun. 2018.

TORRES, F. R.; VALLE, B. S. Impactos sobre a despesa com pessoal dos estados brasileiros em decorrência da LRF. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Maringá: Anpad, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2O3oMzd>. Acesso em: 3 jun. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 2a ed. São Paulo: Atlas, 1998.

Controle social: a participação da sociedade na gestão pública sob a ótica da Controladoria-Geral da União

Social control: the participation of society in public management from the perspective of the Comptroller-General of the Union

Luciano Elpídio Costa¹
Eliabe Roberto de Souza²

RESUMO

O controle social é um mecanismo de participação popular na gestão pública que pode favorecer o controle dos atos dos governantes públicos e assim proporcionar o bem-estar da população brasileira. Esta pesquisa teve por objetivo investigar sobre quais fundamentos a Controladoria-Geral da União enseja a participação cidadã na administração pública. O delineamento da pesquisa foi baseado na pesquisa documental. A análise de dados foi fundamentada na análise temática, por ser um método para identificar, analisar, organizar, descrever e reportar temas encontrados em um conjunto de dados. Concluiu-se que a instrumentalização por parte da Controladoria-Geral da União, no que diz respeito ao controle social, pode promover o envolvimento e a participação da sociedade nas ações dos gestores públicos mediante deliberação, manifestação e formulação de propostas de melhorias para uso devido do tesouro público.

Palavras-Chave: Participação Cidadã. Gestão Pública. Órgãos de Controle. Educação Cidadã.

ABSTRACT

Social control is a mechanism of popular participation in public management that can favor the control of public governments acts and thus provide for the well-being of the Brazilian population. This study sought to investigate how the Comptroller-

1 Graduando em Administração Pública, na Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia (UAEADTec), da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: lucelp@hotmail.com

2 Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural; especialista em Educação; engenheiro-agrônomo; bacharel em Administração Pública e licenciado em Ciências Agrícolas. Professor pesquisador no curso de Administração Pública da UAEADTec/UFRPE. E-mail: elroso2009@gmail.com

-General of the Union fosters citizen participation in public administration. The study design was documentary research. Data analysis was based on thematic analysis as it is a method for identifying, analyzing, organizing, describing and reporting themes found in a data set. The instrumentalization by the Comptroller-General of the Union with regard to “Social Control” was shown to promote the involvement and participation of society in the actions of public administrators through deliberation, manifestation, and formulation of proposals to improve the proper use of the public treasury.

Keywords: Citizen Participation. Public Management. Control Bodies. Citizen Education.

Recebido: 19-11-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

O vocábulo “controle” pode levar a várias conotações, dentre as quais: o controle de situação, controle da natalidade, controle remoto, controle de frota, controle de pessoal, controle de acesso, controle de pragas urbanas, controle de constitucionalidade, controle governamental e tantos outros.

De acordo com Ferreira (1988, p. 176), a palavra controle é o “ato ou poder de controlar; domínio, governo”. E, ainda, é a “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”.

É interessante ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), também faz menção à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, da administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

O art. 70 da CF faz referência a dois tipos de controles, são eles: o controle interno e o controle externo. O controle interno é o praticado no âmbito da própria instituição ou órgão sobre seus próprios atos ou agentes. Por outro lado, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

A partir do ano de 2001, o Congresso Nacional brasileiro aprova a Lei n. 10.180/2001, que “organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 2001).

A Lei n. 10.180/2001 surge em meio à concepção de administração estatal no modelo gerencial, e seu art. 19 revela que o “Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 2001).

No ano de 2003, com a organização da Presidência da República e dos ministérios, surge a Controladoria-Geral da União (CGU) como integrante da Presidência da República (BRASIL, 2003).

A partir de 2006, com o Decreto n. 5.683, a CGU passa a ter como competência a assistência direta e imediata ao Poder Executivo quanto “à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2006).

Salienta-se, pois, que o tipo de controle exercido pela CGU é um controle institucional, pois está direcionado ao controle dos atos da administração pública. Porém, o ente público, também, pode ter a iniciativa de proporcionar a participação ativa da sociedade através do controle social.

De acordo com a CGU (2012, p. 9), “o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”.

Pesquisadores como Alvarez (2004), Silva et al. (2008), Silva (2010), Bravo e Correia (2012), Silva (2014), Pereira et al. (2016) e Costa, Arraes e Alcântara (2018) têm se debruçado sobre o estudo do controle social em diversos segmentos da sociedade, porém há uma lacuna sobre o entendimento da temática em questão sob a iniciativa do ente público.

Sendo assim, esta pesquisa se justifica pelo entendimento de que para que o controle social seja efetivado, há necessidade de esclarecer quais mecanismos de participação popular, na gestão pública, podem favorecer o controle dos atos dos governantes públicos e, assim, proporcionar o bem-estar da população brasileira.

Ora, o controle exercido pela Controladoria-Geral da União é um controle institucional. Portanto, questiona-se: de que forma o controle social, através da iniciativa de ente público, pode oportunizar a participação ativa da sociedade?

Esta pesquisa teve por objetivo geral investigar sobre quais fundamentos a Controladoria-Geral da União ensaja a participação cidadã na administração pública.

Do objetivo geral, decorrem os seguintes objetivos específicos: elencar mecanismos de exercício de controle sob a ótica da CGU; relatar as formas de exercício de controle social de participação popular na gestão pública e identificar possibilidades de interação entre a CGU e a sociedade.

Este texto está dividido em cinco partes. A primeira trata da introdução, que aborda a concepção inicial da temática em estudo, a justificativa, o problema de pesquisa e os objetivos. A parte seguinte faz menção ao referencial teórico como balizador da compreensão do tema pesquisado. Os procedimentos metodológicos que nortearam os processos que conformaram os achados da pesquisa são apresentados na terceira parte. Os resultados e discussões compreendem a quarta parte, que traz os achados da pesquisa. Por fim, as considerações finais aduzem o olhar pessoal sobre o controle social sob a perspectiva de um ente público como forma de promoção da participação social na gestão pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A noção sobre controle social tem sido utilizada por diversos autores e contextos teórico-metodológicos de forma heterogênea, sendo, então, empregada “[...] em debates públicos acerca de temas como da violência, do funcionamento da justiça criminal, das políticas de segurança etc.” (ALVAREZ, 2004, p. 168).

Para Alvarez (2004, p. 169-170) a expressão “controle social” passa a ter um significado específico a partir da Segunda Guerra Mundial, envolto por questões macrossociológicas, como a relação do Estado com os mecanismos de controle social. A garantia para uma sociedade melhor ou coesão social deixa de ser vista como resultado da solidariedade e da integração social, passando a ser concebida como o “[...] resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas ‘classes dominantes’”.

No entender de Silva (2010), o controle social existe onde há cidadania e sociedade civil organizada com capacidade de reconhecer embaraços que devem

ser superados, além do reconhecimento das ações que devem ser realizadas pelo Estado e pela sociedade, com vistas à superação de dificuldades, seja no esvaziamento das ideias pelos governantes ou pelos grupos políticos dominantes.

O processo de construção da cidadania no Brasil é resultante das demandas sociais, em que as pessoas pleiteiam “[...] condições dignas de existência e, a partir disso, começam a ter consciência de que parte da miséria em que vivem é decorrência direta de ações indevidas dos governantes e demais agentes que compõem a máquina estatal, sendo a corrupção o grande exemplo disso” (SILVA, 2010, p. 100).

A forma de controle social praticada no Brasil até os anos 1980, período que antecedeu a redemocratização estatal, era estritamente ditatorial, em que o Estado autoritário exercia o controle social com o uso da força física, da política e do aparato militar, ou ainda através de políticas compensatórias atreladas à prática paternalista para obter o consenso da população (SILVA et al., 2008).

É importante salientar que a partir dos anos 1990, com a redemocratização do Estado brasileiro, a necessidade da participação da sociedade brasileira, através do Movimento da Reforma Sanitária (MRS), movimento de participação social, era de oposição à privatização da medicina previdenciária e à regulação da saúde pelo mercado, levando à discussão o fornecimento da prestação de assistência médica baseada no lucro (BRAVO; CORREIA, 2012).

Segundo Bravo e Correia (2012), no mesmo período surgiram outros movimentos na área da saúde que passaram a compor o MRS, entre eles o Movimento Popular de Saúde (Mops). No Mops, havia uma polêmica interna, pois alguns defendiam uma relação direta com o Estado e outros defendiam um regime de atuação de forma independente das políticas governamentais.

No entender de Silva et al. (2008, p. 252), embora o Estado seja defensor da classe dominante, também está permeado por interesses da classe dominada e poderá favorecer determinadas conquistas. Sendo assim,

a política social é uma das formas que o Estado usa para incorporar interesses da classe dominada. Portanto, o uso eficaz do controle social por parte da sociedade civil organizada pode ser tanto uma mediação para a incorporação de alguns destes interesses quanto para a vigilância e fiscalização dos meios utilizados no seu atendimento.

Vale salientar que o controle social no período pós-redemocratização contribuiu para a criação de dispositivos que tornassem abrangente a luta dos interesses da sociedade, merecendo a atenção permanente, já que dentro da política de assistência social criam-se armadilhas que favorecem a ocultação dos interesses classistas (SILVA et al., 2008).

Ferreira (2012), em seu trabalho intitulado *O controle social no subsistema de atenção à saúde indígena: uma reflexão bioética*, relata que nos anos que antecederam a Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais ligados à área da saúde buscavam novas alternativas dentro das políticas de saúde, exercidas com o máximo de participação da sociedade e do governo. Dessa forma,

a ideia de conselhos plurais, articulados nas três esferas de governo e com um alcance capilar em todo o território nacional parecia o melhor modelo para uma organização da estrutura de gestão da saúde que garantisse, simultaneamente, a representatividade política dos usuários na tomada de decisões e a capacidade de compreensão e adequação das ações de saúde às diferentes realidades e necessidades que compunham o cenário da saúde no país (FERREIRA, 2012, p. 21).

Segundo Stotz (2006 apud FERREIRA, 2012), a institucionalização do controle social tornou obrigatória a criação e o funcionamento de conselhos de saúde como forma legal para transferência de recursos públicos. Sendo assim, a criação de novos conselhos de saúde garantiu o repasse de recursos públicos e a fiscalização de gestores do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ferreira (2012) relata que devido à grande deficiência de cobertura do SUS, em 1999 foi iniciado o processo de implantação de uma nova política de saúde, com o objetivo de implementar uma rede de saúde para os indígenas, e dentro deste processo incluía-se a tentativa de convencer o povo indígena para esta nova forma de cuidar da saúde. A partir de então, foi criado o Distrito Sanitário Especial Indígena.

O Distrito Sanitário Especial Indígena, como modelo de organização de serviços, configura, portanto, um espaço de atenção à saúde sob responsabilidade do gestor federal (com ação complementar por estados, municípios e ONGs) com uma delimitação geográfica que contempla aspectos demográficos, etno-

culturais e o acesso dos usuários indígenas aos serviços, além do controle social exercido pelos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FERREIRA, 2012, p. 50).

No ano de 2002, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n. 254, de 31 de janeiro de 2002, que estabelece a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (Pnasp). Para a efetivação desta política, foram estabelecidas diretrizes conforme Quadro 1.

Quadro 1: Diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas

Diretrizes da Pnasp	
- Organização dos serviços de atenção à saúde dos povos indígenas na forma de Distritos Sanitários Especiais e Polos-Base, no nível local, onde a atenção primária e os serviços de referência se situam;	- Promoção do uso adequado e racional de medicamentos;
- Preparação de recursos humanos para atuação em contexto intercultural;	- Promoção de ações específicas em situações especiais;
- Monitoramento das ações de saúde dirigidas aos povos indígenas;	- Promoção da ética na pesquisa e nas ações de atenção à saúde envolvendo comunidades indígenas;
- Articulação dos sistemas tradicionais indígenas de saúde;	- Promoção de ambientes saudáveis e proteção da saúde indígena;
	- Controle social.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Brasil (2002).

Percebe-se, na Portaria n. 254/2002, que a participação indígena no controle social será realizada por intermédio da

[...] constituição de Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena; por Reuniões Macrorregionais; pelas Conferências Nacionais de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e Fórum Nacional sobre a Política de Saúde Indígena e pela presença de representantes indígenas nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde (BRASIL, 2002).

Outra forma de controle social é descrita por Silva (2014, p. 25), ao tratar das ações de desenvolvimento local direcionadas para a realidade de um território

ou localidade, com vistas à promoção de “[...] dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população, de maneira sustentável [...]”. Salienta-se que esse desenvolvimento, permeado pela representação popular e pelas contribuições dos atores sociais, reforça a afirmação da cidadania com vistas à integração econômica regional e nacional.

Junqueira (2018) revela que no contexto da garantia do direito, o controle social não se limitou apenas à aplicação de penas, mas abrangeu outras modalidades punitivas, que tiveram um enorme crescimento em sua aplicabilidade. Essas alternativas fortaleceram não apenas o Estado penal, mas também foram determinantes na criação de outras funções dentro de um contexto do controle social, como a penalidade neoliberal.

Pereira et al. (2016, p. 33) ressaltam que com a criação dos conselhos de gestores nos anos 1990, permitiu-se que a decisão tomada entre a sociedade civil e a administração das esferas menores (municipal e estadual) que são responsáveis diretas pela destinação dos recursos alcançasse a esfera maior, que é a federal. Por esse motivo, “[...] no âmbito de uma administração pública participativa mais eficiente, considera-se como fundamental o reconhecimento dos conselhos gestores municipais nesse processo [...]”.

Rizzo Junior (2009, p. 141) afirma que dentro do controle das políticas públicas é inútil acreditar na inexistência de condutas menos éticas. Ele diz que “[...] o posicionamento ideal deve ser o de construção de um sistema incansavelmente criativo [...]”, uma vez que as políticas públicas são alteradas com muita frequência, devido a diversos fatores, como políticas econômicas, sociais e políticas de intensidades variadas que interrompem a continuidade das políticas públicas.

Na esfera pública federal, em decorrência do Decreto n. 9.681, de 3 de janeiro de 2019, anexo I, art. 1º, a CGU passa a ser qualificada como órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (BRASIL, 2019).

O anexo I do Decreto n. 9.681/2019, art. 1º, inciso I, aponta como competências da CGU a “adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2019).

Vale destacar que a Portaria n. 677, de 10 de março de 2017, que estabelece o Regulamento Interno da CGU, no anexo I, art. 1º, inciso XIV, define ser

competência da CGU “incentivar a participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos” (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, Borba (2019) chama a atenção para a prática de educação para cidadania que a CGU desenvolve através de programas e projetos como forma de prevenção da corrupção dentro da administração pública.

Borba (2019, p. 31) ressalta que “o programa Olho Vivo no Dinheiro Público alcança o cidadão adulto, visando seu engajamento e atuação proativa no controle social”.

Embora a CGU seja um órgão público federal de controle interno e institucional, também desenvolve ações de desenvolvimento de capacidades do cidadão para o controle social das políticas públicas e das práticas administrativas dos gestores públicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O controle social é uma prática social que pode ser de iniciativa do ente público ou da sociedade.

Como objeto desta pesquisa, o controle social é configurado como sendo proposto por ente público. Desta forma, o ente público tem seus atos respaldados em leis, decretos, normas, regulamentos e manuais, para que possa desenvolver suas ações com vistas à satisfação das necessidades da sociedade, assim como tornar pública a transparência de seus atos administrativos. Sendo assim, o delineamento da pesquisa encontra bases na pesquisa documental.

Para Bowen (2009, p. 27, tradução nossa), “os documentos podem ser utilizados para uma avaliação sistemática como parte de um estudo por possuir uma variedade de formas”.

Segundo Cechinel et al. (2016), “a pesquisa documental se caracteriza pelo estudo de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico em relação a um determinado objeto de estudo, mesmo que ele já tenha sido analisado outras vezes sob o olhar de outro objeto de estudo”.

De acordo com Bowen (2009, p. 27, tradução nossa), “a análise de documentos é um procedimento sistemático para revisar ou avaliar documentos, material impresso e eletrônico (transmitido por computador e transmitido pela internet)”.

3.1 Descrição do universo da pesquisa

No âmbito da administração pública, o controle institucional se efetiva através dos poderes executivo, legislativo, judiciário, dos tribunais de contas, ministérios públicos e das controladorias.

Como parte do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União tem a função de prestar a “orientação normativa que julgar necessária” (BRASIL, 2006).

Consoante com isso, a CGU desenvolve ações e programas para capacitar a sociedade sobre questões a respeito do controle social.

3.2. Coleta de dados

A coleta de dados foi baseada em dados qualitativos secundários. Esses dados foram obtidos a partir da *Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público*, de autoria da CGU. Essa coleção visa fornecer subsídios à sociedade para o exercício do controle social como forma de acompanhar a utilização dos recursos públicos pela gestão pública, sendo constituída por temas sobre controle social, educação básica (Fundeb), bolsa família e desenvolvimento agrário.

A temática escolhida foi a publicação que trata do controle social, por elencar ações de participação da sociedade na fiscalização, monitoramento e controle das ações dos gestores públicos, contidos na cartilha *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, elaborada pela CGU (2012).

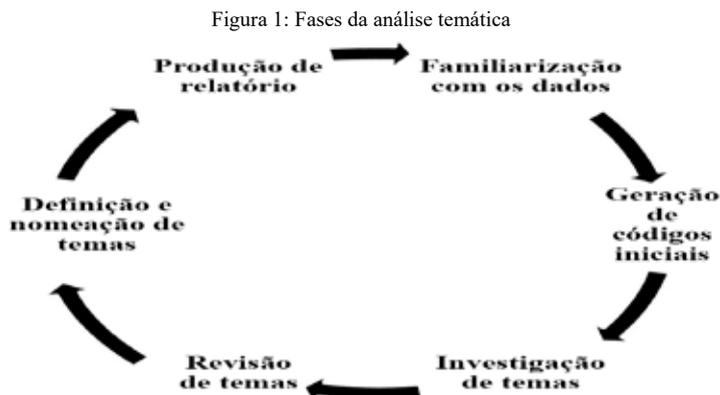
3.3 Análise dos dados

De acordo com Noble e Smith (2014, p. 2, tradução nossa), a análise de dados “é um processo interativo, onde os dados são sistematicamente pesquisados e analisados, a fim de fornecer uma descrição esclarecedora dos fenômenos [...], esclarecendo o significado e a reformulação de conceitos como novos insights que ‘emergem’ ou são identificados nos dados”.

A análise de dados foi baseada na análise temática, pois Nowell et al. (2017, p. 2, tradução nossa) revelam que “a análise temática é um método de pesquisa qualitativa que pode ser amplamente utilizado em uma variedade de epistemologias e questões de pesquisa”.

No entender de Braun e Clarke (2006 apud NOWELL et al., 2017, p. 2, tradução nossa), a análise temática “é um método para identificar, analisar, organizar, descrever e reportar temas encontrados em um conjunto de dados”.

Nowell et al. (2017) elencam seis etapas, passo a passo, para a realização de uma análise temática confiável. São elas: familiarização com os dados para armazenamento de dados brutos, registro de anotações, transcrições e diários reflexivos; geração de códigos iniciais com vistas ao uso de uma estrutura de codificação; investigação de temas para detalhar desenvolvimento de hierarquias de conceitos e temas; revisão de temas para adequação referencial; definição e nomeação de temas para fins de documentação; produção de relatório com análise detalhada, concisa, coerente e lógica (Figura 1).



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de Nowell et al. (2017).

A análise temática foi baseada em três categorias temáticas referentes ao controle social contidas na cartilha *Controle social...* (CGU, 2012), no que diz respeito aos mecanismos de exercício de controle social, às formas de exercício de controle social e à interação entre a CGU e a sociedade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público é uma iniciativa da CGU, de

caráter educativo e de estímulo à participação popular no controle social quanto ao cumprimento dos dispositivos legais.

No que diz respeito aos mecanismos de exercício de controle social sob a ótica da CGU, encontrados na cartilha *Controle social...*, os achados estão dispostos no Quadro 2.

Quadro 2: Mecanismos de exercício de controle social

Tipo de controle	Instrumentos	Ações
Controle social do planejamento orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Plurianual - Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei Orçamentária Anual 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta os critérios de ação e decisão na gestão pública; - Metas e prioridades para a administração pública; - Definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas.
Controle social da execução das despesas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Lei das Finanças Públicas (Lei n. 4.320/1964) - Lei das Licitações (Lei n. 8.666/1993) - Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) 	<ul style="list-style-type: none"> Três estágios: empenho, liquidação e pagamento; - Proposta mais vantajosa para a administração pública conjugando os critérios de preço e técnica; - Normas de finanças públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da CGU (2012).

Percebe-se que tanto o controle social do planejamento orçamentário quanto o controle social da execução das despesas são realizados de forma indireta, isto é, a partir da representação popular delegada aos representantes da sociedade, eleitos através da escolha por votos.

Salienta-se que os instrumentos envolvidos no controle social do planejamento orçamentário e da execução das despesas são balizados em determinações legais para execução de trabalho de governo, assim como o ordenamento para que as despesas públicas não ocorram de forma arbitrária.

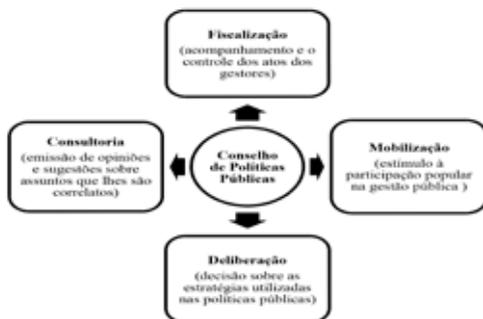
Em se tratando das formas de exercício de controle social de participação popular na gestão pública, a CGU (2012) apresenta, na cartilha *Controle social...*, evidências do exercício de controle dos conselhos de políticas públicas ou realizado diretamente pelos cidadãos, de forma individual ou organizada.

De acordo com a CGU, os conselhos podem atuar nas funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria (Figura 2).

Nota-se que a constituição dos conselhos de políticas públicas é de caráter misto, com representantes da esfera governamental, servidores públicos, representantes do poder legislativo, órgãos de classe, representantes de assistência social e da sociedade civil.

A cartilha *Controle social...* revela ações de interação entre a CGU e a sociedade civil, ao promover atividades educativas, capacitação e sensibilização quanto ao acesso à informação e o incentivo à mobilização social. Desta forma, a “[...] CGU busca sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e da importância do cumprimento dos dispositivos legais” (CGU, 2012, p. 34).

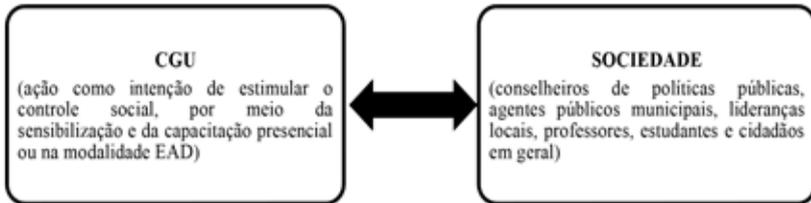
Figura 2: Formas de exercício de controle social por conselho de políticas públicas



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da CGU (2012).

Destaca-se ainda ações de interação entre a CGU e a sociedade civil, através do programa Olho Vivo no Dinheiro Público, em eventos de educação presencial para capacitação de associações civis, conselheiros, agentes públicos, professores e estudantes. Ainda é possível a realização de ações de interação através da educação a distância, com o objetivo de capacitar os cidadãos com vistas ao exercício do controle social (Figura 3).

Figura 3: Interação entre CGU e a sociedade civil



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir da CGU (2012).

Sendo assim, percebe-se que as temáticas abordadas na cartilha *Controle social...* conduzem a sociedade, em geral, à participação na prevenção e combate à corrupção nas esferas governamentais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar sobre quais fundamentos a Controladoria-Geral da União enseja a participação cidadã na administração pública.

A investigação propiciou o entendimento de que o controle social se efetiva através da iniciativa de ente público em oportunizar a participação ativa da sociedade. Dessa forma, os achados podem ser descritos ao elencar os mecanismos de exercício de controle, as formas de exercício de controle social com participação popular na gestão pública e as possibilidades de interação entre a CGU e a sociedade.

No que diz respeito aos mecanismos de exercício de controle social, a CGU (2012) aponta, por meio da cartilha *Controle social...*, os dispositivos legais através do controle social do planejamento orçamentário realizado pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; e, também, o controle social da execução das despesas públicas, por meio do cumprimento da Lei das Finanças Públicas, Lei das Licitações e Lei da Responsabilidade Fiscal. Salienta-se que estas são formas indiretas de participação popular de controle social na gestão pública.

Quanto às formas de exercício de controle social com participação popular na gestão pública, a CGU aponta para a participação direta da sociedade civil na

gestão governamental, por meio da participação ativa em conselhos de políticas públicas, onde é possível fiscalizar os atos dos gestores públicos, estimular a participação popular, decidir a respeito das estratégias empregadas nas políticas públicas e emitir opiniões sobre assuntos postos em discussão.

A cartilha *Controle social...* também aponta ações de interação entre a CGU e a sociedade em geral, mediante ações de capacitação presencial e na modalidade de educação a distância. A CGU, por meio da sensibilização e capacitação sobre controle social, incentiva a população, de forma geral, para observância do cumprimento dos dispositivos legais da administração pública; e a sociedade, por sua vez, se mobiliza, denuncia e informa para a CGU os possíveis descaminhos da aplicação dos recursos federais, para as devidas providências.

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar a temática sobre o controle social, mas fazer uma abordagem inicial sobre a forma como um ente público pode levar a sociedade a participar, fiscalizar, cobrar e denunciar os atos dos gestores públicos para que sejam cumpridos os dispositivos legais, a fim de coibir a utilização irregular dos recursos públicos.

Sugere-se que outras pesquisas sobre controle social sejam realizadas em outras cartilhas que compõem o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, com os articuladores da CGU e das unidades regionais, com os conselhos de políticas públicas e com outras instituições parceiras da sociedade civil, para esclarecer questões não contempladas nesta pesquisa.

Conclui-se que a instrumentalização por parte da CGU no que diz respeito ao controle social pode promover o envolvimento e a participação da sociedade nas ações dos gestores públicos, mediante deliberação, manifestação e formulação de propostas de melhorias para uso devido do tesouro público.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

BORBA, E. L. V. Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação: um por todos, todos por um! Pela ética e cidadania! **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 11, n. 19, p. 27-37, 2019.

BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, Bingley, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/36AH3Kz>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Lei no 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 7 fev. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2U8RkLs>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**. Brasília, DF: Fundação Nacional de Saúde, 2002.

BRASIL. Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 29 maio 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2GuNiVP>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 25 jan. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2uFf4My>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Portaria n. 677, de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 50, p. 55-41, 14 mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/312idSC>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Di-**

ário Oficial da União, Brasília, DF, edição extra n. 2-A, p. 1, 3 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/37D7O2p>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, 2012.

CECHINEL, A.; FONTANA, S. A. P.; GIUSTINA, K. P. D.; PEREIRA, A. S.; PRADO, S. S. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, Criciúma, v. 5, n. 1, p. 1-7, 2016.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012.

COSTA, A. J. B.; ARRAES, J. P. S.; ALCÂNTARA, L.T. Controle institucional dos gastos públicos: estudo sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal. **Controle**, Fortaleza, v. 1, n. 2, p. 101-130, 2018.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio básico**. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.

FERREIRA, L. B. **O controle social no subsistema de atenção à saúde indígena**: uma reflexão bioética. 2012. Dissertação (Mestrado em Bioética) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

JUNQUEIRA, M. R. **Penas e medidas alternativas e serviço social**: entre a garantia de direitos e o controle social. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

NOBLE, H; SMITH, J. Qualitative data analysis: a practical example. **Evidence-Based Nursing**, London, v. 17, n. 1, p. 2-3, 2014.

NOWELL, L. S.; NORRIS, J. M.; WHITE, D. E.; MOULES, N. J. Thematic analysis: striving to meet the trustworthiness criteria. **International Journal of Qualitative Methods**, Thousand Oaks, v. 16, p. 1-13, 2017.

PEREIRA, R. M.; ROBERTO, R. F.; GAVA, R.; SILVA, E. A. Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 29-40, 2016.

RIZZO JUNIOR, O. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, F. K. S. **Controle social**: participação da sociedade civil na gestão pública com perspectiva para o desenvolvimento local. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.

SILVA, J. M. C. **Controle social das políticas públicas no Brasil**: caminho para uma efetiva democracia. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SILVA, V. R.; MEDEIROS, M. R. A.; FONSECA, F. F.; PESTANO, C. R. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, 2008.

A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal

The transparency of public accounts in the information age: social control in municipal public administration

Geovani Alves da Costa¹
Ana Maria da Silva Souza²

RESUMO

Este estudo objetiva analisar o comportamento da administração municipal e dos cidadãos da cidade de Icapuí-CE quanto à fiscalização e o acompanhamento das ações públicas frente ao princípio da transparência e à execução do controle social na era digital. A metodologia utilizada contemplou uma pesquisa descritiva e de natureza quali-quantitativa. Quanto à obtenção dos dados, realizou-se pesquisa de campo com quinze municípios membros de associações de moradores dos distritos da cidade, através de um questionário contendo dez perguntas, complementada com uma análise no sítio eletrônico da prefeitura de Icapuí. Constatou-se que o município apresenta mecanismos de controle social, como portal da transparência e conselhos fiscais. Os municípios sabem da importância de fiscalizar e manter a gestão fiscal de forma transparente e acreditam no potencial que a era digital tem para esse procedimento. O controle social no município de Icapuí está em fase de desenvolvimento, com mecanismos dispostos por meio do portal da transparência da prefeitura.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Tecnologia. Transparência. Controle Cidadão.

1 Especialista em Gestão Pública pelo Instituto de Ciências e Tecnologias do Rio Grande do Norte, e em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal Pelo Centro Universitário Internacional (Uninter); graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências e Tecnologia Mater Christi. E-mail: geovani_icapui@hotmail.com

2 Mestra em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte; graduada em Estatística e em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: anamss1968@gmail.com

ABSTRACT

The study analyzes the behavior of municipal administration and citizens of the city of Icapuí, Ceará, regarding the inspection and monitoring of public actions against the principle of transparency and the implementation of social control in the digital era. The methodology used was a descriptive and qualitative-quantitative research. Data collection was performed through a survey with 15 association members from the city's districts and 10 questions complemented with an analysis of the municipality's website. The municipality presented mechanisms of social control, such as a transparency portal and fiscal councils. The townspeople know the importance of supervising and maintaining fiscal management in a transparent manner and believe in the potential that the digital age has for this procedure. Social control in the municipality of Icapuí is still under development, with mechanisms arranged made available by City Hall's transparency portal.

Keywords: Public Management. Technology. Transparency. Citizen Control.

Recebido: 24-09-2019

Aprovado: 20-01-2020

1 INTRODUÇÃO

A tecnologia vem trazendo ao homem uma diferente forma de pensar e agir, compreendendo uma nova sociedade dinâmica, evolutiva e de transformações.

As inovações tecnológicas suscitam no ordenamento público novos instrumentos importantes para promoção da efetividade dos serviços públicos, assim como clareza das ações públicas para o cidadão, enfatizando a sua efetiva participação sociopolítica e oferecendo um bom indicador do desenvolvimento de um povo, seja por meio de conselhos de fiscalização ou até mesmo por portais de transparência. Estas inovações tecnológicas contribuem para a organização das informações por parte governamental, como também o acompanhamento delas pela sociedade, permitindo ao cidadão uma forma fácil de exercer o controle social, cabendo a este a consciência de praticá-lo (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

A transparência das contas públicas e o seu acompanhamento pelos cidadãos tem previsão na Constituição Federal de 1988, também conhecida como

constituição “cidadã”, que apresenta a concepção de participação popular na administração pública, inovando o conceito de cidadania, baseado na dignidade humana, garantindo o exercício do controle social.

A Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011), que disciplina o acesso à informação, também normatiza a obrigatoriedade das organizações públicas em tornar as informações das contas públicas viáveis e claras aos cidadãos.

Assim, chega-se à seguinte questão de pesquisa: Qual o comportamento da administração pública municipal e dos municípios da cidade de Icapuí-CE quanto à transparência de informações e exercício do controle social na era da informação?

É objetivo geral deste trabalho analisar o comportamento da administração pública municipal e dos cidadãos de Icapuí-CE quanto à fiscalização e ao acompanhamento das ações públicas frente ao princípio da transparência e à execução do controle social na era digital. Além deste, a pesquisa tem como objetivos específicos analisar os métodos de fiscalização usados pela sociedade, verificar o nível de satisfação dos cidadãos quanto à transparência das contas públicas e acompanhar os métodos de transparência da gestão fiscal usados pelo órgão público municipal.

Em meio às crises políticas e sociais vivenciadas no país, exige-se uma contabilidade pública eficiente para fornecer informações precisas e transparentes. É importante saber se os cidadãos estão fazendo sua parte, de fiscalizar as contas da administração pública, a fim de garantir o controle social e a construção de uma sociedade transparente e democrática.

Com esta pesquisa, espera-se ampliar os estudos sobre a transparência pública e controle cidadão na era digital, com enfoque nos desafios do governo em prestar informações em tempo real para a população interessada na fiscalização. Como também, despertar nos envolvidos, Estado e coletividade, a importância de ter uma participação social efetiva nas decisões dos entes da Federação.

Foi realizada a aplicação de questionários de pesquisa e análise do sítio principal da prefeitura do município, com foco na obtenção de informações, levantamento de dados, análise dos resultados e as conclusões obtidas no estudo, a fim de atender aos objetivos da pesquisa. O trabalho está estruturado em seis seções: introdução, controle social, transparência e acesso à informação, metodologia, resultados e conclusão.

2 O CONTROLE SOCIAL

O sistema brasileiro de controle das contas públicas é previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu art. 70:

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

A Constituição Federal destaca o controle externo como competência exclusiva do Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias estaduais e Câmaras municipais), com auxílio dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos gestores públicos. O controle interno trata-se de unidade dentro da própria administração, com atuação de forma preventiva, em prol da regularidade da gestão e em apoio aos órgãos de controle externo (BARRETO, 2014).

Em uma cartilha de orientação para a participação dos cidadãos na gestão pública, elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2010, p. 9), controle social é definido como “[...] a participação do cidadão na gestão pública, um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.” Observa-se, assim, a importância de a sociedade fiscalizar, monitorar, controlar, influenciar e contestar as ações dos atos do administrador público, tornando o controle cidadão um forte mecanismo de combate à corrupção.

Guedes e Fonseca (2007) defendem a importância da participação popular nas decisões e acompanhamento das ações de governo, enfatizando que a participação da coletividade norteia os trabalhos desenvolvidos, proporcionando uma sociedade melhor para si. Uma nação construída sob a perspectiva do seu povo, com a sua participação, se torna capaz de suprir os desejos dos que vivem nela, tornando real o significado de democracia.

“O controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada” (CGU, 2010, p. 21). Desta forma, destacam-se as audiências públicas, as conferências, os portais da transparência e os próprios conselhos municipais como formas de atuação da sociedade junto ao poder público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) – também contribuiu com a fiscalização das contas públicas pela sociedade. As rigorosas normas para administrar as finanças obrigam os gestores a divulgar informações sobre a utilização de recursos, incrementando e estimulando a participação e controle democrático por parte da sociedade civil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como finalidade o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização (CASTILHO, 2014). A transparência, citada por Castilho (2014) como uma das finalidades da LRF, deve ser realizada com a participação da sociedade, com publicidade dos atos realizados pela administração pública e pleno exercício de controle, principalmente o controle cidadão, também assim chamado o controle social, garantindo realizações de audiências públicas em processos de elaboração de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, assim previsto no art. 48 da Lei (BRASIL, 2000).

Daí a ligação entre transparência e acesso à informação: a repartição pública obriga-se a tornar transparente todos os atos que a movimentam e a constituem, para garantir o acesso à informação por parte do cidadão.

3 A TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO

De acordo com Matias-Pereira (2014), transparência significa a propriedade de um corpo que deixa atravessar a luz e permite distinguir o que se encontra atrás dele, através da sua espessura. Isso significa que na administração pública, a transparência está ligada à forma lúcida e perceptível que os atos devem estar dispostos para que sejam observados pelos membros de uma sociedade.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) já dispunha de legislação quanto à divulgação dos atos da administração pública, trazendo em seu art. 37 o seguinte texto:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar no-

mes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Nota-se a importância da ênfase dada pela Constituição à publicidade fundamentada na transparência pública e principalmente no caráter educativo, informativo e de orientação social.

A transparência é um dos princípios da LRF e a sua importância está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Dessa forma, garante-se ao cidadão o seu papel de fiscalizador e sua presença nas decisões das ações governamentais, permitindo à sociedade o conhecimento das contas públicas e um controle social efetivo (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Além disso, a transparência promove um espírito crítico ao cidadão, estimulando-o à cobrança, à fiscalização e à exigência de uma gestão responsável. Assim, cabe ao Estado a responsabilidade de garantir aos cidadãos o direito ao acesso a essas informações. Informações estas que devem ser amplas, sem restrições e tempestivas.

A Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009) introduziu significativas alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

O grande desafio desta lei para a administração pública é assegurar o pleno conhecimento das finanças públicas, fazendo com que as informações estejam dispostas ao cidadão. Os municípios com menos de 50 mil habitantes são os mais desafiados pela lei, que devem publicar as informações quanto às despesas e re-

ceitas públicas em tempo real em seus sítios na internet. A obrigatoriedade se deu a partir de maio de 2013 (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Outra ação importante no sentido de dispor as informações do órgão público foi a Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), que regula o acesso à informação com o objetivo principal de efetivar o direito previsto na Constituição, de que “todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos, além de informações do seu interesse pessoal, aquelas de interesse coletivo.” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 156). Essa lei permite grande fortalecimento dos instrumentos de controle da gestão pública, maior participação popular e controle social. Antes da sua aprovação, existia uma legislação dispersa, de forma parcial, inserida em outras leis, que tratavam do direito ao acesso.

Desta forma, vale salientar a importância que a legislação brasileira traz para a transparência dos atos públicos para efetivar a participação da coletividade nas decisões tomadas pelos gestores, atribuindo-lhe o papel de fiscalização, construção, criticidade e controle.

4 A ERA DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A cada evolução na sociedade, uma nova conquista. Hoje, a humanidade vive na era digital, das informações em tempo real, das redes de computadores, dos sistemas de informação, isto é, a era da informação segura, rápida e globalizada. O setor público não fica de fora, sendo um dos responsáveis pela implantação de sistemas de fiscalização e arrecadação de recursos, trazendo para si a responsabilidade de manter tais informações disponíveis para o principal fiscal das contas públicas: o cidadão.

Os órgãos públicos dispõem hoje de sistemas de contabilidade, de arrecadação de tributos, de licitações, de pessoal (folha de pagamento, contracheque, ponto eletrônico), de controle interno, dentre outros. Além destes sistemas, o Estado utiliza a rede para se aproximar do cidadão. Como defende Lima (2014, p. 116), “assim como as empresas, os órgãos governamentais utilizam seus sítios na internet para divulgar ações e serviços, esclarecer normas, recolher críticas e sugestões e comunicar-se com a opinião pública”.

O município é o ente público governamental da Federação que está mais próximo da população e que conseqüentemente se torna o mais cobrado e fiscalizado.

Além dos mecanismos tradicionais para o exercício do controle cidadão, tais como audiências públicas, participação em conselhos municipais e conferências, a administração pública dispõe de portais da transparência, meios eletrônicos vindos da revolução na informática, que deve trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública, fortalecendo a democracia e valorização das noções de cidadania (CGU, 2010).

Como visto anteriormente, as Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação compulsam a divulgação de dados e documentos que tratam da gestão orçamentária e financeira, programas, prestação de contas e outras informações de natureza pública. Essa preocupação com a transparência da gestão fiscal intensificou sua ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, assegurando o pleno conhecimento em tempo real (BRASIL, 2000).

O conceito de prestação de contas está deixando de ser restrito à fiscalização de técnicos e passando ao acompanhamento simultâneo da gestão pública pela sociedade.

A Lei de Acesso à Informação também fixa que as entidades públicas devem divulgar em local de fácil acesso, em sítios oficiais da rede mundial de computadores, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custeados, estabelecendo requisitos para os sítios oficiais na internet, tais como ferramenta de pesquisa de conteúdo objetiva e clara, possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, garantias de autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso, locais e instruções que permitam ao interessado se comunicar, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão responsável pelo sítio e medidas de acessibilidade do conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2011).

Nota-se que nas leis brasileiras está claro que a transparência é um direito dos cidadãos e um dever dos gestores públicos, dando o primeiro passo para colaboração dos cidadãos, visto que somente há participação se houver informação transparente para que seja debatida, analisada e controlada.

Portanto, no Brasil, a cidadania digital ainda dá seus primeiros passos, porém já mobiliza e sensibiliza a opinião pública, intensificando a participação dos cidadãos e fortalecendo a democracia.

5 METODOLOGIA

No que diz respeito aos objetivos, é uma pesquisa descritiva, cujos fatos são observados, analisados e interpretados, sem interferência do pesquisador. Na descrição, o investigador obtém informações sobre o que deseja pesquisar, descrevendo os fatos e fenômenos de uma determinada realidade (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto ao problema e à forma de abordagem, foi realizada uma pesquisa teórico-empírica, que pontua com dados coletados as abordagens teóricas, caracterizando-se como quali-quantitativa. Foram consultadas duas fontes de dados: os municípios de Icapuí-CE e o sítio do município. Assis (2010), ressalta que esta abordagem traduz em números as opiniões e informações coletadas, complementadas com descrição, interpretações de fenômenos e atribuições de significados, utilizando-se de instrumentos bibliográficos, como livros, artigos científicos, monografias, sítios e pesquisa de campo, com coleta de dados e observação, enriquecendo ainda mais a pesquisa na busca de respostas para o problema.

A pesquisa realizada com os municípios da cidade de Icapuí-CE foi constituída por quinze entrevistas, foram consultados cinco membros de cada uma das três associações de moradores legalmente regularizadas, pessoas de diversos níveis sociais, culturais e acadêmicos, dos distritos da cidade. As três associações foram escolhidas por serem dos três distritos do município: Ibicuitaba, Manibu e Icapuí-sede; e as cinco pessoas de cada uma, por fazerem parte da mesa diretora das mesmas.

O instrumento de coleta de dados foi do tipo questionário (Anexo I), composto por dez perguntas, sendo nove fechadas e uma aberta. Para Assis (2010), questionário é um instrumento de coleta de dados elaborado pelo pesquisador por meio de uma linguagem simples e direta e preenchido pelo informante.

A coleta de dados no sítio do município foi executada com preenchimento de um roteiro elaborado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), composto por vinte questões, adotados como escala de mensuração os critérios utilizados por Pires et al. (2013) apud Souza (2014), que permitiram análise da transparência da gestão do município de Icapuí, com atribuição de pontos para cada um dos níveis de resposta, conforme Quadro 1, e permitindo uma análise da transparência do governo municipal.

Quadro 1: Critérios para avaliação dos quesitos

Resultados	Descrição	Pontos atribuídos
Sim	Para quesitos atendidos	2
Parcial	Para quesitos compostos por mais de um parâmetro, sem que todos fossem atendidos	1
Não	Para quesitos não atendidos	0

Fonte: Adaptado de Pires et al. (2013) apud Souza (2014).

A metodologia adotada pelo TCE-RS, estabelece:

1) Poderes Executivos que adotam as “melhores práticas” entre aqueles cujos municípios têm população superior a 10 mil habitantes são os que alcançaram percentual $\geq 90\%$ de cumprimento, de 19 dos 20 quesitos do levantamento, excetuando-se o relativo à adoção de medidas para garantir atendimento aos usuários portadores de necessidades especiais (quesito de nº 19);

2) Poderes Executivos que adotam “boas práticas” para municípios com menos de 10 mil habitantes o cumprimento das questões:

2.1) O sítio do município possui dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (questão 13);

2.2) O sítio do município possui publicação de “perguntas e respostas” mais frequentes (questão 14);

2.3) O sítio do município possui instrumento normativo local que regulamente a LAI (questão 20).

A análise dos dados foi realizada mediante utilização de técnicas de estatística descritiva, como gráficos, tabelas e medidas.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo será destinado à apresentação dos resultados obtidos através da análise no sítio do governo municipal e da coleta de dados junto aos municípios da cidade de Icapuí.

6.1 Análises do sítio do governo municipal

A análise no sítio da prefeitura foi feita no dia 29 de setembro do ano de 2018, com o uso do roteiro elaborado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e da escala de mensuração elaborada por Pires et al. (2013) apud Souza (2014), obtendo assim os seguintes resultados:

Quadro 2: Quesitos avaliados com pontuação

O sítio do município	Respostas	Pontos
1) Apresenta indicação clara à Lei de Acesso à Informação? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 5º)	Sim	2
2) Possui meios de solicitação de informações? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 5º)	Sim	2
3) Possui Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 9º, inciso I)	Sim	2
4) Apresenta informações sobre suas competências? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, I)	Sim	2
5) Apresenta informações sobre a estrutura organizacional? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, I)	Sim	2
6) Apresenta o endereço da(s) unidade(s)? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, I)	Sim	2
7) Informa o(s) número(s) de telefone(s) da unidade? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, I)	Sim	2
8) Informa o horário de atendimento? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, I)	Sim	2
9) Apresenta informações relativas a repasses ou transferências de recursos? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, II e III)	Sim	2
10) Apresenta informações sobre as despesas realizadas? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, II e III)	Sim	2
11) Apresenta informações sobre licitações, editais e resultados dos certames? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV)	Sim	2
12) Apresenta informações sobre contratos celebrados? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV)	Sim	2
13) Apresenta dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, V)	Parcial	1
14) Apresenta publicação de “Respostas e Perguntas” mais frequentes? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, VI)	Sim	2

Quadro 2: Quesitos avaliados com pontuação (continuação)

O sítio do município	Respostas	Pontos
15) Possui ferramenta de pesquisa? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 3º, I)	Sim	2
16) Permite gravação de relatório em formato eletrônico? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 3º, II)	Parcial	1
17) Há indicação de data da informação? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 3º, VI)	Sim	2
18) Há indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 3º, VII)	Não	0
19) Adotou medidas para garantir o acesso a conteúdos previstos pela Lei de Acesso à Informação por pessoas com deficiência? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, § 3º, VIII)	Não	0
20) Possui instrumento normativo local que regulamente a Lei de Acesso à Informação? (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 42)	Não	0
	Total	32

Fonte: Adaptado de TCE-RS (2012).

Quadro 3: Escala utilizada

Resultado	Descrição	Pontos atribuídos
Sim	Para quesitos atendidos	2
Parcial	Para quesitos compostos por mais de um parâmetro, sem que todos fossem atendidos	1
Não	Para quesitos não atendidos	0

Fonte: Adaptado de TCE-RS (2012).

Observando os resultados encontrados com a análise do sítio do governo municipal, é perceptível a grande contribuição que ele tem dado à população, com a disponibilidade de informações para o exercício do controle social.

Cumprindo a Lei Federal nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), em seu art. 5º, que diz ser “dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, o município faz a apresentação clara da LAI, com a existência de meios ao cidadão para solicitação de informação, a estrutura organizacional, o link de “perguntas e respostas” e a ferramenta de pes-

quisa, trazendo pontos fortes de interação entre os internautas e a prefeitura como mecanismos de primeiro contato entre as partes.

A referida lei, em seu artigo 8º, diz que:

Art. 8o É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2o Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3o Os sítios de que trata o § 2o deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

Assim, o sítio mostra o endereço das unidades orçamentárias com telefone de contato, horário de funcionamento, competências e o gestor de cada uma delas, para ter acesso a outras informações que não estejam presentes no sítio ou se aprofundar nas que existem.

Outros pontos que merecem destaque são as informações sobre os contratos celebrados entre a prefeitura e os credores, as receitas, os repasses e as transferências de recursos, as licitações realizadas, os empenhos, as liquidações e os pagamentos das despesas ordenadas, as informações sobre a folha de pagamento dos servidores, com lotação por secretaria e por vínculo, salário bruto e salário líquido, portarias, convênios e conselhos do município.

Apresenta também a listagem dos veículos que pertencem à frota, com discriminação da placa, o modelo e a secretaria a qual ele pertence, seja ele próprio, doado, cedido ou locado.

Todos esses dados estão bem explícitos e de fácil acesso, atualizados e datados diariamente, cumprindo a exigência da LAI.

Apesar do leque de informações, o sítio apresenta parcialmente dados sobre o acompanhamento de projetos e obras e nem em todos os dados há a permissão para a gravação de relatório em formato digital. Além disso, não há adoção de medidas de acesso para as pessoas com deficiência, nem local com instruções para contato com o responsável pelo sítio.

O art. 42 da Lei Federal nº 12.527/2011 diz que o “Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação”. No sítio da prefeitura não há nenhuma legislação que trata sobre a regulamentação da referida lei, descumprindo a exigência da lei federal.

O município de Icapuí, de acordo com o levantamento do último censo demográfico, apresenta uma população de 18.392 habitantes (IBGE, 2018). Para esse tamanho de população, deve atingir 90% das questões analisadas para atender às melhores práticas de transparência. Analisando a pontuação do município,

tendo como referência a escala de mensuração elaborada por Pires et al. (2013) apud Souza (2014) e a classificação atribuída pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, observa-se que o sítio do executivo municipal obteve a pontuação de 32, da pontuação máxima de 38, correspondendo ao atendimento de 75% dos quesitos investigados; assim, não atendendo à classificação “melhores práticas”.

Fazendo outra análise, caso o município possuísse menos de 10 mil habitantes, ele deveria cumprir os seguintes quesitos:

- a) O sítio do município possui dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (questão 13);
- b) O sítio do município possui publicação de “perguntas e respostas” mais frequentes (questão 14);
- c) O sítio do município possui instrumento normativo local que regula-mente a LAI (questão 20).

Como visto no resultado apresentado no Quadro 2, o município obteve respostas como “parcial”, “sim” e “não”, respectivamente, também não atendendo à classificação “boas práticas” atribuída pelo TCE do Rio Grande do Sul.

No tópico a seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa realizada com os municípios.

6.2 Resultados da pesquisa realizada com os municípios

Quanto à pesquisa realizada com as três associações de moradores, especificamente as representativas dos três distritos do município, inicialmente foram solicitadas informações sobre o sexo, a faixa etária, a renda familiar e o estado civil dos questionados, com objetivo de saber o perfil socioeconômico dos mesmos, sendo o resultado apresentado na Tabela 1:

Tabela 1: Perfil socioeconômico dos questionados

Sexo		Faixa etária			Renda familiar bruta			Estado civil	
Mas.	Fem.	Até 21 anos	Entre 21 e 40 anos	Acima de 40 anos	Até R\$ 954,00	Entre R\$ 954,00 e R\$ 2.862,00	Acima de R\$ 2.862,00	Solteiro(a)	Casado(a)
04	11	03	05	07	12	03	0	04	11
26,67%	73,33%	20%	33,33%	46,67%	80%	20%	0	26,67%	73,33%

Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Analisando os dados da Tabela 1, verifica-se que a maioria dos entrevistados são mulheres, representando 73,33% (n = 11) do total, estão em uma faixa etária acima de 21 anos, 80% (n = 12) recebem até um salário mínimo, e onze dos quinze apresentam estado civil como casado.

Observa-se que a população feminina é mais presente nas associações comunitárias, um público mais adulto e mais carente, casadas, com renda familiar de um salário mínimo.

Buscando saber a participação dos icapuienses em audiências públicas ou conselhos municipais, a primeira questão trouxe o seguinte texto: “Você já participou de alguma audiência pública ou conselho municipal?” Dos questionados, 47% (n = 07) responderam que sim, enquanto 53% (n = 08) disseram que não. Os resultados revelam um equilíbrio; contudo, predomina a ausência dos cidadãos nas audiências públicas e conselhos municipais.

A segunda pergunta teve como objetivo saber o nível de participação na fiscalização da administração pública municipal, em uma escala de 0 (zero) a 5, sendo zero correspondente a nenhuma e cinco a muita (Tabela 2).

Tabela 2: Nível de participação na fiscalização

Frequência	0	1	2	3	4	5
Respostas	4	2	3	3	2	1
Percentual	26,67%	13,33%	20,00%	20,00%	13,33%	6,67%

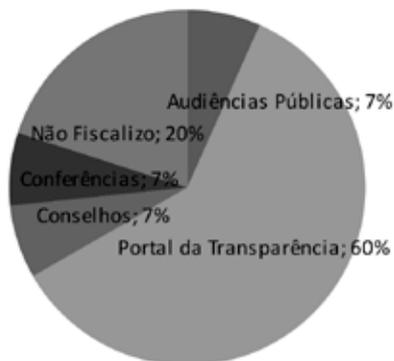
Legenda: Valores da frequência: 0 corresponde a nenhuma e 5 a muita.

Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Observa-se que o grau de participação dos municípios na fiscalização da administração é insatisfatório, sendo um problema para o exercício efetivo do controle social, demonstrando a falta de interesse e descrença dos mesmos.

O terceiro questionamento buscou saber dos municípios, caso eles fiscalizassem a gestão fiscal do município, qual o mecanismo mais utilizado. Assim, 20% (n = 03) afirmaram que nunca fiscalizaram a gestão do município, 6,67% (n = 01) responderam audiências públicas, 60% (n = 09) portal da transparência, 6,67% (n = 01) conselhos municipais e 6,67% (n = 01) conferências, como demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Mecanismos de fiscalização



Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Percebe-se a predominância dos portais da transparência como método de fiscalização utilizado pelos icapuienses, recurso esse proporcionado pela era digital.

Quando foram indagados sobre o nível de transparência da administração municipal, os municípios, em sua maioria revelaram que consideram satisfatória, 33,33% responderam que é ótima, seguidos por 33,33% que avaliaram como bom (Tabela 3).

Tabela 3: Nível da transparência da administração municipal

Nível	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Respostas	5	5	3	2	0
Percentual	33,33%	33,33%	20,00%	13,33%	0%

Legenda: Valores da frequência: 0 corresponde a nenhuma e 5 a muita.

Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Este resultado fundamenta o cumprimento do papel da gestão em deixar transparentes as informações para a população.

No tocante ao acompanhamento das sessões da Câmara Municipal, em uma escala de 0 (zero) a 5, apresenta-se o que consta na Tabela 4.

Tabela 4: Nível de acompanhamento das sessões da Câmara

Frequência	0	1	2	3	4	5
Respostas	0	2	3	3	5	2
Percentual	0%	13,33%	20,00%	20,00%	33,33%	13,33%

Legenda: Valores da frequência: 0 corresponde a nenhuma e 5 muita.

Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Observa-se que o acompanhamento das contas públicas e o controle social é considerado razoável. Parte dos icapuienses é interessada em se manter informada do que ocorre no município, do que se arrecada, em que se gasta, as previsões de receitas e despesas, projetos e outras demandas que são discutidas na câmara de vereadores.

Em relação ao nível de importância atribuído ao processo de fiscalização da administração pública municipal, observa-se que os entrevistados sabem da importância de acompanhar o que acontece com os recursos que entram no município, mas infelizmente a maioria não busca esse acompanhamento, como se vê na Tabela 5.

Tabela 5: Nível de importância do processo de fiscalização

Frequência	0	1	2	3	4	5
Respostas	1	0	0	0	0	14
Percentual	6,67%	0%	0%	0%	0%	93,33%

Legenda: Valores da frequência: 0 corresponde a nenhuma e 5 muita.

Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Quanto à questão “Você já solicitou informações ou conhece alguém que já buscou informações junto à prefeitura acerca das receitas e despesas do município?”, dentre os interrogados, 60% (n = 09) responderam que já solicitaram ou conhece alguém que se interessou em saber o quanto entrou e saiu dos cofres públicos municipais; contudo, 40% (n = 06) afirmaram que não. Apesar de não ser um resultado expressivo, o município apresenta pessoas interessadas em saber como estão sendo administrados os recursos públicos.

Ao se perguntar se os icapuienses sabiam da existência de um portal da

transparência no sítio da prefeitura, dez responderam que sim, os outros cinco disseram que não tinham conhecimento da existência do portal.

O questionamento “Como considera o seu nível de conhecimento das leis que asseguram a participação do cidadão na administração pública, tais como Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e de Acesso à Informação?”, por sua vez, revelou que existe uma distribuição equitativa na respostas dos entrevistados. Mas mesmo assim, a maioria possui um nível de conhecimento bom, mesmo que sendo o básico que cada um dispõe.

Tabela 6: Nível de conhecimento das leis que tratam do acesso à informação

Frequência	0	1	2	3	4	5
Respostas	3	1	3	2	3	3
Percentual	20%	6,67%	20%	13,33%	20%	20%

Legenda: Valores da frequência: 0 corresponde a nenhuma e 5 a muita.

Fonte: Pesquisa realizada com os municípios de Icapuí no período 26/09 a 04/10 de 2018.

Quanto à “importância do próprio cidadão saber como está sendo aplicação do dinheiro público e o que é controle social”, dos questionados, quatro responderam e outros onze não responderam, pressupondo assim que estes não souberam responder. Os conceitos apresentados foram: “Controle social é a fiscalização do dinheiro da prefeitura”; “É o processo de fiscalização das contas públicas através do portal da transparência”; “São as reuniões e fiscalizações através dos conselhos”; e “São as fiscalizações dos órgãos públicos através do portal da transparência”. Pela quantidade dos que responderam, vê-se que existe a prática do controle social, mas não se sabe o que ele significa – o mesmo que fazer aquilo que não se sabe o que é. Por outro lado, os que responderam apresentam um bom grau de conhecimento sobre o que está em estudo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o comportamento da administração municipal e dos cidadãos da cidade de Icapuí-CE quanto à fiscalização e acompanhamento das ações públicas frente ao princípio da transparência e à execução do controle social na era digital, utilizando-se de instrumentos bibliográficos e coleta de dados, por meio de um questionário aplicado aos cidadãos em estudo e uma análise no sítio eletrônico da prefeitura.

Constatou-se que a Prefeitura de Icapuí apresenta uma ferramenta importante de transparência da gestão fiscal do município, através do portal existente no sítio da mesma. A administração pública municipal busca tornar transparente a gestão, promovendo o acesso às informações pela internet, adaptando-se à era digital.

Por outro lado, a pesquisa demonstrou que o governo municipal deixa a desejar no que tange à lei de regulamentação do acesso à informação, pois até o momento não há legislação municipal sobre o assunto.

Outro ponto relevante observado é com relação à atualização temporal das informações postadas, como também de dados mais completos para acompanhamento das obras, programas, ações e projetos do governo. Destaca-se ainda a falta, no sítio eletrônico da prefeitura, de acesso aos conteúdos previstos pela LAI para pessoas com deficiências.

Pelo uso da escala de mensuração elaborada por Pires et al. (2013) apud Souza (2014) e a classificação atribuída pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, o município não atingiu a classificação de “melhores práticas” de gestão, obtendo apenas 75% de uma meta mínima de 90%, assim como não atingiria se possuísse uma população de até 10 mil habitantes, sendo um problema a ser analisado pelos gestores.

Assim, recomenda-se ao município criar um portal eletrônico para deficientes visuais, criar a ferramenta de “perguntas e respostas”, bem como regulamentar junto à Câmara Municipal a Lei de Acesso à Informação, enriquecer o portal com informações sobre as obras e projetos realizados e indicar os canais que permitam comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio.

Quanto aos municípios icapuienses, não houve ainda o despertar da maioria em participar de forma efetiva da administração da cidade, buscando se informar sobre os recursos que entram nos cofres públicos e para onde são destinados.

Acreditam que a internet trouxe sim benefícios para o controle social devido ao acesso e à disposição de informações em tempo real, visto que mesmo não sendo realizado de forma efetiva, o controle cidadão é exercido principalmente por meio do portal da transparência do município.

Muitos conhecem um pouco ou mesmo não conhecem as leis que asseguram a participação na gestão do município; a maioria desconhece o significado de controle social. Uma parte da população busca saber o que acontece no município, o que entra e o que sai de recurso, procura assistir às sessões da Câmara, portal da transparência, participam de conselhos municipais, discutem as prioridades em sua comunidade, visto que são membros de associações de moradores, mas não sabem que aquilo que estão fazendo é o efetivo controle social, assegurado por lei. Assim, sugere-se que sejam esclarecidos o conceito e o papel do controle nas repartições públicas, como em escolas, postos de saúde, secretarias e nos próprios conselhos municipais, com oficinas e palestras sobre o tema.

Portanto, o controle social no município de Icapuí está em fase de desenvolvimento, com o apoio dos mecanismos de acesso à informação no portal da transparência no sítio da prefeitura.

REFERÊNCIAS

ASSIS, M. C. **Metodologia do trabalho científico**. [S. l.: s. n.], 2010. Disponível em: <https://bit.ly/38HBNq0>. Acesso em: 8 ago. 2018.

BARRETO, C. W. M. O Tribunal de Contas do estado: papel e funcionamento. **Controle Cidadão**, Fortaleza, n. 3. p. 35-46, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2S01HyG>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2009.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011.

CASTILHO, N. M. Os Tribunais de Contas e a boa gestão pública da política fiscal. **Controle Cidadão**, Fortaleza, n. 5, p. 67-79, 2014.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: CGU, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/36ppbCo>. Acesso em: 14 ago. 2018.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temap**, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013.

GERHARDT, T. E. SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GUEDES, Á. M.; FONSECA, F. C. P. **Controle social da administração pública**: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Unesp, 2007.

IBGE. **[Icapuí]**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2O75E3h>. Acesso em: 26 out. 2018.

LIMA, L. H. As novas tecnologias e as contas públicas. **Controle Cidadão**, Fortaleza, n. 8. p. 115-127, 2014.

LUCAS, H. C. **Tecnologia da informação**. 13. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle de contas e transformação da administração pública. **Controle Cidadão**, Fortaleza, n. 10. p. 144-159, 2014.

SOUZA, A. M. S. **Transparência na gestão pública municipal**: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte à luz da Lei de Acesso à Informação. 2014. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

ANEXO I

Questionário de Pesquisa						
A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS NA ERA DA INFORMAÇÃO: CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL						
O objetivo desta pesquisa é de analisar o comportamento da administração pública municipal e dos cidadãos de Icapuí-Ce quanto à fiscalização e acompanhamento das ações públicas frente ao princípio da transparência e a execução do controle social na era digital. Assim, solicito o preenchimento deste questionário como instrumento de coleta para análise de resultados e conclusões da pesquisa.						
PERGUNTA	RESPOSTAS					
	SIM			NÃO		
1. Você já participou de alguma Audiência Pública ou Conselho Municipal?	0	1	2	3	4	5
2. Em uma escala de 0 a 5, sendo que ZERO corresponde a nenhuma e CINCO a muita, qual a frequência da sua participação na fiscalização da administração pública municipal?						
3. Caso você fiscalize a gestão fiscal do município, qual o mecanismo mais utilizado?	Audiências Públicas		Conselhos		Conferências	
4. Como você avalia o nível de transparência da administração pública municipal?	Ótimo		Bom		Regular	
5. Em uma escala de 0 a 5, sendo que ZERO corresponde a nenhuma e CINCO a muita, qual a frequência de acompanhamento das sessões da câmara municipal?	0	1	2	3	4	5
6. Qual o nível de importância que você atribui ao processo de fiscalização da administração pública municipal? Assinale considerando que ZERO corresponde a nenhuma e CINCO a muita.	0	1	2	3	4	5
7. Você já solicitou informações ou conhece alguém que já buscou informações junto a Prefeitura acerca das receitas e despesas do município?	SIM			NÃO		
8. Você tem conhecimento da existência do portal de transparência no site da prefeitura?	SIM			NÃO		
9. Como considera o seu nível de conhecimento das leis que asseguram a participação do cidadão na administração pública, tais como Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e de Acesso à Informação? Assinale considerando que ZERO corresponde a nenhum e CINCO a muito.	0	1	2	3	4	5
10. Sabendo da importância do próprio cidadão saber como está sendo aplicado o dinheiro público, o que é controle social?						

Modelo de papel de trabalho para auditar a acessibilidade de prédios públicos a pessoas portadoras de deficiência

Working paper model for auditing accessibility of public buildings to persons with disabilities

Gustavo Araújo de Morais¹

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo identificar quais disposições das normas de acessibilidade podem ser usadas como critérios de auditoria para a melhora da acessibilidade de escadas e elevadores de órgãos públicos por pessoas com deficiência. Para tanto, foram levantadas as principais disposições das normas de acessibilidade, a fim de construir listas de verificação de itens a serem analisados nos prédios. Os resultados encontrados demonstram que as listas de verificação construídas podem ser utilizadas como papéis de trabalho em uma auditoria, de modo que, após a sua utilização, é possível ao auditor identificar as principais falhas encontradas e fazer recomendações de como tornar o ambiente mais acessível. A presente pesquisa contribui no sentido de inserir o tema da acessibilidade no âmbito dos estudos relativos ao controle, visto que os estudos sobre acessibilidade no Brasil não estão associados à auditoria.

Palavras-Chave: Papel de trabalho. Acessibilidade. Prédios públicos.

ABSTRACT

This paper identifies which provisions of accessibility standards can be used as criteria to audit the accessibility of stairs and elevators of public agencies for persons with disabilities. For such, the main provisions of Brazilian accessibility standards were verified in order to build checklists of items to be checked in buildings. As a

¹ Bacharel em Contabilidade pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestrando em Contabilidade e Administração pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucape). Analista Judiciário do Conselho Nacional de Justiça. E-mail: gustavo.morais@cnj.jus.br

result, the study presented checklists whose items can be used as an audit criterion, so that, after use, the auditor can identify the main flaws found and make recommendations on how to make the environment more accessible. This study helps insert the concept of accessibility in control studies, since accessibility studies in Brazil are currently not associated with audits.

Keywords: Working paper. Accessibility. Public buildings.

Recebido: 04-10-2019

Aprovado: 23-01-2020

1 INTRODUÇÃO

O tema da acessibilidade ganhou evidência após as duas grandes guerras mundiais, momento em que houve um grande número de mutilados, o que aumentou significativamente a quantidade de pessoas com algum tipo de deficiência. Por consequência, o Estado passou a ter maior preocupação com a inclusão social dessas pessoas e a necessidade de ampará-las.

Cambiaghi (2007) destaca quais países foram os primeiros a elaborar normas relativas à acessibilidade:

- Estados Unidos: em 1961, foi aprovada a norma de especificações para a construção de edificações e facilidades de acesso e utilização por pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;
- Canadá: Nos anos 1990, surgiram as normas de acessibilidade, que estão incorporadas ao Código Nacional de Edificações do Canadá;
- Japão: a partir de 1973, foi incorporado ao âmbito governamental o conceito de meio físico acessível;
- Alemanha: em 1972, foi aprovada a norma “Residências para pessoas em cadeiras de rodas”, do Comitê Alemão de Normalização;
- Reino Unido: em 1978, foi aprovada a norma sobre código de boas práticas para o projeto de construção e de residências adequadas às pessoas com deficiência;
- Suécia: em 1980, foi publicado o Código Sueco de Construção, que considera as necessidades das pessoas com deficiência.

- No Brasil esse tipo de regulamentação surgiu mais tarde que nos países citados, pois só em 1985 foi produzida a ABNT NBR 9050 (norma produzida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT), que estabelece normas para garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência. A partir de então, diversas leis federais abordaram a questão da acessibilidade, como as listadas a seguir:
- Lei nº 7.405/1985: torna obrigatória a colocação do “Símbolo Internacional de Acesso” em todos os locais e serviços que permitam sua utilização por pessoas portadoras de deficiência e dá outras providências;
- Lei nº 7.853/1989: dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes e dá outras providências;
- Lei nº 8.899/1994: concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual;
- Lei nº 10.048/2000: dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica e dá outras providências;
- Lei nº 10.098/2000: estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências;
- Lei nº 11.126/2005: dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia;
- Lei nº 13.146/2015: institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Além das leis citadas, ressalta-se que em 2008 o Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com deficiência, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008, sendo posteriormente promulgado pelo Decreto Presidencial nº 6.946/2009. Portanto, o Brasil se comprometeu a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência,

sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência, adotando, para tanto, todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza necessárias para realização dos direitos reconhecidos na citada convenção.

Tendo por base apenas esse arcabouço de normas, a atividade de controle interno e externo já poderia atuar no sentido de verificar o cumprimento da legislação por parte dos seus jurisdicionados. Porém, de modo expresso, a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispôs que “na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controle interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes” (BRASIL, 2015).

Assim, o Estatuto da Pessoa com Deficiência determinou que é dever dos órgãos de controle realizar trabalhos no sentido de verificar se os direitos das pessoas com deficiência estão sendo respeitados.

Um dos instrumentos de fiscalização utilizados pelos órgãos de controle é a auditoria. Segundo as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), a auditoria do setor público pode ser descrita como “um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis” (INTOSSAI, 2013).

Além dessa definição, as ISSAI também esclarecem que, em geral, as auditorias do setor público podem ser classificadas em um ou mais de três tipos principais: auditorias de demonstrações financeiras, auditorias de conformidade e auditorias operacionais (INTOSSAI, 2013, p. 4).

As auditorias financeiras são voltadas à avaliação de relatórios financeiros e não se aplicam à avaliação de acessibilidade.

As auditorias de conformidade são avaliações independentes para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. São realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada (INTOSSAI, 2003, p. 3).

Em síntese, se por um lado as pessoas com deficiência têm de ter seus direitos respeitados, por outro cabe aos órgãos de controle, por meio de seus instrumentos de fiscalização, como a auditoria, avaliar se os seus jurisdicionados estão cumprindo a legislação e fazer recomendações para que se adequem, caso não estejam.

1.1 Formulação do problema

Apesar de o Brasil ter ratificado e promulgado a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com deficiência, adotada pela ONU, obrigando-se a adotar todas as medidas previstas, não é raro encontrar reclamações sobre a acessibilidade por parte da sociedade quanto à existência de barreiras físicas, comportamentais ou tecnológicas.

É sob esse ponto de vista que se defende a ideia de que a acessibilidade de prédios de órgãos públicos deve ser melhorada e uma ferramenta que pode ser utilizada para isso é a atuação dos órgãos de controle interno e externo, por meio de suas auditorias.

Dessa forma, este estudo se propõe a identificar quais disposições das normas de acessibilidade podem ser usadas como critérios para auditar a melhora da acessibilidade de escadas e elevadores de órgãos públicos a pessoas com deficiência.

Para tanto, tem-se como base a seguinte pergunta: quais disposições das normas de acessibilidade podem ser usadas como critérios para auditar a acessibilidade de escadas e elevadores de órgãos públicos a pessoas com deficiência?

1.2 Acessibilidade de prédios públicos

Para identificar o referencial teórico a respeito da acessibilidade de prédios públicos, foram selecionados trabalhos acadêmicos empíricos constantes de bancos de monografias, dissertações e teses de universidades brasileiras, bem como artigos científicos publicados em periódicos científicos nacionais.

Para realizar esta busca, foram utilizadas combinações das palavras-chave “acessibilidade” e “prédios públicos” (além de suas correspondentes em inglês: *accessibility* e *public building*) nas seguintes bases de dados: Scielo e Google Scholar.

Dessa forma, foram selecionados apenas os artigos que apresentavam no título alguma referência sobre o assunto em análise. Então, foram lidos os resumos e selecionados aqueles que se propunham a fazer avaliação das condições de acessibilidade de prédios de uso público no Brasil.

Dos estudos selecionados, oito são artigos e dois são dissertações. Neles foram avaliados locais de grande circulação de pessoas, tais como escolas, uni-

versidades, edifícios residenciais, agências bancárias, pontos turísticos, unidades de saúde e estações de metrô.

Quanto aos aspectos metodológicos, notou-se, nesses estudos, que as técnicas de preenchimento de fichas de avaliação, aplicação de questionários, entrevistas, passeio acompanhado de uma pessoa com deficiência, roteiro de vistoria e levantamento métrico e fotográfico são muito comuns para realizar a avaliação da acessibilidade de prédios públicos.

Como resultado dos estudos selecionados, notou-se que as condições de acessibilidade são inadequadas nos locais avaliados. Os estudos selecionados são detalhados a seguir, de acordo com o ano de publicação.

Ferreira e Sanches (2004), ao avaliar as intervenções feitas com o objetivo de facilitar a acessibilidade de pessoas com deficiência realizadas na infraestrutura do campus da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), no estado de São Paulo, constataram que as intervenções realizadas não atendem às necessidades dos portadores de deficiência. Como metodologia, os pesquisadores fizeram, inicialmente, um mapeamento dos locais que oferecem serviços assistenciais à comunidade, então localizaram e identificaram os tipos de intervenção executados. Após isso, realizaram entrevistas com um grupo de portadores de deficiência física a fim de obter a opinião dessas pessoas sobre as adaptações realizadas.

Zeilmann e Ely (2005) se propuseram a fazer uma análise das condições de acessibilidade de uma agência bancária localizada na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Nesse trabalho, a metodologia utilizada foi a realização de vistoria, acrescida de um passeio acompanhado, aplicando, além disso, um questionário de avaliação. Os resultados dessa pesquisa demonstraram a existência de barreiras arquitetônicas, urbanísticas e de comunicação, que dificultam o uso desses locais por pessoas com deficiência.

O estudo de Bezerra et al. (2006) se propôs a avaliar o índice de acessibilidade de 18 prédios de uso público, utilizados para serviços, cultura, lazer e entretenimento, na cidade de Recife, capital de Pernambuco. Os autores utilizaram protocolos de avaliação estruturados com base nas leis vigentes e nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT. Como resultados, notou-se que os estabelecimentos bancários apresentaram maior acessibilidade dentre os espaços avaliados, quais sejam: bancos, restaurantes, shoppings, cinemas, museus e teatros. Em segundo lugar, os shoppings foram os que apresentaram melhor índice de acessibilidade. Essa pesquisa, porém, concluiu que os espaços analisados não

ofereciam em sua totalidade condições satisfatórias de mobilidade, acesso, utilização e comunicação dos usuários.

Ely et al. (2006) apresentaram um instrumento de avaliação desenvolvido pelo Ministério Público de Santa Catarina, denominado “planilhas técnicas”, que serve para avaliar as condições de acessibilidade espacial nas edificações. Tais planilhas foram utilizadas para a avaliação das condições de acessibilidade do Colégio de Aplicação da UFSC. Como resultado, os autores observaram que o colégio não está adequado para receber alunos com deficiência, porque o modo como estão concebidos os espaços faz com que esses alunos sejam dependentes da ajuda de terceiros, quando o ideal é que sejam incentivados a ter autonomia, segurança e conforto.

Frosch e Novaes (2006) observaram diversas barreiras e incompatibilidades ao analisar os requisitos de acessibilidade em dez edifícios residenciais multifamiliares, construídos na grande São Paulo. Para tanto, eles realizaram um levantamento métrico e fotográfico das principais barreiras arquitetônicas encontradas, como escadas, vão de acesso, degraus, elevadores e comunicação visual, segundo um roteiro de vistoria.

Sardá, Vanz e Pelissari. (2006), ao analisar as condições de acessibilidade de cinco escolas estaduais de ensino básico na cidade de Blumenau, Santa Catarina, utilizou como metodologia a avaliação pós ocupação, com levantamento fotográfico, observações e medições técnicas. Assim, os autores concluíram que as escolas analisadas não estão de acordo com o desenho universal.

Mendes (2009) apresentou um estudo teórico e empírico sobre a qualidade da acessibilidade para pessoas com deficiência visual em edificações de uso público em Brasília, como edifícios turísticos, agências bancárias e estações do metrô. Para tanto, a autora selecionou as edificações a serem avaliadas e construiu uma ficha de avaliação da edificação. Além disso, ela avaliou a percepção dos usuários com deficiência visual por meio de entrevistas e passeio acompanhado. Como resultados a pesquisadora concluiu que a acessibilidade para pessoas com deficiência visual nas edificações públicas de Brasília são as mínimas possíveis.

Siqueira et al. (2009) avaliaram as condições de acessibilidade de idosos e pessoas com deficiência física de unidades básicas de saúde (UBS) de 41 municípios com mais de 100 mil habitantes, totalizando uma amostra de 240 UBS com diferentes modalidades de atenção básica, os estados aos quais pertencem os 41 municípios citados são Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas, Pernambuco,

Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí. Os autores elaboraram um questionário padronizado que foi respondido pelos trabalhadores das UBS. Os resultados demonstraram que cerca de 60% das UBS foram classificadas como inadequadas para o acesso a esses pacientes e que a presença de degraus e a falta de corrimãos, rampas e banheiros adaptados para cadeirantes são uma constante.

Landim (2011) fez um estudo voltado à acessibilidade de pessoas com deficiência física em edificações de uso público em Fortaleza, Ceará, tais como espaços públicos e pontos turísticos. A metodologia adotada foi a seleção das edificações, entrevistas e o preenchimento de uma ficha de avaliação das edificações, baseada nas exigências da norma da ABNT NBR 9050:2004. A autora concluiu que nenhuma das edificações analisadas é considerada referência em acessibilidade, mas as construções com data de reforma ou construção anterior a 2004 atenderam bem aos requisitos.

Barbosa e Costa (2013), apesar de terem avaliado as condições de acessibilidade de uma edificação, não tiveram como objetivo principal fazer a avaliação de um local específico, mas apresentar um modelo para avaliação da acessibilidade em prédios públicos, por meio de um modelo multicritério, baseado na ótica de pessoas com deficiência inseridas no objeto de estudo, denominado de Método de Análise Hierárquica (AHP). O modelo foi integrado a um questionário para avaliar a acessibilidade de acordo com critérios colhidos na literatura científica. Por fim, os autores testaram o método empiricamente em uma edificação e concluíram que deveria ser priorizada a melhoria da acessibilidade na recepção, no auditório e no elevador.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

De acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 83), método é “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Segundo Kauark et al. (2010), este trabalho é uma pesquisa básica aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática. Quanto à abordagem, é uma pesquisa qualitativa; do ponto de vista dos objetivos, é uma pesquisa exploratória, pois objetiva uma maior familiaridade com o assunto, visto que a revisão de

literatura demonstrou que nenhum estudo que tratou do tema da acessibilidade no Brasil estava associado à perspectiva dos órgãos de controle.

Assim, para atingir o objetivo de identificar quais disposições das normas de acessibilidade podem ser utilizadas como critérios de auditorias a fim de tornar escadas e elevadores mais acessíveis a pessoas com deficiência, foram levantados os padrões de edificação definidos como acessíveis pelas normas da ABNT, em especial a NBR 9050:2004, a NBR 16537:2016 e a NBR 313:2007; então, tais padrões foram utilizados na construção de listas de verificação semelhantes às fichas de avaliação feitas nos trabalhos de Landim (2011), Mendes (2009), Bezerra et al. (2006) e Ely et al. (2006).

3 DISPOSIÇÕES DAS NORMAS DE ACESSIBILIDADE QUE PODEM SER USADAS EM AUDITORIAS

3.1 Escadas

No que toca à acessibilidade das escadas, preliminarmente, é importante que o usuário possa encontrar facilmente em qual pavimento ele está. Desse modo, a norma ABNT NBR 9050:2015 trouxe a seguinte disposição:

5.5.1.3. Nas escadas que interligam os diversos pavimentos, inclusive nas de emergência, junto às portas corta-fogo, deve haver sinalização tátil, visual e/ou sonora, informando o número do pavimento. A mesma informação deve ser sinalizada nos corrimãos (ABNT, 2015, p. 50).

Para fins de ilustração, as Figuras 1 e 2 mostram os exemplos de sinalização aos quais a norma se refere:

Figura 1: Sinalização de alto relevo, informando o número do pavimento



Fonte: Registro fotográfico realizado pelo autor (2019).

Figura 2: Sinalização em Braille, informando o número do pavimento



Fonte: Registro fotográfico realizado pelo autor (2019).

Assim, ao avaliar a acessibilidade de um prédio, o auditor deve, então, se perguntar se há sinalização tátil informando o número do pavimento tanto nas paredes quanto nos corrimãos.

Quanto aos degraus das escadas, ao usuário deve ser possível identificar

o fim de cada degrau onde ele está pisando, sendo necessária que a sinalização dos degraus tenha tamanho adequado, localização correta e cor contrastante com o piso. Para tanto, a norma de acessibilidade traz o tamanho e o tipo de contraste recomendável da seguinte forma:

5.4.4.2 Degraus de escadas

A sinalização visual dos degraus de escada deve ser:

- a) aplicada aos pisos e espelhos em suas bordas laterais e/ou nas projeções dos corrimãos, contrastante com o piso adjacente, preferencialmente fotoluminescente ou retroiluminado.
- b) igual ou maior que a projeção dos corrimãos laterais, e com no mínimo 7 cm de comprimento e 3 cm de largura (ABNT, 2015, p. 46).

Para tornar mais compreensível o conteúdo da norma, nas Figuras 3 e 4 são apresentados exemplos de sinalização de escada:

Figura 3: Sinalização lateral, no piso e no espelho, com 3×7 cm de tamanho



Fonte: ABNT (2015, p. 47).

Figura 4: Sinalização com comprimento total dos degraus fotoluminescente



Fonte: Sinalização de Trânsito (2019).

Assim sendo, ao examinar os degraus de uma escada, deve-se perguntar se a localização da sinalização está correta, se o tamanho é suficiente e se o contraste com o piso é adequado.

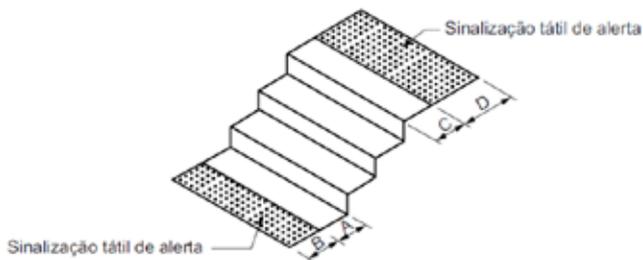
Além de sinalização em cada degrau, é necessário que o usuário saiba quando começa e quando termina a escada. Desse modo, as escadas devem conter uma sinalização tátil, que deve ser instalada no início e no término delas. Tal disposição se encontra na norma ABNT NBR 16537:2016, conforme a seguir:

6.4 Degraus, escadas e rampas

A sinalização tátil de alerta no piso deve ser instalada no início e no término de escadas fixas, com ou sem grelhas, degraus isolados, rampas fixas com inclinação (i) superior ou igual a 5% ($i \geq 5\%$), escadas e esteiras rolantes (ABNT, 2016, p. 11).

As Figuras 5 e 6 trazem exemplos de sinalização no início e no final das escadas:

Figura 5: Sinalização tátil de alerta no início e no final da escada



Fonte: ABNT (2016, p. 11).

Figura 6: Sinalização tátil de alerta no início e no final da escada, em contraste com o piso



Fonte: Degraus Car (2019).

Os corrimãos devem ser instalados em rampas e escadas, em ambos os lados, respeitando o dimensionamento adequado. Devem, ainda, estar firmemente fixados às paredes ou barras de suporte, de modo que não venham a se soltar quando o usuário apoiar o peso do seu corpo, além disso, devem ser contínuos,

para que não prejudique a vazão em caso de emergência, visto que uma interrupção no corrimão poderia engarranchar na roupa ou na alça de uma bolsa de alguém que estiver evacuando o prédio, por exemplo. Caso a escada tenha mais de 2,4 metros de largura, é necessário, também, um corrimão no meio da escada, de forma que este corrimão tenha ao menos 1,2 metro de cada lado.

A respeito desse assunto, a norma de acessibilidade trouxe as seguintes disposições:

6.9.2.1: Os corrimãos devem ser instalados em rampas e escadas, em ambos os lados, a 0,92 m e a 0,70 m do piso, medidos da face superior até o ponto central do piso do degrau (no caso de escadas) ou do patamar (no caso de rampas).

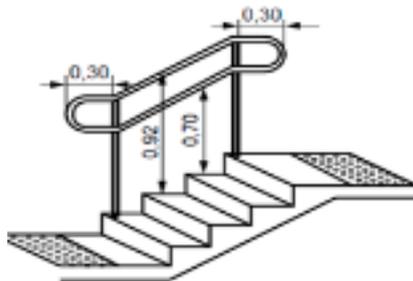
6.9.4. Quando se tratar de escadas ou rampas com largura igual ou superior a 2,40 m, é necessária a instalação de no mínimo um corrimão intermediário, garantindo faixa de circulação com largura mínima de 1,20 m

6.9.1 Os corrimãos podem ser acoplados aos guarda-corpos e devem ser construídos com materiais rígidos. Devem ser firmemente fixados às paredes ou às barras de suporte, garantindo condições seguras de utilização.

6.9.2.2 Os corrimãos laterais devem ser contínuos, sem interrupção nos patamares das escadas e rampas, e devem prolongar-se paralelamente ao patamar, pelo menos por 0,30 m nas extremidades, sem interferir com áreas de circulação ou prejudicar a vazão (ABNT, 2015, p. 63)

Para fins de ilustração, as Figuras 7 e 8 explicam o que foi disposto pela norma:

Figura 7: Corrimão acessível, respeitando o dimensionamento adequado



Fonte: ABNT (2015, p. 63).

Figura 8: Corrimão acessível contínuo no centro da escada



Fonte: Soluções Industriais (2019).

Ao examinar os corrimãos de uma escada, deve-se observar se eles estão presentes em ambos os lados, se estão firmemente fixados, se são contínuos, se há um corrimão intermediário para escadas maiores que 2,4 metros e se o dimensionamento está adequado.

De forma a consolidar os itens necessários para avaliar a acessibilidade em uma escada de um prédio de órgão público, foi elaborada uma lista de verificação que pode ser usada como papel de trabalho, conforme o Quadro 1:

Quadro 1: Lista de verificação para escadas

ESCADAS				
Item	Critério	Sim	Não	Não se aplica
Há sinalização tátil, visual e/ou sonora, informando o número do pavimento?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.5.1.3			
Nos corrimãos, há sinalização tátil, visual e/ou sonora, informando o número do pavimento?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.5.1.3			
Nos degraus, há sinalização visual nos pisos e espelhos em suas bordas laterais?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.4.2.			

Quadro 1: Lista de verificação para escadas (continuação)

ESCADAS				
Item	Critério	Sim	Não	Não se aplica
Nos degraus, a sinalização apresenta contraste com o piso?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.4.2.			
Nos degraus, a sinalização tem pelo menos 7 cm de comprimento e 3 cm de largura?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.4.2.			
Os corrimãos estão presentes em ambos os lados?	ABNT NBR 9050/2015, item 6.9.2.1.			
Os corrimãos estão firmemente fixados?	ABNT NBR 9050/2015, item 6.9.1.			
Os corrimãos são contínuos?	ABNT NBR 9050/2015, item 6.9.2.2.			
Há corrimão intermediário para escadas maiores que 2,4 metros?	ABNT NBR 9050/2015, item 6.9.4.			
Os corrimãos estão com o dimensionamento adequado?	ABNT NBR 9050/2015, item 6.9.2.1.			

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa (2019).

3.2 Elevadores

Os elevadores constituem verdadeiros instrumentos facilitadores da locomoção vertical nos prédios de órgãos públicos, principalmente para usuários com dificuldades de locomoção, pois, por meio deles, substitui-se o uso das escadas

Dessa forma, no que se refere à acessibilidade dos elevadores, preliminarmente, é importante que o usuário seja informado que ali existe um elevador, por meio de uma sinalização. Para tanto, a norma ABNT NBR 9050:2015 trouxe a localização em que deve constar a sinalização e os cuidados que ela deve ter, conforme a seguir:

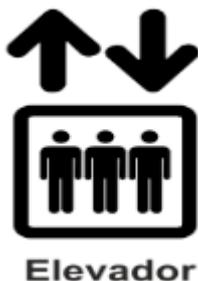
5.4.1 Sinalização de portas e passagens [...]

d) nas passagens a sinalização deve ser instalada na parede adjacente.

e) os elementos de sinalização devem ter formas que não agrideam os usuários, evitando cantos vivos e arestas cortantes (ABNT, 2015).

Assim, depende-se da norma que a sinalização relativa aos elevadores deve estar nas paredes adjacentes e não deve haver a possibilidade de machucar quem necessite colocar a mão nela. Para fins de ilustração, a Figura 9 mostra exemplo de sinalização a ser colocada na parede adjacente dos elevadores:

Figura 9: Pictograma para elevador



Fonte: ABNT (2015, p. 43).

Desse modo, deve-se avaliar se existe a sinalização de elevadores e se ela é segura para o usuário. No interior, o usuário precisará fazer uso dos botões que indicam os andares do prédio, sendo preciso que os botões sejam acessíveis para quem não pode enxergar. Sobre esse entendimento a norma de acessibilidade trouxe a seguinte disposição: “Painéis de chamada de elevadores e plataformas elevatórias devem ter informações em relevo e em Braille” (ABNT, 2015, p. 47).

Para melhor entendimento, a Figura 10 apresenta exemplo de botão acessível, em relevo e em Braille:

Figura 10: Botão de elevador em relevo e em Braille



Fonte: Lift Control System (2019).

Desse modo, deve-se avaliar se os botões são de fácil manuseio, possíveis de alcançar, se estão em alto relevo e se têm transcrição em Braille. Além disso, é preciso também uma sinalização sonora, a fim de indicar ao usuário com deficiência visual quando as portas estão abrindo ou fechando, se o elevador está subindo ou descendo e em qual andar ele se encontra no momento. Dessa forma, a norma de acessibilidade dispõe que “Um sinal audível no andar deve indicar a chegada da cabina, o mais tardar, quando for iniciada a abertura das portas” (ABNT, 2007, p. 11).

Outro aspecto a ser avaliado é a exatidão da parada da cabine do elevador em cada andar. Nesse sentido, o excesso de distância horizontal entre o elevador e o pavimento causa um desnível que pode atrapalhar o deslocamento dos usuários.

De modo semelhante, essa distância vertical entre o elevador e o pavimento causa uma espécie de degrau e tem de ser controlada, sob pena de se constituir em uma barreira física de locomoção para o usuário. Sobre tal assunto, a norma ABNT NBR 313:2007 definiu:

5.3.3.1. Em condições normais de funcionamento, a exatidão de parada da cabine do elevador em cada pavimento deve ser de ± 10 mm e deve ser mantida uma exatidão de nivelamento de ± 20 mm.

5.3.3.2 A distância horizontal entre a soleira do elevador e a so-

leira do pavimento não deve exceder 30 mm quando o elevador estiver parado com as portas abertas em qualquer pavimento (ABNT, 2007, p. 6).

Para ilustrar que foi disposto pela norma, a Figura 11 mostra exemplo de um elevador sem desnível e com distância horizontal adequada.

Figura 11: Elevador com exatidão de parada



Fonte: Alfabra (2019).

Assim, é necessário avaliar se há exatidão de parada da cabine do elevador com o pavimento do prédio, de modo a verificar o excesso de distância tanto horizontal quanto vertical.

Sobre as dimensões do elevador, que variam de acordo com a carga nominal (capacidade de carregar peso), o que foi disciplinado e consolidado pela ABNT NBR 313:2007 pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1: Dimensões mínimas para cabina de elevadores

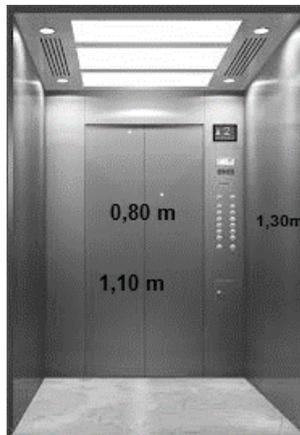
Tipo de cabina	Ancho / Largura mm	Profundidad / Profundidade mm	Carga nominal kg	Ancho libre mínimo de la puerta / Largura livre mínima da porta mm	Nivel de accesibilidad / Nível de acessibilidade	Observaciones / Observações	Figura (Ref.)	NOTA MERCOSUR / NOTA MERCOSUL
1	1 100	1 300	525	800	(1)	(a)	1	I
	1 100	1 400	600	800			1	II
	1 000	1 250	450	800			1	III*
2	1 500	1 500	975	1 100	(2)	(b)	2	
	1 200	2 200	1 200	1 100			1	IV
3	1 300	2 100	1 275	900	(3)	(c)	1	I
	2 100	1 300	1 275	1 100			3	I ^B
	1 100	2 100	1 050	800			1	III

Fonte: ABNT (2007).

Depreende-se da Tabela 1 que, no mínimo, o elevador deve garantir uma abertura de porta de 0,80 m, largura de 1,10 m, profundidade de 1,30 m, bem como suportar 525 quilos. Tais dimensões são importantes para todos os usuários, mas sobretudo para os usuários cadeirantes, pois eles dependem do espaço para realizar o giro da cadeira.

Para fins de exemplificação, a Figura 12 ilustra o que foi disposto pela norma:

Figura 12: Elevador com dimensões



Fonte: Significado dos Sonhos (2019).

Dessa forma, deve-se avaliar se o elevador tem as dimensões mínimas necessárias para que os usuários possam utilizá-lo com facilidade e com redução de esforço.

De forma a consolidar os itens a se avaliar ao realizar uma auditoria em um elevador de um prédio de um órgão público, foi elaborada uma lista de verificação que pode ser usada como papel de trabalho, como apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Lista de verificação para elevadores

ELEVADORES				
Item	Critério	Sim	Não	Não se aplica
Há sinalização tátil na parede adjacente, indicando a presença de elevador?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.1, “d”			
A sinalização tem formas que não agriçam os usuários, evitando cantos vivos e arestas cortantes?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.1, “e”			
Os botões do elevador estão em relevo?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.5.1			
Os botões do elevador têm transcrição em Braille?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.5.1			
Os botões do elevador são de fácil manuseio?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.5.1			
Os botões do elevador são possíveis de alcançar?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.5.1			
Há sinal audível indicando a chegada da cabine no andar?	ABNT NBR 9050/2015, item 5.4.3.1			
A distância horizontal entre o elevador e o pavimento é adequada? A distância horizontal entre a soleira do elevador e a soleira do pavimento não deve exceder 30 mm	ABNT NBR 9050/2015, item 5.3.3.2			

Quadro 2: Lista de verificação para elevadores (continuação)

ELEVADORES				
Item	Critério	Sim	Não	Não se aplica
O desnível entre o elevador e o pavimento é adequado? deve ser mantida uma exatidão de nivelamento de ± 20 mm	ABNT NBR 9050/2015, item 5.3.3.1			
As dimensões do elevador garantem ao usuário usá-lo com facilidade e redução do esforço? Deve ter abertura de porta de 0,80 m, largura de 1,10 m, profundidade de 1,30 m, bem como suportar 525 quilos.	ABNT NBR 313/2007, Tabela 1, página 4.			

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos resultados da pesquisa.

Os Quadros 1 e 2 sintetizam os itens relevantes a serem avaliados em uma auditoria. Eles foram escritos de maneira simplificada a fim facilitar um trabalho da equipe responsável pelo trabalho e, por isso, embora semelhantes, são diferentes das fichas de avaliação feitas nos trabalhos de Landim (2011), Mendes (2009), Bezerra et al. (2006) e Ely et al. (2006). Esses trabalhos, apesar de fazerem avaliações de acessibilidade de locais públicos, não são voltados ao trabalho de auditoria, uma vez que se trata de fichas de avaliação arquitetônica de uso geral, que não permitem estabelecer uma relação entre a situação encontrada e um critério e, então, emitir uma opinião sobre o objeto auditado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com as condições de acessibilidade ganhou maior ênfase após as duas grandes guerras mundiais, devido à grande quantidade de mutilados que resultaram desses conflitos.

No Brasil, essa preocupação teve um marco um pouco mais tardio, visto que só em 1985 foi criada a norma que estabelece diretrizes para garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência, qual seja: ABNT NBR 9050. No entanto, só em 2015, com a criação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, houve uma orientação expressa da lei no sentido de que os órgãos de controle interno e exter-

no, na realização de suas auditorias, devem observar o cumprimento das normas relativas à acessibilidade, incluindo, portanto, de forma inequívoca a atividade de controle no tema da acessibilidade.

Dessa forma, por meio de uma revisão de literatura, foi identificado que os estudos voltados à acessibilidade são alheios à área de auditoria do setor público, geralmente voltados à arquitetura, e que nesses trabalhos é comum a utilização de listas de verificação para fazer avaliação das condições de acessibilidade dos prédios.

Quanto às disposições das normas de acessibilidade, observou-se que elas podem ser usadas como critérios de auditoria e que podem contribuir para a melhora da acessibilidade de prédios de órgãos públicos. Para tanto, este estudo enfatizou apenas dois locais, quais sejam: escadas e elevadores.

Para cada local, foi construída uma lista de verificação diferente com a síntese dos itens que o auditor deve avaliar ao realizar a avaliação dos prédios, de forma que as citadas listas podem ser utilizadas como papéis de trabalho em uma auditoria.

Em termos gerais, a contribuição desta pesquisa consiste em inserir o tema da acessibilidade no âmbito dos estudos relativos ao controle. Além disso, sinaliza as auditorias como um instrumento de melhora da acessibilidade de prédios de órgãos públicos, de modo que, a partir das listas de verificação criadas, é possível verificar o cumprimento da legislação, apontar as principais falhas dos prédios e suas causas, informar sobre as necessidades de melhora, subsidiar recomendações para tornar o ambiente mais acessível, facilitar o monitoramento das recomendações e dar mais cidadania e qualidade de vida às pessoas com deficiência que usam as edificações.

Contudo, é importante ressaltar que existem limitações nesta pesquisa. Em primeiro lugar, ela não teve a intenção de exaurir todos os itens que podem se referir à avaliação de prédios de órgãos públicos, mas sim de sintetizar alguns itens importantes a serem avaliados. Assim, é possível que as listas de verificação criadas não contemplem todas as situações que podem ser encontradas nos órgãos públicos ou mesmo que, no caso concreto, não sejam capazes de subsidiar achados que agreguem valor, a depender do tipo de trabalho que o auditor está realizando. Tampouco, as listas criadas podem ser utilizadas de maneira isolada, pois, no caso concreto, o auditor deve fazer uso de outras técnicas a fim de dar mais robustez aos achados e credibilidade ao trabalho como um todo.

Além disso, os critérios definidos nas listas de verificação são mutáveis ao longo do tempo, de modo que posteriormente podem ocorrer alterações nas normas que vão deixar as listas de verificação defasadas.

Como proposta para pesquisas futuras, sugere-se que os estudos tragam outras técnicas para avaliar as condições de acessibilidade de prédios de órgãos públicos, tais como visitas, aplicação de questionários, entrevistas, passeio acompanhado de uma pessoa com deficiência etc. Recomenda-se que sejam empíricos e relatem trabalhos reais de auditoria em prédios de órgãos públicos, mostrando os problemas encontrados, as recomendações feitas e as melhorias constatadas em monitoramento.

REFERÊNCIAS

ABNT. **ABNT NBR 16537**: acessibilidade: sinalização tátil no piso: diretrizes para elaboração de projetos e instalação. Rio de Janeiro: ABNT, 2016.

ABNT. **ABNT NBR 313**: Elevadores de passageiros: requisitos de segurança para construção e instalação: requisitos particulares para a acessibilidade das pessoas, incluindo pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: ABNT, 2007.

ABNT. **ABNT NBR 9050**: Acessibilidade a edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2015.

BARBOSA, L. F. S.; COSTA, H. G. Acessibilidade em prédios públicos: uma ótica de pessoas com deficiência para formulação de um modelo multicritério. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., 2013, Niterói. **Anais [...]**. Niterói: [s. n.], 2013. p. 1-18.

BEZERRA, N. M.; SANTOS, C. S. A.; SILVA, C. B. A.; RAMOS, Z. J. C. Avaliação da acessibilidade em edificações de uso coletivo no Recife, PE. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2006, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: [s. n.], 2006. p. 1070-1077.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclu-

são da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/392kLmP>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CAMBIAGHI, S. **Desenho universal**: métodos e técnicas para arquitetos e urbanistas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

ELY, V. B.; DISCHINGER, M.; BRANDÃO, M.; LUZ, G. Avaliação das condições de acessibilidade especial no Colégio de Aplicação da UFSC. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2006, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: [s. n.], 2006. p. 2742-2751.

FERREIRA, M. A. G.; SANCHES, S. da P. Avaliação das adaptações realizadas na infraestrutura do campus da Ufscar segundo a percepção das pessoas portadores de deficiência física. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 10., 2004, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s. n.], 2004. p. 1-11.

FROSCH, R.; NOVAES, C. C. Análise dos requisitos de acessibilidade em edifícios residenciais. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2006, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: [s. n.], 2006. p. 1171-1180.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3174Pfy>. Acesso em: 6 out. 2018.

INTOSAI. **ISSAI 100**: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Viena: Intosai, 2013.

KAUARK, F. S; MANHÃES, F. C; MEDEIROS, C.H. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

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

LANDIM, C. B. P. **Avaliação da acessibilidade em edifícios públicos em Fortaleza.** 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011. 191 p.

MENDES, A. B. **Avaliação das condições de acessibilidade para pessoas com deficiência visual em edificações em Brasília:** estudo de casos. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009. 288 p.

SARDÁ, M.; VANZ, A.; PELISSARI, G. Avaliação das condições de acessibilidade de escolas estaduais de ensino básico em Blumenau, SC. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2006, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: [s. n.], 2006. p. 1341-1347.

SIQUEIRA, F. C. V.; FACCHINI, L. A.; SILVEIRA, D. S. da; PICCINI, R. X.; THUMÉ, E.; TOMASI, E.. Barreiras arquitetônicas a idosos e portadores de deficiência física: um estudo epidemiológico da estrutura física das unidades básicas de saúde em sete estados do Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 39-44, 2009.

ZEILMANN, S. M.; ELY, V. H. B. **Avaliação da acessibilidade especial em uma agência bancária.** Brasil – Maceió, AL. 2005. P.2193-2200. ENCONTRO NACIONAL SOBRE CONFORTO DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 8 p., 2005.

Abordagem constitucional dos tribunais de contas: uma análise acerca da evolução de suas competências para alcance da avaliação qualitativa

Constitutional approach of accounting courts: an analysis of their
competence evolution to reach qualitative evaluation

Bibiana Helena Freitas Camargo¹

RESUMO

Este artigo aborda a atuação e as competências dos tribunais de contas no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da estrutura do controle externo, levando em consideração a força normativa e a natureza jurídica das decisões emanadas. Apresenta-se como objetivo inicial investigar não somente o papel desempenhado pelo controle externo a partir de suas competências constitucionalmente definidas ao longo da história, verificando quais são as possibilidades de aperfeiçoamento e limites desse controle realizado pelos tribunais de contas, mas também verificar a ampliação de atribuições constitucionais, passando de um controle de contas *a posteriori*, de verificação da aplicação dos recursos, para um controle preventivo e concomitante, capaz de interferir a tempo na gestão dos recursos e, por conseguinte, na efetividade do gasto público.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Controle Externo. Competências Constitucionais. Efetividade do Gasto Público.

ABSTRACT

This paper addresses the performance and competence of accounting courts in Brazil based on the structure of external control, taking into account the normative force and the legal nature of their decision-making. The main objective is to instigate not only the role played by external control based on its constitutionally-defined

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com pós-graduação em Política e Representação Parlamentar (Cefor/Câmara dos Deputados). Atualmente, é diretora da Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e mestranda em Direito Constitucional na Universidade de São Paulo (USP). E-mail: bibianah.camargo@gmail.com

competences throughout history, verifying the possibilities for improvement and limits of this control, but also to verify the expansion of constitutional attributions, moving from *a posteriori* control of legal verification in resource expenditure to preventive and concomitant control, capable of interfering in the management of resources in time and, therefore, in the effectiveness of public spending.

Keywords: Accounting Courts. External Control. Constitutional Competences. Effectiveness of Public Spending.

Recebido: 13-12-2019

Aprovado: 13-02-2020

1 INTRODUÇÃO: CONCEITOS INICIAIS

É inevitável a assertiva de que o controle – de qualquer tipo – sempre existiu na vida em sociedade, já que é inerente à natureza humana a tendência ao abuso quando da incorporação de poder. No âmbito das instituições republicanas, tem-se no controle a perspectiva da diminuição da arbitrariedade no processo decisório e, como consequência, o fortalecimento da legitimidade de um governo democrático.

Sobre a importância do controle na sociedade, destacamos a memorável passagem de James Madison:

But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. A dependence on the people, is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions (MADISON, 2001)².

2 Em português, a passagem pode ser traduzida da seguinte forma: “Mas o que é o governo senão o maior dos reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens, não seriam necessários controle externo ou interno sobre os governos. Ao moldar um governo que deve ser administrado por homens, a maior dificuldade reside no seguinte: é necessário primeiramente capacitar o governo para controlar os governados; e, em seguida, forçá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primário que se exerce sobre o governo; mas a experiência também adverte para a necessidade de precauções auxiliares”.

O controle externo, nessa perspectiva de controle da sociedade, caracteriza-se pela atuação, de forma desvinculada, por parte de um poder ou órgão a outro poder que se está verificando. A dinâmica de controle de um poder ou órgão sobre outro remete à noção de tripartição dos poderes e ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Nesse sentido, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder como forma do convívio e organização estrutural da sociedade. Diversos autores ao longo da história teorizaram a respeito – desde Platão, em *A República*, de aproximadamente 380 a.C., com a descrição da pólis perfeita a partir da distribuição de funções. Sem delinear contornos específicos de como seria essa divisão, pode-se considerar Platão pioneiro no sentido de esboçar a desconcentração de poder a partir da divisão entre os entes da comunidade, ou seja, a cada pessoa caberia uma função social: aos guerreiros, caberia a proteção da cidade; aos magistrados, o governo; e aos mercadores, a produção e o comércio dos bens de consumo (PLATÃO, 2012, p. 54-61).

Na seqüência histórica, foi com Aristóteles, discípulo de Platão, em *A Política*, que houve uma divisão tripartite, com a ressalva de que não havia nesse momento a concepção de atribuição dos poderes a órgãos independentes e especializados. Nesse sentido, Aristóteles, na busca pelas formas de governo capazes de assegurar o que ele denomina felicidade coletiva, dividiu teoricamente entre funções (a) *deliberante*: responsável pelos negócios do Estado, que, por meio de uma assembleia de cidadãos, teria funções específicas, como decidir sobre guerra e paz e ser responsável pelas alianças e decretação de pena de morte; (b) *executiva*: que o filósofo atribui às magistraturas governamentais, responsáveis pelas deliberações sobre os negócios do Estado, ou seja, por executar as deliberações públicas; e (c) *judiciária*: atribuída aos que forem tratar da justiça, já que o autor considera o bem político indissociável do interesse público (ARISTÓTELES, 1998, p. 96-97).

Dentre os autores mais conceituais da separação de poderes, antes de adentrar na contribuição clássica de Montesquieu, cumpre ressaltar o legado de John Locke, fundador do empirismo – corrente da qual o conhecimento é extraído da experiência e da reflexão –, que trata da separação dos poderes na investigação do estado de natureza em *Segundo tratado do governo civil* (que Norberto Bobbio considera a primeira e mais completa formulação do Estado liberal). É importante destacar, quando se fala de Locke, a contextualização histórica de seus escritos, que datam da Revolução Gloriosa. A Inglaterra passou por um longo período de

disputa de poder entre a Coroa e a burguesia. Locke nessa obra aponta que para que “a lei seja imparcialmente aplicada é necessário que não sejam os mesmos homens que a fazem, a aplicá-la”. A partir daí percebe-se uma evolução da teoria em relação a Aristóteles, já que a partir desse autor há a previsão de órgãos independentes e especializados (LOCKE, 2008).

No capítulo 12 do *Segundo tratado do governo civil*, Locke fez a divisão das funções estatais a serem divididas entre o Parlamento e a Coroa em (a) *legislativa*: considerado o poder supremo, responsável por fixar as diretrizes para decidir como a força pública deve ser empregada; (b) *executiva*: poder permanente que cuida da execução das leis na ordem interna, assegurando ordem e direito, e usando a força, se necessário; (c) *federativa*: incumbido das relações externas, de administrar a comunidade, do poder de guerra e paz e de promover alianças e relações com outros Estados; e (d) *prerrogativa*: tomada de decisão em casos de exceção à constituição. Destaca-se ainda que o autor não faz referência ao poder judiciário, pois o considera como atividade do poder legislativo.

O terceiro autor para tratar da evolução da separação de poderes é Montesquieu, com a obra *O espírito das leis*, de 1748. Foi a partir da concepção deste autor que a separação de poderes ganhou a dimensão que mais repercute até os dias atuais, pois foi Montesquieu quem expressamente estruturou sob perspectiva teórica que não se pode deixar nas mesmas mãos as tarefas de legislar, administrar e julgar. Montesquieu não somente organizou a noção de separação de poderes, adotada a partir de então pela maioria dos países, como também demonstrou preocupação em sua obra em delimitar tais competências:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2004, p. 153, grifos nossos).

Embora se possam admitir estruturas de controle em quaisquer tipos de regimes políticos, é justamente na democracia que os desdobramentos são mais nítidos, dadas a características de interação social, o alto fluxo de informações e a organização na forma de tripartição de poderes. Dessa forma, tendo a premissa da separação de poderes, infere-se a necessidade de limitação do poder, como forma de convívio e organização estrutural da sociedade.

No âmbito da história das finanças públicas, o exercício do controle vinculado a esse teor democrático passa inevitavelmente pela concepção do orçamento como forma de controle da gestão pública. Nesse sentido, discorre Torres (2014, p. 453) ao apresentar tal instrumento como “o mais antigo, e quicá o mais eficiente, meio de controle político externo, e igualmente jurídico, que se tem para vigilância dos gastos estatais”. Nessa perspectiva, assevera ainda que “o Estado Democrático de Direito deve submeter-se aos controles da sua atividade financeira em toda a extensão” (TORRES, 2014, p. 453).

Dessa forma, além do estreito vínculo do controle com a democracia, encontra-se o paralelo de mecanismos republicanos de controle da atividade estatal, nas quais as instituições superiores de controle (ISCs ou SAIs, em inglês) ou tribunais de contas adquirem grande relevância como garantidores do dever republicano de prestação e acompanhamento das contas públicas. Nessa linha, Canotilho (2008, p. 25) destaca os tribunais de contas em Portugal como “instâncias dinamizadoras do princípio republicano”.

A vinculação, portanto, do Estado de Direito na ótica republicana com a necessidade de aparatos específicos de controle da atividade estatal, incluindo-se entre tais o controle das despesas públicas, pode ser elucidada a partir da análise do professor Celso Antonio Bandeira de Mello, quando da abordagem das funções do Tribunal de Contas na *Revista de Direito Público*:

Se o Estado de Direito supõe que todas as condutas estatais mantenham-se aprisionadas aos parâmetros pré-traçados que lhe regulam os comportamentos, para que o princípio da legalidade se imponha como um todo íntegro, sem fissuras, é indispensável não apenas a sua submissão ao controle judicial, quando sua conduta seja agressiva aos direitos subjetivos, mas é requisito também que exista um mecanismo controlador de toda a ação estatal, graças ao quê possa ser reconduzido à legalidade, mesmo quando de sua conduta não haja resultado violação de direito individual (BANDEIRA DE MELLO, 1984, p. 133).

Pela definição de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 613): “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 728) complementa ao apresentar “a finalidade do controle [como sendo] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”.

Em termos de divisão de modelos de auditoria das finanças públicas, na perspectiva das estruturas de controle, destaca-se a clássica análise desenvolvida por Dye e Stapenhurst (1998) da qualificação desse tipo de instituições como *pilares da integridade*, apresentando como possibilidades classificatórias: (a) o modelo de Westminster ou auditoria/controladoria-geral monocrática; (b) o modelo napoleônico, similar ao sistema das cortes de contas; e, por fim, (c) o modelo colegiado de auditoria ou controladoria-geral.

As cortes de contas, nessa perspectiva de enquadramento comparativo dos modelos, inserem-se como componente da clássica separação de poderes, na medida em que são reconhecidas como instituições independentes e dotadas de competências constitucionalmente previstas. Esse acentuado grau de autonomia encontra-se, portanto, na própria essência do *modus operandi* das instituições de controle externo. O sistema de fiscalização previsto na Constituição Financeira englobando o controle das despesas públicas está previsto, de modo disperso, entre os artigos 52, 163 a 169, e, de modo mais específico, entre os artigos 70 a 75 da *Constituição Federal*.

O principal traço distintivo entre o modelo de auditoria/controladoria-geral e as cortes de contas reside no grau de autonomia e na competência de emanar decisões. Enquanto nos primeiros há forte vinculação ao poder legislativo, restando às instituições de controle a competência de emissão de recomendações a serem deliberadas pelo parlamento; nas segundas, os tribunais exercem a supervisão financeira com competências judiciais ou quase judiciais, examinando e julgando diretamente as contas dos gestores públicos.

No que se refere à ampliação das competências de uma postura de análise de contas para um controle externo preventivo e concomitante, capaz de evitar em tempo o desperdício ou a má aplicação de recursos, tal autonomia faz-se ainda mais evidente, já que nessa seara, especialmente em relação às contratações públicas, não há necessidade de convalidação do poder legislativo.

2 A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

A noção de controle de como se administram os recursos públicos encontra registros ao longo da história da humanidade – desde os primórdios do Egito, quando a arrecadação de tributos era controlada pelos escribas, passando pelos legisperitos em Atenas, na Grécia Antiga (ARAUJO, 2012, p. 30). Com a evolução do mundo moderno, passa-se a uma maior institucionalização do controle, na forma de órgãos especializados, por exemplo, a partir da criação de um órgão central francês, datado de 1190, designado *cúria in compotis*, ou seja, câmara de contas.

A peculiaridade do caso brasileiro reside na sua estrutura constitutiva. No Brasil, o sistema de controle externo foi inspirado, mesmo que de forma híbrida, no modelo francês de Court de Comptes, ou seja, de estrutura de órgão com caráter colegiado de decisões e poder coercitivo de imposição de sanções – em contraponto ao modelo unipessoal anglo-saxão de Audit General, adotado pela Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia de auditoria ou controladoria-geral, que, dentre outras diferenciações, apresenta o exercício do controle associado a decisões de caráter opinativo ou consultivo.

No histórico do desenvolvimento das estruturas de controle no Brasil, faz-se essencial retomar nosso processo de desenvolvimento imperial, dependente da relação colônia-metrópole com Portugal. Assim, as estruturas incipientes de controle serviram à finalidade de registro das capitânicas hereditárias e de arrecadação pela exploração das terras.

Em 1516, o rei D. Manoel emitiu o Regimento da Fazenda, obrigando os registros assumidos com a metrópole de todos os atos arrecadatários e designando para tanto agentes de fiscalização e cobrança. Assim, embora tenham ocorrido mudanças ao longo da história colonial, dadas as peculiaridades da época, Portugal ora exerceu o poder de metrópole ora, por meio da União Ibérica com a Espanha, manteve, de modo geral, a extensão do controle das finanças, como reflexo da prestação de contas.

Somente com a vinda da família real, a partir de 1808, é que se vislumbra, a partir do Conselho da Fazenda, uma gerência sobre as contas no âmbito doméstico. Tal Conselho tinha como propósito *coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos*, a partir do registro das en-

tradas de rendas e despesas do erário. No título VI do Alvará, de 28 de junho de 1808, explicita-se a transferência do controle para o cenário interno: “Hei por bem outrosim crear e erigir nesta Capital um Conselho da minha Real Fazenda, o qual terá as mesmas prerogativas, honras, privilegios, autoridade e jurisdição no Estado do Brazil e Ilhas adjacentes, que tinha e exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal” (BRASIL, 2002).

Com a proclamação da Independência em 1822 e com a respectiva Constituição de 1824 alterou-se o Erário Régio para o Tesouro Nacional, ainda sob a égide do Ministério da Fazenda:

Da Fazenda Nacional.

Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio. (Vide Lei de 12.10.1832) [...]

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas (BRASIL, 1824).

Muito embora não tenha sido dotado de autonomia, já que vinculado ao Ministério da Fazenda, a criação do Tesouro representa um marco no desenvolvimento do controle, pois estabeleceu diretrizes para o orçamento público e para balanços gerais publicados anualmente, possibilitando a compilação das informações.

Durante o período do Primeiro Reinado, em 1826, foi apresentada pela primeira vez a proposta de criação de um tribunal de contas, por meio de Projeto de Lei apresentado por Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, senador e ministro da Fazenda, conhecido como Visconde de Barbacena. A proposta não foi aprovada, mas serviu como incentivo para a ideia de um órgão específico para o controle.

O debate acerca da criação de um tribunal de contas autônomo foi travado por um longo período até que, capitaneado por Rui Barbosa, então ministro da Fa-

zenda, em 1890, foi criado o Tribunal de Contas da União, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, tendo sido efetivamente instalado somente em 1893. Nesse sentido, justificou Rui Barbosa:

À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislação que, *colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil* [...]. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir (BARBOSA, 1893 apud FERNANDES, 2016, p. 653, grifos nossos).

Em 1891, com a primeira *Constituição da República*, percebe-se um avanço, na medida em que o Tribunal de Contas é elevado ao nível constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, como auxiliar na verificação e no julgamento das contas, por meio do art. 89:

Art. 89 – É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Parágrafo único – Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (BRASIL, 1891).

Desde então, muito embora com alguns ajustes, esse dispositivo foi mantido em todos os textos constitucionais, mantendo, com menor ou maior grau de autonomia, a característica de órgão responsável pelo controle externo da administração pública.

Nessa perspectiva histórica, a *Constituição* de 1934 apresentou uma ampliação das competências dos tribunais de contas, no capítulo destinado ao poder judiciário, tendo como inovação a atribuição das mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema e retorno da exigência de registro prévio, ou seja, qualquer pagamento que onerasse o Estado deveria ser objeto de registro prévio frente à Corte:

Do Tribunal de Contas

Art. 99 – É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art. 100 – Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único – O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art. 101 – Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º – Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º – Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º – A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art. 102 – O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado (BRASIL, 1934).

A *Constituição* de 1937, tida como um retrocesso gerado pelo Estado Novo, previu um único artigo destinado ao tribunal de contas:

Art. 114 – Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar

das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único – A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei (BRASIL, 1937).

A partir do parágrafo único que previa a regulação por meio de lei, foi editada, sob égide da Constituição Polaca, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, por meio do Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1938 (depois alterado pelo Decreto-Lei nº 475, de 8 de junho de 1938).

Na *Constituição* de 1946, o tribunal de contas passa a constar no subcapítulo legislativo “Do orçamento”, dentro do capítulo reservado ao poder legislativo, englobando nova atribuição – julgar legalidade de aposentadorias, reformas e pensões. Dentre as competências, destacam-se os seguintes artigos:

Art. 22 – A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

[...]

Art. 77 – Compete ao Tribunal de Contas:

I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º – Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º – Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º – Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo

no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.

§ 4º – O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado (BRASIL, 1946).

Em 1967, sob auspício da ditadura militar, a nova *Constituição* retirou da esfera do tribunal o exame dos atos prévios e contratos capazes de onerar o Estado, de modo que tornou o controle, em regra, posterior, sem impedimento da possibilidade de realização de um controle concomitante, conforme disposto no seguinte artigo:

Art. 71 – A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º – *O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas* e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (BRASIL, 1967, grifos nossos).

Com a retomada da democracia em vigência da *Constituição* de 1988 (CF/88), os tribunais de contas continuam a ter previsão constitucional, estando vinculados ao legislativo — mas sem qualquer espécie de subordinação.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, a competência dos tribunais de contas encontra respaldo no texto constitucional atual, na abordagem dos arts. 70 e 71 da CF/88, que delinea o papel do controle externo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, bem como explícita o âmbito do auxílio a ser prestado pelo Tribunal de Contas da União no desempenho do controle externo.

A abrangência do texto constitucional na previsão de auxílio do tribunal de contas ao poder legislativo, visando a exercer o controle externo das atividades administrativas do poder executivo, do judiciário e do próprio legislativo merece destaque. Embora utilize a expressão de auxílio, faz-se necessário esclarecer que não se trata de uma relação de subordinação, uma vez que os tribunais de contas não estão em posição hierarquicamente inferior ou dependente de qualquer outro órgão.

Na definição de Hely Lopes Meireles (2005, p. 71):

órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – legislativo, executivo e judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados de órgãos primários do Estado [...]. Nessa categoria encontram-se as corporações legislativas, as chefias do executivo, os tribunais judiciários e os juízes singulares. De se incluir, ainda, nesta classe, o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados-membros e dos municípios, os quais, embora não sejam órgãos representativos dos Poderes a que pertencem, são funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os funcionários das respectivas instituições.

Diante do papel assumido pelos tribunais de contas como essenciais ao Estado democrático de direito na perspectiva federativa, tem-se analisado a natureza jurídica daqueles para além do verbete *auxiliar* mencionado na *Constituição*. Nesse sentido, destaca Torres (2014, p. 460):

Não é correto supor que seja, o Tribunal de Contas, um órgão meramente auxiliar, preposto ou secundário do Congresso Nacional, no exercício do controle externo, o que se faz a partir da interpretação literal do texto constitucional do art. 71, ao dizer que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O Tribunal não é preposto do legislativo. Na designação de suas competências, deveras, nada confirma qualquer submissão das decisões do Tribunal de Contas à vontade legislativa, excetuadas as hipóteses expressamente as mencionadas.

Nessa esteira, além de terem os tribunais suas funções de competência de controle expressamente previstas na *Constituição Federal*, como órgãos com competência para fiscalização prévia, concomitante e *a posteriori* do orçamento e das respectivas despesas públicas, na forma dos arts. 70 e 71 supracitados. Faz-se a ressalva, entretanto, dos casos em que há a participação mais efetiva do legislativo sobre o controle político das contas do chefe do poder executivo, hipótese em que, efetivamente, o Tribunal de Contas atua como órgão de auxílio, emitindo pareceres prévios favoráveis ou desfavoráveis que deverão ser votados pelas respectivas câmaras de vereadores de cada município.

No que se refere à apreciação das contas do chefe do poder executivo, destacam-se os dizeres do ministro Alexandre de Moraes:

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento. Assim, apesar de caber ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (CF, arts. 25,31,71, inciso I, e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (CF, art 49, inciso IX) (MORAES, 2013, p. 1170).

O artigo 71 da *Constituição Federal* elucida as funções consultiva de (a) apreciar as contas prestadas pelo chefe do poder executivo e (b) de julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. No caso das contas apresentadas pelos prefeitos, os tribunais infranacionais julgam os atos de gestão, enquanto o prefeito atua como ordenador de despesa, mas não julga as contas anuais, emitindo sobre elas somente um parecer prévio³.

Nesse sentido, recentemente tivemos a discussão da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ocasião em que o relator, ministro Luís Roberto Barroso, votou pelo reconhecimento da competência dos tribunais de contas para julgar em definitivo as contas de gestão dos prefeitos, podendo levar à inelegibilidade. No entanto, a maioria, por seis votos a cinco, divergiu, prevalecendo o entendimento de que as contas do executivo municipal submetem-se ao julgamento das respectivas câmaras de vereadores, com redação de um dos verbetes

3 Nesse sentido, dispõe o art. 24, §3º e §4º, da Lei Complementar nº 709/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

das teses de repercussão geral: “Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas câmaras legislativas, com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores” (BRASIL, 2016a)⁴.

Dessa forma, quem irá decidir soberanamente sobre a aprovação ou rejeição das contas será a respectiva casa legislativa do município. O tribunal, portanto, emite um parecer técnico. Nesse sentido, destaca-se entendimento do Supremo Tribunal Federal:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República. (RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 8-6-2012, DJE de 13-6-2012) (BRASIL, 2019).

A interpretação do termo *auxílio* da atuação dos tribunais de contas em relação ao poder legislativo também pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 1.175-8/DF:

Quando a Constituição diz competir ao Congresso Nacional exercer o controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas, no caso do Tribunal de Contas da União, ela não o faz um mero

4 Sessão de 10 de agosto, processos RE 848.826 e RE 729.744, em repercussão geral.

auxiliar, não o coloca no plano da subalternidade hierárquica. Ela diz não poder haver controle externo senão com auxílio do Tribunal de Contas. Ou seja, esse auxílio é indiscartável. Apenas para reforçar o entendimento de Vossa Excelência, no ponto, de que não se trata de uma Casa de Contas meramente auxiliar, como se isso envolvesse um vínculo de subalternidade entre os dois órgãos. Não existe esse vínculo (Ministro Relator Carlos Ayres Britto. DJ, 19 de dezembro de 2006) (BRASIL, 2016b).

Quanto à natureza dos tribunais de contas, para finalizar, a análise do professor Régis de Oliveira os define como órgãos de grandeza constitucional e administrativa, com competências políticas. Dessa forma, expõe que:

Não é o Tribunal de Contas órgão meramente auxiliar, tanto que dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição da República. Ainda que sua atribuição seja o estrito exame das contas públicas, sua dignidade é insita na estrutura republicana e democrática [...]. Em consequência, o Tribunal de Contas é o órgão constitucional ao qual cabe: fiscalização e controle das contas de todas as pessoas jurídicas e físicas que lidam com recursos públicos, apreciação da legalidade dos serviços, podendo impor sanções em caso de infração. Não é órgão integrante de qualquer poder, possuindo dignidade político administrativa própria. Pode parecer que tal afirmação quebra o princípio da tripartição de poderes. Evidente que a teoria da pureza concebida por Montesquieu que não existe mais. Continua afirmação de que o poder é o uno e incindível, uma vez que é visto como possibilidade jurídica de intervenção na esfera jurídica de outrem, criando direitos ou obrigações. O que se coloca em xeque hoje é o centro de seu exercício, que não mais se triparte nos tradicionais poderes. Por isso é que se pode dizer que o atende a uma matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial. Guarda, pois, dignidade constitucional isso organização, sua independência administrativa e financeira, bem como tem atribuições fixadas na lei maior (OLIVEIRA, 2019, p. 759).

Em relação às competências dos tribunais de contas, aponta-se que, verificadas ilegalidades, há a previsão constitucional para a aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa

proporcional ao dano causado ao erário. Há ainda a possibilidade de assinatura de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Além das previsões constitucionais, extraem-se as competências oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) acerca das competências dos tribunais de contas, conforme demonstra a letra da referida lei:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar; VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver (BRASIL, 2000).

Essa configuração jurídico-institucional dos tribunais de contas na CF/88, com estabelecimento de um aparato institucional de controle externo de caráter nacional, irradiou seus efeitos para as esferas subnacionais, o que, irremediavelmente, apresenta implicações federativas, especialmente em relação à fiscalização dos municípios. Essa conceituação encontra seu cerne na repartição de competências entre a União e os estados federados, também dotados de autonomia; a capacidade de regular seus próprios interesses e o direito de representatividade dos estados em relação à Federação, por exemplo no modo como se constitui o Senado Federal (OLIVEIRA, 2019, p. 89). Alguns autores apontam como requisito essencial para a configuração do Estado federativo a fixação constitucional de receita própria para os estados federados, de modo a garantir o exercício da autonomia, efetivamente possibilitando a atuação do ente, a partir do financiamento daquilo que estiver sob sua competência.

Para além das concepções teóricas gerais de organização federativa a respeito da perspectiva financeira, temos a expressão do federalismo fiscal como medida de descentralização, coerente com as finalidades do Estado democrático de direito. O federalismo de equilíbrio, com perfil cooperativo, foi implantado pela *Constituição de 1988* e implicou o fortalecimento da União para o planejamento das políticas públicas, com interface com as unidades periféricas. Assim, vincula-se diretamente a estruturação desse federalismo com o abastecimento de recursos, devidamente controlados, para cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Nos dizeres do professor Heleno Torres:

A Constituição Financeira não cria um federalismo novo. Pela interconstitucionalidade integradora da Constituição Financeira com a Constituição Político-Federativa, formula-se uma hermenêutica coerente com os valores do federalismo cooperativo, mas sem qualquer isolamento. Diante disso, a Constituição de 1988, ao adotar um modelo federativo centrípeto e cooperativo de financiamento das unidades do federalismo, permite-nos falar, quanto ao federalismo fiscal, de uma Constituição Financeira cooperativa de equilíbrio (TORRES, 2014, p. 245).

3 TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE QUALITATIVA DO GASTO PÚBLICO

As instituições de controle externo vêm assumindo postura cada vez mais ativa, protagonizando importantes debates sobre administração pública. Em momentos de desconfiança dos cidadãos nas instâncias representativas e clamor por maior eficiência na gestão pública, os órgãos de controle apresentam-se, no âmbito do direito constitucional financeiro, como instrumentos essenciais para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, por meio da verificação da integridade das finanças e da consecução do interesse público, conferindo a este estudo relevância e atualidade temática.

Conforme apresentado, muito embora o Tribunal de Contas (da União) seja uma das instituições mais antigas do Brasil, esses órgãos de controle permaneceram por muito tempo pouco explorados enquanto matéria de estudo. No entanto, em face das ampliações de competências, bem como do impacto

da legislação infraconstitucional de licitações e contratos estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, houve o aumento da proeminência da atuação dos tribunais de contas em nossa sociedade.

Além da abordagem prática de um viés ainda pouco explorado do controle externo sob a perspectiva do direito constitucional financeiro, destaca-se a relevância do controle dos gastos públicos e monitoramento do exercício dos tribunais de contas como partícipe do processo de fortalecimento democrático e republicano.

No que se refere à atuação dos tribunais de contas, destaca-se no âmbito dos estados a competência para, no julgamento tanto das contas das câmaras de vereadores quanto das prefeituras, emitir “recomendações” e/ou “alertas” sobre matérias, expressando o caráter não somente punitivo, mas também pedagógico.

Sobre tais alertas e recomendações, incidirá a análise da Justiça Eleitoral, que atribui como improbidade dolosa o gestor que ignora esses alertas e/ou recomendações do tribunal, resultando em inelegibilidade do agente político a vagas de representação política ou a algum mandato público eletivo, consoante dispõe o art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90 e LC nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa):

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensão ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição (BRASIL, 2010).

Assim, a abrangência dos impactos das contas municipais, tanto na verança, quanto na prefeitura, engloba não somente o resultado finalístico das contas per se, mas também esses alertas e recomendações. Dentre os motivos que reforçam o parecer desfavorável ou geram advertências e recomendações destacam-se, a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicados no *Diário Oficial do Estado de São Paulo* (Comunicados SDG⁵):

5

Cf. <https://www.tce.sp.gov.br/comunicados>.

- I. Controle interno inoperante.
- II. Insatisfatório planejamento orçamentário.
- III. Precária transparência dos atos financeiros.
- IV. Falta das cautelas fiscais nas ações de criação, expansão e aprimoramento da ação governamental.
- V. Ausência dos procedimentos fiscais requeridos na renúncia de receita.
- VI. Desrespeito à ordem cronológica de pagamentos.
- VII. Controle insuficiente de tesouraria.
- VIII. Controle insuficiente de almoxarifado.
- IX. Controle insuficiente dos bens de caráter permanente.

Além dessa atuação direta nas orientações dos jurisdicionados, destaca-se a adoção de critérios qualitativos nas decisões emanadas pelos tribunais, com uso inclusive de indicadores de efetividade da gestão pública. De modo geral, a tendência na análise das contas municipais é de maior flexibilização, de modo a incorporar dados qualitativos, ao invés de somente quantitativos. Inegável, nesse contexto, é a repercussão da Lei da Ficha Limpa em tornar o gestor público, diante de um quadro de rejeição das contas, inelegível por oito anos.

Nessa perspectiva, tende-se a analisar a situação global das contas, além dos limites estritamente numéricos da aplicação dos limites constitucionais e legais. Muito embora seja necessária a utilização das aplicações para verificação da boa ordem das contas, a análise não deve ser limitada, mas sim conter a situação global das contas do respectivo município e a análise conjuntural da realidade.

Sobre tal mudança paradigmática, a título exemplificativo, aponta-se o julgamento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo do TC 001991/026/12, em sessão de 11 de novembro de 2015, no exame das contas da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria do exercício de 2012, sob relatoria da conselheira Cristiana de Castro Moraes, a manifestação do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho no seguinte sentido:

Parafrazeando Eros Grau: “ao afirmar que podemos descrever o direito de várias formas e desde várias perspectivas, estou a dizer que o direito se manifesta, para nós, de várias formas e desde várias perspectivas. E, também, que não descrevemos o direito, porém os nossos modos de ver o direito”. Nessa linha, agora na condição de julgador, me vejo na obrigação de trazer para meus votos toda minha experiência como agente do direito,

não só da experiência acadêmica e como promotor de justiça, mas também como legislador. E assim fazendo, *discordo*, com todo o respeito, *que o exame do artigo 42 mereça uma análise puramente objetiva*, afastando-se de uma interpretação sistemática e/ou teleológica da norma. [...]A gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município situa-se dentro dos padrões aceitáveis pela jurisprudência desta E. Corte de Contas, apresentando déficit orçamentário amparado, em sua maior parte, pelo superávit financeiro retificado do exercício anterior, e déficit financeiro que representa parcela ínfima em relação ao valor mensal de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida. Soma-se a isso o registro de evolução do resultado econômico e do saldo patrimonial, e a diminuição da dívida de curto prazo, em relação a 2011.

Observo, ainda, que o *Município atingiu um elevado percentual de investimentos*, equivalente a 22,13% da Receita Corrente Líquida, ou R\$3.348.982,77, *valor que supera em mais de 07 (sete) vezes a referida iliquidez*. Apenas para que se tenha uma dimensão comparativa, como embasamento para um julgamento justo, segundo dados do Sistema AUDESP, esse índice se mostra muito acima da média de investimentos apurados em todo o Estado de São Paulo no mesmo exercício (12,99%), e em municípios da mesma região (11,93%).

Em outros termos, não fosse tal investimento, deixaria a comunidade local de ser beneficiada com obras, instalações e equipamentos direcionados, especialmente, para a área da Educação (R\$1.339.560,58 – 40%), Urbanismo (R\$705.191,19 – 21%), Saúde (R\$300.477,68 – 9%), Saneamento (R\$219.218,86 – 7%) e Desporto e Lazer (R\$76.742,54 – 2%). No mais, o Município cumpriu com folga os limites constitucionais e legais no tocante às aplicações no ensino (29%) e na saúde (28,29%); atendeu ao percentual máximo permitido para despesas com pessoal (50,93%), bem como quitou os passivos judiciais exigíveis no exercício.

Portanto, *a situação global das contas apresentadas não permite afirmar que a Origem tenha agido em detrimento do planejamento orçamentário*. Ao contrário, conforme demonstrado pela instrução processual, a origem deu adequado tratamento aos principais aspectos constitucionais e legais como o ensino, saúde e despesa pessoal; não apresentou desequilíbrio da execução orçamentária e passivo financeiro

capaz de comprometer a gestão subsequente; além de ter realizado investimentos em percentual extraordinário quando comparado com a média dos Municípios da região e do próprio Estado de São Paulo.

Com a devida vênia, a aplicação fria da norma, sem parâmetros de realidade e de conjuntura, nos levará a um julgamento contrário ao que ela própria objetivou.

O art. 42 tem como objetivo evitar que o Administrador contraia obrigações que não possam ser pagas até o final do mandato, ou sem suficiente provisão de recursos. E no caso, repito, a iliquidez de 0,35% de um mês de arrecadação, embora friamente se subsuma ao tipo legal, quando analisamos o contexto geral das contas, não nos permite um julgamento desfavorável.

Se assim fosse Excelências, (penso que nossa função aqui estaria esvaziada), bastaria o sistema AUDESP acusar contabilmente o descumprimento do art. 42, e automaticamente as contas estariam rejeitadas, independentemente de estarmos ou não fazendo justiça ou dando interpretação finalística à norma legal. Entendo que aqui devemos ir um pouco além, buscar o que Norberto Bobbio chama de “vontade objetiva da Lei” ao invés de nos atermos apenas a aplicação objetiva da Lei. Sinceramente, a análise global das contas me permite afirmar, no caso concreto, que não estamos diante de uma gestão irresponsável do ponto de vista fiscal. [...]

Por todo o exposto, e porque, nos dizeres de Tércio Sampaio Ferraz Jr., a “exigência moral de justiça é uma espécie de condição para que o direito tenha um sentido”, mantenho meu posicionamento, e voto pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria do exercício de 2012 (SÃO PAULO, 2014, grifos nossos).

Muito embora o posicionamento de análise das contas globais em detrimento da análise exclusivamente da aplicação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não tenha prevalecido, este caso concreto representa uma incipiente mudança na cultura dos mecanismos de controle na incorporação dos debates de análises qualitativas, que expressem a conjuntura como um todo.

De outro modo, cumpre ressaltar que, caso as decisões dos tribunais de contas fossem meramente de dados numéricos, de atendimento de determinados percentuais ou descumprimento contábil, bastaria uma análise computadorizada

para a avaliação, sem a necessidade da ponderação humana para dar interpretação às normas legais em busca de uma decisão justa.

De forma a elucidar tal aspecto da necessidade de uma análise mais abrangente das matérias, destaca-se o voto apresentado pelo conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em sessão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 14 de outubro de 2014, quando da análise das Contas Anuais da Prefeitura de São José do Barreiro, exercício de 2012, com ênfase na qualidade do gasto público no setor educacional, conforme disposto no item 2.6. do voto:

115 TC-002000/026/12

Prefeitura Municipal: São José do Barreiro.

Exercício: 2012.

2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO.

2.2. Os recursos obtidos no transcorrer do exercício foram assim distribuídos

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	32,20%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	77,30%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	22,73%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	58,18%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

[...]

2.4. O Município não elaborou o Plano de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Apurou a Fiscalização que os serviços de coleta e tratamento de esgoto são executados diretamente pelo Município, assim como os serviços de coleta e disposição final dos resíduos sólidos. A Administração também não promoveu as adaptações necessárias com vistas à acessibilidade aos prédios públicos. Quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão, o Responsável noticiou que está providenciando os mecanismos para a implantação e cumprimento da lei da transparência fiscal, dispondo de forma plena o acesso à informação aos usuários.

Em decorrência das justificativas prestadas, entendo que as falhas, nestes aspectos, podem ser relevadas e alçadas ao campo das *recomendações*.

2.5. A respeito do Controle Interno, explicou a autoridade que a municipalidade manteve servidor responsável, e editou portaria recente designando responsável efetivo. Assim sendo, a Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a efetiva adoção das providências noticiadas.

2.6. No que toca à aplicação de recursos na área de Educação, a despeito das glosas promovidas pela Fiscalização, alcançou a Municipalidade os mínimos constitucionais e legais exigidos. À Saúde, foram destinados 22,73% da arrecadação, atendendo-se aos termos da ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III.[...]

Por fim, no setor de ensino, vejo que, apesar de ter investido 32,20% das receitas de impostos, mais que o mínimo constitucional obrigatório, o Município não vem aplicando com qualidade esses recursos.

É que no último estudo realizado pelo IDEB (2013), os alunos dos anos iniciais como dos anos finais do ensino fundamental não atingiram a meta estabelecida pelo IDEB e, além disso, os alunos ficaram abaixo da nota dos alunos do sistema estadual de ensino.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB	
Anos iniciais do Ensino Fundamental	Anos finais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Redes:	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Municipal	4,7	4,9	4,2	4,5	3,8	3,8	3,5	3,9
Brasil								
Privada	6,5	6,7	6,6	6,8	6,0	5,9	6,2	6,5
Brasil								
Estadual	5,4	5,7	5,3	5,5	4,3	4,4	4,2	4,6
São Paulo								
Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-
Município								
Município	4,8	4,8	4,8	5,0	4,2	4,0	3,7	4,1

Sendo assim, deverá a Origem reavaliar suas políticas educacionais, visando à obtenção de melhores notas, em relação aos alunos do ensino fundamental, já para os próximos estudos do INEP. 2.12. Ante o exposto, no mérito, VOTO pela emissão de Parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO BARREIRO, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte (SÃO PAULO, 2015, grifos nossos).

De forma a atender a essa modificação de postura na análise das contas, com incorporação de critérios qualitativos de análise, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou no dia 5 de outubro de 2015 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM/TCESP), indicador inédito no Brasil para a avaliação da efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores das 644 prefeituras paulistas, a partir de informações prestadas pelos próprios jurisdicionados e validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização do tribunal.

Tal instrumento foi apresentado na esteira da concepção de auditoria de resultados para verificar se os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva, a partir de sete índices setoriais: Educação⁶; Saúde⁷;

6 I-Educ: refere-se à medição dos resultados na área da educação, notadamente, no ensino infantil e fundamental, com foco na infraestrutura escolar;

7 I-Saúde: mede o resultado das ações da gestão de saúde por meio de quesitos que englobam processos realizados pelos municípios na atenção básica, equipes da saúde da família, conselho municipal de saúde, campanhas

Planejamento⁸; Gestão Fiscal⁹; Proteção ao Meio Ambiente¹⁰; Cidadãos¹¹; e Tecnologia da Informação¹².

Esses índices são avaliados e classificados por faixas de resultado que oscilam de A, B+, B, C+ e C, sendo a gradação deles, respectivamente: altamente efetiva, muito efetiva, efetiva, em fase de adequação e baixo nível de adequação¹³.

Além das informações dos municípios e das regiões do estado para fins de diagnóstico, o instrumento possibilita a comparação de desempenho de municípios seja por características semelhantes, seja por análises regionalizadas, além de identificar as melhores práticas nos eixos em exame, contribuindo para melhoria das gestões municipais.

O sucesso da iniciativa foi propagado por meio da criação do IEGM-Brasil, capitaneada pelo Instituto Rui Barbosa, em 2016. No site da instituição, ele apresenta-se:

O Instituto Rui Barbosa apresenta o IEGM Brasil 2016, com o objetivo de oferecer um diagnóstico completo da gestão municipal do país. Para tanto disponibilizou aos Tribunais de Contas brasileiros a metodologia de apuração de indicadores – finalísticos, destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. A valiosa ferramenta parte de 7 dimensões e 143 quesitos de avaliação e permite a mensuração dos serviços públicos e da efetividade de políticas públicas, a medição da qualidade dos gastos e dos investimentos realizados (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016).

No anuário divulgado do IEGM-Brasil¹⁴, a utilização da ferramenta em escala nacional teve o propósito de auxiliar e instrumentalizar o controle social¹⁵.

de vacinação e orientação aos cidadãos.

8 I-Planejamento: verificação da consistência entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado e qual foi o resultado das ações.

9 I-Fiscal: análise da execução financeira e orçamentária, transparência e obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

10 I-Amb: análise das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade de vida das pessoas, englobando temáticas de resíduos sólidos, educação ambiental, conselho ambiental e estrutura ambiental.

11 I-Cidade: medição do grau de envolvimento do município na proteção dos cidadãos, em relação a sinistros e desastres.

12 I-Gov TI: análise do conhecimento e uso dos recursos de tecnologia da informação em prol da sociedade.

13 Para mais informações sobre o IEGM/TCESP, Cf. <http://www4.tce.sp.gov.br/node/53442>.

14 Cf. http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf

15 Muito embora não seja o foco deste estudo, considera-se pertinente a informação de que, em 2017, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou o IEGE-SP, focado na medição da eficiência da gestão estadual, a partir da análise de 342 quesitos. Para mais informações, Cf. <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-manual-iege-metodologia>.

A utilização da efetividade como norteadora permite ainda a geração de dados a partir do cruzamento com outros índices que embasam a tomada de decisão em termos de políticas públicas.

A importância da utilização desses tipos de critérios para a avaliação da efetividade das políticas adquiriu, no âmbito do estado de São Paulo – foco do presente estudo –, contornos internacionais, a partir da aproximação entre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio da assinatura de um termo de cooperação técnica em 22 de junho de 2017 que, entre outras ações de aproximação, previa a criação de um grupo de estudos para tratar especificamente da implementação dos chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios paulistas (PARCERIA..., 2017).

Os ODS fazem parte de uma agenda aprovada, em 2015, por 193 países, a partir de dezessete objetivos e 169 metas amparadas em três pilares de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente), relacionadas a direitos básicos (educação, saúde, redução da desigualdade e trabalho digno), bem como a medidas emergenciais para a preservação da natureza (industrialização sustentável e preservação da biodiversidade e dos oceanos). Em vigor desde 1º de janeiro de 2016, esse pacto global deve ser implementado até 2030.

Em 31 de janeiro de 2018, este mesmo tribunal, para atender ao propósito formado pela capacitação dos entes e a verificação do cumprimento do pacto global de desenvolvimento sustentável por meio das ODS, criou o Observatório do Futuro¹⁶.

A partir dos dados coletados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), pretende-se, de modo organizado, acompanhar a efetividade das políticas e atividades desenvolvidas por agentes públicos. O IEG-M será utilizado pelo Observatório do Futuro como ferramenta de acompanhamento da incorporação dos ODS nas políticas públicas, bem como de seus resultados.

Conforme cartilha do Observatório do Futuro:

Desde 2015, o Tribunal de Contas vem criando indicadores para avaliar o resultado das políticas públicas e o real impacto dessas iniciativas na vida dos cidadãos. O IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IEG-E (Índice de Efeti-

16 Cf. <https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/>

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na obra *Levando os direitos a sério*, Ronald Dworkin faz uma interessante abordagem do cenário norte-americano quando o presidente Richard Nixon posicionou-se sobre a nomeação dos ministros para a Suprema Corte, dizendo que indicaria para tais cargos o que denominou de *strict constructionists*. O que o renomado autor da Filosofia do Direito pretendeu ao invocar os construcionistas estritos foi ressaltar uma categoria de pensamento de interpretação literal dos diplomas legais, “baseada em uma valorização da letra da lei [e] muito especialmente, recusando-se a ampliar a esfera de aplicação das leis, seja a partir da análise de suas implicações, seja através da introdução de considerações de equidade, objetivos sociais, etc.” (DWORKIN, 2002, p. 205).

Assim, os parâmetros constitucionais e infralegais continuam a nortear o juízo de convicção para as contas; no entanto, englobam outros aspectos que permitem avaliar o conjunto da gestão e o alcance dos resultados pretendidos. Dessa forma, a tendência é a concretização dos objetivos previstos pelo Direito Constitucional Financeiro da aplicação formal dos recursos em conjunto com a qualidade do gasto público, de modo a examinar se os recursos empenhados estão, de fato, atingindo bons resultados – por exemplo, incorporando evolução do município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou ainda

taxas de mortalidade infantil, dados que permitem verificar de modo qualitativo a aplicação dos recursos na educação e saúde, respectivamente.

Dessa forma, o objetivo de uma abordagem mais ampla é justamente englobar a conjuntura, de forma que se imprimam, de fato, as condições da gestão orçamentária, de déficit, de evolução da dívida de curto prazo, dos níveis de investimentos, a aplicação dos limites constitucionais e legais no ensino e na saúde, a quitação dos passivos judiciais, dos índices de endividamento, de comparações do município com a região e o restante do Estado, ou seja, uma série de elementos que permitem verificar a responsabilidade financeira de determinado município.

A partir de tais elementos, na análise de cada caso concreto, será possível verificar se a gestão foi responsável, dentro do contexto de uma conjuntura econômica nacional, incorporando a perspectiva social dos gastos, se foram legítimos e necessários à população, dotando a atuação de controle externo exercida pelos tribunais de contas de efetividade e justiça, e cumprindo os propósitos de sua criação constitucional.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, J. L. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 42, n. 168, p. 7-17, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/38E1Ajp>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ARAUJO, J. C. M. **O controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARAUJO, L. A. D. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 133-150, 1984.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, N. **Da estrutura à função**: novos estudos de Teoria do Direito. Barueri: Manole, 2007.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Constituição política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil**: Rio de Janeiro, p. 7, 1824. Disponível em: <https://bit.ly/2H-Cibba>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição de 1891. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://bit.ly/38CRPBO>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://bit.ly/2wnVIBO>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://bit.ly/2SXpqjg>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <https://bit.ly/2SY1EUB>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/2HCsIIR>. Acesso em: 7 jul. 2019.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/32b4OZ1>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Leis históricas: Alvará – de 28 de junho de 1808. Cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 3, n. 35, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/39JKjVV>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2V0fTdQ>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bN-TRkG>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF. **Notícias STF**, Brasília, DF, 10 ago. 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/37DbvEk>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1.175-8/DF. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 19 dez. 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/38HPI5o>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo: item 32 de 378. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2P4G7rY>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.

BUGARIN, P. S. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 32, n. 87, 2001. Disponível em <https://bit.ly/324kkpw>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, J. J. G. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**, Lisboa, n. 49, p. 23-39, 2008.

CITADINI, A. R. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DALLARI, D. **A constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013 .

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Juspodivm, 2002.

DYE, K.; STAPENHURST, R. **Pillars of integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption**. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRARI, S. **Constituição estadual e Federação**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução F. B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

- HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. IEGM. **Instituto Rui Barbosa**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2V9eeTD>. Acesso em: 18 fev. 2020.
- LIMA, L. H. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. São Paulo: Método, 2018.
- LOCKE, J. **Segundo tratado do governo**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2008.
- LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la Constitución**. Tradução A. Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970.
- MADISON, J. The federalist papers, n. 51, 1788. **Yale Law School**, New Heaven, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2SUQ0th>. Acesso em: 18 fev. 2020.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENDES, C. H. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MIRANDA, J. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MONTESQUIEU, C.-L. S. **O espírito das leis**. Tradução P. V. Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- MONTESQUIEU, C.-L. S. **Do espírito das leis**. Tradução E. Binai. São Paulo: Edipro, 2004.
- MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada e Legislação Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NALINI, J. R. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Malheiros, 2019.

PARCERIA TCE-ONU incentivará desenvolvimento sustentável em municípios. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3bW8pPp>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SANTANA, H. S. O controle externo da administração pública no Brasil. **Jus**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2V4IHC6>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **O tribunal e a gestão financeira dos prefeitos**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2012. Acesso em: <https://bit.ly/2HMGLqd>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Teor da decisão. Relator: conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 out. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2wlxNgS>. Acesso em: 17 out. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Teor da decisão. Relator: conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2V0ABu6>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Observatório do futuro**: núcleo de monitoramento dos ODS. São Paulo: TCESP, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2vMESad>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUSA JUNIOR, J. G. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2006.

STRAPAZZON, C. L. Presunção de não culpabilidade em matéria político eleitoral: evolução jurisprudencial do STF e valores constitucionais atuais. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 11-35, 2010.

TORRES, H. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the separation of powers**. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/39LyWg6>. Acesso em: 18 fev. 2020.

WHITAKER, F. Lei da Ficha Limpa. **bresserpereira.org**, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bR05Qy>. Acesso em: 7 jul. 2019.

O cumprimento dos limites da despesa total com pessoal pelos municípios cearenses de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal

The compliance with the limits of total personnel expenses in the municipalities of Ceará according with the Fiscal Responsibility Law

Francisco Gabriel Alves¹
Nayana de Almeida Adriano²

RESUMO

Este estudo objetiva analisar a adesão dos municípios cearenses aos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio da análise dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados nos portais eletrônicos das 184 Câmaras Municipais do Estado do Ceará no quinquênio de 2014 a 2018. Assim como feito em outros estudos, sujeitou-se os relatórios de gestão fiscal ao método de análise de conteúdo, possibilitando por meio da verificação dos quocientes da razão entre a Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida Ajustada se as localidades estão abaixo ou acima dos limites estabelecidos pela norma federal. Constatou-se que, dos 184 municípios do Ceará, 166 apresentaram dados completos para realização do estudo. Após análise, observou-se que municípios como Parambu, Itapipoca, Caucaia e Sobral obtiveram os melhores desempenhos, e Madalena, Paramoti, Miraima, entre outros, os piores. Esta pesquisa contribui, em contexto local, para uma análise das gestões municipais e incentiva a ampliação da transparência de despesas com pessoal.

Palavras-Chaves: Despesas com Pessoal. Municípios Cearenses. Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 Aluno concludente do curso de Bacharel em Ciências Contábeis do Centro Universitário Estácio do Ceará. E-mail: fgabrielalves17@gmail.com

2 Professora Orientadora da pesquisa do Centro Universitário Estácio do Ceará. E-mail: nayanaadriano@hotmail.com

ABSTRACT

This study analyzes the adhesion of Ceará municipalities to the limits on personnel expenses established by the Fiscal Responsibility Law, through the analysis of the Tax Management Reports published on websites from 184 municipalities of the state of Ceará in the five-year period between 2014 and 2018. Similar to Azevedo (2019) and Ávila and Figueiredo (2013) in their studies, tax management reports were subjected to content analysis, thus allowing to verify the ratio quotients between Net Personnel Expenses and Current Adjusted Net Revenue, if the locations are below or above the limits established by the federal norm. Of the 184 municipalities in Ceará, 166 had complete data for the study. Municipalities such as Parambu, Itapipoca, Caucaia and Sobral had the best performance, and Madalena, Paramoti, Miraíma, among others, the worst. This study contributes locally to an analysis of municipal administrations and encourages the expansion of the transparency of personnel expenses.

Keywords: Personnel Expenses. Ceará Municipalities. Fiscal Responsibility Law.

Recebido: 17-12-2019

Aprovado: 13-02-2020

1 INTRODUÇÃO

Dentre os dispêndios das instituições governamentais, as despesas com pessoal detêm fração significativa nos orçamentos anuais. Desde o século passado, em nível global, esse tipo de gasto público aumentou significativamente, por motivos como o envelhecimento das pessoas e a progressiva demanda por serviços públicos devido à conurbação das grandes cidades.

No Brasil, iniciando pela década de 1970, quando as entidades aumentaram suas dívidas, os gastos públicos passaram a ganhar notoriedade (BANDEIRA, 2018 et al. apud GIAMBIAGI; ALÉM, 2015). Com a finalidade de gerar um maior nível de transparência nas gestões públicas municipais, diversas normas foram então regulamentadas na tentativa de estabilizar as contas públicas. Foram implementadas mudanças significativas na previdência e na administração públi-

ca, dívidas municipais foram refinanciadas e, através da Lei Complementar (LC) nº 96 (BRASIL, 1999), deliberou-se um limite para os gastos com pessoal, sendo esta determinação aperfeiçoada pela futura Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (FIORAVANTE et al., 2006).

Segundo Fioravante et al. (2006), durante os anos de inflação em alta várias reformas fiscais foram implantadas, com o intuito de tornar o Estado mais eficiente e visando um regime fiscal efetivo. Como fruto dessas investidas, sobreveio a LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), ou Lei de Responsabilidade Fiscal.

Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) relatam que a LC nº 101 foi o código que gerou maior choque financeiro nos municípios brasileiros: estipulando uma relação entre a dívida e a receita corrente líquida de 1,2, definiu metas fiscais anuais; tornou obrigatória a divulgação trimestral de relatórios de gestão fiscal; fixou mecanismos de controle financeiro em anos eleitorais; proibiu o auxílio financeiro entre os governos Federal, Estadual e Municipal; dispôs punições para o descumprimento das normas; e designou limites de gastos com pessoal aos municípios (SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009). Esse limitador é considerável, pois, conforme Gadelha (2011), os municípios são os maiores esbanjadores de gastos com pessoal e têm maior nível de dificuldade em obter superávits primários, resultando em endividamentos.

Nesse sentido, questiona-se: os municípios cearenses obedecem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos Gastos de Despesas com Pessoal?

Assim, o trabalho objetiva analisar a aderência de 166 municípios do estado do Ceará (CE) ao teto de Gastos com Pessoal assentados pela LRF, com a finalidade de verificar se eles cumpriram o que a legislação determina sobre os limites expressos na norma e, mais especificamente, verificar quais municípios possuem informações completas para o estudo e analisar o grau de empenho da Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA) com as Despesas Líquidas com Pessoal (DLP) nos municípios cearenses.

Os dados foram obtidos nos respectivos endereços eletrônicos oficiais da Câmara Municipal de todas as cidades do CE a partir dos dados publicados em seus Relatórios de Gestão Fiscal entre os anos de 2014 e 2018. Os municípios que não possuíam dados completos para toda a série histórica foram descartados do levantamento.

Com o escopo de elaborar um banco de informações relacionadas ao as-

sunto, consideramos alguns estudos anteriores que retomam as questões fundamentais e assiste-nos com o tema; como os de Ávila e Figueiredo (2013), Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) e Azevedo (2019). Com o objetivo de enriquecimento da análise, sondamos quais municípios obtiveram os melhores resultados no tocante aos limites estabelecidos na LRF. Elaborou-se rankings anuais dos melhores aos piores municípios e analisou-se o desempenho das seis cidades com maiores Receitas Correntes Líquidas do CE.

O factual estudo fundamenta-se devido à relevante representatividade dos gastos com pessoal na economia dos municípios e propõe-se a valer para os saberes de finanças públicas. Ressalta-se que o estudo do cumprimento dos limites com despesa de pessoal foi feito de forma regionalizada dentro do Ceará, permitindo a identificação das regiões e municípios que cumprem com a legislação, contribuindo para um maior conhecimento do tema abordado aplicado à realidade local e reforçando estudos que demonstram a importância da LRF como instrumento de governança e controle da dívida pública (BARBOSA et al., 2014; CRUZ; AFONSO, 2018).

Assim está estruturado este trabalho: a próxima seção trata do referencial teórico, apresentando uma revisão literária sobre as despesas com pessoal na LRF, em seguida, detalha-se as derivações metodológicas, os resultados encontrados e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

As exordiais legislações fiscais referentes à gestão de despesas e dívidas surgiram na década de 1990, inspiradas nas remodelações adotadas pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) visando a contenção do déficit público (GOBETTI, 2010).

A Lei estadunidense de Execução Orçamentária (BEA) de 1990, o Fiscal Responsibility Act, de 1994 na Nova Zelândia, e o Tratado de Maastricht, de 1997, da União Europeia, foram as leis vanguardistas da elaboração da LRF no Brasil (GOBETTI, 2010). Como regulamentadora do art. 163 da Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal decretou as instruções de uso do

erário, através de ações planejadas, transparentes e que possibilitaram a correção de fraudes que afetavam o equilíbrio das contas públicas – por meio do estabelecimento de limites e metas (BRASIL, 2000).

Já em vigor, a norma estabeleceu nacionalmente diretrizes relacionadas aos gastos públicos, para preservação das finanças. Amparada na conjectura de controle, organização, transparência e jurisdição no uso dos recursos, a LRF permitiu a isonomia dos municípios (CRUZ; AFONSO, 2018).

Destaca-se que, anteriormente à LRF, já existia a preocupação do controle dos gastos com pessoal: ao observar-se o teor da LC nº 82 (Lei Camata I), de 27 de março de 1995 (BRASIL, 1995); norma revogada pela LC nº 96 (Lei Camata II), de 31 de maio de 1999 (BRASIL, 1999); assolada pela LRF (BRASIL, 2000), que se revelou um regulamento disciplinatório de ações administrativas e implementadora de valiosas mudanças nas rotinas das três esferas públicas (AZEVEDO, 2019).

2.2 Despesas com Pessoal na esfera municipal

Define-se como Despesas com Pessoal os gastos referentes às obrigações sociais em folha de pagamento e ao desembolso em consequência de empregos, funções de confiança e cargos no setor público (ÁVILA; FIGUEIREDO, 2013).

Logo, ela independe de afinidade trabalhista, ou seja, estão inclusos na regra, quer por contratação via seleção pública ou não, celetistas, servidores efetivos, cargos comissionados, agentes comunitários, empregados públicos e agentes comunitários (RABELO; RODRIGUES JÚNIOR, 2018).

Segundo o art. 18 da LRF, essas despesas englobam gastos com servidores ativos, inativos e pensionistas referentes a cargos efetivos, funções, empregos, entre outros; com benefícios, aposentadorias, pensões, gratificações, hora extra etc (BRASIL, 2000). No art. 19, estipulou aos gastos dos municípios o limite de 60% acerca da percentagem da Receita Corrente Líquida (BRASIL, 2000).

Já o art. 20 prevê a divisão destes 60%, 6% são para o Poder Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas municipais e 54% são para o Poder Executivo.

O art. 22 informa que os limites apresentados nos art. 19 e 20 serão verificados ao final de cada quadrimestre. Já a LC nº 101/2000 prevê três limites: o máximo (54%), o prudencial (51,3% ou 95% do limite máximo) e o de alerta (48,6% ou 90% do limite máximo) (ÁVILA; FIGUEIREDO, 2013).

O Limite de Alerta não penaliza e não consta expressamente na norma.

Por ser uma representação explanatória do art. 59, ele possui a finalidade de informar aos entes públicos a aproximação dos demais limites. Ao ultrapassar o estabelecido como Limite Prudencial, são aplicados impedimentos à prefeitura do município, dentre eles as impossibilidades de criação de cargos e admissões, alteração na estrutura de carreira, concessão de vantagens, entre outros (ÁVILA; FIGUEIREDO, 2013).

A Secretaria do Tesouro Nacional, em detrimento às determinações da LRF e com o desígnio de equiparar os relatórios fiscais dos entes federados, tornou obrigatória a elaboração, ao término de cada quadrimestre, e publicação em até 30 dias decorrentes ao arremate do exercício, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (ÁVILA; FIGUEIREDO, 2013). As cidades que não enviarem seus relatórios, segundo o art. 51 da LRF, estão sujeitas a penas administrativas, como o não recebimento voluntário de transferências e a impossibilidade de contratar operações de crédito (BRASIL, 2000).

Com o intuito de possibilitar que a população avalie a regência pública, a LRF, realçada nos pressupostos de firmar as necessidades dos cidadãos a uma maior austeridade no orçamento público, estabeleceu indicadores de desempenho, possibilitando a aferição dos resultados governamentais em determinado exercício (GIAMBIAGI; ALÉM, 2015). Dentre os indicadores, este trabalho examinará a expressão das DLP sobre a RCLA.

2.3 Estudos anteriores

Variadas pesquisas desenvolveram análises referentes ao comprometimento das variáveis de estudo – as despesas com pessoal e a receita corrente líquida – de modo a comparar os desempenhos dos três grandes entes públicos e se estes repercutiram o que está expresso na norma vigente.

Cruz e Afonso (2018), ao estudarem a importância da LRF para a gestão fiscal no estado do Rio de Janeiro observou que os limites permitidos pela legislação foram extrapolados, e de forma concomitante, o decréscimo do PIB, a elevação das taxas de juros e os contínuos déficits primários a partir de 2012 desencadearam um grave descompasso nas contas públicas.

Barbosa et al. (2014), pesquisando sobre a análise da gestão pública no município de Mauá (São Paulo), ao considerar o aspecto de planejamento fiscal e orçamentário, encontraram que a LRF criou uma prática mais sadia na gestão

pública em uma plataforma segura e eficiente.

Ávila e Figueiredo (2013) analisaram o comprometimento da Receita Corrente Líquida da cidade de Maranguape (Ceará) entre os anos de 2010 e 2012 e concluíram que o município descumpriu o limite prudencial definido pela LRF.

Já Azevedo (2019), Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) apresentam estudos respectivos aos estados de Rio Grande do Norte (RN) e Alagoas (AL); o primeiro relatou que, entre 2015 e 2017, 13 dos 32 municípios estudados permaneceram acima do limite máximo, já o segundo trata dos efeitos e consequências da LRF entre 2000 e 2010. Os autores observaram o cumprimento das regras estabelecidas, porém percebeu a dificuldade de alcance dos limites.

3 METODOLOGIA

Para esta pesquisa utilizamos a metódica de análise de conteúdo. De acordo com Azevedo (2015), a análise de conteúdo é empregada em estudos qualitativos e quantitativos e busca explicar o que está implícito ao focar na logicidade, consonância e veracidade dos dados, possibilitando a identificação de irregularidades.

O universo pretendido para a pesquisa foram os 5.570 municípios que compõem a República Federativa do Brasil, destes, os 184 que integram o estado do Ceará formam a amostra proposital, porém, por não possuírem no período de 2014 a 2018 todas as informações fundamentais para suporte do estudo – no caso, os arquivos de Relatórios de Gestão Fiscal – foram excluídas 18 cidades, totalizando 166 cidades que compuseram as amostras, elas serviram de eixo para a coleta de dados.

Para realizar a coleta de dados utilizamos fontes secundárias, retiradas dos portais eletrônicos de todas as 184 Câmaras Municipais cearenses. Neste estudo, foi pesquisado, analisado e revisado o total de 920 relatórios, destes, foram recolhidas as Despesas Líquidas com Pessoal e as Receitas Correntes Líquidas Ajustadas no período de 2014 a 2018, exceto dos municípios excluídos da pesquisa. Apesar da amostra não corresponder à totalidade das cidades cearenses, não se anula a proposta da pesquisa, visto que eles representam, segundo dados do IBGE (2019), 90,22% das cidades, 93,52% da população (8.540.331 habitantes), 95,42% do PIB e 96,73% da área do Estado do Ceará.

O Quadro 1 e o Mapa 1 discriminam os 18 municípios desprezados da

relação, em quais relatórios ocorreram problemas e qual o motivo da exclusão e as respectivas localizações geográficas.

Quadro 1: Municípios excluídos da pesquisa

Nº	Cidades	Relatórios de gestão fiscal					Observação
		2014	2015	2016	2017	2018	
01	Acaraú	X	X				Sem arquivos
02	Camocim	X		X			Sem arquivos
03	Cascavel				X		Possuía arquivo, porém ilegível
04	Coreaú	X					Possuía arquivo, porém dados discrepantes dos demais anos
05	Groaíras	X	X	X			Sem arquivos
06	Horizonte	X					Sem arquivos
07	Ibiapina	X					Sem arquivos
08	Jaguetama			X			Possuía arquivo, porém dados discrepantes dos demais anos
09	Jardim	X	X	X	X		Sem arquivos
10	Jucás		X				Sem arquivos
11	Martinópole	X					Sem arquivos
12	Milagres					X	Sem arquivos
13	Milhã				X		Sem arquivos
14	Monsenhor Tabosa				X		Possuía arquivo, porém do RGF de 2016
15	Nova Olinda	X					Sem arquivos
16	Poranga			X			Possuía arquivo, porém sem a RCL de 2016
17	Quixeré	X					Sem arquivos
18	Russas		X				Sem arquivos

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Tabela 1: Desempenho dos municípios cearenses (continuação)

Nº	Cidades	2014	2015	2016	2017	2018
007	Alto Santo	3,17%	2,98%	2,95%	3,33%	3,33%
008	Amontada	60,47%	63,38%	66,66%	53,67%	53,52%
009	Antonina do Norte	43,35%	45,50%	53,15%	56,38%	50,50%
010	Apuiarés	3,17%	2,93%	2,95%	2,57%	3,29%
011	Aquiraz	3,43%	3,16%	2,81%	3,70%	3,73%
012	Aracati	47,60%	47,01%	48,98%	44,93%	41,16%
013	Aracoiaba	53,89%	51,50%	58,87%	56,51%	50,86%
014	Ararendá	52,53%	46,62%	51,15%	51,87%	47,84%
015	Araripe	1,98%	2,21%	1,96%	1,85%	1,78%
016	Aratuba	61,54%	61,93%	60,62%	38,79%	64,72%
017	Arneiroz	41,98%	47,52%	46,30%	51,46%	46,01%
018	Assaré	51,75%	48,72%	43,95%	51,79%	53,64%
019	Aurora	50,83%	51,89%	52,31%	53,58%	52,12%
020	Baixio	53,71%	56,65%	48,65%	57,31%	49,08%
021	Banabuiú	53,97%	57,11%	53,95%	62,95%	62,40%
022	Barbalha	32,66%	35,83%	32,98%	33,83%	41,23%
023	Barreira	2,56%	2,88%	2,51%	2,89%	2,86%
024	Barro	64,14%	63,03%	53,42%	59,44%	56,81%
025	Barroquinha	53,90%	52,63%	53,56%	52,93%	53,50%
026	Baturité	54,19%	59,26%	62,77%	61,61%	53,14%
027	Beberibe	53,80%	52,54%	48,11%	64,36%	60,59%
028	Bela Cruz	2,57%	2,39%	2,35%	2,90%	2,57%
029	Boa Viagem	2,29%	6,35%	2,31%	2,98%	2,67%
030	Brejo Santo	39,15%	46,29%	42,84%	37,76%	53,80%
031	Campos Sales	60,37%	54,24%	53,23%	40,74%	48,93%
032	Canindé	56,61%	65,52%	56,57%	51,45%	53,92%
033	Capistrano	58,42%	58,97%	58,37%	64,90%	56,72%
034	Caridade	42,37%	39,47%	38,90%	59,98%	31,27%
035	Cariré	47,82%	53,94%	53,66%	53,10%	51,88%
036	Caririaçu	62,27%	61,78%	59,80%	67,65%	52,78%
037	Cariús	41,36%	41,75%	45,51%	46,57%	40,41%

Tabela 1: Desempenho dos municípios cearenses (continuação)

Nº	Cidades	2014	2015	2016	2017	2018
038	Carnaubal	53,80%	53,15%	52,66%	56,64%	61,79%
039	Catarina	52,35%	51,70%	49,30%	41,95%	53,22%
040	Catunda	50,87%	53,88%	48,72%	65,24%	60,30%
041	Caucaia	1,89%	1,88%	1,80%	1,93%	1,96%
042	Cedro	51,25%	51,29%	51,86%	37,85%	53,97%
043	Chaval	2,56%	2,68%	2,66%	3,27%	2,88%
044	Choró	62,93%	59,55%	57,44%	55,51%	61,16%
045	Chorozinho	2,87%	2,68%	2,34%	2,67%	2,48%
046	Crateús	2,29%	2,20%	2,07%	2,55%	2,20%
047	Crato	1,94%	2,07%	1,96%	2,10%	2,05%
048	Croatá	2,94%	2,84%	2,66%	2,56%	2,92%
049	Cruz	58,36%	48,51%	45,18%	53,81%	53,87%
050	Dep. Irapuan pinheiro	3,14%	3,05%	2,85%	3,28%	3,23%
051	Ereré	50,92%	53,61%	57,05%	62,36%	48,97%
052	Eusébio	51,74%	47,82%	56,21%	51,15%	50,89%
053	Farias Brito	48,02%	53,45%	50,14%	52,79%	53,91%
054	Forquilha	52,62%	48,33%	49,51%	45,86%	57,42%
055	Fortaleza	47,04%	44,61%	46,74%	46,94%	45,21%
056	Fortim	53,67%	43,07%	47,37%	53,62%	53,24%
057	Frecheirinha	58,40%	58,15%	50,03%	51,25%	53,34%
058	General Sampaio	51,53%	57,87%	48,42%	59,28%	57,67%
059	Graça	55,58%	59,26%	51,64%	44,83%	62,35%
060	Granja	50,92%	50,94%	51,20%	51,89%	50,50%
061	Granjeiro	53,01%	52,81%	49,61%	53,52%	53,93%
062	Guaiúba	3,02%	3,09%	2,80%	3,32%	2,98%
063	Guaraciaba do Norte	57,73%	55,74%	54,94%	43,00%	45,58%
064	Guaramiranga	55,52%	53,54%	54,69%	50,04%	58,83%
065	Hidrolândia	49,75%	47,24%	58,58%	53,62%	52,97%
066	Ibaretama	3,05%	2,74%	2,83%	2,92%	2,81%

Tabela 1: Desempenho dos municípios cearenses (continuação)

Nº	Cidades	2014	2015	2016	2017	2018
067	Ibicuitinga	64,85%	66,69%	63,79%	58,51%	47,13%
068	Icapuí	60,62%	45,30%	57,17%	57,34%	53,65%
069	Icó	61,38%	65,16%	64,39%	61,55%	38,61%
070	Iguatu	55,24%	59,25%	55,71%	53,96%	53,76%
071	Independência	59,13%	61,59%	54,93%	64,25%	59,38%
072	Ipaporanga	50,45%	42,85%	44,65%	50,36%	41,41%
073	Ipaumirim	2,90%	2,90%	2,98%	3,28%	3,03%
074	Ipu	45,00%	45,91%	46,47%	50,29%	50,21%
075	Ipueiras	1,89%	2,00%	2,02%	2,18%	2,20%
076	Iracema	53,84%	62,07%	50,58%	59,89%	52,58%
077	Irauçuba	53,65%	52,96%	51,08%	52,17%	50,20%
078	Itaiçaba	48,65%	53,68%	53,85%	53,80%	57,33%
079	Itaitinga	51,58%	40,16%	50,25%	56,75%	52,56%
080	Itapajé	2,05%	1,97%	1,42%	2,13%	2,41%
081	Itapipoca	1,58%	1,53%	1,43%	1,51%	1,43%
082	Itapiúna	60,80%	58,64%	63,12%	43,42%	61,06%
083	Itarema	53,51%	53,85%	52,73%	53,51%	49,48%
084	Itatira	47,58%	54,17%	46,18%	32,50%	39,83%
085	Jaguaribara	61,13%	65,78%	58,66%	68,84%	58,37%
086	Jaguaribe	52,71%	52,26%	51,41%	53,85%	53,57%
087	Jaguaruana	53,35%	56,40%	49,77%	61,24%	53,81%
088	Jati	49,72%	53,53%	50,39%	51,51%	56,98%
089	Jijoca de Jericoacoara	51,99%	53,68%	53,63%	55,85%	45,76%
090	Juazeiro do Norte	2,51%	2,65%	2,58%	1,80%	2,42%
091	Lavras da Mangabeira	53,84%	55,63%	56,02%	53,30%	47,52%
092	Limoeiro do Norte	56,25%	51,38%	59,44%	51,83%	46,21%
093	Madalena	61,74%	68,14%	63,99%	65,44%	62,82%
094	Maracanaú	48,59%	55,59%	52,19%	54,87%	52,33%
095	Maranguape	2,44%	2,31%	2,20%	2,56%	2,45%

Tabela 1: Desempenho dos municípios cearenses (continuação)

Nº	Cidades	2014	2015	2016	2017	2018
096	Marco	2,04%	2,02%	1,97%	2,26%	2,08%
097	Massapê	53,62%	49,60%	52,92%	41,74%	66,18%
098	Mauriti	50,78%	55,16%	55,80%	53,82%	53,32%
099	Meruoca	50,37%	51,15%	53,89%	53,73%	51,64%
100	Miraíma	53,53%	65,62%	60,51%	70,57%	70,99%
101	Missão Velha	53,18%	48,12%	54,25%	53,74%	52,22%
102	Mombaça	53,35%	52,97%	48,58%	53,61%	53,69%
103	Morada Nova	47,99%	51,69%	48,90%	59,24%	41,86%
104	Moraújo	50,92%	54,51%	50,17%	58,15%	48,76%
105	Morrinhos	53,97%	55,40%	52,28%	51,14%	40,47%
106	Mucambo	50,11%	49,95%	51,40%	51,33%	51,25%
107	Mulungu	58,12%	62,86%	61,76%	47,21%	61,91%
108	Nova Russas	62,16%	63,77%	62,61%	58,25%	51,65%
109	Novo Oriente	49,18%	49,92%	49,39%	52,76%	52,48%
110	Ocara	53,47%	58,15%	50,02%	55,98%	53,33%
111	Orós	4,57%	2,77%	2,55%	2,90%	2,92%
112	Pacajus	54,95%	59,64%	49,06%	60,42%	55,50%
113	Pacatuba	3,33%	3,49%	3,18%	3,51%	3,44%
114	Pacoti	3,06%	3,04%	2,89%	2,89%	2,73%
115	Pacujá	53,91%	50,95%	42,26%	41,02%	43,80%
116	Palhano	52,72%	53,61%	53,50%	58,29%	51,24%
117	Palmácia	53,71%	61,49%	55,56%	67,02%	54,24%
118	Paracuru	66,05%	63,30%	59,21%	45,74%	66,09%
119	Paraipaba	53,01%	57,44%	52,52%	65,15%	56,89%
120	Parambu	1,70%	1,26%	1,36%	1,41%	1,32%
121	Paramoti	57,28%	64,52%	70,93%	46,73%	78,63%
122	Pedra Branca	53,47%	53,90%	56,47%	53,55%	53,89%
123	Penaforte	2,35%	2,83%	2,64%	3,27%	3,42%
124	Pentecoste	2,52%	2,44%	2,61%	2,76%	2,60%
125	Pereiro	2,37%	2,21%	2,19%	2,37%	1,91%
126	Pindoretama	50,33%	49,44%	45,82%	38,50%	39,86%
127	Piquet Carneiro	44,29%	48,50%	41,81%	46,20%	53,92%

Tabela 1: Desempenho dos municípios cearenses (continuação)

Nº	Cidades	2014	2015	2016	2017	2018
128	Pires Ferreira	33,36%	31,49%	34,18%	31,11%	32,09%
129	Porteiras	46,20%	52,78%	52,13%	49,51%	49,17%
130	Potengi	57,32%	62,38%	53,44%	51,10%	64,83%
131	Potiretama	41,00%	49,12%	54,89%	56,21%	48,39%
132	Quiterianópolis	53,64%	53,27%	53,97%	57,01%	49,72%
133	Quixadá	52,80%	59,73%	57,98%	52,15%	47,93%
134	Quixelô	55,12%	53,48%	61,07%	63,69%	50,63%
135	Quixeramobim	57,84%	61,21%	44,88%	64,91%	53,88%
136	Redenção	2,19%	2,19%	2,13%	2,39%	2,27%
137	Reriutaba	2,55%	2,45%	2,09%	2,98%	2,46%
138	Saboeiro	1,66%	1,54%	2,14%	2,58%	2,45%
139	Salitre	55,05%	53,94%	57,38%	59,63%	50,92%
140	Santa Quitéria	52,44%	53,49%	52,83%	61,44%	53,75%
141	Santana do Acará	58,22%	57,31%	56,58%	67,06%	57,46%
142	Santana do Cariri	2,72%	2,60%	2,51%	2,48%	3,02%
143	São Benedito	1,97%	1,76%	1,69%	1,80%	1,64%
144	São Gonçalo do Amarante	45,02%	46,75%	52,16%	51,08%	53,87%
145	São João do Jaguaribe	48,24%	52,22%	56,56%	53,83%	50,57%
146	São Luís do Curu	54,02%	58,35%	54,29%	49,91%	49,56%
147	Senador Pompeu	53,89%	56,55%	59,00%	56,51%	56,04%
148	Senador Sá	3,40%	3,43%	3,16%	2,69%	2,71%
149	Sobral	2,11%	2,18%	2,04%	2,33%	2,07%
150	Solonópole	3,18%	2,88%	2,80%	3,00%	2,83%
151	Tabuleiro do Norte	2,51%	2,49%	2,21%	2,79%	2,61%
152	Tamboril	56,77%	53,57%	51,61%	48,42%	52,57%
153	Tarrafás	2,98%	2,93%	2,65%	2,66%	2,81%
154	Tauá	2,26%	1,98%	1,89%	2,13%	1,45%

Tabela 1: Desempenho dos municípios cearenses (continuação)

Nº	Cidades	2014	2015	2016	2017	2018
155	Tejuçuoca	51,77%	56,59%	48,79%	46,40%	43,79%
156	Tianguá	2,03%	2,07%	1,75%	2,56%	2,19%
157	Trairi	2,29%	2,19%	2,12%	2,60%	2,26%
158	Tururu	59,92%	59,81%	59,49%	57,25%	54,46%
159	Ubajara	52,14%	52,54%	53,64%	49,68%	55,70%
160	Umari	51,60%	53,97%	53,97%	53,85%	59,63%
161	Umirim	2,55%	2,55%	2,46%	2,11%	2,61%
162	Uruburetama	2,63%	2,60%	2,36%	2,75%	2,48%
163	Uruoca	2,09%	1,91%	1,84%	1,94%	1,90%
164	Varjota	52,20%	56,21%	56,09%	53,10%	50,37%
165	Várzea Alegre	2,07%	2,21%	1,99%	1,90%	2,09%
166	Viçosa do Ceará	51,48%	52,25%	53,76%	53,98%	48,50%

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Com base na Tabela 1, elaborou-se a Tabela 2, um ranking-resumo dos resultados apresentados, onde pode-se observar que durante toda a série histórica os municípios de Parambu e Itapipoca apresentaram os melhores resultados, aquele foi o melhor município durante quatro anos seguidos, ressaltando-se o ano de 2015, no qual apresentou o menor percentual, 1,26%.

Tabela 2: *Ranking*-resumo do desempenho dos municípios cearenses

2014		2015		2016		2017		2018		LIMITES	
01º	Itaipococa	1,58%	01º	Parambu	1,26%	01º	Parambu	1,41%	01º	Parambu	1,32%
02º	Saboeiro	1,66%	02º	Itaipococa	1,53%	02º	Itaipococa	1,51%	02º	Itaipococa	1,43%
03º	Parambu	1,70%	03º	Saboeiro	1,54%	03º	Itaipococa	1,43%	03º	Tauá	1,45%
04º	Ipueiras	1,89%	04º	São Benedito	1,76%	04º	São Benedito	1,69%	04º	São Benedito	1,64%
05º	Caucaia	1,89%	05º	Caucaia	1,88%	05º	Tianguá	1,75%	05º	Araripe	1,78%
49º	Orós	4,57%	49º	Boa Viagem	6,35%	49º	Pacatuba	3,18%	49º	Aquiraz	3,73%
50º	Barbalha	32,66%	50º	Pires Ferreira	31,49%	50º	Barbalha	32,98%	50º	Pires Ferreira	31,11%
70º	Maracanaú	48,59%	74º	Cruz	48,51%	71º	Mombaça	48,58%	75º	Tamboril	48,42%
71º	Itaçuaba	48,65%	75º	Assaré	48,72%	72º	Baixio	48,65%	76º	Porteiras	49,51%
87º	Cedro	51,25%	84º	Cedro	51,29%	94º	Granja	51,20%	86º	Frecheirinha	51,25%
88º	Viçosa do Ceará	51,48%	85º	Limoeiro do Norte	51,38%	95º	Mucambo	51,40%	87º	Mucambo	51,33%
130º	Bambuí	53,97%	117º	Unari	53,97%	124º	Quiteria-nópolis	53,97%	121º	Viçosa do Ceará	53,98%
131º	São Luís do Curu	54,02%	118º	Itaitira	54,17%	125º	Missão Velha	54,25%	122º	Maracanaú	54,87%
162º	Caririáçu	62,27%	162º	Canindé	65,52%	162º	Ibicuitinga	63,79%	162º	Palmeira	67,02%
163º	Choró	62,93%	163º	Miraima	65,62%	163º	Madalena	63,99%	163º	Santana do Acaraú	67,06%
164º	Barro	64,14%	164º	Jaguariçara	65,78%	164º	Icó	64,39%	164º	Caririáçu	67,65%
165º	Ibicuitinga	64,85%	165º	Ibicuitinga	66,69%	165º	Amontada	66,66%	165º	Jaguariçara	68,84%
166º	Paracuru	66,05%	166º	Madalena	68,14%	166º	Paramoti	70,93%	166º	Miraima	70,57%
										Viçosa do Ceará	48,50%
										Moratió	48,76%
										Mucambo	51,25%
										Meruoca	51,64%
										Cedro	53,97%
										Palmeira	54,24%
										Potengi	64,83%
										Paracuru	66,09%
										Massapé	66,18%
										Miraima	70,99%
										Paramoti	78,63%

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Percebe-se ainda que, das cidades dentro do limite aceitável pela LRF, durante todo o período analisado, as 49 primeiras apresentaram percentuais de, no máximo, 6,35% (referente ao ano de 2015) e, a partir da 50ª cidade, ocorre um distanciamento máximo de 29,8 pontos percentuais (2016) e, por três anos consecutivos, esta diferença regrediu.

Verificou-se também que 2017 e 2018 foram as competências que apresentaram maior número de cidades dentro do limite tolerável pela norma, 75 no total, o que representa 45,18% da amostra estudada. 2018 também foi o ano que apresentou o menor número de municípios que ultrapassaram o limite máximo, 32 (19,28% da amostra), por outro lado, cresceu a quantidade de cidades dentro do limite de alerta e prudencial, estas obtiveram a segunda maior concentração durante toda a série, 21 e 36 cidades, para os respectivos anos.

Com relação aos piores municípios ranqueados, destacam-se Paramoti, último lugar em 2016 e 2018, com os piores resultados de toda a série histórica, 70,93% e 78,63%, respectivamente. Em seguida, vêm Miraíma e Ibicuitinga, figurando três anos entre os últimos cinco municípios. Jaguaribara, Madalena e Paracuru também estiverem nas últimas posições do estudo.

A Tabela 3 apresenta informações sobre as seis maiores Receitas Correntes Líquidas do Estado do Ceará: Fortaleza, Maracanaú, Sobral, Caucaia, Juazeiro do Norte e Eusébio. Juntas, estas cidades representam 47,03% e 45,21% das DLP e RCLs do Estado, respectivamente.

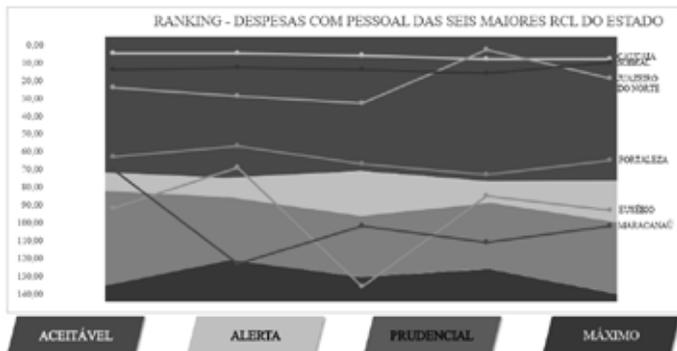
Tabela 3: *Ranking* das despesas com pessoal das seis maiores RCLs do Estado

2018					
POS	CIDADES	DLP	%	RCL	%
1º	Fortaleza	R\$ 2.745.253.690,29	39,55%	R\$ 6.072.188.411,64	31,55%
2º	Maracanaú	R\$ 343.419.718,60	4,95%	R\$ 656.201.058,46	3,41%
3º	Sobral	R\$ 12.748.401,18	0,18%	R\$ 615.565.876,95	3,20%
4º	Caucaia	R\$ 11.545.225,35	0,17%	R\$ 590.154.084,35	3,07%
5º	Juazeiro do Norte	R\$ 11.967.341,80	0,17%	R\$ 494.888.166,00	2,57%
6º	Eusébio	R\$ 139.033.842,77	2,00%	R\$ 273.183.390,69	1,42%
-	Total	R\$ 6.940.802.732,97	-	R\$ 19.246.293.505,68	-

Fonte: Elaborado pelo(s) autor(es) (2019).

O Gráfico 1 revela a evolução dessas cidades durante o período estudado, as posições ocupadas no ranking elaborado e em quais limites elas se enquadravam a cada ano. Caucaia, Sobral e Juazeiro do Norte apresentaram os melhores resultados dentre as seis cidades durante os cinco anos analisados, mantiveram baixíssimos percentuais de gastos com despesas com pessoal.

Gráfico 1: *Ranking* das despesas com pessoal das seis maiores RCL do Estado



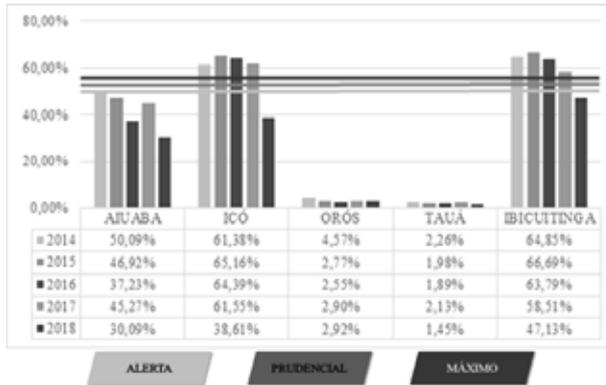
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Já a capital Fortaleza manteve-se dentro dos limites aceitáveis, porém muito próxima de atingir o limite de alerta. Os destaques negativos foram de Maracanaú e Eusébio, que encerraram 2018 nos limites prudencial e de alerta, respectivamente.

Percebe-se, também, que das seis cidades, quatro mudaram de gestores nas eleições de 2016: Sobral, Caucaia, Juazeiro do Norte e Eusébio; as duas últimas melhoraram seus desempenhos no ano de 2017 e tiveram leve queda no ano posterior. Já Sobral e Caucaia mantiveram seus resultados.

De acordo com o Gráfico 2, as cidades que mais reduziram os gastos com pessoal durante todo o período foram: Aiuaba (-39,93%), Icó (-37,10%), Orós (-36,11%), Tauá (-35,84%) e Ibicuitinga (-27,32%). Destaca-se que Orós e Tauá permaneceram dentro do limite aceitável pela LRF durante todo o período analisado. Aiuaba ultrapassou o Limite de Alerta em 2014 e, nos demais anos, ficou dentro do limite aceitável. Diferentemente, Icó e Ibicuitinga, nos quatro primeiros anos ultrapassaram o limite máximo e, somente no último ano, ficaram dentro do limite aceitável.

Gráfico 2: Cidades que mais diminuíram os gastos com pessoal em pontos percentuais



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Com o auxílio da Tabela 4, percebe-se que os municípios do Gráfico 2 aumentaram seus gastos com pessoal ao longo dos cinco anos, porém o aumento elevado das receitas sobressaiu as despesas, contribuindo para os resultados apresentados.

Tabela 4: Despesas e receitas dos municípios do Gráfico 2

DESPESAS LÍQUIDAS COM PESSOAL

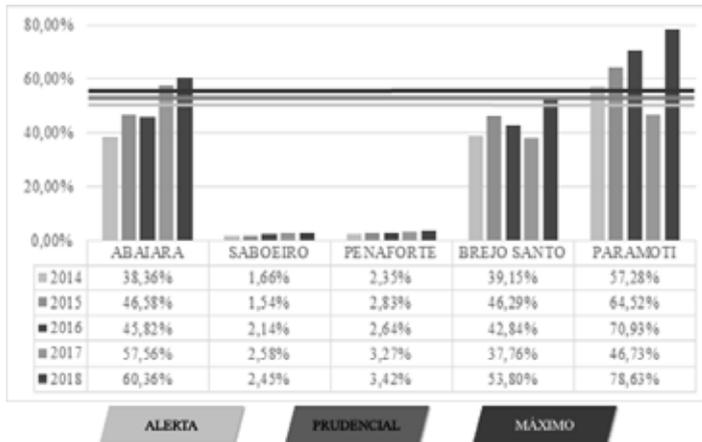
	AIUABA	Δ%	ICÓ	Δ%	ORÓS	Δ%	TAUÁ	Δ%	IBICUITINGA	Δ%
2014	R\$ 13.820.000,83	-	R\$ 63.734.852,24	-	R\$ 910.778,93	-	R\$ 1.937.288,79	-	R\$ 14.926.691,50	-
2015	R\$ 13.691.615,63	-0,93	R\$ 70.820.660,42	11,12	R\$ 1.113.436,00	22,25	R\$ 2.351.707,18	21,39	R\$ 17.170.640,33	15,03
2016	R\$ 12.805.546,40	-6,47	R\$ 75.980.226,83	7,29	R\$ 1.175.206,82	5,55	R\$ 2.437.900,23	3,67	R\$ 17.490.511,40	1,86
2017	R\$ 15.256.655,55	19,14	R\$ 69.212.181,46	-8,91	R\$ 1.283.478,37	9,21	R\$ 2.367.823,34	-2,87	R\$ 16.368.771,44	-6,41
2018	R\$ 14.965.143,15	-1,91	R\$ 61.631.630,98	-10,96	R\$ 1.341.511,43	4,52	R\$ 2.709.277,11	14,42	R\$ 15.824.344,51	-3,33

RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS AJUSTADAS

	AIUABA	Δ%	ICÓ	Δ%	ORÓS	Δ%	TAUÁ	Δ%	IBICUITINGA	Δ%
2014	R\$ 27.590.526,59	-	R\$ 103.840.702,03	-	R\$ 19.938.237,77	-	R\$ 85.854.458,32	-	R\$ 23.016.349,55	-
2015	R\$ 29.178.022,06	5,75	R\$ 108.687.686,47	4,67	R\$ 40.259.126,31	101,92	R\$ 118.663.353,34	38,21	R\$ 25.746.773,07	11,86
2016	R\$ 34.391.808,90	17,87	R\$ 118.007.881,06	8,58	R\$ 46.090.704,51	14,49	R\$ 128.982.582,25	8,70	R\$ 27.419.419,31	6,50
2017	R\$ 33.704.530,84	-2,00	R\$ 112.446.194,31	-4,71	R\$ 44.281.264,16	-3,93	R\$ 111.221.101,81	-13,77	R\$ 27.977.105,05	2,03
2018	R\$ 49.726.649,75	47,54	R\$ 159.634.785,19	41,97	R\$ 45.958.174,40	3,79	R\$ 186.850.099,94	68,00	R\$ 33.572.618,23	20,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Gráfico 3: Cidades que mais aumentaram os gastos com pessoal em pontos percentuais



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Em contrapartida o Gráfico 3 apresenta as cidades com pior variação em pontos percentuais no ciclo estudado, são elas: Abaiara (+57,35%), Saboeiro (+47,59%), Penaforte (+45,53%), Brejo Santo (+37,42%) e Paramoti (+37,27%). Pode-se observar que Saboeiro e Penaforte permaneceram dentro do limite aceitável durante os cinco anos. Brejo Santo e Abaiara, nos últimos anos, ficaram dentro do limite prudencial. Paramoti atingiu o pior percentual em 2016, mas, em 2018, superou o próprio recorde negativo.

O principal fator para estes indicativos, conforme a Tabela 5, está na redução das receitas ao longo dos anos, colaborando para o aumento da representatividade das despesas.

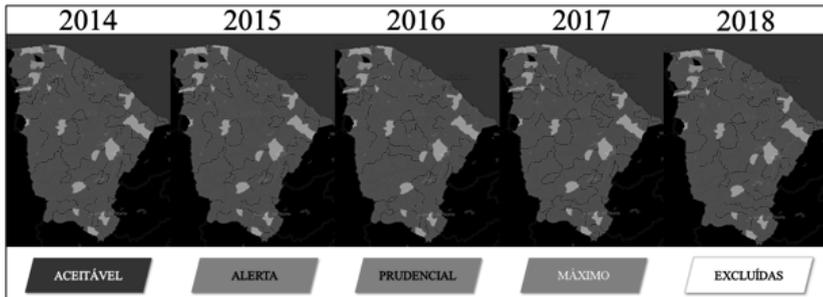
Tabela 5: Despesas e receitas dos municípios do Gráfico 3

DESPESAS LÍQUIDAS COM PESSOAL										
	ABAIARA	Δ%	SABOIEIRO	Δ%	PENAFORTE	Δ%	BREJO SANTO	Δ%	PARAMOTI	Δ%
2014	R\$ 9.063.896,00	-	R\$ 557.835,88	-	R\$ 607.914,74	-	R\$ 40.793.358,14	-	R\$ 12.734.212,73	-
2015	R\$ 11.096.956,51	22,43	R\$ 597.443,69	7,10	R\$ 677.123,01	11,38	R\$ 52.018.819,83	27,52	R\$ 15.974.980,49	25,45
2016	R\$ 12.016.769,31	8,29	R\$ 749.484,60	25,45	R\$ 699.341,27	3,28	R\$ 60.877.246,84	17,03	R\$ 17.486.992,07	9,46
2017	R\$ 14.736.764,13	22,63	R\$ 879.039,66	17,29	R\$ 922.628,49	31,93	R\$ 60.242.263,93	-1,04	R\$ 19.551.095,14	11,80
2018	R\$ 14.970.270,34	1,58	R\$ 883.520,85	0,51	R\$ 914.221,22	-0,91	R\$ 69.559.273,25	15,47	R\$ 19.668.033,58	0,60
RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS AJUSTADAS										
	ABAIARA	Δ%	SABOIEIRO	Δ%	PENAFORTE	Δ%	BREJO SANTO	Δ%	PARAMOTI	Δ%
2014	R\$ 23.628.068,08	-	R\$ 33.581.714,86	-	R\$ 25.870.010,18	-	R\$ 104.207.976,60	-	R\$ 22.230.322,84	-
2015	R\$ 23.824.783,35	0,83	R\$ 38.670.675,10	15,15	R\$ 23.957.671,58	-7,39	R\$ 112.364.473,67	7,83	R\$ 24.760.330,95	11,38
2016	R\$ 26.225.114,32	10,07	R\$ 34.960.030,33	-9,60	R\$ 26.457.726,58	10,44	R\$ 142.120.236,60	26,48	R\$ 24.655.149,14	-0,42
2017	R\$ 25.603.844,28	-2,37	R\$ 34.033.861,17	-2,65	R\$ 28.200.528,22	6,59	R\$ 159.535.857,05	12,25	R\$ 41.840.788,85	69,70
2018	R\$ 24.801.143,63	-3,14	R\$ 36.083.786,85	6,02	R\$ 26.744.030,02	-5,16	R\$ 129.299.931,10	-18,95	R\$ 25.012.422,93	-40,22

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

O Mapa 2 demonstra quais regiões concentram os municípios que ficaram dentro de cada limite definido na LRF. A região metropolitana de Fortaleza, do Cariri, da Serra da Ibiapaba, do Sertão dos Inhamuns e do Baixo Jaguaribe (2018) são as microrregiões que apresentaram maior concentração de municípios dentro do limite aceitável. A região do Sertão Central reteve o maior número de cidades que ultrapassaram os limites máximo e prudencial.

Mapa 2: Mapa dos gastos com pessoal no Ceará (2014-2018)



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado, despesas com pessoal são gastos importantes e representam uma grande porção dos orçamentos municipais, requisitando um melhor controle destes recursos pelos gestores públicos, visto que o dispêndio excessivo deste bem ocasiona penalidades conforme antevisto na LRF.

No referente aos objetivos específicos deste estudo, observa-se que, com auxílio dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais Cearenses, cumpriu-se o primeiro objetivo específico: verificar quais municípios possuem informações completas para o estudo. A pesquisa concluiu que das 184 localidades, 166 detinham os dados necessários para compor a base de dados, o que sugere a transparência de informações por parte da maioria dos municípios cearenses.

Analisando os materiais obtidos e através da proporção entre a DLP e a RCLA de cada ano em questão, foi possível cumprir o segundo objetivo especifi-

co do estudo: verificar a intensidade de engajamento da Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA) com as Despesas Líquidas com Pessoal (DLP) nos municípios cearenses.

Como limitação desta pesquisa, destaca-se o nível de confiabilidade dos dados dos RGFs dos municípios e, apesar da padronização dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais, alguns municípios não aderiram ao padrão e, por não terem elaborados os relatórios anteriores, apenas postaram qualquer arquivo irrelevante.

Outra limitação do presente estudo foi o não aprofundamento crítico dos dados obtidos, ao não evidenciar as penalidades aplicadas aos municípios que ultrapassaram o limite de gastos.

Como forma de controle e transparência dos gastos com pessoal, esta pesquisa cooperou para inspeção da atividade dos gestores públicos no estado do Ceará e estimula a necessidade de administradores públicos gerirem seus respectivos órgãos públicos de forma coesa e prudente.

Observa-se, ainda, que o problema da pesquisa foi solucionado ao verificar que, durante o período analisado, em média, 73 municípios (aproximadamente 44% da amostra) cumprem as normas ao permanecerem dentro do limite aceitável prescrito pela LRF. Tal resultado corrobora com o trabalho de Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) – que evidenciaram nos municípios alagoanos o cumprimento da norma quanto à despesa de pessoal–, bem como, ao comparar os resultados com os achados de Azevedo (2019), encontrou-se convergências tendo em vista que a maioria dos municípios potiguares não seguem as regras da LRF quanto ao limite de despesa com pessoal.

Cabe destacar que todos elaboraram seus RGFs, porém ocultaram detalhes da legislação, como a publicação dos arquivos, caso dos municípios que não publicaram seus relatórios de determinados períodos e dos que não conseguiram firmar-se abaixo dos limites estabelecidos.

Recomenda-se a realização de estudos correlacionados, todavia em outros Estados ou, até mesmo, futuramente aplicado novamente aos municípios cearenses, para verificar a evolução da aderência dos mesmos à Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, maio/jun. 2015. DOI 10.1590/0034-7612132652.

ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. A. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 299-323, 2013.

AZEVEDO, M. C. **Análise das despesas com pessoal nos municípios do estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2017**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

AZEVEDO, R. R. *et al.* Determinantes da variação do limite de gastos com pessoal em municípios paulistas. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 7, n. 1, p. 216-232, 2015. ISSN: 2176-9036.

BANDEIRA, M. L.; DE BRITTO, P. A. P.; SERRANO, A. L. M. Gestão fiscal dos estados brasileiros: análise dos gastos com pessoal entre 2008 e 2016. **Negócios em Projeção**, Brasília, DF, v. 9, n. 2, p. 123-144, 2018.

BARBOSA, J. L. R. *et al.* Finanças públicas: estudo sobre a LRF no município de Mauá. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, São Bernardo do Campo, v. 5, n. 1, p. 719-742, 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina as despesas com o funcionalismo, na forma do art. 169 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 4277, 28 mar. 1995. Disponível em: <http://bit.ly/2VvOTU3>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição Federal. **Diário**

Oficial da União: Brasília, DF, p. 1, 1 jun. 1999. Disponível em: <http://bit.ly/3ce269L>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, p. 1, 4 maio 2000. Disponível em: <http://bit.ly/32HHrXu>. Acesso em: 20 out. 2019.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, jan./fev. 2018. DOI 10.1590/0034-7612165847.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. V.; SANTOS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais:** impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília, DF: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

GADELHA, S. R. B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 65-77, 2011.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2015.

GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, 2010.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <http://bit.ly/399zAEs>. Acesso em: 2 set. 2019.

RABELO, N. C.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Análise das despesas com pes-

soal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Controle**: doutrina e artigos, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 243-290, jan./jun. 2018.

SANTOLIN, R.; JAYME JUNIOR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009. DOI 10.1590/s0101-41612009000400008

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos

A Revista Controle – Doutrina e Artigos é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Políticas Públicas, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

SUBMISSÃO E CADASTRO ONLINE

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas exclusivamente via plataforma eletrônica própria, OJS (Open Journal Systems), por meio do seguinte link:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA> >;

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de artigos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo da Revista Controle, localizado na margem direita do site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<<http://www.tce.ce.gov.br>>) ou, ainda no mesmo site, pelo menu “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>>;

5 Na plataforma de cadastro, no campo “Metadados”, deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo, relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails; e

6 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha.

PADRONIZAÇÃO DOS ARTIGOS (DIRETRIZES PARA AUTORES)

1 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

2 A estruturação do texto do artigo deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo: introdução, desenvolvimento, conclusão/considerações finais e referências bibliográficas (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

3 Para os artigos com pesquisas empíricas, sugere-se a seguinte estrutura: título no idioma do artigo, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia da pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências bibliográficas;

4 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

5 O artigo deve ser submetido à revisão de grafia de sua língua original, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelos Editores;

6 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

7 Os Editores podem sugerir alterações do artigo, tanto no que se refere ao conteúdo da matéria, quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

8 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

9 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de *double blind review* (revisão duplo-cega);

10 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento;

11 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

12 O título do artigo deve ser apresentado em seu idioma original e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-baixa. O título em inglês deve constar logo abaixo do título no idioma original. Procede-se de forma idêntica à apresentação do resumo, imediatamente acompanhado das palavras-chave, em seus idiomas originais e em inglês (*abstract* e *keywords*);

13 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 10 (dez) linhas e ser indicadas de 3 (três) a 5 (cinco) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

14 O resumo em inglês (*abstract*) deverá ser uma tradução fiel do resumo no idioma original do artigo, assim como as palavras-chave (*keywords*);

15 O resumo deve ressaltar, no mínimo, o objetivo, o método de pesquisa e os principais resultados do trabalho;

16 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho e no arquivo de submissão. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspeccionar Documento”, como exemplo de submissão na extensão “doc”, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais do arquivo;

17 O arquivo deve ser digitado em qualquer processador de texto (ex.: MS-Word, LibreOffice, Google Docs etc.), não podendo ultrapassar 2MB;

18 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;

19 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

20 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);

21 As seções do artigo devem ser escritas em caixa alta e os subtítulos em caixa baixa, ambos em negrito e com a numeração arábica correspondente;

22 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;

23 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;

24 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;

25 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

26 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

27 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 do texto, 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);

28 As URLs para as referências devem ser informadas no texto, sempre que possível;

29 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/19784.htm>. Acesso em: 16 out. 2019.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

POLÍTICA EDITORIAL

1 Os artigos devem ser submetidos à Revista Controle – Doutrina e Artigos pelo(s) próprio(s) autor(es);

2 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;

3 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

4 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;

5 O(s) autor(es) com um artigo em processo de avaliação não deve(m) submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

6 O artigo submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

7 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;

8 Os Editores podem, independentemente da oitiva do Conselho Editorial, devolver ao(s) autor(es) os artigos que não atenderem aos requisitos vigentes;

9 As avaliações são feitas em formulários de avaliação padronizados, havendo espaço para comentários personalizados, que são encaminhados ao(s) autor(es) após as avaliações;

10 O artigo passa pela avaliação *double blind review* (revisão duplo-cega), sendo analisado por, pelo menos, 2 (dois) avaliadores (pareceristas) externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres. A dupla avaliação por pares garante o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas;

11 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;

12 Os Editores emitem o parecer de desempate, em situações de divergência entre os pareceristas, ou podem encaminhar para um terceiro parecerista;

13 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;

14 No caso de parecer pela “Rejeição” por 2 (dois) pareceristas, o artigo é imediatamente excluído do processo de avaliação, com posterior comunicação ao(s) autor(es);

15 Compete aos Editores analisar as razões do(s) autor(es) nas situações em que o parecer for pela “Rejeição” ou “Revisões Requeridas”;

16 O(s) autor(es) pode(m) reenviar os artigos devolvidos, desde que efetuadas as modificações necessárias nos prazos estabelecidos pelos Editores;

17 A critério dos Editores, é possível haver uma segunda rodada de correções, an-

tes 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;

18 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;

19 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;

20 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;

21 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;

22 Não será publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

23 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;

24 No Sistema OJS são registrados a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, de forma que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pela plataforma;

25 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

26 Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista Controle – Doutrina e Artigos em que foi publicado o seu trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



revistacontrole.tce.ce.gov.br

