

REVISTA

# Controle

Doutrina e Artigos



**O IMPACTO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) NO CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS: UMA APLICAÇÃO DE PAINEL DINÂMICO**  
Jacqueline Nogueira Cambota, Luiz Fernando Gonçalves Viana

**ANÁLISE COMPARATIVA DO NÍVEL DE QUALIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA A PARTIR DOS RECURSOS DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO (TIC)**  
Roberto Sérgio do Nascimento, Dênis Andrade de Sá, Edson da Silva França, Ricardo Viotto

**ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E GASTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**  
Walter Horta Motta Filho, Felipe Lacerda Diniz Leroy, Marcella Shinkawa

**A DEPENDÊNCIA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E A QUALIDADE DOS GASTOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO APLICADO AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
Alana Albuquerque Hudzinski, Cleonice Witt, Carlos Otávio Senff



REVISTA *Controle*  
Doutrina e Artigos

Volume XVII - 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.

---

Solicita-se permuta.	We ask for exchange.
Se pide canje.	On demande l'échange.
Man Bittet um Austausch.	Si richiede lo scambio.

---

NOTA: *É permitida a reprodução, desde que citada a fonte.  
Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são  
de inteira responsabilidade de seus autores.*

**Revista Controle.**

Ano 1, n.1 (jun. 1998- ). Fortaleza: Tribunal de  
Contas do Estado do Ceará, 1998-

Periodicidade irregular (1998-2004)

Anual (2005-2008)

Semestral (2009- )

ISSN 1980-086X

1. Tribunal de Contas - Ceará - Periódicos. 2. Ceará.  
Tribunal de Contas - Periódicos. I. Tribunal de Contas  
do Estado do Ceará.

CDU 336.126.55(813.1)(05)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de Contas  
do Estado do Ceará

**ISSN 1980-086X**

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

# **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**

## **Conselheiro Presidente**

Edilberto Carlos Pontes Lima

## **Conselheiro Vice-Presidente**

Rholden Botelho de Queiroz

## **Conselheiro Corregedor**

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

## **Conselheiros**

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

## **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 Rôla 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**

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

## **Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação**

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

## **Diretora Executiva**

Maria Hilária de Sá Barreto

## **Coordenadora Técnica**

Marcella Laura Leite Feitosa

## **Secretário Executivo**

Paulo Alcântara Saraiva Leão

## **Consultora Técnica**

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

## **Assessor da Diretoria**

Pedro Henrique Alves Camelo

## **Chefe do Núcleo de Pesquisa e Extensão**

João Adeodato Neto

## **Chefe de Núcleo de Atividades Pedagógicas**

Raylena Pontes Cruz

## **Chefe do Núcleo de Biblioteca e Documentação**

Josimar Batista dos Santos

# 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). Presidente do TCE 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 Presidência do TCE Ceará.

### **Amandino Nunes**

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

### **Eduardo Vera-Cruz Pinto**

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

### **Bernardo Mueller**

Pós-doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília

### **Fernando Quadros da Silva**

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

### **Jair do Amaral Filho**

Pós-doutor em Economia, Professor do CAENUFC

### **Filomeno Moraes**

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

### **Jorge Katsumi Niyama**

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

### **Hugo de Brito Machado Segundo**

Doutor em Direito, Professor da UFC

### **Juarez Freitas**

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

### **Humberto Falcão Martins**

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas

### **Marcus Abraham**

Pós-doutor em Direito, Professor Adjunto da UERJ

### **Jaime de Jesus Filho**

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

### **Martônio Mont'Alverne Barreto Lima**

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

### **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

### **Carlos Mauro Benevides Filho**

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

**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 Universidade Federal de Pernambuco

**Raul Wagner dos Reis Velloso**

Doutor em Economia, Consultor

**Roberto Ellery**

Doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília

**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 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

### **Fátima Regina Ney Matos**

Pós-doutorado pela Universidade de Aveiro

### **Jorge Katsumi**

Pós-doutorado pelo Instituto Universitário de Lisboa, pela Universidade de Coimbra e pela University of Otago

### **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

### **Editinete André da Rocha Garcia**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **Humberto Falcão Martins**

Doutorado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas

### **Jaime de Jesus Filho**

Doutorado em Economia pela The University of Chicago

### **Michel André Bezerra Lima Gradvohl**

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

### **Paulo Araújo Pontes**

Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas

### **Rodrigo Uchôa de Paula**

Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

### **Eveline Vale de Andrade Lima**

Mestrado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará

### **Francisco Cristiano Maciel de Góes**

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

### **Francisco Otávio de Miranda Bezerra**

Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará

### **Francisco Wilson Ferreira da Silva**

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

### **José Ricardo Moreira Dias**

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

### **Júlio César Muniz Filho**

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

### **Késia Correia Oliveira Padilha**

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

### **Lorena Lyra**

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

### **Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho**

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

**Nathiane Oliveira Celedônio Macêdo de Andrade**

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

**Paulo Alcântara Saraiva Leão**

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

**Priscila Lima de Castro**

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

**Ricardo Pessoa de Carvalho**

Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará

**Rômulo Alves da Silva**

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

**Sandra Valéria de Moraes Santos**

Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba

**José Wesmey da Silva**

Especialização em Gestão Pública pela Faculdade Integrada do Ceará

## **Expediente**

### **Coordenadora de Comunicação Social**

Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

### **Revisão e Organização**

Josimar Batista

### **Diagramação**

Lorena Barbosa

### **Capa**

Lorena Barbosa

### **Revisão Ortográfica**

Tikinet Edição Ltda.

### **Tiragem**

1.000 exemplares

### **Distribuição gratuita**

Impressa em 2019

## **Nota do Editor**

Temos a satisfação de apresentar mais um número da Revista Controle e, em especial, partilhar a alegria com os muitos autores e leitores, em âmbito nacional e internacional, pois completaram-se dez anos de publicações do periódico com o formato técnico e científico, reunindo-se temáticas inerentes e atuais da administração pública, das finanças públicas, do direito administrativo, do direito financeiro e de áreas afins, a partir de um esforço ininterrupto quanto à relevância e qualidade dos artigos publicados a cada edição. Esta edição reúne outra vez importantes reflexões.

O primeiro estudo deste exemplar, intitulado “O impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento dos municípios: uma aplicação de painel dinâmico”, dos Professores Jacqueline Nogueira Cambota e Luiz Fernando Gonçalves Viana, estima modelos de crescimento para os municípios na área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste com o fito de verificar se a política possui efeito para o crescimento desses municípios. Os resultados sugeriram convergência absoluta e condicional do PIB per capita dos municípios na área de atuação do FNE. A partir do modelo que mostrou a maior contribuição da política para o crescimento dos municípios e, portanto, para a redução das desigualdades regionais, apontou-se que os municípios mais ricos são os maiores demandantes dos financiamentos, o que pode ocasionar também um aumento nas desigualdades intrarregionais.

Na sequência, o Professor Roberto Sérgio do Nascimento apresenta, com Dênis Andrade de Sá, Edson da Silva França e Ricardo Viotto, um interessante trabalho, com o título “Análise comparativa do nível de qualidade da governança pública a partir dos recursos da tecnologia da informação e da comunicação (TIC)”, realizado em determinado grupo de entes do Governo Federal para avaliar o seu nível de governança com base nas TIC, e

tomando como pressuposto o modelo proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A pesquisa envolveu, especificamente, instituições federais sediadas no estado do Ceará, com maior execução orçamentária, observando-se uma tendência de resultado mais favorável aos órgãos da administração direta, quando comparados aos da administração indireta.

Em seguida, é apresentado um artigo do Professor Felipe Lacerda Diniz Leroy em parceria com Walter Horta Motta Filho e Marcella Shinkawa, denominado “Índice Mineiro de Responsabilidade Social e gasto público: uma análise da eficiência na alocação de recursos públicos nos municípios de Minas Gerais”. O seu objetivo foi avaliar, por meio do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), se os municípios mineiros são eficientes na transformação de recursos públicos em melhoria de bem-estar para a população. Tal análise foi realizada pela mensuração da influência dos gastos com saúde, educação, transporte, saneamento, cultura e urbanismo no IMRS dos municípios, dado que, quanto maior o índice, melhor a gestão do município em transformar recursos em bem-estar para a população. Os resultados explicaram, em sua maior parte, por meio de variáveis regionais utilizadas, se os municípios eram eficientes ou não em transformar aumento de recursos em melhoria de bem-estar.

A Revista recebe, também, um artigo relevante dos Professores Cleonice Witt e Carlos Otávio Senff – em companhia de Alana Albuquerque Hudzinski – sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com o propósito de relacionar o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas, além de determinar o nível de dependência municipal dos recursos oriundos do FPM; apresentar a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas, segundo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM); e demonstrar a possível relação entre o nível de dependência do FPM e a qualidade dos gastos e das políticas públicas. Os achados comprovaram que, quanto maior é a dependência do FPM, menor é o Produto Interno Bruto (PIB), a população e o IEGM. Portanto, nos municípios menores – nos quais a arrecadação é menor –,

o valor do FPM tem grande representatividade no valor total das receitas desses entes.

Há muito mais artigos relevantes e dignos de menção nesta edição, apenas a restrição de espaço nos restringe a comentar apenas alguns, mas se destacam reflexões sobre controles interno e externo; combate à corrupção; finanças públicas; políticas públicas; fiscalização dos regimes próprios de previdência social; organizações sociais; termo de ajustamento de gestão; dentre outros.

Agradecemos, desde já, a todos os autores pela difusão de seus trabalhos científicos, essenciais à discussão de novas ideias e atualização de conhecimentos. Desejamos, por fim, uma proveitosa leitura a todo o público interessado.

**Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**

Editor-Chefe da Revista Controle

[pontes.lima@uol.com.br](mailto:pontes.lima@uol.com.br)



## Sumário

**O impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento dos municípios: uma aplicação de painel dinâmico**

Jacqueline Nogueira Cambota, Luiz Fernando Gonçalves Viana..... 20

**Análise comparativa do nível de qualidade da governança pública a partir dos recursos da tecnologia da informação e da comunicação (TIC)**

Roberto Sérgio do Nascimento, Dênis Andrade de Sá, Edson da Silva França, Ricardo Viotto ..... 47

**Índice Mineiro de Responsabilidade Social e gasto público: uma análise da eficiência na alocação de recursos públicos nos municípios de Minas Gerais**

Walter Horta Motta Filho, Felipe Lacerda Diniz Leroy, Marcella Shinkawa ..... 82

**A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios do estado de Santa Catarina**

Alana Albuquerque Hudzinski, Cleonice Witt, Carlos Otávio Senff ..... 114

**O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau**

Celso Gonçalves da Silva Cá, Alexandre Oliveira Lima, Antonia Marcia Rodrigues Sousa ..... 143

**Análise do esforço fiscal na arrecadação do IPTU para os municípios do estado do Ceará utilizando modelo de fronteira estocástica**

Antonio Leal Sobrinho, Frederico Augusto Gomes de Alencar ..... 170

**Tomada de contas especial e cobrança executiva no âmbito do Tribunal de Contas da União 2013-2017**

Jeremias Pereira da Silva Arraes, Lucas Oliveira Gomes Ferreira, Oswaldo Paulo Moreno dos Reis ..... 201

**Percepção dos servidores de uma autarquia federal quanto à aderência de seu sistema de controle interno baseado na metodologia COSO**

Francisca Cícera Vieira Costa Soares, Manual Salgueiro Rodrigues Júnior ..... 225

**A Análise Econômica do Direito no controle externo das políticas públicas: um olhar pela fechadura**

Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá, Robert Luther Salviato Detoni ..... 252

**Os desafios dos tribunais de contas na fiscalização dos regimes próprios de previdência social à luz dos 30 anos da constituição federal**

Murillo Victor Umbelino Machado ..... 285

**Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará**

Giovanna Augusta Moura Adjaffe, José Ricardo Moreira Dias, Priscila Lima de Castro, Luiz Gonzaga Dias Neto, Francisco das Chagas Evangelista ..... 307

**A política cearense de incentivo às organizações sociais e a análise do controle sobre os resultados apresentados nos últimos dez anos**

Liliana Costa de Oliveira ..... 328

**O termo de ajustamento de gestão e o controle externo: a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná**

Renata Zelinski ..... 356

<b>Controle judicial das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas</b> Diel Murillo Cirqueira Alves, Leila Rufino Barcelos, Márcio Aluízio Moreira Gomes, Patrícia Alves Xavier.....	384
<b>Condutas administrativas de controle para prevenção dos crimes cometidos no âmbito da Operação Carro-Pipa</b> Lúcio Gonçalves Brasil Neto.....	407
<b>Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle .....</b>	432

# **O impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento dos municípios: uma aplicação de painel dinâmico**

The impact of the Northeast Constitutional Financing Fund (FNE) on the growth of municipalities: a dynamic panel application

**Jacqueline Nogueira Cambota<sup>1</sup>**  
**Luiz Fernando Gonçalves Viana<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

Este trabalho estima modelos de crescimento para os municípios na área de atuação do FNE com o objetivo de verificar se a política possui efeito para o crescimento desses municípios entre 2003 e 2014. Para tanto, será utilizado um modelo de painel dinâmico para dados em painel que resolve duas fontes de inconsistências comuns a modelos de crescimento: i) a presença de variável dependente defasada; e ii) endogeneidade de variável explicativa. O resultado aponta para convergência absoluta e condicional do PIB *per capita* dos municípios na área de atuação do FNE. Encontrou-se efeito positivo e significativo do FNE para a maioria dos modelos estimados e a maior contribuição da política foi encontrada quando se estimou o efeito do FNE como contemporaneamente endógeno. Os resultados das estimações mostram que se deve controlar a endogeneidade da variável

---

1 Doutora em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Coordenadora de estudos e pesquisas do Escritório Técnico de Estudos Econômicos (Etene) do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). E-mail: jacquelinenc@bnb.gov.br

2 Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Ceará, Brasil. Coordenador de estudos e pesquisas do Escritório Técnico de Estudos Econômicos (Etene) do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). E-mail: luizfermandogv@bnb.gov.br

FNE/PIB a fim de se obter estimações mais fidedignas do impacto da política no crescimento do PIB *per capita* dos municípios.

**Palavras-Chave:** Crescimento Econômico. FNE. Desigualdade Regional.

## ABSTRACT

This work estimates economic growth models of the municipalities in the Northeast Financing Constitutional Fund (FNE) area to verify if that policy has impact on these municipalities between 2003 and 2014. To that end, it will use a dynamic panel model for the panel data that solves two common inconsistency sources observed in a growth model: i) the lagged dependent variable; and ii) endogenous dependent variable. The result indicates the existence of the absolute and conditional convergence of the municipalities' GDP per capita in the FNE area. Positive and significant effects of the FNE were found for the majority of the estimate models and the most important political contribution was found when the FNE effects were estimated as contemporaneously endogenous. The results of the estimates show that the endogeneity of the FNE/GDP variable must be controlled to obtain more reliable estimates of the policy impact on the GDP per capita growth of municipalities.

**Keywords:** Economic Growth. FNE. Regional Inequality.

Recebido: 19-10-2018

Aprovado: 11-02-2019

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a desigualdade entre os PIBs das regiões brasileiras tem reduzido, o que pode ser observado pelo crescimento da parti-

cipação do PIB do Nordeste no PIB do Brasil. De acordo com as contas nacionais de 2018, em 2012, a participação do PIB do Nordeste no PIB do Brasil era de 13,1%, enquanto, em 2016, essa participação passou para 14,3%. A redução das desigualdades regionais durante esse período foi resultado da combinação de políticas sociais e regionais.

Acerca de tal redução, deve-se destacar a contribuição dos Fundos Constitucionais criados no âmbito Constituição Federal de 1988. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) possui como principal objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio do financiamento ao setor produtivo dos municípios localizados em suas respectivas áreas de atuação<sup>3</sup>, assim como seus pares regionais, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e Centro-Oeste – FNO e FCO, respectivamente.

A literatura mostra que o financiamento aos investimentos de longo prazo na região por intermédio do FNE exerce uma contribuição positiva para o processo de redução das desigualdades inter-regionais. A magnitude do impacto do Fundo nesse processo, entretanto, depende do recorte geográfico e temporal adotado pelo pesquisador.

Oliveira e Domingues (2005) foram um dos primeiros a abordar a contribuição e analisar o impacto do FNO e do FCO na indução do crescimento dos municípios inseridos em suas áreas de atuação. Para tanto, os autores utilizam um modelo de crescimento com dependência espacial. Os resultados sugerem que o impacto dos Fundos foi pouco significativo no diferencial de crescimento dos municípios do Norte e Centro-Oeste no período de 1991 a 2000.

De acordo com Resende (2014), a análise do FNE envolve uma

---

3 Dentro da área de atuação do FNE, também houve um processo de redução das desigualdades, identificado pela redução do gap dos municípios com maior e menor PIB *per capita* da região. Em 2003, o PIB *per capita* de São Francisco do Conde na região Metropolitana de Salvador era 87,11 vezes maior que o do município de Mirante no Centro Sul Baiano. Por outro lado, em 2014, o PIB *per capita* do município de Cairu, no extremo oeste baiano, era 33,10 vezes o PIB *per capita* do município de Mansidão, no Sul baiano (IBGE, 2016).

dimensão micro (empresa) e macro (PIB *per capita* municipal). Sob essa perspectiva, o autor utiliza o enfoque micro para analisar a efetividade dos financiamentos do FNE na criação de emprego e aumento de salários, enquanto o enfoque macro foi usado para verificar se o FNE tem sido efetivo em eliminar ou mesmo reduzir as desigualdades regionais. O resultado geral das avaliações mostra que, embora se tenha impacto do FNE industrial na criação de emprego (nível micro), ele foi bastante limitado para afetar o crescimento do PIB *per capita* municipal (nível macro).

Esse baixo efeito dos Fundos no crescimento municipal pode estar associado ao nível de desenvolvimento dos municípios. Gonçalves et al. (2013) consideram repercussões diferenciadas do Fundo na avaliação de impacto em nível municipal, argumentando que o efeito do FNE no crescimento dos municípios também pode variar de acordo com o nível de desenvolvimento dos mesmos. Para acomodar essa possibilidade, incorporam efeito *threshold* para verificar se existem grupos de municípios distintos de acordo com nível de desenvolvimento. Os resultados, em conjunto, apontam para um efeito médio positivo do FNE no crescimento dos municípios do Nordeste entre 2002 e 2008.

A existência de efeitos diferenciados do Fundo também é analisada por Resende, da Silva e Silva Filho (2015) ao longo das quatro tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), uma vez que, na presença de efeitos heterogêneos por tipologia, os resultados podem variar ao longo do espaço. Os autores encontram que os municípios de alta renda apresentam efeito da relação FNE/PIB mais forte do que as demais tipologias. Por outro lado, os coeficientes positivos e significativos para os municípios da tipologia dinâmica e baixa renda, ambas frequentes na região Nordeste, são evidências de que o FNE tem realizado seu papel de redução das disparidades regionais.

A heterogeneidade no efeito da política sobre a taxa de crescimento dos municípios é testada por Irffi, Araújo e Bastos (2016), explorando os

efeitos do FNE sobre a distribuição do PIB *per capita* dos municípios de sua área de atuação. Para tanto, os autores estimam regressões para os quantis da distribuição dos indicadores macroeconômicos PIB *per capita* e postos de trabalho formal. Os resultados constataam que os empréstimos do FNE afetam positivamente o crescimento do PIB *per capita*, mas não conseguem comprovar a existência ou não de efeitos heterogêneos para esse indicador. Em relação aos postos de trabalho, os autores encontram efeito positivo, mas sem efeito heterogêneo ao longo da distribuição.

Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre FNE e o crescimento do PIB *per capita* dos municípios de sua área de **atuação entre 2003 e 2014**. Diferencia-se dos demais encontrados na literatura (RESENDE, 2014; GONÇALVES et al., 2013; RESENDE; da SILVA; SILVA FILHO, 2015; IRFFI; ARAÚJO; BASTOS, 2016) em relação à ampliação do período amostral e no tratamento para a endogeneidade da relação entre o FNE<sup>4</sup> e o crescimento do PIB *per capita*. Para resolver esse problema será adotado o procedimento de estimação descrito em Arellano e Bond (1991), conforme Caselli, Esquivel e Lefort (1996).

Além dessa introdução, o artigo também está dividido em mais cinco seções. Na segunda seção, realiza-se um breve histórico sobre o FNE e a descrição de algumas informações do Fundo em um período mais recente. Na terceira seção, aborda-se a metodologia empírica, enquanto na quarta é apresentada a base de dados utilizada no estudo. Na quinta e sexta seções, discutem-se os resultados e realizam-se as considerações finais, respectivamente.

---

<sup>4</sup> Resende (2014) e Irffi, Araújo e Bastos (2016) utilizam instrumentos exógenos para o tratamento da endogeneidade do FNE.

## **2 BREVE HISTÓRICO SOBRE O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE – FNE**

Os Fundos Constitucionais – FNE, FCO e FNO – foram criados no âmbito da Constituição Federal de 1988. Os recursos dos fundos são oriundos do repasse de 3% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), cabendo ao FNE 1,8%, enquanto o restante é repassado aos outros dois fundos na proporção de 0,6% para cada um. Além das transferências do Tesouro Nacional, os Fundos possuem como fonte de recursos os reembolsos das operações de crédito, que correspondem aos pagamentos realizados pelos tomadores de empréstimos.

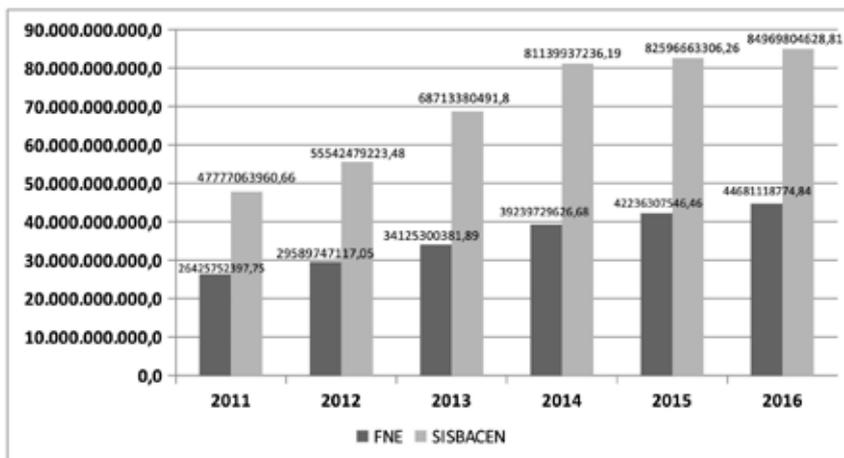
De forma geral, o objetivo dos Fundos é reduzir as desigualdades regionais e, no caso do FNE especificamente, esse objetivo deve ser atingido mediante financiamento ao setor produtivo instalado na região Nordeste (SOUSA; NOTTHINGHAN; GONÇALVES, 2010). Nesse sentido, o Fundo possui vários programas de crédito para atender as especificidades dos tomadores de empréstimo de acordo com o setor produtivo, porte do empreendimento e finalidade do crédito. Para 2017, a programação anual do fundo, estabelecida por resolução do Conselho Deliberativo (Condel) da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), prevê 13 programas entre setoriais e multisetoriais que totalizam recursos da ordem de R\$ 26,1 bilhões, dos quais apenas R\$ 7,2 bilhões são novas transferências do Governo Federal (BNB, 2016).

Esse orçamento é operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e deve ser aplicado em todos os 1.990 municípios incluídos na área de atuação da Sudene, que abrange todos os estados da região Nordeste e mais o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

A importância do FNE sobre o desenvolvimento da região Nordeste e Norte de Minas Gerais e Espírito Santo pode ser vista no Gráfico 1,

no qual se observa a representatividade do Fundo em relação às demais fontes de financiamento ao final de cada ano, a partir de dados extraídos do Sisbacen<sup>5</sup>. Ao longo de todo o período, a relação entre o saldo das aplicações do FNE em relação ao volume do saldo dos financiamentos<sup>6</sup> na área de atuação do FNE variou entre a máxima de 55,2% (R\$ 26,4 bilhões / R\$ 47,8 bilhões), em 2011, e 48,4% (R\$ 39,2 bilhões / R\$ 81,1 bilhões) no ano 2014.

Gráfico 1: Saldo das aplicações do FNE e do Sisbacen (valores correntes)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Sisbacen e Banco do Nordeste (2016).

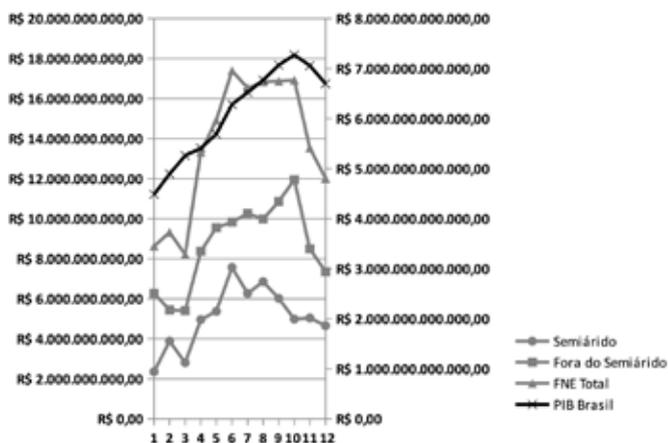
Conforme demonstrado no Gráfico 2, as aplicações globais do FNE apresentaram forte incremento ao longo de 13 anos, passando de R\$ 8,6 bilhões em 2005 para R\$ 12,0 bilhões em 2016, representando aumento real de 39,2% no período. A estratificação desse crescimento por região

5 O Sisbacen é o Sistema de Informações do Banco Central que disponibiliza informações constantes das suas bases de dados, contemplando bancos comerciais e bancos múltiplos com carteira comercial.

6 Exclusive financiamentos imobiliários e à infraestrutura.

climática (dentro e fora do semiárido) demonstra o esforço na aplicação dos recursos na região semiárida que, apesar de ter contratado valores inferiores aos da região fora do semiárido ao longo de todo período, apresentou maior crescimento real relativo, passando de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 4,7 bilhões, ou seja, aumento de 98% no período, enquanto na região fora do semiárido o aumento observado foi de apenas 17%.

Gráfico 2: Contratações do FNE segundo a região climática, 2005 a 2016



Valores constantes de 2018, corrigidos pelo IGP-DI.

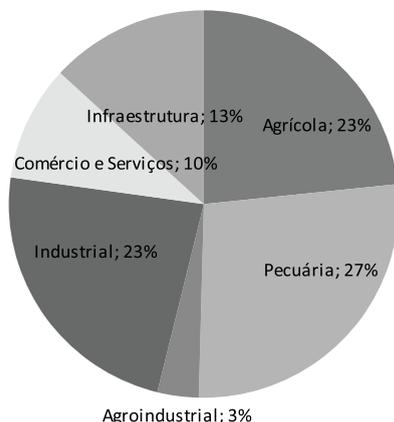
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Banco do Nordeste e IBGE (2016).

Chama atenção, ainda, o fato de as contratações terem continuado a aumentar mesmo no auge da crise econômica mundial iniciada entre 2007 e 2008. A partir de 2010, o valor total das contratações a preços de 2018 permaneceu próximo aos R\$ 17,4 bilhões. Porém, entre 2015 e 2016, as aplicações caíram fortemente, acompanhando a crise interna brasileira que derrubou o PIB de R\$ 6,8 trilhões, em 2014, para R\$ 6,3 trilhões ao final de 2016. Percebe-se que a queda nas aplicações do FNE foi concentrada

na região fora do semiárido, normalmente onde estão localizados os grandes centros urbanos responsáveis pela maior parte da produção regional.

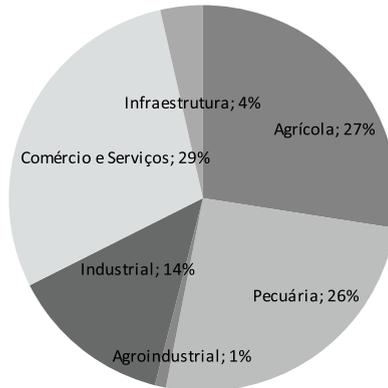
Os gráficos 3 e 4 demonstram a distribuição das contratações do FNE segundo o setor de atividade do tomador de empréstimo em 2005 e 2016. Observa-se que, em ambos os períodos, os setores agrícola e da pecuária absorveram, em conjunto, cerca de 50% dos recursos do Fundo e demonstraram a vocação natural da região no âmbito dessas atividades. A outra metade, distribuída entre os setores restantes, sofreu grande alteração nas participações entre os dois períodos, como no caso dos setores industrial, de comércio e de serviços. Este último, inclusive, passou a ocupar uma posição de destaque, aumentando sua participação de 10%, em 2005, para 33% em 2016, transformando-se no setor com maior representatividade.

Gráfico 3: Contratações do FNE segundo o setor de atividade do tomador de empréstimo (2005)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Banco do Nordeste (2016).

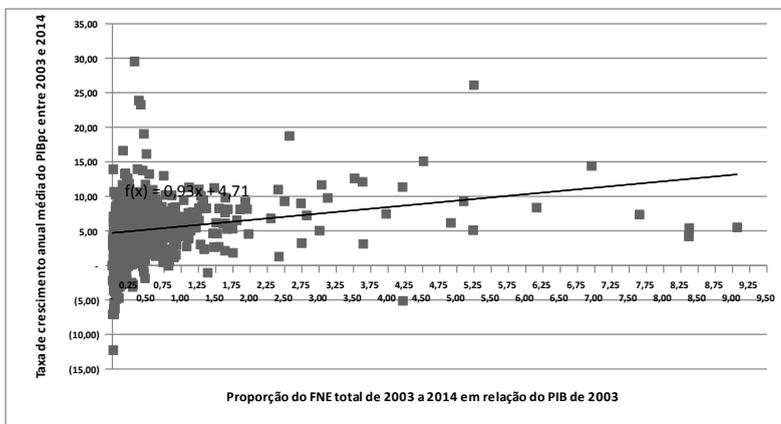
Gráfico 4: Contratações do FNE segundo o setor de atividade do tomado de empréstimo (2016)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Banco do Nordeste (2016).

Um primeiro exercício da relação entre taxa de crescimento do PIB *per capita* e as aplicações do FNE indica a existência de correlação positiva entre as duas variáveis. O Gráfico 5 apresenta a taxa de crescimento anual média do PIB *per capita* e a relação entre a proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003, onde se observa uma relação positiva entre as variáveis, sugerindo que maiores aplicações do FNE causam incrementos nas taxas de crescimento do PIB *per capita*.

Gráfico 5: Crescimento econômico versus contratações do FNE na escala municipal (2003-2014)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Banco do Nordeste e IBGE (2016).

Nota: Coeficiente significativo ao nível de 1%.

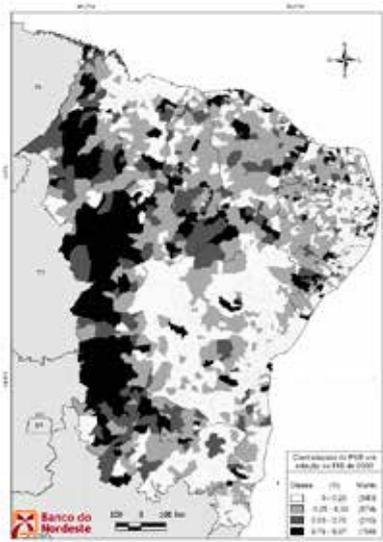
Outra forma de observar essa correlação é a análise dos mapas a seguir, que mostram a distribuição municipal da proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003 e da taxa de crescimento anual média do PIB *per capita*, respectivamente.

Utilizando-se o Mapa 1 como referência, pode-se observar que as manchas de cores mais claras, isto é, aquelas nas quais a proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003 são menores, são muito semelhantes às manchas do Mapa 2, onde as cores mais claras representam menores taxas de crescimento médio anual do PIB *per capita*. O Mapa 1 mostra que há 940 municípios na classe 1 (cor mais clara), os quais apresentam menor proporção do FNE total de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003. No Mapa 2, observa-se que, desses 940 municípios caracterizados na classe 1 no Mapa 1, 516 apresentaram as menores taxas de crescimento médio anual do PIB *per capita* (classe 1 do Mapa 2). Ou

seja, a interseção entre a classe 1 dos dois mapas apresenta 516 municípios. A expansão dessa análise da interseção com outras três classes mostra que na classe 2 há 263 municípios, enquanto nas classes 3 e 4 há 16 e 34 municípios, respectivamente.

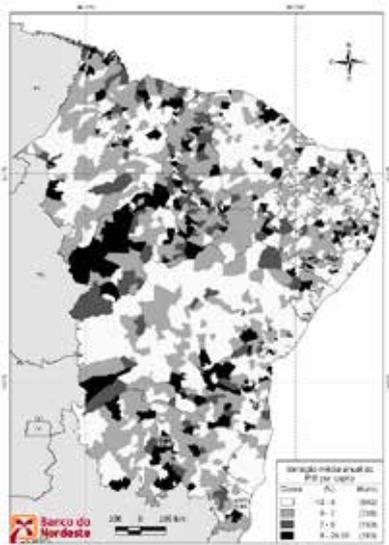
Entretanto, a existência de uma relação de causalidade entre os volumes de recursos do FNE não pode ser comprovada de forma definitiva a partir das correlações identificadas neste exercício. Para tanto, será necessária a aplicação de técnicas econométricas mais apropriadas para mensuração do impacto do FNE sobre a variável de crescimento econômico, descritas a seguir.

Mapa 1: Contratações do FNE de 2003 a 2014 em relação ao PIB de 2003 em escala municipal



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Banco do Nordeste (2016).

Mapa 2: Taxa média do crescimento anual do PIB *per capita* de 2003 a 2014 em escala municipal



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Banco do Nordeste (2016).

### 3 MODELO ECONOMÉTRICO

Para análise do impacto do FNE sobre indicadores macroeconômicos será utilizada metodologia similar aos modelos de crescimento econômico de Baumol (1986) e Barro e Sala-i-Martin (1991; 1992). Nesses modelos, a taxa média de crescimento do PIB *per capita* entre o período final e inicial,  $\ln(y_{i,t}) - \ln(y_{i,t-\tau})$ , é uma função do valor do PIB *per capita* no período inicial,  $\ln(y_{i,t-\tau})$ :

$$\ln(y_{i,t}) - \ln(y_{i,t-\tau}) = \alpha + \beta_1 \ln(y_{i,t-\tau}) + \varepsilon_i \quad (1)$$

Caso  $\beta_1$  seja negativo e estatisticamente significativo, as economias apresentam um padrão de crescimento coerente com a teoria de convergência absoluta, a qual tem como hipótese a equalização das taxas de crescimento das economias ao longo do tempo, uma vez que economias menores tendem a crescer mais rápido do que economias maiores.

Posteriormente, esse modelo foi ampliado para permitir controlar por possíveis diferenças nos níveis de longo prazo de PIB *per capita* das economias no longo prazo. Essa especificação ficou conhecida como regressões de Solow aumentadas, sendo inicialmente proposta por Mankiw, Romer e Weil (1992) e adotada por vários trabalhos da linha de convergência condicional:

$$\ln(y_{i,t}) - \ln(y_{i,t-\tau}) = \alpha + \beta_1 \ln(y_{i,t-\tau}) + B' X_{it-\tau} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Onde:

$X_i = [x_{i1}, \dots, x_{ik}]$  é um vetor com k variáveis condicionantes de controle;

$B' = [b_1, \dots, b_k]$  é o vetor de coeficientes de inclinação parciais.

Nesse sentido, a avaliação do FNE sobre os municípios adota como arcabouço a forma de especificação abaixo:

$$\ln(y_{i,t}) - \ln(y_{i,t-\tau}) = \alpha + \beta_1 \ln(y_{i,t-\tau}) + \beta_2 FNE + B' X_{it-\tau} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Onde FNE representa os financiamentos do FNE como proporção do PIB do ano e a matriz X (NxK) representa outras características que são importantes para o crescimento econômico dos municípios. Uma correlação negativa entre taxa de crescimento e PIB *per capita* inicial ( $\beta_1 < 0$ ) sugere  $\beta$ -convergência. Finalmente, se  $\beta_2$  é positivamente e estatisticamente significativo, então o FNE tem um impacto positivo sobre o cresci-

mento econômico.

De acordo com Oliveira e Domingues (2005) apud Resende (2014), uma vez que os recursos dos fundos constitucionais são alocados pelo tamanho da demanda, é possível que municípios mais ricos e com mais disponibilidade de infraestrutura bancária tenham maior probabilidade de acesso aos fundos. Dessa forma, a alocação de recursos se concentra em áreas mais ricas, o que faz surgir um problema de endogeneidade que precisa ser controlado.

Para resolver esse problema, Resende (2014) e Irffi, Araújo e Bastos (2016) utilizam o arcabouço de variável instrumental. A estratégia é encontrar uma variável (instrumento) que seja correlacionada com a variável de interesse FNE, mas não seja correlacionada com qualquer outro determinante da variável dependente, ou o termo do erro,  $\varepsilon_{it}$ . Assim, como Irffi, Araújo e Bastos (2016), este trabalho usará a presença de agência no município como instrumento, cuja validade é justificada pela escolha da localização da agência ser uma decisão não apenas econômica, mas também política.

Nesse caso, será usado o enfoque de variável instrumental (VI) no qual se realiza estimação em dois estágios. Para implementar essa técnica, o primeiro passo é a estimação da equação:

$$FNE = \alpha + \pi_1 X_{it-\tau} + \pi_2 Z + V \quad (4)$$

Em que X é a matriz de regressores que aparece na equação (3), incluindo a variável PIB defasada,  $\alpha$  é o vetor constante e V é o termo do erro. Desse modo, a equação (3) é calculada usando os valores estimados da variável  $\widehat{FNE}$ , que é uma função linear do instrumento e, por suposição, não correlacionada com o termo do erro,

$$\begin{aligned} & \frac{Z_i}{\varepsilon_i} = 0 \\ & E \\ \ln(y_{i,t}) - \ln(y_{i,t-\tau}) &= \alpha + \beta_1 \ln(y_{i,t-\tau}) + \beta_2 \widehat{FNE} + B' X_{it-\tau} + \varepsilon_{it} \quad (5) \end{aligned}$$

A equação (5), no entanto, não considera os efeitos específicos de cada município. Nesse caso, existem fatores que determinam a taxa de crescimento, mas não estão sendo considerados na equação dentro do conjunto de variáveis explicativas por não serem diretamente observáveis ou mensuráveis. Levando em consideração a heterogeneidade não observada, a equação (5) pode ser reescrita como:

$$\ln(y_{i,t}) - \ln(y_{i,t-\tau}) = \alpha + \beta_1 \ln(y_{i,t-\tau}) + \beta_2 \widehat{FNE} + B' X_{it-\tau} + \eta_i + \xi_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

em que  $\eta_i$  representa a heterogeneidade não observada em cada município também conhecida como um efeito específico do município, e uma constante específica do período,  $\xi_t$ :

Segundo Wooldridge (2002), se  $\eta_i$  for correlacionado com qualquer outra variável em  $X_{it-\tau}$ , e for aplicado MQO, as estimativas serão não só viesadas como inconsistentes. Nesse caso, MQO somente poderão ser utilizados se tivermos justificativas para assumir que  $Cov(\eta_i, x_j) = 0$ . Se essa hipótese for válida, pode-se aplicar Mínimos Quadrados Agrupados.

No caso em que  $Cov(\eta_i, x_j) \neq 0$ , a abordagem mais convencional para se estimar essa equação consistentemente é a de efeitos fixos.

No entanto, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) argumentam que existem duas fontes de inconsistência nos trabalhos empíricos de crescimento. Primeiro, o tratamento incorreto para efeito específico de país que representa diferenças de produtividade ou gosto que surge como um viés de variável omitida. Segundo, se refere à endogeneidade de um subconjunto de variáveis explicativas. Dessa forma, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) propõem que a equação de crescimento seja estimada por um estimador de método de momentos generalizados para dados em painel.

Desse modo, será adotada a estratégia de Caselli, Esquivel e Lefort (1996), que exploram o procedimento descrito em Arellano e Bond (1991), no qual são considerados os seguintes aspectos:

- a) Efeitos não observáveis específicos a cada unidade geográfica e efeitos específicos não observáveis a cada período;
- b) Inclusão de variável dependente defasada entre as variáveis ex-

plicativas;

- c) Erros de medida; e
- d) Provável endogeneidade em variáveis explicativas.

A equação (6) pode ser reescrita como

$$y_{i,t} = \alpha + \tilde{\beta}_1 \ln(y_{i,t-\tau}) + \beta_2 \widehat{FNE} + B' X_{it} + \eta_i + \xi_t + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

Onde  $\tilde{\beta} = 1 + \beta$  e  $y_{i,t} = \ln(y_{i,t})$

A equação (7) deixa claro que estimar (6) é equivalente a estimar um modelo dinâmico com variável dependente defasada do lado direito. Desse modo, Caselli, Esquivel e Lefort (1996) argumentam que, na presença de variável dependente defasada e de regressores endógenos, a hipótese de exogeneidade estrita é violada, podendo levar a resultados inconsistentes e viesados. A alternativa disponibilizada pela literatura é o método de Arellano e Bond (1991), que consiste na estimação do modelo em primeira-diferença, utilizando-se todas as defasagens possíveis como instrumento para variável defasada. Para variáveis endógenas, seus níveis defasados duas ou mais vezes são utilizados como instrumento.

A consistência desse estimador depende da validade dos instrumentos. Arellano e Bond (1991), portanto, sugerem a aplicação de dois testes de consistência dos estimadores: um teste de Sargan e um de ausência de autocorrelação no erro  $\varepsilon_{i,t}$ . A hipótese nula do teste de Sargan é que os instrumentos são não correlacionados com o  $\varepsilon_{i,t}$ , enquanto o segundo teste verifica se  $\Delta \varepsilon_{i,t}$  apresenta correlação serial de segunda ordem.

#### 4 BASE DE DADOS

Nessa seção, apresentam-se as bases de dados utilizadas no estu-

do. O período de análise é compreendido entre 2003 e 2014, abrangendo todos os municípios na área de atuação do FNE, a qual engloba além dos municípios nordestinos, municípios do norte de Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando 1990 municípios.

As fontes dos dados compreendem informações do IBGE (Contas Regionais do Brasil, 2016), do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Banco do Nordeste, do Ipeadata e da pesquisa anual do sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), que estuda e registra o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros. Todos os valores monetários estão a preços constantes de 2015.

A variável de interesse é a taxa de crescimento do PIB *per capita* municipal, que é dada pela diferença entre o logaritmo do PIB *per capita* do período final (2014) e o logaritmo do PIB *per capita* inicial (2003), indicada na Equação 1. Para medir o impacto do FNE nessa variável, utiliza-se como variável explicativa a variável FNE como proporção do PIB para controlar o tamanho da economia do município. Foi utilizada a variável defasada em um período.

Como também se pretende verificar a hipótese de convergência, o logaritmo do PIB *per capita* no início de cada período é usado como controle,  $\ln\text{pibpc}_1$ . O crescimento do PIB *per capita* é influenciado por diversos outros fatores, devendo, portanto, utilizar-se alguns controles adicionais. Formam o vetor de variáveis explicativas: escolaridade, despesas correntes do município como proporção do PIB, índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM), dummy para semiárido, distância entre a sede municipal e a capital estadual. As variáveis foram defasadas em um período. No modelo em que foi considerada a hipótese de endogeneidade, a presença de agência foi usada como instrumento, conforme os argumentos de Irffi, Araújo e Bastos (2016).

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com a hipótese de convergência absoluta, os municípios mais pobres apresentam crescimento do PIB *per capita* maior do que municípios mais ricos. Assim, sem ser condicionada por quaisquer outras características, as economias mais pobres tenderão a alcançar as mais ricas em termos de PIB *per capita*. Essa hipótese foi testada empiricamente pela equação básica do modelo de Solow, que inclui apenas o PIB *per capita* como variável explicativa (modelo 1), conforme demonstrado na Tabela 1.

Nos modelos 2 e 3, verifica-se a hipótese de convergência condicional, acrescentado outras variáveis à equação de crescimento. O coeficiente negativo para o logaritmo do PIB inicial confirma a hipótese de convergência condicional nos PIBs dos municípios, resultado encontrado em ambos os modelos. O efeito do FNE na taxa de crescimento é estimado acrescentando a relação FNE/PIB às estimativas. O sinal positivo indica que o FNE contribui positivamente para a taxa de crescimento dos municípios de sua área de atuação (Tabela 1).

Tabela 1: Resultados das estimativas

Variável dependente: taxa de crescimento PIB pc: $\ln\text{pibpc} - \ln\text{pibpc}_1$								
MQO	Constante	$\ln\text{pibpc}_1$	FNE_1	escola_1	IFDM_1	Desp_1	semiárido	distância
MQO	0,41*	-0,04*						
Modelo 1	(0,02)	(0,00)						
MQO	0,42*	-0,04*	0,10*					
Modelo 2	(0,02)	(0,00)	(0,01)					
MQO	0,55*	-0,07*	0,07*	0,00*	0,17*	0,07*	-0,01*	1,04E-05
Modelo 3	(0,02)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(6,73E-06)
EF	1,73*	-0,19*						
Modelo 4	(0,15)	(0,02)						
EF	1,73*	-0,19*	0,09*					

Tabela 1: Resultados das estimativas (continuação)

Variável dependente: taxa de crescimento PIB pc: lnplibc – lnplibc_1								
Modelo 5	(0,15)	(0,02)	(0,44)					
EF	3,63*	-0,46*	-0,01	0,01*	0,74*	0,04*		
Modelo 6	(0,14)	(0,02)	(0,06)	(0,00)	(0,04)	(0,02)		
EF_VI	0,71	-0,09	13,86	0,00	-0,09	-0,14	0,04	0,00
Modelo 7	(0,83)	(0,09)	(13,18)	(0,01)	(0,49)	(0,20)	(0,08)	(0,00)
Variável dependente: taxa de crescimento PIB pc: lnplibc								
ABond	0,34*	0,96*						
Modelo 8	(0,05)	(0,01)						
ABond	3,42*	0,55*	2,96*	0,72*	0,84*	0,04*		
Modelo 9	(0,12)	(0,02)	(0,27)	(0,04)	(0,59)	(0,02)		

Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

Nota: \* significativo a 5%. Desvio-padrão entre parênteses.

Os estimadores de mínimos quadrados, no entanto, não consideram os efeitos específicos à cada unidade geográfica e os efeitos específicos não observáveis a cada período, o que resulta em viés de suas estimativas. Para estimar esses efeitos são utilizados estimadores de efeito fixo (modelos 4 a 7), conforme Tabela 1.

No modelo 7, também é considerada a presença de endogeneidade da variável FNE/PIB. Nesse caso, será estimado um painel com variável dependente endógena, no qual será usado um painel com variável instrumental em que o instrumento é a presença de agência do Banco do Nordeste no município. O uso dessa variável como instrumento supõe que os empréstimos sejam maiores para municípios com agência do que para municípios vizinhos, em razão do custo de deslocamento.

O sinal negativo e significativo do PIB inicial mostra convergência absoluta e condicional do PIB para os municípios da área de atuação do FNE. Para a variável FNE não se encontrou significância estatística (modelos 6 e 7).

No entanto, na presença de variável dependente defasada e de regressores endógenos, a hipótese de exogeneidade estrita é violada, podendo levar a resultados inconsistentes e viesados. A alternativa disponibilizada pela literatura é o método de Arellano e Bond, que consiste na utilização do método de momentos generalizados (GMM) para a estimação do modelo em primeira diferença, utilizando-se todas as defasagens possíveis como instrumento para variável defasada. Para variáveis endógenas, seus níveis defasados duas ou mais vezes são utilizados como variáveis instrumentais. Dessa forma, esse método busca utilizar toda informação contida na amostra para construção do conjunto de variáveis instrumentais, ao mesmo tempo em que se elimina o efeito específico não observável, permitindo a estimação.

Nesse sentido, o impacto da variável FNE/PIB dentro do processo de convergência do PIB *per capita* municipal foi analisado tratando a variável FNE de três formas: como estritamente exógena, endógena e contemporaneamente endógena.

Nos modelos em que a variável FNE/PIB é tratada como exógena, o impacto para o crescimento é positivo e significativo, o que mostra contribuição positiva para o crescimento econômico dos municípios.

Quando a relação FNE/PIB é tratada como endógena, não se encontra contribuição para o crescimento dos municípios. Uma explicação para esse resultado pode estar na escolha do instrumento, que, por suposição, não deve satisfazer a condição  $E(u_i/z_i) = 0$ . De acordo com Irffi, Araújo e Bastos (2016), o fato de o município ter agência surge como um candidato a instrumento do FNE/PIB porque “a escolha da localização das agências é uma variável de escolha política”, no entanto, de acordo com Cameron e Trivedi (2009), a validade de um instrumento não pode ser testada em um modelo exatamente identificado, no entanto, os resultados das estimativas mostram que esse é um instrumento fraco, uma vez que os erros-padrão foram muito maiores do que as estimativas de mínimos

quadrados.

No modelo 9, em que a relação FNE/PIB é assumida ser contemporaneamente endógena, encontra-se a maior contribuição da política. Para que as estimativas sejam consistentes, deve-se considerar dois testes de especificação, o primeiro é que o termo do erro  $\epsilon_{it}$  seja serialmente não correlacionado (Tabela 2).

Tabela 2: Teste Arellano-Bond para zero autocorrelação em erros de primeira diferença

Ordem	z	Prob>z
1	-2,6123	0,0090
2	0,16571	0,8684

H0: Nenhuma autocorrelação

A estatística abond mostra que, na ordem 2,  $\Delta \epsilon_{it}$  e  $\Delta \epsilon_{it-2}$  são seriamente não correlacionados, uma vez que  $p=0,864 > 0,05$ .

O segundo teste de especificação é um teste de restrição de overidentificação. Considerando que os parâmetros do modelo foram estimados utilizando o GMM, é possível se testar a validade de instrumentos sobre identificados em um modelo sobre identificado. Essa restrição é avaliada pelo teste de Sargan:

Tabela 3: Teste de restrição de sobreidentificações

H0: restrição de sobreidentificação são válidas
chi2(66) = 864.445
Prob > chi2 = 0.0000

Os resultados do teste de Sargan na tabela acima mostram que as restrições são válidas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença de endogeneidade, identificada em estudos anteriores, mostra que os recursos dos Fundos são alocados de acordo com a demanda dos municípios, o que indica que municípios maiores e com maior infraestrutura bancária possuem maior probabilidade de acesso aos recursos dos Fundos. Para corrigir esse problema, este artigo procurou analisar a contribuição do FNE para o crescimento econômico dos municípios de sua área de atuação entre os anos de 2003 e 2014, buscando corrigir duas fontes de inconsistência comuns a esses modelos, variável dependente defasada dentre as explicativas e endogeneidade de variável explicativa (CASELLI; ESQUIVEL; LEFORT, 1996).

Desse modo, o efeito da variável FNE/PIB dentro do processo de convergência do PIB *per capita* municipal foi analisado tratando a variável FNE de três formas: como estritamente exógena, endógena e contemporaneamente endógena. Foram encontradas contribuições do FNE para o crescimento apenas quando a variável é tratada como exógena ou contemporaneamente endógena.

O fato da contribuição da variável FNE/PIB não ter sido significativa ocorreu, provavelmente, porque a presença de agência no município não deve ser um bom instrumento para a variável FNE/PIB. A escolha desse instrumento, entretanto, seguiu o mesmo argumento adotado por Irfi, Araújo e Bastos (2016), o qual justifica o uso da presença de agência como instrumento devido à escolha de localização dessa variável ser uma decisão não apenas econômica, mas também política. A presença da agência do Banco operador da política como instrumento para a variável FNE/PIB também se mostrou uma alternativa válida, dada a dificuldade em encontrar uma variável que seja ao mesmo tempo altamente correlacionada com a variável FNE/PIB e que não tenha influência para explicar o crescimento do PIB dos municípios na área de atuação da política.

No modelo em que a relação FNE/PIB é assumida por ser contemporaneamente endógena, encontra-se a maior contribuição da política. Deve-se ressaltar que esse modelo procurou corrigir as duas fontes de inconsistência dos modelos de crescimento econômico citadas anteriormente.

O modelo que se mostrou mais adequado no controle dessas endogeneidades também foi aquele que mostrou a maior contribuição da política para o crescimento dos municípios e, portanto, para a redução das desigualdades regionais. Desse modo, os resultados das estimações mostram que se deve controlar a endogeneidade da variável FNE/PIB a fim de se obter estimações mais fidedignas do impacto da política no crescimento do PIB *per capita* dos municípios.

Esse resultado sugere que os municípios mais ricos são os maiores demandantes dos financiamentos, o que pode ocasionar um aumento nas desigualdades intrarregionais. Resende, Silva e Silva Filho (2015), entretanto, não confirmam essa hipótese, uma vez que os coeficientes positivos e significativos de suas estimativas, para a maioria dos municípios pertencentes à tipologia dinâmica e baixa renda, frequentes na região Nordeste, indicam que o FNE exerce um papel positivo sobre a redução das desigualdades nos níveis inter- e intrarregional.

## REFERÊNCIAS

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, London, v. 58, p. 277-297, 1991.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 100, n. 2, p. 223-251, 1992.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence across states and regions. **Brookings Papers on Economic Activity**, Washington, D. C., v. 22, n. 1, p. 107-182, 1991.

BAUMOL, J. W. Productivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show. **The American Economic Review**, Nashville, v. 76, n. 5, p. 1072-1087, 1986.

BNB. **Programação Regional do FNE 2016**. Fortaleza: BNB, 2016.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics using stata**. College Station: Stata Press, 2009.

CASELLI, F.; ESQUIVEL, G.; LEFORT, F. Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics. **Journal of Economic Growth**, New York, v.1, p. 363-389, 1996.

GONÇALVES, M. F.; SOARES, R. B.; LINHARES, F. C.; VIANA, L. F. G. Efeitos diferenciados do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento econômico dos municípios nordestinos. In: Encontro Nacional de Economia da ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia), 41., 2013, Foz do Iguaçu. **Anais...** Disponível em: <https://bit.ly/2SO5hhr>. Acesso em: 3 maio 2017.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil: 2010-2014**. Contas Nacionais nº 53. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Contas Nacionais nº 65. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IRFFI, G.; ARAÚJO, J. I. da S.; BASTOS, F de S. Efeitos heterogêneos

do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste na região do Semiárido. In: Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, 22., Fortaleza, 2016. **Anais**... Disponível em: <https://bit.ly/2N2Fygd>. Acesso em: 3 maio 2017.

MANKIW, N.; ROMER, G. D.; WEIL, D. N. A contribution to the empirics of economics. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do norte e do centro-oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia da ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia), 33., Natal, 2005. **Anais**... Disponível em: <https://bit.ly/2SPtwfg>. Acesso em: 3 maio 2017.

RESENDE, G. M. Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the Northeast Regional Fund (FNE) Industrial Loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, Abingdon-on-Thames, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2014.

RESENDE, G. M.; DA SILVA FILHO, L. A. Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): o caso da Bahia, 2004-2010. **Revista Desenharia**, Salvador, n. 20, p. 29-58, 2014.

RESENDE, G. M., da SILVA, D. F. C., da SILVA FILHO, L. A. **Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): uma análise espacial por tipologia da PNDR entre 1999 e 2011**. Fortaleza: ANPEC/BNB, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Su8OIK>. Acesso em: 3 maio 2017.

SOARES, R. B.; VIANA, L. F. G.; GONÇALVES, M. F.; SOUZA, J. M. G. **Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

SOUZA, J. M. P.; SOARES, R. B.; NETO, A. P. **Avaliação de impactos do FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

SOUZA, J. M. P.; NOTTHINGHAN, P. T.; GONÇALVES, M. F. **Metodologia para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).** Fortaleza: BNB, 2010.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data.** Cambridge, MA: MIT Press, 2002.

# **Análise comparativa do nível de qualidade da governança pública a partir dos recursos da tecnologia da informação e da comunicação (TIC)**

Comparative analysis of the quality level of public governance from the information, communication and technology (ICT)

**Roberto Sérgio do Nascimento<sup>1</sup>**

**Dênis Andrade de Sá<sup>2</sup>**

**Edson da Silva França<sup>3</sup>**

**Ricardo Viotto<sup>4</sup>**

## **RESUMO**

A governança está intimamente relacionada à estrutura estatal disponível aos cidadãos e, ao mesmo que tempo, sugere como intenção retornar o Estado ao seu curso normal. Assim, o presente estudo tem por objetivo avaliar o nível de governança de determinado grupo de entes do Governo Federal, tomando como pressupostos o modelo de governança proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Foram eleitos três grupos de critérios (grupo I – Controle de Riscos e Controle Interno; grupo II – Auditoria Interna; grupo III – *Accountability*/transparência). A amostra tomou por base instituições federais sediadas no estado do Ceará e os resultados foram considerados satisfatórios devido à média em torno de 78%. O Banco do Nordeste (BNB) atingiu a maior pontuação (85%), enquanto a Universidade Federal do Ceará (UFC), a menor (69%). Evidenciou-se, ainda, tendência de resultado mais favorável aos órgãos da administração direta, quando comparados aos da administração indireta.

---

1       Doutor em Contabilidade. Professor da Universidade Federal do Ceará, auditor do Tribunal de Contas da União. E-mail: robertosn@tcu.gov.br

2       Contador pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: robertosdn75@gmail.com

3       Especialista em Administração Pública e Contador pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: edson-defranca@gmail.com

4       Especialista em Direito Civil e advogado. E-mail: ricardoviotto@yahoo.com

**Palavras-Chave:** Governança. Setor Público. Avaliação. Indicador.

## **ABSTRACT**

Governance is intimately related to the state structure available to citizens, while suggesting how it intends to return the state to its normal course. The objective of this study is to evaluate the level of governance of a certain group of entities of the Federal Government, taking as assumptions the governance model proposed by the Federal Audit Office (TCU). Three groups of criteria were selected (Group I – Risk Control and Internal Control, Group II – Internal Audit, Group III – Accountability / Transparency). The sample was based on federal institutions based in the State of Ceará. The results were considered satisfactory due to the average result around 78%. The highest score managed to reach BNB (85%), while the lowest score achieved the CFU (69%). There was still a trend of a more favorable outcome to the organs of direct administration, when compared to those belonging to indirect administration.

**Keywords:** Governance. Public Sector. Evaluation. Indicator.

Recebido: 01-09-2018

Aprovado: 16-01-2019

## **1 INTRODUÇÃO**

Independentemente de ser público ou privado, o que se busca por governança é eficiência. O tema tem encontrado muitos adeptos na academia, notadamente após o advento do movimento denominado *New Public Management (NPM)*, iniciado na década de 1980, que priorizou a melhoria da eficiência e eficácia da gestão pública em contraposição a características patrimonialistas e burocráticas dominantes nos Estados Modernos.

Entre as muitas propostas, além do combate à corrupção, o movimento enfatizou a *accountability* pública, transparência, participação

cidadã e governança. Entendeu-se que a *NPM* seria capaz de promover esses elementos condicionantes e, caso não fossem apresentados resultados satisfatórios, os incentivos de mercado baseados em procedimentos legais seriam utilizados para substituir aspectos como incompetência, corrupção, fraude e desperdício.

Transladado para o setor público, o termo *governança* ainda segue como conceito de difícil compreensão, devido à dificuldade de se delimitar o alcance e a extensão dos seus atributos. Bovaird (2005) evidencia que, embora seja considerado um conceito chave relativamente recente no domínio público, as preocupações que ele abarca são antigas.

Por outro lado, Bovaird e Loffler (2003) o explicam a partir dos processos como as coisas acontecem, enquanto Doornbos (2003) estuda as formas das estruturas estatais, com ênfase na *accountability*, democracia, descentralização e legalidade. No Brasil, o termo atende a um conceito de ordem legal (BRASIL, 2017) e representa “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Na atualidade, além da busca por novas maneiras de se governar, os instrumentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) estão sendo cada vez mais empregados visando aperfeiçoar o impacto do desempenho dos governos em termos de eficiência e governança (Lee; Lio, 2016). Nesse sentido, a internet e as ferramentas de comunicação instantânea (como as redes sociais, aplicativos e *e-mails*) têm se mostrado um importante instrumento devido à rapidez com que permitem o acesso a informação e processos administrativos.

Pela proximidade entre governança pública e internet, entende-se que haverá um sensível upgrade nas variáveis transparência e *accountability* no setor público. Considerada como uma dimensão desta, aquela ganhou relevância sob o prisma normativo e por aumentar a confiança,

reduzir a corrupção etc. Além do simples acesso à informação e evidenciação dos dados do setor público, a transparência tem assumido significação multidimensional, dadas as acepções positivas e negativas que carrega (Mabillard; Zumofen, 2016).

Por sua vez, a expressão *accountability* também não reside em fácil compreensão, devido principalmente a seu sentido nos países de cultura anglo-saxônica, quando trasladada aos demais países do mundo. Para os fins do presente trabalho, adequa-se muito bem a abordagem de Hood (2007), que relaciona seu entendimento ao dever de um indivíduo ou organização em responder sobre a forma como conduziu determinada situação.

Vê-se, portanto, que os vocábulos *governança*, *transparência*, *accountability* e *internet* apresentam alto poder de conexão e possibilitam os mais variados estudos. Desta feita, questiona-se se é possível avaliar o nível de governança de instituições públicas a partir da *internet*, visto que, no Brasil, cada vez mais há uma maior acessibilidade aos canais de informações propostos na *web*. As páginas oficiais dos órgãos e instituições governamentais podem, portanto, ser uma excelente ferramenta de diminuição de assimetria informacional em relação aos *stakeholders*, aproximando cidadãos dos seus governantes.

Como objetivo geral, pretende-se examinar o nível de governança de órgãos e instituições oficiais a partir de informações divulgadas nas suas páginas oficiais na *internet*. Como objetivos específicos, pretende-se: a) verificar se os órgãos e instituições do governo federal estão utilizando a *internet* como instrumento de melhoria da governança pública; b) analisar comparativamente os diferentes níveis de governança de estrutura da administração pública federal (administração direta e indireta) e identificar as estruturas melhores posicionadas; c) identificar que critérios estão sujeitos aos maiores e menores níveis de governança.

O trabalho foi dividido nas seguintes seções, além da presente introdução: referencial teórico no qual serão abordadas as principais questões

sobre governança, avaliação de indicadores e divulgação de informação pela *internet*; metodologia na qual se discorrerá do método de pesquisa a ser empregado e identificação das variáveis de estudo; análise e discussão de resultados, com o exame das constatações alcançadas e, por último, as conclusões evidenciadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura evidencia várias gerações de reformas na administração pública. Uma das que mais ganhou notoriedade foi denominada pelos teóricos como *New Public Management (NPM)* e eclodiu na década de 80 com várias proposições. Defendia-se, entre outros aspectos, a melhoria da eficácia e eficiência dos processos públicos, tendo como parâmetro padrões de mercado.

A *NPM*, em síntese, propugnava uma ruptura com o tradicional modelo burocrático e hierárquico da administração pública para outro mais gerencial, competitivo e adepto a inovações – inclusive mediante recursos da tecnologia da informação e comunicação (TIC) – com alteração estrutural nas prestações dos serviços públicos e do modo de quem os executava (LIGOURI; STECCOLINI; ROTA, 2018).

As versões, por assim dizer – as mais dramáticas – foram levadas a cabo na Nova Zelândia e no Reino Unido. Tais modelos foram questionadas em muitos países e desde o final do ano 2000 geraram debates acerca do impacto e do destino da *NPM* e se haveria uma pós-*NPM* (Christensen; Laegreid, 2011).

Diversas questões foram levantadas acerca de uma possível ineficácia da *NPM*, a exemplo de Bovaird e Loffler (2003), que destacam que havia situações não solucionáveis por parte do setor público e, inclusive, por parte daquelas instituições consideradas mais eficazes na prestação dos

serviços públicos. Neste sentido, enfatizou-se como limitações da *NPM* (BAO *et al.*, 2013) – entre a metade das décadas de 1980 e 1990 – a atribuição de papel consumerista aos cidadãos, escândalos de desempenho do Governo e a necessidade de sustentabilidade a longo prazo das políticas econômicas, sociais e ambientais que exigiam o alinhamento das estratégias dentro e fora do governo. Tal exposição possibilitou o crescimento de outros aspectos relacionados à administração pública, a exemplo da governança como uma delas.

A origem do termo governança, de acordo com Ahmad e Ali (2011), está associada à palavra grega *Kybernesis*, que significa pilotagem. Bovaird (2005) destaca que, apesar de ser um conceito novo, as preocupações a ele inerentes são antigas, corroborando de certa forma com a origem da palavra.

No entanto, a governança não tem suas origens fincadas propriamente no setor público. Pelo contrário, primeiro foi notada no ambiente corporativo e em face do surgimento de comissões junto aos países, com vistas a normatizar o tema (*Relatório Cadbury* em 1992 no Reino Unido, *Relatório Dey* em 1994 no Canadá, *Relatório AFG-ASFFI* na França em 1999 e o *Painel Sobre Governança Corporativa* na Alemanha em 2000). Depois, migrou para o governo.

No setor público, o emprego do termo está associado a gerações de reformas. Na primeira, o Banco Mundial (2018) deu o pontapé inicial difundindo as ideias centrais. Declarou que governança significava a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país. Tais conotações foram coerentes com a ascensão da estrutura neoliberal pelo mundo afora que defendia a abertura do setor público à iniciativa privada.

A segunda geração de reformas enfatizou o conceito “boa governança”. Também em consonância com o Banco Mundial, incluiu noções de democracia, tais como transparência, *accountability* e participação, as

quais foram fundamentais na instituição das reformas.

A terceira geração introduziu a ideia de nova governança pública. Com base nas críticas feitas em relação à *NPM* e nas fases anteriores de implementação da governança, Bao *et al.* (2013) destacaram três aspectos enfatizados pelo movimento: promoção do bem comum maior por parte dos governos, ênfase na implementação de acordos com um maior número de *stakeholders* que podem interferir negativamente em ações públicas e criação de um bem público como resultado da coprodução entre público, privado e terceiro setor.

Apesar da evolução das terminologias, o vocábulo continua impreciso e ensejando diversas aproximações, o que possibilitou, paradoxalmente, que se tornasse mais aceito por uma ampla gama de países. No Canadá (ALLEN *et al.*, 2001), o conceito inicialmente envolveu *accountability* e participação cidadã. Posteriormente, incluiu instituições democratas, setor público e direitos humanos, enquanto que o Banco Mundial elegeu as dimensões voz e *accountability*, estabilidade política/ausência de violência, eficácia do governo, qualidade regulatória, Estado de direito e controle da corrupção (BANCO MUNDIAL, 2008).

Teóricos como Brière, Jobert e Poulin (2010) chegaram a declarar que com o passar do tempo tornou-se evidente que o real problema da governança não se encontrava no conceito, mas na aplicação de seus fundamentos. O entendimento dos autores reside que nas chamadas economia em desenvolvimento, o termo governança pública está intimamente relacionado à associação de esforços entre Estado e os que fazem parte da sociedade.

Neste diapasão, a ONU (2007) alertou quanto ao uso de padrões estándares de administração que foram considerados fundamentais para o desenvolvimento da gestão pública. A avaliação mediante indicadores permite estabelecer uma ideia sobre a atuação das atividades diárias a favor da demanda coletiva, tomando-se em consideração diferentes pers-

pectivas, como o grau de distribuição dos recursos investidos, resultados alcançados, satisfação dos usuários e deficiências demonstradas.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou a metodologia de indicadores para avaliar o sistema educacional de ensino superior. Em nível internacional, tem-se o IDH da ONU, o *Worldwide Governance Indicators (WGI)* do Banco Mundial, o *Quality of Life (Qol)* da Comissão de Auditoria do Reino Unido e o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional. Todos, de alguma forma, buscam mensurar desempenhos no setor público.

Na literatura, há bons exemplos da multiplicidade de características atribuídas à governança à semelhança de Birner e Wittmer (2006), que sugerem mecanismos de coordenação, acordos hierárquicos e mercado. Por sua vez, Ayhan e Ustuner (2015) defendem a adoção das seguintes perspectivas: voz e *accountability*, controle da corrupção, eficiência governamental, instabilidade política e violência, carga regulamentar e Estado de direito.

No país, o TCU (BRASIL, 2016) adotou conjunto de critérios próprios: centro de governo, sociedade e Estado, políticas públicas, entes federados e esferas de Poder, corporativa/organizacional e intraorganizacional (aquisições, TI, pessoas etc.). Nascimento (2012), ao estudar a relação entre corrupção e governança, destacou como fatores impeditivos quanto ao avanço da primeira: *accountability*, Estado de direito, controle da corrupção e estabilidade política, enquanto que Mello e Slomski (2010) estruturaram índice de governança eletrônico a partir da categorização de 5 agrupamentos (conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança, usabilidade e acessibilidade) coletados a partir de informações em *sites*.

Portanto, o que se conclui da literatura citada anteriormente é que a governança é multifacetada, não encontrando consenso entre os estudiosos. Neste sentido, para a realização do presente trabalho, propõe-se que

seja discorrido sobre aqueles atributos com maior aceitação na academia: *accountability*, Estado de direito, participação cidadã e controle da corrupção.

O primeiro atributo, a *accountability*, possui diferentes acepções ao redor do mundo (MULGAN, 2000; Pezzani, 2000; Valotti, 2000), sobretudo em razão da dificuldade da transposição dos padrões e cultura do sistema anglo-saxônico para os demais sistemas legais.

Em livre tradução, o termo assumiu no Brasil o dever de prestar contas, à semelhança de sistemas provenientes de países latinos (Portugal, Espanha, Itália e França) baseados no Direito Positivo (civil law), em contraposição ao modelo de origem anglo-saxônica (Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Canadá) fundado em costumes (*common law*).

As principais diferenças entres esses 2 modelos, segundo Reginato (2008), reside, no primeiro, na prevalência do orçamento sobre a contabilidade, forte sistema legal, ênfase na autorização da despesa e no fluxo financeiro das receitas com tendência ao regime de caixa. No segundo, enfatiza-se o princípio da competência, a apresentação de resultados e posição financeira, aferição de custos e qualidade dos serviços públicos, preponderância da eficiência e responsabilidade por parte dos gestores.

Bolívar *et al* (2012), Howlett (2004) e Kickert (2007) enfatizam ainda que, a depender dos estilos de administração utilizados (anglo-saxônico – cultura participativa x países da Europa continental – cultura baseada em sistemas impositivos), tais práticas podem, inclusive, afetar a transparência pública; o primeiro, de forma mais positiva; o segundo, com uma intensidade menor. Na visão de Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) e Greco, Sciulli e D’Onza (2015), esses modelos deveriam ser combinados entre si visando ao fortalecimento da transparência governamental.

No contexto de governança, a ideia de Estado do direito (segundo atributo) está relacionada com a eficácia e previsibilidade do poder

judiciário e a obrigatoriedade do cumprimento dos contratos (NANDA, 2006). De acordo com o Banco Mundial, sua compreensão se define como a conjugação de fatores que podem ser valorados em termos de confiança, aplicação das regras da sociedade e, especialmente, pelo funcionamento da polícia e dos tribunais contra o crime e a violência (BANCO MUNDIAL, 2008).

O terceiro atributo – participação cidadã – reside em incluir cada vez mais atores da sociedade no processo de avaliação dos gestores governamentais, por se entender que a ampliação das relações horizontais entre a administração pública e seus cidadãos é uma condição essencial para a melhoria da eficiência institucional. Entender que fatores impulsionam a participação dos cidadãos ainda é uma incógnita, daí a multiplicidade de estudos que buscam compreender que fatores são capazes de incentivá-la: queixas e privações, obrigação moral, realização, identidade coletiva e fatores estruturais (Lyhne, 2018), recursos da tecnologia da informação e comunicação (Wagner; Vogt; Kabst, 2016), existência de instituições de abrangência nacional e partidos políticos (Irvin; Stansbury, 2004).

O quarto atributo da governança – controle da corrupção – é um dos elementos mais sensíveis nas sociedades modernas, não obstante o tema remontar a Platão a.C. Acerca da compreensão do fenômeno, também não há consenso devido à multiplicidade de causas e efeitos, bem como o impacto que produz nas mais diversas áreas: social (Zaloznaya, 2014); cultural, histórica (Angeles; Neanidis, 2015), sociológica, antropológica, organizacional, política e econômica (Pillay; Kluvers, 2014; Jancsics, 2014).

Um dos conceitos mais difundidos reside na acepção propagada pelo Banco Mundial que põe o setor público no centro das atenções em razão do uso das benesses públicas para uso privado, muito embora a evolução da discussão sobre o tema tenha posicionado o setor privado também no epicentro do fenômeno.

Kis-Katos e Schulze (2013) parecem adotar uma das posições mais

conciliadoras e corretas ao declararem que a corrupção é aquilo que é percebido pelos países. Logo, é variável de um país para outro.

Neste sentido, Graaf (2007) apresenta, como possível explicação para o fenômeno, a seguinte assertiva: corrupção é o que é em virtude do momento e do lugar onde ocorre. Seguindo esta mesma linha, Collier (2002) menciona que o conceito de corrupção possui uma certa relatividade cultural, cujo significado se fundamenta nas diferenças das percepções que existem em diversas culturas. Segundo o autor, essa contingência associada ao elemento cultura reside no argumento de muitos analistas que recomendam que o modelo prescritivo europeu de combate à corrupção não pode trasladar-se aos países da América Latina, África ou Ásia, dadas as especificidades e circunstâncias particulares.

Dados os atributos do fenômeno, vários estudos, como o realizado por Dimant e Tosato (2018), têm se dedicado a apresentar instrumentos objetivando o controle da corrupção a partir do binômio causa e efeito determinantes. Não obstante, esta tarefa tampouco se tem demonstrado fácil, devido à comunidade científica considerar como possíveis causas os fatores mais variados possíveis.

Autores citam fatores oriundos de variáveis econômica, sociocultural e política, como mencionado anteriormente, enquanto outros (Angeles; Neanidis, 2015) utilizam a variável histórica para justificar a origem da corrupção, associando-a mesmo como um fator da herança colonial. De acordo com Jancsics (2014), isto só comprova que faltam aos modelos explicativos de combate à corrupção uma comunicação interdisciplinar, visto serem construídos de forma isolada uns dos outros, preservando a ótica da ciência sobre a qual se fundamentou.

Neste sentido, estudos (BRUNETTI; WEDER, 2003; PERSSON *et al.*, 2003; FISMAN; GATTI, 2002) citam como possíveis causas a ausência ou a pouca consolidação do desenvolvimento econômico, direitos políticos, nível de educação, regulação dos mercados, abertura do comércio,

fragmentação do espírito linguístico, liberdade de informação, circulação de jornais, instabilidade política, descentralização ou federalismo, interrupção da democracia etc.

Na atualidade, houve uma ampla divulgação do uso dos recursos da TIC para as mais diversas finalidades. O emprego de meios tecnológicos a favor da governança pública vem se tornando um importante avanço nas políticas de aproximação e interação com os cidadãos, à semelhança das experiências na Suíça (Löfgren, 2007), Quênia (Ochara, 2010) e Sérvia (Paroski; Zora; Surla, 2013).

Com o emprego da TIC em prol da governança, surge o termo *e-governance*, ou a maneira pela qual instrumentos tecnológicos (*internet, e-mail, intranet*, redes sociais etc.) são utilizados pelo governo para fortalecer sua interação com os cidadãos e atores sociais, visando a solução de problemas coletivos da sociedade (Milakovich, 2012). Em prol destes recursos, Lee e Lio (2016) defendem que as TIC atuam de forma positiva sobre os cidadãos, tendo em vista que são conquistados pelo rápido acesso, quantidade de dados que disponibilizam e pela interação que promovem.

De acordo com Stockemer (2013), o *e-governance* não se limita somente à aproximação com os contribuintes; há outros atributos que saem fortalecidos por alavancar a qualidade da governança pública, notadamente a *accountability* e a transparência. Apesar de se reconhecer esses atributos e vantagens potenciais das ferramentas para governança, o uso ainda é limitado (Mergel; Bretschneider, 2013). De acordo com Meijer (2015), os governos deveriam conhecer as barreiras (à etapa da fase do modelo de inovação, se relacionada ao governo ou aos cidadãos, de ordem estrutural e cultural) que impedem o *e-governance* para tentar desenvolver modelos de implantação consistentes.

### 3 METODOLOGIA

O trabalho efetiva-se pelo método dedutivo. Mezzaroba e Monteiro (2003) asseveram que o método dedutivo se embasa na lógica que deve estar presente na consideração das proposições para que não haja fuga da validade da conclusão.

Através de estatística descritiva, espera-se verificar as probabilidades que se apresentaram ao nível de governança nos relatórios disponibilizados pelos órgãos em questão, ou seja, se ocorreram observações que aproximaram o dado final da realidade, ponderando-se a margem de erro possível. Gil (2008) afirma que a consideração das explicações obtidas mediante a utilização do método estatístico não implica em conclusões que são absolutamente verdadeiras, mas dotadas de boa probabilidade de serem verdadeiras.

A abordagem do problema foi pautada em uma pesquisa explicativa porque objetivou identificar os fatores que levam à determinada situação representativa do contexto que se busca, isto é, se há ou não boa governança no órgão estudado.

A pesquisa foi desenvolvida em procedimento misto, tanto bibliográfico quanto documental. Bibliográfico devido ser elaborada a partir de material já publicado e documental, pois se valeu de materiais oficiais, em especial de relatórios de gestão divulgados pelos entes selecionados. Daí porque se avalia ser a presente pesquisa de natureza qualitativa.

Como universo para realização da pesquisa, tem-se os órgãos federais no estado do Ceará. Como amostra, selecionou-se aqueles com maior execução orçamentária, tendo por parâmetro a administração direta e indireta do governo federal. Como base este critério, resultaram 3 órgãos da administração direta (Justiça Federal, TRE/CE e TRT/CE) e 3 da indireta: Universidade Federal do Ceará (UFC), Departamento nacional de obras contra as secas (DNOCS) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

A formulação do questionário teve por base o estudo sobre governança no setor público realizado pelo TCU<sup>5</sup>, o qual se encontra estruturado em perspectivas. Para cada uma delas foi extraído um critério de forma aleatória para fins de análise, tendo sido selecionados: Grupo 1 – Controle de riscos e controle interno; Grupo 2 – Auditoria interna; e Grupo 3 – *Accountability* e transparência, perfazendo um total de 15 questões.

Para a organização das perguntas, foi empregada escala do tipo *Likert*, com 5 pontos, sendo 1 o de menor intensidade ou concordância e 5, o oposto. Estruturado o questionário, os pesquisadores coletaram os dados diretamente das páginas oficiais dos entes selecionados para avaliação do nível de governança com base nas informações por eles publicados, aplicando um questionário de avaliação para cada órgão ou entidade.

O nível de governança em termos percentuais restou assim distribuído. Para cada grupo de perguntas, o resultado leva em consideração o valor máximo a ser alcançado pelo grupo, ou seja, 25 pontos (5 perguntas x 5 do *score* máximo). Para o conjunto das respostas (grupo I, II e III), o percentual é obtido a partir de 75 pontos (25 x 3), que é o valor total da bateria de critérios.

Considera-se que o estudo seja relevante devido aos seguintes aspectos. Primeiro, em razão da avaliação do nível de governança a partir de um conjunto de organizações públicas com diferentes missões (voltadas para atividade lucrativa, descentralizadas da administração central e investidas em ações próprias de governo). Segundo, o uso da *internet* como instrumento de avaliação de resultados. Além de evidenciar o nível de governança de cada uma daquelas estruturas públicas, é posto em evidência se os critérios eleitos pelo órgão de controle externo federal são adequados para a formação de um indicador de governança, revelando importantes aspectos relacionados ao *disclosure* e à transparência públicos.

---

5 Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo trata da avaliação do nível de governança de determinado grupo amostral formado por órgãos públicos federais da administração direta e indireta com base em informações coletadas diretamente da *internet*, a partir de dimensões selecionadas de estudo realizado pelo TCU. Entende-se que o estudo é positivo por avaliar o avanço da governança pública no país e revelar a tendência da implementação dos critérios eleitos.

A Tabela 1 evidencia os critérios selecionados e organizados: Grupo I, II e III, que contemplam 15 perguntas, bem como as organizações objeto do estudo (BNB, DNOCS, TRE/CE, Justiça Federal/CE, TRT/CE e UFC).

De antemão, importa destacar que todos os órgãos e instituições obtiveram percentuais acima de 50% tanto em termos individuais, quanto por grupos (I, II e III). As pontuações dos destes variaram de 60% a 96%, coincidentemente em um mesmo grupo I (Controles de riscos e controle interno) e, entre os órgãos e instituições, a pontuação foi do mínimo de 69% (UFC) ao máximo de 85% (BNB). Em termos médios entre os grupos, o indicador mais elevado (81%) se encontra no grupo III (*Accountability* e transparência), enquanto o de menor percentual (76%), no grupo II (Auditoria interna).

A análise do desvio padrão permitiu observar o nível de homogeneidade entre os grupos e identificar aqueles cujos critérios ainda não se encontram devidamente incorporados à cultura dos entes analisados. Assim, o grupo que apresenta maior heterogeneidade é o primeiro (Controle de Risco e Controle Interno) e o de menor, *Accountability* e Transparência.

Comparando-se as duas estruturas (administração direta versus indireta), os resultados demonstram tendência de homogeneidade dos procedimentos de governança favorável à primeira (5,3 DP) em detrimento da segunda (6,03 DP). Frise-se neste resultado que a melhor e a pior pontuação foram apresentadas pelo BNB e pela UFC, respectivamente, ambos

da administração indireta.

Mesmo que a diferença entre os desvios padrões entre ambas estruturas tenha se demonstrado pequeno, a posição é contrária em relação ao grupo representativo das organizações, cujo objetivo é o lucro e/ou possua maior independência funcional (como é o caso da administração indireta). Em outras palavras, o resultado vai de encontro a um dos objetivos específicos formulados no início do trabalho de que o nível de governança da administração indireta seria superior ao da direta.

A seguir, tem-se o exame dos resultados para cada ente avaliado.

#### 4.1.1 Banco do Nordeste do Brasil

Com base no nível de governança do BNB, denota-se que a instituição possui cultura de avaliação de riscos e controle dos mesmos por atingir 96% dos critérios avaliados. O único item que não obteve nota máxima foi resultante da não apresentação de indicadores consolidados sobre essa questão. Com relação à auditoria interna, o percentual de atendimento das questões foi de 84% em razão da necessidade de que os auditores detenham habilidades necessárias para o desempenho das operações e de que os pareceres de auditoria interna avaliem a confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o seu desempenho. No que concerne à *accountability* e transparência, tem-se o menor percentual de aproveitamento sobre o que foi indagado, na ordem de 76%. Os resultados deste grupo não foram favoráveis, sobretudo, pela condição de instituição financeira de fomento do governo federal para toda a Região Nordeste e trabalhar na alocação de recursos financeiros em diversos programas federais. Mesmo assim, destacou-se com o maior nível de governança das organizações avaliadas com o percentual geral de 85% ou 64 pontos, dos 75 pontos previstos.

Tabela B1 - Avaliação da Qualidade de Governança em Sites de Administração Pública Federal

PARÂMETROS DE GOVERNANÇA	Órgão/Instituição													
	Adm. Indireta			Adm. Direta			Score Total							
	BNS	DNOCs	LFC	TRECE	JFCE	TITICE								
<b>Grupo I - Controle Interno e Controle Externo</b>														
Escala Likert (1-5)														
Q1 O órgão/instituição possui estruturas de controle mais descentralizadas;	5	4	5	5	5	5	0,4 26							
Q2 A gestão financeira e controle interno é parte integrante das práticas organizacionais;	5	4	5	5	5	4	0,3 26							
Q3 Há mecanismos de controle interno e avaliação de risco de forma integrada de controle interno, a fim de assegurar que sejam efetivos e se apoiem mutuamente organizacionalmente;	4	3	5	5	5	3	3,0 23							
Q4 Há mecanismos de controle interno capazes de detectar e corrigir erros em todas as áreas operacionais e administrativas, como licitação, contratação, fiscalização e informações;	5	3	3	3	3	3	3,0 10							
Q5 Há mecanismos de controle interno para todas as atividades de fiscalização;	5	5	3	5	5	4	3,0 15							
Somatório pontos (Σ)								24	17	17	23	23	15	11
Máximo (M)								30x	30x	30x	30x	30x	30x	270x
Desvio padrão (D)								0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4
Média								30x	Completado		3,0			3,0
<b>Grupo II - Controle Interno</b>														
Escala Likert (1-5)														
Q6 No estrutura de controle interno os assuntos internos são integrados aos processos, atividades e responsabilidades administrativas;	5	4	4	5	5	3	0,3 24							
Q7 Há clara definição de responsabilidades de controle interno de que os responsáveis são treinados;	5	3	3	3	3	3	3,0 18							
Q8 Há clara definição de normas de controle de qualidade interna de que os assuntos internos são tratados e finalizados e os casos complexos encaminhados para o gerenciamento eficaz das atividades;	3	3	4	3	3	5	3,3 18							
Q9 As atividades de controle interno são realizadas de forma integrada com as demais atividades da organização;	5	5	3	5	3	5	3,0 24							
Q10 Há um plano estratégico de controle interno que visa assegurar a integridade, a eficiência e a efetividade das atividades internas públicas visando a confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações e a transparência e o acesso à informação e prestação;	3	5	3	5	5	3	3,0 20							
Somatório pontos (Σ)								23	20	16	18	18	10	23,8
Máximo (M)								30x	30x	30x	30x	30x	270x	
Desvio padrão (D)								1,1	0,7	0,5	0,7	0,5	0,4	1,1
Média								30x	Completado		3,0			3,0

Fonte: elaboração própria autora (2019).

Tabela B2 - Avaliação da Metodologia de Governança em Sites de Administração Pública Federal

PARÂMETROS DE GOVERNANÇA	Órgão/Instituição														
	Adm. Indireta			Adm. Direta			Score Total								
	BNS	DNOCs	LFC	TRECE	JFCE	TITICE									
<b>Grupo III - Assuabilidade e Transparência</b>															
Escala Likert (1-5)															
Q11 Uma vez publicado o relatório periódico dos sistemas de governança e de prestação de contas, os mesmos guardam conformidade com a legislação vigente e com as práticas de assuabilidade;	3	4	5	5	5	3	3,6 23								
Q12 Há acompanhamento com a transparência de organização de partes interessadas, adotando-se o sigilo, caso necessário, nos termos da lei;	5	5	4	5	3	5	0,8 27								
Q13 Os relatórios contendo as decisões do órgão de Controle Interno são enviados ao conhecimento das partes interessadas de forma periódica;	5	3	3	3	5	5	3,6 22								
Q14 Há uma clara estratégia integrada de Accountability pela implementação de governança que se pautam no sigilo, Oursis, na acessibilidade entre governança e prestação de contas e no sigilo;	3	5	4	5	5	5	0,8 27								
Q15 O conceito de Accountability é devidamente disseminado a todos os perfis e setores como forma de promoção de governança;	3	5	3	5	3	3	3,0 22								
Somatório pontos (Σ)								19	20	19	23	21	19	24,2	
Máximo (M)								30x	30x	30x	30x	30x	30x	270x	
Desvio padrão (D)								1,1	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	1,1	
Média								30x	30x	30x	30x	30x	30x	3,0	
<b>RESULTADO GERAL</b>															
<b>ADM. INDIRETA</b>															
Σ (A + B + C)								64	57	52	62,7	63	61	53	58,3
M (A + B + C)								61x	30x	40x	30x	40x	30x	30x	30x
Desvio Padrão								0,8						0,8	
<b>ADM. DIRETA</b>															
Σ (D + E + F)								23	20	16	18	18	10	23,8	
M (D + E + F)								30x	30x	30x	30x	30x	30x	30x	
Desvio Padrão								1,1						1,1	

Fonte: elaboração própria autora (2019).

#### 4.1.2 Departamento nacional de obras contas as secas (DNOCS)

Em relação ao DNOCS, o primeiro impacto de ordem negativa percebido residiu no fato do relatório de gestão 2015 não estar disponível na *internet*. Em razão disto, a pesquisa utilizou como parâmetro o relatório de 2014. No tocante ao grupo representativo do controle de riscos e controle interno, apurou-se um índice de aproveitamento de 68%, o menor entre os 3 grupos analisados. Não obstante, os resultados demonstraram tendência satisfatória entre os critérios com a maioria das pontuações na escala *Likert* a partir de 4, restando atentar, somente quanto à necessidade de consolidar indicadores para a gestão de risco e para o sistema de controle interno. Para os grupos seguintes (II e III), houve a obtenção de pontuações semelhantes, na ordem de 80%. No que consiste o grupo II (Auditoria), ressentiu-se de uma maior clareza da capacidade dos auditores para o desempenho das suas atribuições e os pareceres da auditoria interna avaliarem a confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o seu desempenho. No terceiro tópico pesquisado (*accountability* e transparência) obteve-se um percentual de 80% sobre o esperado. Em todos os grupos, este foi o único no qual se atribuiu pontuação na escala de 1, referente à falta de informações acerca da divulgação dos relatórios do controle externo. Por outro lado, concentrou a maioria dos itens com pontuação 5 e somente uma ou outra com 4 pontos, alusiva ao quesito relatórios de governança estar em conformidade com a legislação vigente e com os princípios de *accountability*. Avaliou-se que o nível geral de governança pode ser considerado satisfatório por haver atingido 57 pontos ou 76% dos critérios pesquisados.

#### 4.1.3 Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE)

O TRE/CE obteve a segunda melhor pontuação no nível de governança analisada (84% ou 63 pontos), destacando-se por ser órgão da ad-

ministração direta. Outro aspecto que chama atenção reside na pontuação entre os grupos: maior para *accountability* e transparência (92%) e menor para auditoria interna (76%). O grupo I alcançou pontuação de 84%, o que denota sensibilidade ao tema, situação condizente quando se analisa os critérios dos grupos em termos de desvio padrão. Examinando-se individualmente os três grupos, as menores pontuações se referiram aos seguintes critérios (grupo I, II e III, respectivamente): divulgação de relatórios considerando riscos de outras instituições, conhecimentos declarados da habilidade dos auditores e divulgação dos relatórios do controle externo.

#### 4.1.4 Justiça Federal do Ceará (JF/CE)

O órgão se sobressaiu em razão de participar do grupo da administração direta com a terceira maior pontuação (81%) entre as organizações pesquisadas, bem como em razão do grupo III pontuar de forma igual ao grupo I (84%). Todavia, em análise do desvio padrão entre os grupos, observa-se que o resultado é favorável ao grupo II e III, dando ênfase de que o grupo III se encontra mais sedimentado na cultura brasileira. No tocante à comparação das pontuações entre os grupos I, II e III, observa-se que é uma constante as instituições não divulgarem os relatórios do controle externo sobre suas atribuições e não se preocuparem com os riscos gerados sobre outras instituições. Em relação ao grupo III, necessita-se reforçar o conceito de *accountability*, tanto em termos de comprometimento com a organização e partes interessadas, quanto internamente entre setores e demais unidades administrativas. Em termos gerais, o órgão superou a média do nível de governança das instituições analisadas em torno de 78%.

#### 4.1.5 Tribunal Regional do Trabalho (TRT/CE) e Universidade Federal do Ceará (UFC)

Quanto aos dois últimos órgãos pesquisados, um faz parte da administração direta (TRT/CE) e outro da indireta (UFC), evidenciando que nem sempre o maior nível de liberdade administrativa é condizente com um maior nível de governança. Deve-se frisar que o desempenho apurado como nível de governança em ambos os casos ficou abaixo da média do grupo das instituições analisadas (58 pontos). Eis que, enquanto o TRT/CE logrou 53 pontos, a UFC obteve 52 pontos. O exame com base no desvio informa que os critérios pontuados pela UFC são mais heterogêneos que aqueles do TRT/CE, o que permite afirmar que os ajustes deverão ser mais intensos junto à universidade. Em relação àquele, a menor pontuação foi atribuída ao grupo I (60%), enquanto que os demais grupos alcançaram a mesma pontuação (76%), sendo mais homogêneo o desempenho do grupo II em comparação ao grupo III, situação considerada anômala pelos motivos anteriormente expostos. Já em referência à UFC, a menor pontuação foi atribuída ao grupo II (64%), tendo o melhor desempenho sido atribuído ao grupo III (76%), como uma constante entre os grupos. À exceção do item referente aos pareceres avaliarem a confiabilidade das informações prestadas, todos os demais critérios do grupo II necessitam de ajustes.

De uma maneira geral, os resultados foram considerados satisfatórios, haja vista a ocorrência de índices superiores a 75%, o que vem a confirmar a assertiva de que, para o dimensionamento da qualidade da governança, é mais importante a compreensão das variáveis que a envolve, portanto, dos seus fundamentos (BRIÈRE; JOBERT; POULIN, 2010), do que propriamente seu significado. Esse resultado foi corroborado pelo resultado médio muito similar entre os grupos, ou seja, em torno de 58,3 pontos ou 78%, enfatizando o equilíbrio obtido pelos parâmetros analisa-

dos (mínimo de 76% e máximo de 81%). O grupo de melhor resultado foi o terceiro (24,2 pontos), seguido pelo primeiro (23 pontos) e, em última posição, o segundo (22,8 pontos).

O resultado do grupo III evidenciou o melhor posicionamento (81%) e sugere que a imposição do dever de prestar contas contido no texto constitucional vem se consolidando em relação aos entes selecionados (que compõem a administração pública federal brasileira), justificado pela sedimentação da prestação de contas no país ocorrida a partir do advento da Constituição Federal de 88 (art. 70). Isto confirma a origem legal como sendo um dos fortes elementos existentes na estrutura brasileira de prestar contas, resquício do sistema de direito positivo (civil law) trazido pelos colonizadores europeus (REGINATO, 2008). A associação intencional do estudo entre *accountability* e transparência sugerida por Bolívar *et al.* (2012) espera produzir efeitos positivos na segunda variável face ao fortalecimento da *accountability*, bem como diminuir a propagação da corrupção entre os órgãos da administração pública, como destacado por Nascimento (2012).

Conquanto a imposição de ordem constitucional se aplique de maneira indistinta à toda administração pública (*lato sensu*), os resultados demonstram tendência favorável aos órgãos que compõem a administração direta, cuja explicação advém da proximidade destes com o sistema legal público vigente no país e no maior acompanhamento histórico das ações destes por parte dos órgãos de controle interno e externo da União. Como parâmetro de governança, os valores logrados pelo grupo III sugerem desempenho satisfatório das medidas avaliadas, mais ainda quando se observa a pontuação similar entre os itens que compõem o grupo analisado, variando entre 22 e 27 dos 30 pontos possíveis, o que ratifica mais uma vez a consolidação das práticas de *accountability* e transparência. Entretanto, o exame pontual das estruturas de governança, a partir do olhar individualizado dos entes analisados, exige uma maior atenção em relação

aos resultados com percentual de 76% (BNB e TRT/CE). Notadamente, a primeira entidade chama mais atenção, visto que se esperava um maior nível dos atributos examinados, dada a sua condição de instituição financeira e de ser uma organização ligada ao mercado financeiro.

No que se refere ao grupo I, o resultado também se apresentou satisfatório, atingindo a cifra de 77% dos itens avaliados, conquanto menos pontuado que o grupo III. Embora a gestão de risco seja ainda um atributo recente na administração pública brasileira e represente a capacidade do Estado identificar e enfrentar desafios e riscos internos e externos (BRASIL, 2016), os valores relevam tendência favorável em relação à administração indireta, não obstante haja uma falta de homogeneidade entre os esforços dos seus entes integrantes. As menores pontuações, por sua vez, também são coerentes com o momento atual da sistemática da administração brasileira, eis que o tema ainda é recente no âmbito do governo federal, sobretudo em referência às entidades que não possuem práticas voltadas para atividades econômicas (administração direta, autarquias e fundações). Avalia-se que as mudanças que se fazem necessárias dependem muito mais de alterações pontuais na cultura organizacional (poder discricionário) dos entes envolvidos do que, propriamente, de exigências legais, cujos comportamentos devem se voltar para um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais (objetivos esperados, identificação de papéis e responsabilidades, detecção de riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados). Sob esta ótica – a da alteração de parâmetros de ações de forma voluntária –, embora o desempenho tenha sido melhor em relação à administração indireta, fato evidenciado em parte pelo desempenho do BNB (96%), o exame dos participantes da administração direta (TRE/CE, JF/CE e TRT/CE) se apresentaram mais homogêneos, revelando uma tendência de performance para o futuro. De forma individualizada, tanto em termos dos entes quanto da pontuação comparada entre administração direta versus indi-

reta, as pontuações das entidades que compõem a administração indireta se apresentaram menos homogêneas em comparação ao grupo analisado de forma precedente. Isso permite concluir que os parâmetros ainda não se encontram devidamente consolidados, sendo o item menos pontuado o que se refere à confecção de relatórios sobre a gestão de risco de forma comparada entre estruturas diversas de órgãos públicos.

A diferença de pontuação entre os grupos I (77%) e II (76%) não se mostrou relevante, havendo, somente, uma pequena vantagem para os integrantes do primeiro. Percebe-se positiva a situação, à medida que, considerados os parâmetros de governança selecionados, revelam-se semelhantes os esforços para elevar os níveis de gestão de risco e fortalecimento da auditoria interna por parte dos entes examinados, conquanto impõe-se o fortalecimento relacionado ao corpo de auditores (independência e competência profissional). Como a auditoria interna possibilita a avaliação da maturidade da administração, o trabalho de auditoria pode ser um importante auxílio na realização das tarefas voltadas para a melhoria da governança pública, acompanhando que os objetivos estratégicos sejam traduzidos em políticas que efetivamente beneficiem cidadãos (BRASIL, 2016). A par disso, foram considerados satisfatórios os resultados que evidenciaram que a estrutura de auditoria interna dos entes examinados possui estatuto próprio de auditoria, busca adicionar valor às organizações e há interesse em avaliar a confiabilidade das informações prestadas aos *stakeholders* (maiores pontuações). Tais resultados, em última análise, visam contribuir para que se conheçam eventuais problemas de governança existentes, indicando o que se precisa ser melhorado, se for o caso (BRASIL, 2016).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma tendência de os órgãos da administração pública mundial apresentarem seus resultados por meio de alguma ferramenta de TIC (Shar-

ma; Bao; Peng, 2015; Meijer; Burger; Ebbers, 2009; Chatfield, 2009). A governança eletrônica reside em avanço neste processo, notadamente quanto à diminuição da assimetria informacional entre partes interessadas e poder público (Paulo, 2016). Neste contexto, as temáticas de governança no setor público e *internet* podem representar um importante instrumento de divulgação e avaliação da melhoria da prestação dos serviços públicos, atuando na capacidade da reestruturação do modelo de *disclosure* e transparência públicos (Khazaeli; Stockemer, 2013; Eeten; Mueller, 2012).

Para a realização do presente estudo, a fim de delimitar o alcance do vocábulo governança, adotou-se o emprego de fundamentos sugeridos a partir de estudos realizados ao redor do mundo os quais enfatizaram o uso de indicadores ao invés de conceitos predeterminados (ONU, 2018; Mello; Slomski, 2010; BRASIL, 2016). Destarte, o artigo propôs um olhar voltado para avaliação do nível de governança a partir das informações que as próprias instituições divulgam na web, avaliadas mediante um conjunto de dimensões (controle de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência).

Para a amostra, foram eleitos os órgãos que possuíam a maior execução orçamentária do governo federal durante o exercício de 2016 (prestação de contas entregues no exercício de 2017) junto ao estado do Ceará, base da pesquisa, levando-se em consideração a distribuição dos entes tanto na administração pública direta, quanto indireta. Para cada ente foi aplicado um questionário, extraindo-se os dados a partir das informações por eles divulgados em sua página oficial na web.

A avaliação dos entes quanto ao nível de governança evidenciou as seguintes conclusões em consonância aos objetivos específicos traçados: a) uso da *internet* como instrumento de governança pública; b) análise comparativa dos níveis de governança entre os entes da administração pública federal; c) identificação dos critérios que apresentam os maiores e menores níveis de governança.

Inicialmente, cabe destacar que os entes públicos, independentemente da estrutura administrativa que adotam, estão adotando a *internet* como instrumento de evidenciação dos resultados alcançados (Löfgren, 2007; Ochara, 2010; Paroski; Konjovi; Surla, 2013). O critério melhor avaliado residiu na implementação da cultura de risco entre os órgãos (29 pontos) e o que foi menos pontuado consistiu na divulgação de relatórios com informações sobre riscos gerados sobre outras organizações ou partes interessadas (10 pontos). Por último, os grupos representativos dos parâmetros de governança avaliados (I, II e III) atingiram percentual com cifra superior a 70%. Logrou melhor resultado o BNB (64 pontos ou 85%) e pior resultado, a UFC (52 pontos ou 69%), com média em torno de 58,3 pontos ou 78%. Entre as organizações pesquisadas, somente 3 ficaram abaixo da média (UFC com 69%, DNOCS com 76% e TRT/CE com 71%), enquanto que as demais ficaram acima (BNB com 85%, TRE/CE com 84% e JF/CE com 81%).

Analisando-se os resultados, esperava-se que os órgãos da administração indireta obtivessem as melhores posições em razão da relativa liberdade administrativa de que dispõem e da facilidade que possuem para organizar seus processos internos. Todavia, os resultados não validaram este argumento (77%), havendo uma tendência favorável aos representantes da administração direta (79%).

Também havia uma expectativa quanto aos critérios eleitos: que o grupo III (*accountability*/transparência) obtivesse a maior pontuação e que o grupo I (controle de riscos e interno), a menor. Justificava-se o presente argumento devido ao grupo III estar mais sedimentado na cultura da administração pública, enquanto que os parâmetros referentes ao grupo I seriam relativamente recentes.

O nível de governança apurado revelou que a assertiva se encontra parcialmente correta no tocante ao grupo representado pela *accountability*/transparência (81%), justificado em razão da sedimentação do conceito a partir da vigência da CF/88, que fortaleceu a base legal do dever de prestar contas no Brasil, mais presente entre os órgãos da administração direta

que os da indireta. Explicou-se o resultado em virtude da proximidade histórica do sistema legal vigente no país em relação à administração direta quando comparada à indireta e da atuação dos órgãos de controle interno e externo no âmbito da administração federal. O resultado reforçou que a melhoria em ambos os atributos é capaz de influenciar positivamente a transparência em virtude do fortalecimento da *accountability* (Bolívar *et al.*, 2012) e esta, por sua vez, de diminuir a propagação da corrupção (NASCIMENTO, 2012).

Ambos os grupos I (77%) e II (76%) carecem de atenção visto que, em termos de desvio padrão, o grupo II é mais homogêneo que o grupo I. Isso implica afirmar que, embora o nível de governança seja melhor para o primeiro, não quer dizer que haja coesão entre os resultados por parte das organizações investigadas.

Em síntese, o grupo I congregou itens representativos da capacidade do Estado identificar e enfrentar desafios e riscos internos e externos (TCU, 2016), a exemplo da divulgação de relatórios que considerem os riscos gerados sobre outras organizações (quesito 4). Os resultados evidenciaram que o tema é mais favorável à administração indireta devido serem mais suscetíveis à atividade econômica que a administração direta. Concluiu-se que as mudanças que se fazem necessárias dependem muito mais de alterações pontuais na cultura organizacional dos entes envolvidos do que, propriamente, de exigências legais. Identificou-se a necessidade de haver um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais (objetivos esperados, identificação de papéis e responsabilidades, detecção de riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados).

Por sua vez, o exame do grupo, terceiro item a ser pontuado entre os critérios selecionados, revelou a necessidade de fortalecimento relacionado ao corpo de auditores (independência e competência profissional). Justificou-se a presente sugestão, pois a auditoria interna possibilita a avaliação da maturidade da administração e é importante como auxílio à melhoria da governança pública. A homogeneidade entre os itens analisados

foi considerada positiva, dado que significa que os órgãos estão em um mesmo patamar de incorporação dos aspectos analisados.

Como representa um ensaio para a constituição de indicador do nível de governança em órgãos da administração pública (federal, estadual ou municipal), propõe-se que em estudos futuros se possa ampliar as dimensões de governança e, ao mesmo tempo, comparar esferas e poderes distintos, inclusive entre países. Há muito tempo se tecem críticas ao legislativo federal, o judiciário estadual e o executivo municipal, bem como se destacam avanços de países do continente que se encontram à frente do Brasil em vários aspectos, à semelhança do Chile, Canadá e EUA.

Entende-se que, uma vez avaliado os níveis de governança, é possível implementar políticas públicas ou avaliar as existentes, bem como potencializar o combate à corrupção e à diminuição da pobreza, como destacado por Bhuiyan e Amagoh (2011). Paralelamente a estes efeitos, destacam-se ainda o aperfeiçoamento da *accountability* (Stockemer, 2013) e da participação cidadã (Wagner; Vogt; Kabst, 2016), o que permitirá, em última instância, predizer avanços na democracia do país.

## REFERÊNCIAS

AHMAD, F.; ALI, A. Need for a new public governance system: issues and challenges. **Indian Journal of Public Administration**, New Delhi, v. 57, n. 4, 2011.

ALLEN, B. A.; JUILLET, L.; PAQUET, G.; ROY, J. E-governance & government on-line in Canada: partnerships, people & prospects. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 18, n. 2, p. 93-104, 2001.

ANGELES, L.; NEANIDIS, K. C. The persistent effect of colonialism on corruption. **Economica**, London, v. 82, p. 319-349, 2015.

AYHAN, B.; USTUNER, Y. Governance in public procurement: the reform of Turkey's public procurement system. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 81, n. 3, p. 640-662, 2015.

BANCO MUNDIAL. Governance Matters: indicadores de governança 1996-2007. **Research at the World Bank**. Washington: World Bank Institute, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2UcBZq0>. Acesso em: 22 out. 2018.

BAO, G.; WANG, X.; LARSEN, G. L.; MORGAN, D. F. Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, governance and leadership. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2013.

BIRNER, R. WITTMER, H. Better public sector governance through partnership with the private sector and civil society: the case of Guatemala's forest administration. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 72, n. 4, 2006.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BOVAIRD, T.; LOFLLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança do centro de governo**. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dis-  
põe sobre a política de governança da administração pública federal dire-  
ta, autarquia e fundacional. Disponível em: <https://bit.ly/2Pftwo7>. Acesso  
em: 22 out. 2018.

BRIÈRE, S.; JOBERT, S.; POULIN, Y. Enhancing public governance in  
fragile states. **Canada's Journal of Global Policy Analysis**, Toronto, v.  
65, n. 3, p. 653-667, 2010.

BRUNETTI, A.; WEDER, B. A free press is bad news for corruption.  
**Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 87, n. 7-8, 2003.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value go-  
vernance: moving beyond traditional public administration and the new  
public management. **Public Administration**, Danvers, v. 74, p. 445-456,  
2014.

BHUIYAN, S. H.; & AMAGOH, F. Public sector reform in Kazakhstan:  
issues and perspectives. **International Journal of Public Sector Mana-  
gement**, v. 24, n. 3, p. 227-249, 2011.

CHATFIELD, A. T. Public service reform through e-government: a case  
study of "e-tax" in Japan. **Electronic Journal of e-Government**, Amster-  
dam, v. 7, n. 2, p. 135-146, 2009.

CHRISTENSEN T.; LAEGREID P. (Ed.). **The Ashgate Research Com-  
panion to New Public Management**. Aldershot: Ashgate, 2011.

COLLIER, M. W. Explaining corruption: an institutional choice approach.

**Crime, law & social change**, Berlin, v. 38, n. 1, 2002.

DIMANT, E.; TOSATO, G. Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. **Journal of Economic Surveys**, Oxford, v. 32, n. 2, p. 335-356, 2018.

DOORNBOS, M. Good governance: the metamorphosis of a policy metaphor. **Journal of International Affairs**, Oxford, v. 57, n. 1, 2003.

EETEN, M. J. G van; Mueller, M. Where is the governance in Internet governance? **New Media & Society**, Thousand Oaks, v. 15, n. 5, p. 720-736, 2012.

FISMAN, R.; GATTI, R. Decentralization and corruption: evidence across countries. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 83, n. 3, 2002.

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

GRAAF, G. D. Causes of corruption towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, Towson, v. 31, n. 1, 2007.

GRECO, G.; SCIULLI, N.; D'ONZA, G. The influence of stakeholder engagement on sustainability reporting: evidence from Italian local councils. **Public Management**, Abingdon, v. 17, p. 465-488, 2015.

HOOD C. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management**, Abingdon, v. 9, p. 191-210, 2007.

HOWLETT, M. Administrative styles and regulatory reform: institutional

arrangements and their effects on administrative behavior. **International Public Management Journal**, Abingdon, v. 7, 317-333, 2004.

IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen participation in decision making: is it worth the effort? **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 64, n. 1, 2004.

JANCSICS, D. Interdisciplinary perspectives on corruption. **Sociology Compass**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 358-372, 2014.

KHAZAELI, S.; STOCKEMER, D. The Internet: a new route to good governance. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 34, n. 5, p. 463-482, 2013.

KICKERT, W. Distinctive characteristics of State and administrative reform in southern Europe. In: IRSPM Conference, 11. **Proceedings**. Potsdam, 2007.

KIS-KATOS, K.; SCHULZE, G. G. Corruption in Southeast Asia: a survey of recent research. **Asian-Pacific Economic Literature**, Camberra, v. 27, n. 1, p. 79-109, 2013.

LEE, M. H; LIO, M. C. The impact of information and communication technology on public governance and corruption in China. **Information Development**, Thousand Oaks, v. 32, n. 2, p. 127-141, 2016.

LIGOURI, M.; STECCOLINI, L.; ROTA, S. Studying administrative reforms through textual analysis: the case of Italian central government accounting. **International Review of Administrative Sciences**, Thousand Oaks, v. 84, n. 2, p. 308-333, 2018.

LÖFGREN, K. The governance of e-government: a governance perspective on the Swedish e-government strategy. **Public Policy and Administration**, New York, v. 22, n. 3, p. 335-352, 2007.

LYHNE, I. *et al.* **Land Use Policy**, Amsterdam, v. 72, p. 433-442, 2018.

MABILLARD, V.; ZUMOFEN, R. The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. **Public Policy and Administration**, New York, v. 32, n. 2, p. 110-119, 2016.

MEIJER, A. E-governance innovation: barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 32, p. 198-206, 2015.

MEIJER, A.; BURGER, N.; EBBERS, W. Citizens4Citizens: mapping participatory practices on the internet. **Electronic Journal of e-Government**, Reading, v. 7, n. 1, p. 99-112, 2009.

MELLO, G. R. de; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros no âmbito do poder executivo em 2010. **Journal of Information Systems and Technology Management**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2RQsErm>. Acesso em: 22 out. 2016.

MERGEL, I.; BRETSCHNEIDER, S. I. A three-stage adoption process for social media use in government. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 73, n. 3, p. 390-400, 2013.

MEZZAROBA, O. MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pes-**

**quisa no Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MILAKOVICH, M. E. **Digital governance**: new technologies for improving public service and participation. [s. l.]: The Amazon Book Review, 2012. p. 356.

MULGAN, R. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 78, n. 3, 2000.

NANDA, V. P. The good governance concept revisited. **Law, society, and democracy**, [S. l.], v. 603, p. 269-283, 2006.

NASCIMENTO, R. S. do. **Análisis empírico de la acción internacional em la lucha contra la corrupción en los contextos europeo y americano**. Saarbrücken: Editora Académica Española, 2012.

OCHARA, N. M. Assessing irreversibility of an e-government project in Kenya: implication for governance. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 27, n. 1, p. 89-97, 2010.

ONU. **Public Governance Indicators**: a literature review. Disponível em: <https://bit.ly/2B1vLCI>. Acesso em: 18 jul. 2018.

PAROSKI, M.; KONJOVI, Z.; SURLA, D. Implementation of e-government at the local level in underdeveloped countries. **The Electronic Library**, Bingley, v. 31, n. 1, p. 99-118, 2013.

PAULO, M. The role of e-Governance in Europe's image of the Chinese Communist Party. **The International Communication Gazette**, Amsterdam, v. 78, n. 1-2, p. 39-63, 2016.

PERSSON, T.; TABELLINI, G.; TREBBI, F. Electoral rules and corruption. **Journal of the European Economics Association**, Oxford, v. 1, n. 4, 2003.

PEZZANI, F. Introduzione: l'accountability negli enti locali. In: CAPERCHIONE, E.; PEZZANI, F. (Ed.). **Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale**. Milão: Egea, 2000.

PILLAY, S.; KLUVERS, R. An institutional theory perspective on corruption: the case of developing democracy. **Financial Accountability & Management**, Hoboken, v. 30, n. 1, 2014.

REGINATO, E. **Local government accountability in European continental and anglo-saxon countries: an international comparison**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2CJ-jnqi>. Acesso em: 10 fev. 2018.

RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.; GALERA, A. N. The role of fair value accounting in promoting government accountability. **A Journal of Accounting, Finance and Businesses Studies**, Sidney, v. 48, n. 3, 2012.

SHARMA, G., BAO, X.; PENG, L. Public participation and ethical issues on e-governance: a study perspective in Nepal. **Electronic Journal of e-Government**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 80-94, 2014.

STOCKEMER, D. The Internet: a new route to good governance. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 34, n. 5, p. 463-482, 2013.

VALOTTI, G. **La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda**. Milão: Egea, 2000.

WAGNER, S. A.; VOGT, S.; KABST, R. The future of public participation: empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. **Technological Forecasting and Social Change**, Amsterdam, v. 106, p. 65-73, 2016.

ZALOZNAYA, M. The social psychology of corruption: why it does not exist and why it should. **Sociology Compass**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 187-2002, p. 2014.

# Índice Mineiro de Responsabilidade Social e gasto público: uma análise da eficiência na alocação de recursos públicos nos municípios de Minas Gerais

Social Responsibility Index and public spending: an analysis about efficient allocation of public resources in municipalities of Minas Gerais

**Walter Horta Motta Filho<sup>1</sup>**  
**Felipe Lacerda Diniz Leroy<sup>2</sup>**  
**Marcella Shinkawa<sup>3</sup>**

## RESUMO

Este trabalho parte da análise do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) como sendo uma *proxy* para o bem-estar. Por meio dos determinantes da IMRS, consegue-se apontar a relação entre os gastos municipais e o impacto no índice, em primeiro plano, e o bem-estar, em segundo. Municípios mais eficientes conseguiriam transformar o aumento do gasto público em melhoria do índice. A base de dados foi compilada pela Fundação João Pinheiro, de 2008 a 2010. Os resultados apontam uma relação entre gasto e resultado negativo para a saúde, e positivo para a educação, o saneamento e a cultura. Além disso, a variável *dummie* regional explica, em maior parte, se o município é eficiente ou não em transformar aumento de recursos em melhoria de bem-estar.

---

1 Formado pelo Ibmecc Minas, atua na área de pesquisa e finanças. É assistente de pesquisa na Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), onde trabalha com coleta e análise de dados da economia mineira e da indústria do estado, bem como sua inserção na economia nacional e internacional. E-mail: waltermotta.wh@gmail.com.

2 Sócio-fundador e CEO da Leroy Associados, empresa de consultoria nas áreas econômico-financeira, jurídica e contábil. Professor no Grupo Ibmecc Minas nos Programas de Graduação e de Formação de Executivos, MBA e CBA. Graduado em Economia, mestre em Economia Aplicada e doutor em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro. Ainda no âmbito acadêmico foi nomeado em 2018 como pesquisador externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), auxiliando nos projetos da Escola de Contas Professor Pedro Aleixo. E-mail: felipe.leroy@2lm.com.br

3 Estudante de Relações Internacionais no Ibmecc Minas. E-mail: marcella.shinkaw@gmail.com.

**Palavras-Chave:** Eficiência. Gasto Público. IMRS. Minas Gerais. Efeitos Fixos e Aleatórios.

## ABSTRACT

This study is based on the analysis of the Social Responsibility Mining Index (IMRS) as a proxy for well-being. With use of IMRS determinants, one can point out the relation between municipal expenditures and the index impact in the foreground and welfare in the second. More efficient municipalities would be able to transform the increase in public expenditure into an improvement of the index. The database was compiled by the Fundação João Pinheiro from 2008 to 2010. The results point to a relation between expenditure and a negative result for health and positive for education, sanitation and culture. Moreover, the regional dummy variable explains, for the most part, whether the municipality is efficient or not in transforming an increase in resources into improvement of well-being.

**Keywords:** Efficiency. Public Spending. IMRS. Minas Gerais. Fixed and Random Effects.

Recebido: 19-10-2018

Aprovado: 15-03-2019

## 1 INTRODUÇÃO

Eficiência e qualidade tem sido temas recorrentes dos estudiosos de finanças públicas. De acordo com Maia et al. (2009), a fim de que se equacionem o aumento das demandas sociais com a limitação dos recursos disponíveis, é necessário, cada vez mais, um gasto eficiente, para que seja possível realizar ações mais eficazes. Portanto, tanto no que diz respeito a governos, quanto a sociedades, mensurar a eficiência dos gastos é uma ferramenta primordial na escolha de políticas públicas, para que se atinjam

resultados aliados à sustentabilidade fiscal. Os gastos alocados em boas políticas podem levar à melhoria do bem-estar das comunidades e ao desenvolvimento de municípios, estados e países. O contrário, porém, pode resultar em gastos crescentes, sem qualquer melhoria para a sociedade.

Por falta de variáveis quantitativas que consigam mensurar a gestão de recursos e a melhoria dos serviços públicos no curto prazo, tem sido difícil mensurar, em termos práticos, o quão eficiente é um governo ou uma política. Indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não conseguem visualizar a eficácia de uma política ou de governos regionais em curto prazo, impossibilitando a realização de possíveis ajustes – conforme o recurso esteja sendo empregado. Sendo assim, na tentativa de mensurar a relação entre o aumento do gasto e o impacto nas sociedades, foram desenvolvidos alguns indicadores regionais nos estados brasileiros.

Para entender a problemática enfrentada por este trabalho, é necessário inicialmente fazer uma breve explanação da evolução dos gastos públicos, enfatizando a importância de se discutir eficiência e qualidade, a começar pela Constituição Cidadã de 1988 – por meio da qual o controle dos gastos deixaram de concentrar-se nas mãos do Governo Federal. A maior parte dos recursos, bem como uma maior autonomia na determinação de políticas públicas em áreas sociais, como saúde e educação, passaram para estados e municípios, numa abordagem mais descentralizada e regional.

Em seguida, houve crescente descontrole dos gastos desses entes, evidenciado por altos déficits públicos. Para que se criasse um ambiente de maior responsabilidade com os recursos públicos, no ano 2000, foi aprovada a Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que, dentre outras medidas, impunha um percentual de limite dos gastos totais para os dispêndios com as folhas de pagamentos dos estados e municípios. Entretanto, após dezessete anos da aprovação da LRF, os estados e municípios novamente encontram-se em situação de di-

ficuldade orçamentária; alguns deles, inclusive, em estado de calamidade financeira, ao mesmo tempo em que a sociedade pressiona pela melhoria dos serviços oferecidos pelo Estado.

O crescimento dos gastos públicos, nos últimos anos, partiu de uma resposta dos governos a essas demandas e da premissa de que melhores resultados são consequência do aumento da disponibilidade de recursos – ainda que essa premissa já estivesse sendo refutada no campo teórico, por autores como Lourenço et al. (2017); Pais, Garcia e Saint Aubyn (2009); e Trompieri et al. (2009).

Nesse cenário, este trabalho busca avaliar, por meio do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), se os municípios mineiros são eficientes na transformação de recursos públicos em melhoria de bem-estar para a população. Essa análise será enfrentada pela mensuração da influência dos gastos com saúde, educação, transporte, saneamento, cultura e urbanismo no IMRS dos municípios, dado que quanto maior o índice, melhor a gestão do município em transformar recursos em bem-estar para as populações.

A base de dados do IMRS é desenvolvida, calculada e fornecida pela Fundação João Pinheiro. Seu objetivo é avaliar a gestão dos governos municipais do estado de Minas Gerais. Por meio dela, o trabalho lançará mão de um painel dinâmico com dados do IMRS de todos os municípios entre os anos de 2008 e 2010 e dos gastos *per capita* por área, e apresentará, ainda, os três modelos estimados para os dados longitudinais: Pooled OLS, efeitos fixos e efeitos aleatórios.

A organização deste artigo se distribui da seguinte forma: a seção 1 apresenta um breve panorama histórico do gasto público mundial e brasileiro, bem como as restrições orçamentárias impostas aos governos desde a aprovação das vinculações das receitas para a educação, ainda no regime militar. A seção seguinte apresenta uma breve relação entre gasto público e restrição orçamentária com eficiência e eficácia. Em sequência, a seção

3 faz uma breve revisão empírica dos principais estudos acerca do tema e suas principais conclusões. A seção 4 apresenta um panorama socioeconômico do estado de Minas Gerais e suas dez RP; enquanto, a seção seguinte apresenta a metodologia e a descrição do modelo econométrico utilizados. Já a seção 6, concentra-se na análise de resultados; de maneira que, a seção 7 apresenta as conclusões.

## **2 PANORAMA HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO**

Os pensamentos sobre gastos públicos eram influenciados pela economia clássica que, durante o século XIX, postulava que as funções econômicas dos governos deveriam ser mínimas, limitando-se à garantia da justiça, defesa nacional e administração. Sendo assim, a média de gastos como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) não ultrapassava os 11%, de acordo com Schuknecht e Tanzi (2000).

A partir do século XX (especificamente com o evento da Primeira Guerra Mundial), as atribuições econômicas dos governos começaram a tomar novas proporções. Inúmeras mudanças estruturais e institucionais fariam com que o gasto público se tornasse um dos principais componentes do PIB e objeto de ampla discussão teórica; sendo essa dinâmica de crescimento de responsabilidades governamentais, mais tarde, classificada nos estudos de Musgrave (1959). Nessa classificação, os dispêndios governamentais seriam divididos de acordo com seu objetivo: manter a estabilidade econômica, promover o ajustamento na alocação de recursos e promover o ajustamento na distribuição de renda.

No Brasil, essa dinâmica de não intervenção do governo na economia prevaleceu até a década de 1930, na qual os gastos governamentais como proporção do PIB não ultrapassavam os 20%. A partir da crise de 1929 e das políticas de valorização do café, o governo brasileiro passou

a ampliar seus gastos, formulando suas bases para um estado mais ativo e intervencionista na economia, com o objetivo de manter a estabilidade econômica (OLIVEIRA, 2009). Um pouco mais adiante dessa época, surgiria o Estado desenvolvimentista de Getúlio Vargas, no qual o Estado seria o principal agente estimulador de atividades produtivas via criação de estatais e ampliação de gastos públicos (BASTOS, 2006).

Já em 1988, com a promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, os gastos públicos assumem uma função social, cujo objetivo seria promover a melhoria na distribuição de renda, na qualidade de vida e o maior acesso da população aos serviços básicos, como saúde e educação. Dessa forma, a evolução dos gastos públicos no país pode ser classificada nos mesmos termos de Musgrave (1959), variando conforme seu objetivo: manter a estabilidade econômica, promover o ajustamento na alocação de recursos e promover melhora na distribuição de renda.

Um dos objetivos da Constituição de 1988 foi buscar a descentralização dos gastos e, para isso, foram redistribuídas competências e atribuições entre os três entes da federação (a União, os Estados e os Municípios). De acordo com Castro e Cardoso Júnior (2003), esse documento não só reordenou os gastos entre os entes federativos, como manteve o ritmo de crescimento dos gastos com educação. Segundo Trompieri et al. (2009), a partir desse período, coube aos estados e municípios maior participação integral nos gastos públicos (em especial aqueles relacionados à saúde e educação). Na mesma linha, Lariu e Cavalcante (2012) argumentam que a nova Constituição fez com que os municípios se tornassem os principais provedores de serviços de educação, saúde e assistência social.

Para financiar as novas atribuições nos gastos sociais, foi definido que os municípios passariam a receber maior fatia da receita pública advinda principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – hoje Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) –, além de receber o valor parcial dos *royalties* de minério e petróleo, dos impostos sobre combustíveis – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) –, entre outros. Concomitante à redefinição e ampliação dos gastos públicos, os períodos de alta inflação e instabilidade econômica geraram preocupação com a eficiência das políticas públicas (ALMEIDA, 2005).

Pode-se observar que essa preocupação refletiu na vinculação dos gastos públicos a um percentual das receitas, em um primeiro momento, de modo que, num período anterior à Constituição de 1988, foi aprovado o percentual de 18% a 25% das receitas líquidas tributárias dos entes federativos para gastos com educação. No ano 2000, o Congresso Nacional aprovou vinculação de 12% para a saúde e, ainda em maio do mesmo ano, dado um ambiente de crescentes déficits públicos e endividamento dos estados e municípios, foi aprovada a LRF, limitando os gastos com pessoal em 60% da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>4</sup> e os níveis de endividamento em até 1,2% o RCL. Trompieri et al. (2009) argumenta que, a partir da aprovação da LRF, concretizou-se na administração pública a ideia de que os governos não deveriam gastar mais do que arrecadam.

A partir disso, uma série de discussões acerca da responsabilidade dos municípios na administração dos recursos públicos veio à tona. Trabalhos como o de Brunet, Borges e Bertê (2007); Machado e Delgado (2008); e Queiroz et al. (2013), concentram-se no estudo da qualidade do gasto público e, para tanto, buscam analisar a relação entre o gasto *per capita* em determinada área e seus respectivos indicadores. De forma geral, os autores utilizaram a análise insumo-produto para chegar às conclusões acerca da eficiência dos gastos.

Tais estudos tornaram-se ainda mais relevantes em épocas de aumento de pressão a favor do controle de gastos, o que levou, por exemplo,

---

<sup>4</sup> Receita Corrente Líquida (RCL) é a soma das receitas tributárias de um governo, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº 55, de 15 de dezembro de 2016, que impôs um teto de gastos ao Governo Federal; além do fato de que as mudanças na pirâmide etária causam aumento na demanda de recursos para programas de saúde e pensões, somados às reivindicações pela melhoria na qualidade dos serviços públicos, amplificando o espectro das discussões acerca do tema. Esses fatores reforçam a necessidade de que a quantia determinada seja aplicada e mensurada em qualidade, evitando a criação de novas pressões governamentais pelo aumento de impostos – o que traria como consequências o escalonamento das distorções em sua alocação (ILZKOVITZ; DIERX; MANDL, 2008).

Partindo para a análise do gasto público no âmbito do estado de Minas Gerais e considerando este como um território com expressivas desigualdades entre suas dez RP, é primordial que o gasto público seja acompanhado de um estudo sobre a eficácia/eficiência da aplicação dos fundos em âmbito local, para que se atinjam os objetivos de redução das desigualdades regionais sem o desequilíbrio nas contas governamentais.

Um estudo intitulado *Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais: uma avaliação do cenário econômico no período 2012-2030*, realizado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFMG) (MAGALHÃES; REZENDE; DOMINGUES, 2012), destaca a elevada desigualdade na distribuição dos gastos governamentais. Ainda que a Região Central concentre boa parte dos recursos – dado o tamanho de sua população –, há um caráter distributivo dos gastos públicos na direção das regiões mais pobres, a saber: Vale do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas. Tal característica indica um objetivo de desenvolvimento regional das políticas e gastos públicos.

Para melhor aplicar os recursos, de acordo com Schabbach e Ramos (2012), devem haver critérios ao se decidir pela implementação de uma política pública, os quais precisariam analisar a eficiência do investi-

mento. Tal análise possibilitaria uma retroalimentação, da qual se poderia comparar e escolher projetos diferentes. Logo, de forma semelhante aos trabalhos de Brunet, Borges e Bertê (2007); Machado e Delgado (2008); Trompieri et al. (2009) e Queiroz et al. (2013), este trabalho investigará a qualidade dos gastos públicos para o estado de Minas Gerais, por meio dos gastos *per capita* municipais para os 853 municípios do estado e do IMRS – que calcula, em última análise, o bem-estar da população e sua relação com os gastos governamentais.

## 2.1 Revisão da literatura empírica

Trabalhos nacionais e internacionais, além de mensurar a eficiência do gasto público tem, por meio de diferentes técnicas, se concentrado na relação entre gasto público e melhoria dos serviços e benefícios à sociedade. Pela revisão do gasto público na década de XX, Schuknecht e Tanzi (2000) argumentam que, sendo os impostos mais altos o preço do crescimento e sendo necessário que países grandes proovessem cada dia mais bens e serviços às suas populações, governos se viriam forçados a desenvolver técnicas de avaliação de políticas públicas, a fim de equilibrar o aumento da carga tributária com a provisão de bens e serviços públicos, bem como seus resultados. Segundo Karim e Chan (2012), a busca dessa eficiência é entendida como a habilidade do governo de maximizar suas atividades e resultados, dado um nível de gasto público.

Sendo assim, a análise custo/benefício foi um dos maiores avanços no planejamento econômico, pois teria, entre outros fatores, o poder de remover influências políticas nas decisões de orçamento e possibilitar uma alocação eficiente por parte dos governos. Após esses avanços, expressões como *input-output* e fluxos de caixa descontados foram inseridos na luz da esfera pública. Ilzkovitz, Dierx e Mandl (2008) propõem que a análise entre insumo (*input*), produto (*output*) e resultado (*outcome*) seria a melhor

maneira de mensurar eficiência e eficácia para os gastos públicos, sendo os insumos os recursos alocados em saúde, educação, saneamento; o produto sendo escolas e hospitais; e o resultado como a melhora na qualidade de vida ou a redução das desigualdades. Essa relação, entretanto, pode levar a inferências do tipo “quanto maior insumos (dinheiro) melhor”, uma vez que mais recursos gerariam mais produtos e, conseqüentemente, mais resultados.

A literatura, entretanto, tem questionado e refutado esse pressuposto por meio de estudos e evidências empíricas. Grande parte deles partem da técnica de análise envoltória de dados, em inglês, *data envelopment analysis* (DEA)—desenvolvida por Cooper e Rhodes, em 1978 –, a qual retoma uma ferramenta não paramétrica, a fim de avaliar a eficiência técnica relativa de unidades tomadoras de decisões (DMU). Em outras palavras, por meio de uma curva de escores de eficiência, compara-se a quantidade de *inputs* e *outputs* entre duas unidades semelhantes de produção.

Para Persoon e Moesen (2002), cujo trabalho tinha como objetivo analisar a eficiência de diversos tipos de impostos na Bélgica, medindo a eficiência do gasto público (dada a relação *input-output*), seria possível consolidar essa observação na construção de uma curva de fronteira de produção não paramétrica, ou seja, DEA. Em sua maioria, esse modelo é aplicado para dados *cross-section* na estimação de escores de eficiência para serviços públicos de saúde, transporte, educação e outros.

Trompieri et al. (2009), utilizando-se do DEA e de uma distribuição composta por, entre outros dados, “quantidade de professores por aluno”; “quantidade de estabelecimentos”; “taxa de mortalidade infantil”; “desempenho escolar” e “gasto *per capita* em saúde e educação” para o ano de 2002, buscou os determinantes da eficiência dos gastos públicos em saúde e educação no estado do Ceará. O autor conclui que municípios eficientes em transformar insumos em produtos não necessariamente seriam eficientes na transformação de insumos em resultados e vice-versa,

deixando expostas duas possíveis falhas: haveriam produtos sendo subutilizados e poderia haver, também, uma falta de planejamento na utilização dos recursos, o que geraria produtos que não fossem importantes para o alcance de resultados almejados. Outra conclusão foi a de que, para a saúde e educação, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) contribui mais para o aumento da eficiência do que o gasto *per capita*, evidenciando que os municípios de condição socioeconômica prévia melhor são mais eficientes na transformação de produtos em resultados.

Já em um estudo sobre o Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros, no qual foi criado um Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP), Brunet, Borges e Bertê (2007) dividiram sua análise em cinco funções orçamentárias (saúde, educação, segurança pública, legislativa e judiciária) e, para cada uma delas, mediu a razão entre o Índice de Bem-Estar e a quantidade de insumos (transformado em Índice de Insumos) – que calcula os custos do bem-estar da população. As conclusões caminham de modo que, para a saúde e educação, os municípios com gastos *per capita* menores apresentaram melhores resultados; enquanto aqueles municípios com maiores recursos tendem a ser mais esbanjadores ou perdulários – ou seja, maiores recursos não necessariamente se traduzem em melhores resultados à população.

Tal análise pode ser corroborada por Lourenço et al. (2017), na tentativa de analisar o nível de eficiência técnica do gasto público com Ensino Fundamental nos 250 maiores municípios em termos de alunos matriculados, utilizando a técnica DEA por meio de uma abordagem do tipo Retornos Variáveis de Escala (BCC), na qual os incrementos nos insumos não são necessariamente seguidos de aumentos proporcionais nos produtos. Os resultados mostram que os municípios da região Norte e Nordeste, historicamente mais pobres, apresentaram resultados melhores que os municípios de regiões com maior abundância de recursos.

Na mesma linha, ao analisar a efetividade e a eficiência do gasto

público na educação superior para a União Europeia, Pais, Garcia e Saint Aubyn (2009) concluem que países que obtiveram melhores resultados não foram necessariamente aqueles que apresentaram maiores gastos, sendo que o aumento de gastos se refletiu muito mais em saídas (*outputs*) que exatamente em resultados. Para medir eficiência, a metodologia consistiu em dois modelos: análise do modelo semiparamétrico e fronteira estocástica (SFA) e da metodologia não-paramétrica da DEA; enquanto a efetividade (ou eficácia) foi medida pela relação entre os gastos com educação superior e os objetivos finais.

Em outro trabalho, com foco nos países em desenvolvimento, que possuem, no geral, uma faixa de 15% a 30% do gasto público como porcentagem do PIB, Herrera e Pang (2005) encontraram resultados semelhantes a outros estudos, nos quais os países com maiores gastos tiveram resultados piores. Tal estudo concentrou-se nos gastos em saúde e educação, com o argumento de que eles representam a maior parte dos orçamentos da maioria dos países. A amostra era composta por dados de 140 países de 1996 a 2002 e também se optou por utilizar o modelo da DEA.

Utilizando-se de um painel de dados para alguns países do Leste Asiático, no período de 2000 a 2007, Karim e Chan (2012) buscam medir a eficiência do gasto público e o efeito de uma política ou de fatores econômicos sobre essa eficiência. Para o primeiro objetivo, utilizou-se do modelo DEA; enquanto, para o segundo, fez-se uso de Regressão do tipo Tobit para determinar os efeitos das políticas ou dos fatores econômicos. O estudo concluiu que a China (que possui relativamente menores gastos em saúde e educação) obtém os melhores resultados.

Já Queiroz et al (2013), no entanto, ao testar a eficiência dos gastos em saúde para os municípios do Rio Grande do Norte, concluiu que, via de regra, os municípios pequenos e com menores recursos foram os mais ineficientes. Porém, esse resultado não pode ser validado como geral, uma vez que alguns municípios com poucos recursos se mostraram muito efi-

cientes. Sendo assim, a quantidade de recursos se mostrou como condição necessária, mas não suficiente, para que se tenha eficiência. Para esse estudo foi utilizada a metodologia DEA.

Ainda, é necessário ressaltar que a utilização de dados em painel com a metodologia de efeitos fixos e aleatórios – ou mesmo o modelo de dados empilhados – não está ocorrendo nos últimos estudos sobre o tema. Grande parte deles tem lançado mão dos modelos de DEA, tão somente, e da DEA com a abordagem Retornos Variáveis de Escala (BCC).

### **3 PANORAMA SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

A fim de conceituar o estado de Minas Gerais do ponto de vista econômico, faz-se necessária uma breve revisão do panorama econômico tanto do estado de Minas Gerais, quanto de suas dez RP. Sendo o segundo estado mais populoso do país, Minas Gerais figura como a terceira maior economia brasileira, e o quarto maior em extensão territorial. Pode-se considerar tanto a influência como a referência do estado em áreas como política, agricultura, mineração cultura e gastronomia. Além disso, entre 2000 e 2010, a taxa anual de crescimento populacional variou em torno de 0,91%; menor, portanto, que os 1,5% registrados nas décadas anteriores, e inferior à taxa brasileira de 1,17%. Ao mesmo tempo, a taxa de urbanização passou de 82% para 85,29%.

O IDH para o período evoluiu de 0,624 para 0,731, enquanto a renda *per capita* cresceu 100,53% (passando de R\$ 373,85 em 1999, para R\$ 749,69, o que equivale a uma média anual de 3,73%). Ao mesmo tempo, a proporção de pessoas pobres, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 41,01%, para 10,97%, em 2010. O indicador de desigualdade (Índice de Gini), por outro lado,

passou de 0,61, em 1999, para 0,56, em 2010. Assim, apesar dos avanços, Minas Gerais ainda se destaca pelas disparidades regionais. De acordo com Simão (2004), coexistem regiões dinâmicas e modernas com regiões estagnadas e atrasadas, sendo um ente marcado pela heterogeneidade no que diz respeito à economia, demografia e aspectos sociais.

É composto por 853 municípios e a divisão territorial oficial adotada pelo governo estadual foi elaborada pela Fundação João Pinheiro em 1992. Segundo Diniz e Batella (2005), essa divisão foi baseada em critérios como interdependência, áreas de influência urbana e elementos de homogeneidade. Optou-se por dividir o estado em dez RP, agrupando os municípios de acordo com localização, similaridade socioeconômica e dinâmica político-administrativa. Essas regiões acabaram por apresentar estrutura e desenvolvimento semelhantes às macrorregiões brasileiras. O Sul de Minas e o Triângulo Mineiro se assemelham ao interior paulista; o Alto Paranaíba à Região Centro-Oeste; a Zona da Mata ao Estado do Rio de Janeiro; e as regiões do Norte e Vale do Jequitinhonha e Mucuri, com dinâmicas próximas às da Região Nordeste. Já a região do Vale do Rio Doce seria próxima à dinâmica do Espírito Santo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). As discrepâncias entre as regiões podem ser observadas ao se analisar as características de cada região.

Quadro 1: regiões de planejamento de Minas Gerais

<b>Regiões de planejamento</b>	<b>Localização</b>	<b>Número de municípios</b>
RP I	Central	158
RP II	Mata	142
RP III	Sul de Minas	155
RP IV	Triângulo	35
RP V	Alto Paranaíba	31
RP VI	Centro-Oeste de Minas	56
RP VII	Noroeste de Minas	19
RP VIII	Norte de Minas	89

Quadro 1: regiões de planejamento de Minas Gerais (continuação)

Regiões de planejamento	Localização	Número de municípios
RP IX	Jequitinhonha e Mucuri	66
RP X	Rio Doce	102

Fonte: Regiões... (2016).

Figura 1: regiões de planejamento de Minas Gerais



Fonte: Regiões... (2016).

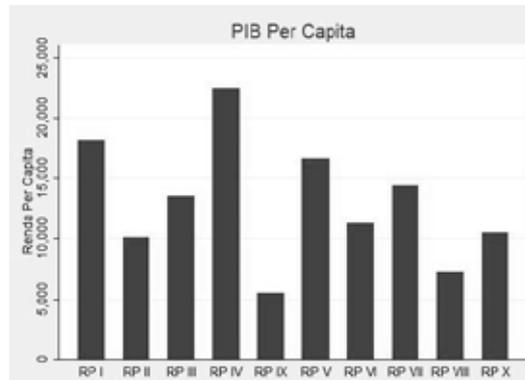
Em relação à população, as que concentram maior número de habitantes são Central (RP I), Sul de Minas (RP III), Zona da Mata (RP II), ao passo que as que concentram menor população são Noroeste de Minas (RP VII), Alto Paranaíba (RP V), e Centro Oeste de Minas (RP VI). Já em relação ao rendimento *per capita*, as regiões do Triângulo Mineiro (RP IV), Central (RP I) e Alto Paranaíba (RP V) apresentaram os maiores valores; enquanto o Vale do Jequitinhonha e Mucuri (RP IX) e Norte de Minas (VIII), os menores. Sendo assim, as regiões mais populosas não são necessariamente as mais ricas e produtivas em termos de PIB *per capita*.

Figura 2: população por região de planejamento



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Figura 3: rendimento *per capita* regiões de planejamento



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

a) Região Central – é a mais desenvolvida do Estado e uma das primeiras a serem ocupadas devido à extração mineral. Conta com a presença da capital do estado e a centralização da atividade econômica, que fortalece seu papel como um polo capaz de exercer influência sobre as demais regiões do estado. Possui o maior número de indústrias. De acordo com

a Associação Mineira de Municípios (AMM) (CARACTERIZAÇÃO..., 2014), merecem destaque os setores de mineração, metalurgia, automóveis, bebidas, calçados, têxteis, entre outros.

b) Zona da Mata – região influenciada pelo estado do Rio de Janeiro, com base econômica voltada para a pecuária, cafeicultura e indústria, e destaque para a microrregião de Juiz de Fora.

c) Sul de Minas – economia baseada na produção de leite, café e indústria, com destaques para a produção de eletrônicos, helicópteros, agroindústria e outros. De acordo com a AMM (CARACTERIZAÇÃO..., 2014), foi a região que mais perdeu espaço na geração de renda do estado.

d) Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – enquanto o Alto Paranaíba possui base econômica na pecuária bovina, agricultura e extração mineral, o Triângulo Mineiro, historicamente ligado ao estado de São Paulo, tem sua economia baseada na agropecuária, indústria sucroalcooleira e comércio atacadista.

e) Centro Oeste de Minas – devido a sua localização, beneficiou-se da desconcentração industrial paulista; merecem destaque as atividades de construção civil, móveis e produção de grafite mineral.

f) Norte de Minas – com graves deficiências na sua infraestrutura, é caracterizada pela alta aridez do solo e baixa incorporação tecnológicas de suas atividades. Segundo a AMM (CARACTERIZAÇÃO..., 2014), os principais setores são agricultura, pecuária, frutas e minerais não metálicos.

g) Jequitinhonha e Mucuri – economia baseada na bovinocultura de corte e na agricultura de subsistência; é considerada uma das mais pobres do estado.

h) Vale do Rio Doce – tem grande importância pela existência do complexo siderúrgico presente no município de Ipatinga; entretanto, não considerando esses municípios, torna-se uma região com baixo dinamismo econômico.

Com tantas discrepâncias no território estadual, deve-se considerar os

critérios de interdependência, homogeneidade e influências político-administrativas presentes em cada região, a fim de que os resultados venham considerar as dinâmicas regionais como um dos fatores fundamentais da gestão municipal, eficácia dos dispêndios públicos e bem-estar da população.

## **4 METODOLOGIA**

Esta seção concentrar-se-á na exposição da base de dados, de suas variáveis e a justificativa da sua escolha. Quanto à variável dependente, há uma breve explanação de como ela é construída e dos indicadores que a compõem.

Em seguida, é apresentada a equação a ser estimada juntamente com a justificativa do modelo escolhido para este trabalho.

### **4.1 Base de dados e variáveis**

A base de dados utilizada consiste em um painel dinâmico de micro dados dos 853 municípios do estado para os anos de 2008 a 2010, cujas variáveis que o compõe são: população, gastos municipais com educação, saúde, cultura, saneamento, urbanismo e transporte, e o IMRS, calculado pela Fundação João Pinheiro.

O enfoque nos gastos municipais, nas áreas citadas, se deu por dois motivos: são áreas em que a maior parte dos municípios apresentaram dados para o período analisado, tornando possível construir um painel balanceado, comumente denominado na literatura especializada de “painel sem atrito”. O segundo motivo é a relevância e a proximidade que os gastos com saúde e educação têm em relação à população. Em outras palavras, elas são determinantes diretos de qualidade de vida e desenvolvimento econômico e social dos municípios.

O IMRS foi considerado uma *proxy* para o nível de bem-estar, em primeiro plano, e eficiência governamental dos municípios, em segundo. O motivo para isso é que o índice capta várias dimensões da atuação do setor público com a população, como saúde, educação, segurança, saneamento, entre outros; sempre levando em conta indicadores que retratem a situação, o esforço das políticas públicas e as características da gestão municipal. Além disso, o índice leva em conta as metas de governo – já atingidas ou estabelecidas –, bem como os esforços para seu cumprimento. Dessa forma, o IMRS oferece uma avaliação da gestão municipal que é de fácil interpretação: assim como o IDH, o intervalo está entre 0 e 1. Sendo assim, quanto mais próximo de 1, melhor a situação do município e do governo. Por outro lado, quanto mais próximo de 0, pior é sua avaliação.

O IMRS é construído a partir de uma média ponderada dos índices de cada dimensão (IMRS – saúde, IMRS – educação etc.). Por sua vez, esses índices nada mais são do que agregados de indicadores de subáreas que também foram transformados em índices. Dessa forma, o IMRS é um índice síntese de uma base de dados composta por mais de 500 indicadores transformados e agrupados em índices que abrangem educação, saúde, segurança pública, cultura etc. O Quadro 2 reporta uma relação com as principais dimensões e temas do IMRS.

Quadro 2: Dimensões e temas do IMRS

Saúde	-Estado de saúde -Acesso à atenção básica -Acesso ao atendimento médico hospitalar -Esforço da gestão
Educação	-Escolaridade -Acesso à educação -Qualidade do ensino -Esforço da gestão
Segurança pública	Criminalidade -Capacidade de aplicação da lei -Recursos humanos -Recursos institucionais -Fluxo e produtividade -Esforço da gestão
Assistência social	-Atendimento -Gastos -Recursos humanos -Institucionalização e gastos -Componentes dos índices de gestão
Meio ambiente e habitação	-Situação -Esforço -Gestão
Cultura	-Situação -Esforço -Gestão
Esporte, turismo e lazer	-Situação -Esforço -Gestão

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Tanto a composição dos índices, quanto sua metodologia de cálculo, vêm sofrendo alterações ao longo dos anos. Tais alterações tem por objetivo melhorar o IMRS e são reflexos também nas mudanças de prioridades dos governos, melhorias na própria base de dados e introdução de novas dimensões.

Dadas as modificações em sua construção, os índices de 2008, 2010 e 2012 não podem ser comparados entre si, nem com os demais. Apenas

entre os anos de 2000 a 2006 podem haver comparações, devido ao fato da edição IMRS de 2012 ter atualizado e ampliado a base de dados apresentada na versão de 2010; além da realização de mudanças pontuais que aperfeiçoaram o índice.

Baseado na revisão da literatura empírica (cuja maior parte dos trabalhos tem discorrido sobre a eficiência dos gastos com saúde e educação), este trabalho utilizará das mesmas variáveis incorporando, entretanto, as despesas *per capita* com cultura, saneamento, urbanismo, transporte e, como variável dependente, o IMRS.

#### 4.1 Modelo Econométrico

A fim de considerar as dinâmicas regionais do estado de Minas Gerais, propõe-se utilizar as dez RP como variáveis *dummy* explicativas. Essa técnica permitirá considerar também a homogeneização e o norteamto, as quais auxiliam as tomadas de decisões de políticas públicas e gastos para cada município e região, dado que os municípios dentro de cada região possuem características semelhantes.

De acordo com Wooldridge (2006), a variável *dummy* explicativa é uma forma de capturar informações qualitativas que sejam relevantes para a regressão. Sendo uma variável binária, o coeficiente estimado retorna a diferença (em termos da variável dependente entre os dois grupos incorporados nela), permanecendo os outros parâmetros constantes. Foram incluídas nove *dummies* na regressão, apesar de haver dez RP. A técnica de se utilizar N-1 variáveis *dummies*, quando se tem N categorias possíveis, evita que haja redundância das variáveis.

Para considerar a heterogenia dos municípios – ou seja, controlar as diferenças entre população, produção e renda –, foram utilizados os gastos municipais *per capita*. O trabalho se propõe ainda estimar as três metodologias utilizadas para dados em painel, a saber: o modelo de dados

empilhados (Pooled OLS), os modelos de efeitos fixos e aleatórios, além dos testes de robustez para a escolha do melhor modelo.

Dados em painel (ou painel dinâmico) são conhecidos por agruparem dados de um indivíduo em uma dimensão temporal, segundo Wooldridge (2006). Entretanto, de acordo com Montenegro, Diniz e Simões (2014), podem ocorrer problemas relacionados à seleção de dados que não formem uma amostra aleatória, o que gera erros que podem ser considerados de efeitos não observados e constantes e afetem a variável dependente (WOOLDRIDGE, 2006). Considerando tal possibilidade, existem os modelos de efeitos fixos e aleatórios que, no caso do primeiro, considera-se que o intercepto específico está correlacionado com as variáveis explicativas; enquanto o segundo considera que o intercepto não está correlacionado com os regressores, de acordo com Montenegro, Diniz e Simões (2014).

No Modelo Pooled OLS, os dados *cross-section* para os anos de 2008 a 2010 são empilhados e, então, obtêm-se os resultados com base no modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). De acordo com Cameron e Trivedi (2005), esse modelo pode apresentar viés de variável omitida e de heterogeneidade que, para este trabalho, seria o mesmo que existirem fatores que explicassem a relação entre a variável dependente e os regressores, mas que estariam sendo omitidos no modelo.

Quadro 3: Descrição das variáveis

Variável	Descrição
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social; variação [0;1]
GP_Saúde	Gasto <i>per capita</i> em saúde
GP_Educ	Gasto <i>per capita</i> em educação
GP_Urb	Gasto <i>per capita</i> em urbanismo
GP_San	Gasto <i>per capita</i> em saneamento
GP_Cult	Gasto <i>per capita</i> em cultura
GP_Transp	Gasto <i>per capita</i> em transporte
dum01	Dummy = 1, município pertence à região de planejamento 1

Quadro 3: Descrição das variáveis (continuação)

Variável	Descrição
dum02	<i>Dummy</i> = 2, município pertence à região de planejamento 2
dum03	<i>Dummy</i> = 3, município pertence à região de planejamento 3
dum04	<i>Dummy</i> = 4, município pertence à região de planejamento 4
dum05	<i>Dummy</i> = 5, município pertence à região de planejamento 5
dum06	<i>Dummy</i> = 6, município pertence à região de planejamento 6
dum07	<i>Dummy</i> = 7, município pertence à região de planejamento 7
dum08	<i>Dummy</i> = 8, município pertence à região de planejamento 8
dum09	<i>Dummy</i> = 9, município pertence à região de planejamento 9
dum010	<i>Dummy</i> = 10, município pertence à região de planejamento 10

Fonte: Elaborados pelo autores (2018).

Dado o método de painel dinâmico e, de acordo com a construção do IMRS geral, o cruzamento deste com os gastos municipais das áreas analisadas poderia indicar as relações entre os dois blocos. Assim, para saber o impacto causado no índice, dado o gasto em uma determinada área, isolado de outros fatores, estima-se a Equação 1:

Equação 1:

$$IMRS_{it} = F(\text{saúde, educação, urbanismo, cultura, saneamento, transporte})$$

O resultado dessa estimação indicaria qual o impacto causado no índice, dada certa variação nos gastos em determinada área. Explicaria também a relação entre o tamanho das despesas públicas e o nível do índice – ou seja, municípios melhor ranqueados possuem despesas maiores ou menores?

Em estudo semelhante, que considerou o impacto no ano T, dado uma variação de despesas no mesmo ano, Barbosa (2015) concluiu que algumas variáveis, como educação e transporte, apresentaram relação negativa – ou seja, maiores gastos refletiriam em piores resultados. Tal con-

clusão corrobora com a maior parte dos estudos teóricos e das evidências empíricas apresentadas na revisão da literatura.

De outro modo, este trabalho concentrará esforços em analisar o impacto da variação do gasto em determinada área no ano T em relação ao gasto no ano T-1. Sendo assim, pode-se considerar a seguinte equação:

Equação 2

$$IMRS_{it} = \Delta GP\_Saúde^i_t + \Delta GP\_Educ^i_t + \Delta GP\_Urb^i_t + \Delta GP\_San^i_t + \Delta GP\_Cult^i_t + GP\_Ttransp^i_t + DUMn + ei$$

Em que: o sobrescrito i refere-se ao i-ésimo município e o subscrito t ao t-ésimo período.

Se utilizam como controle as variáveis dummies para cada região de planejamento.

## 5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Após excluídos as variáveis *missing* presentes na base de dados, o painel passou a contar com 806 observações.

Para se chegar aos resultados, foram utilizados em sequência os três modelos para dados longitudinais: o modelo de dados empilhados (Pooled OLS), modelo de efeitos aleatórios e modelos de efeitos fixos. Em seguida, realizaram-se testes a fim de que se sustentasse a utilização do melhor modelo.

Em relação ao Pooled OLS, sabe-se que ele pode apresentar viés de variável omitida e de heterogeneidade (CAMERON; TRIVEDI, 2005) – ou seja, poderia haver fatores que determinassem a variável dependente, mas que não estariam sendo considerados no modelo. Dito isso, observa-se que, apesar de os resultados indicarem baixo impacto dos gastos no IMRS, eles mostraram uma relação negativa entre os gastos educacionais – o que vai ao encontro à grande parte da literatura e aos resultados de Barbosa

(2015) –; nota-se um coeficiente de correlação ( $R^2$ ) de apenas 33,89%. Além disso, a aplicação de um teste de heterocedasticidade (Breusch-Pagan/Cook-Weisberg) indica a rejeição da hipótese nula de que os erros são homocedásticos. Dessa forma, o modelo pouco explica a relação entre o IMRS e a variação nos gastos *per capita*.

Por meio do modelo de efeitos aleatórios, constatou-se relação positiva entre o IMRS e a variação dos gastos *per capita* para educação, urbanismo, cultura e transporte. Já os gastos com saúde apresentaram relação negativa e não significativa a 1% de significância. Em relação ao aspecto regional, vale destacar o impacto de se pertencer às regiões do Triângulo Mineiro (RP IV), Sul de Minas (RP III), Alto Paranaíba (RP V), Noroeste de Minas (RP VI) e Central Mineira (RP I). Em geral, essas regiões possuem municípios com os melhores IMRS, o que reflete municípios mais eficientes do ponto de vista da aplicação dos recursos públicos. Outro fator de destaque é a Região do Norte de Minas (RP VIII) e Vale do Jequitinhonha e Mucuri (RP IX) pertencer a uma dessas regiões pouco significativas do ponto de vista da gestão e melhoria dos recursos públicos. O modelo de efeitos aleatórios apresentou  $R^2$  de aproximadamente 37,74%. Além disso, de acordo com Wooldridge (2006), a metodologia de efeitos aleatórios é, em geral, mais eficiente que o modelo de dados agrupados (Pooled OLS).

Por último, leva-se em consideração o modelo de efeitos fixos. As variáveis dummies são omitidas da regressão pelo fato de serem constantes ao longo do tempo. Os resultados apontam para uma relação positiva entre a variável dependente e os regressores, exceto para educação. O Teste de Hausman, realizado após a regressão, indicou rejeição da hipótese nula, o que nos levaria a optar pelo modelo de efeitos fixos. Além disso, o modelo apresentou o maior  $R^2$ , 38,97%.

De acordo com Wooldridge (2006), os modelos de efeitos fixos são mais convincentes. Entretanto, se a variável explicativa for uma constante

ao longo do tempo – como as variáveis dummies regionais –, não se pode utilizar esse modelo para estimar a variável dependente. Sendo assim, o modelo de efeitos aleatórios é o que melhor se enquadra na explicação da relação entre o IMRS e a variação dos gastos *per capita* defasados ao longo do tempo – ainda que seu  $R^2$  seja de apenas 45%.

Quadro 4: Tabela de resultados

IMRS	Dados empilhados (MQO)	Efeito aleatório	Efeito fixo
	Coeficientes		
dgastosaud	-0.000023	-0.0000408	-0.000044
dgastoeduc	-0.000020	0.0000141	0.000022
dgastourb	0.000005	0.0000536	0.000070
dgastosan	-0.000071	0.0001348**	0.000218
dgastocult	0.0000804*	0.0000482	0.000039
dgastrotransp	0.000050	0.0000468	0.000044
dum01	0.0730164***	0.0751303***	-
dum02	0.0572143***	0.0572161***	-
dum03	0.0753691***	0.0740802***	-
dum04	0.0718784***	0.0742895***	-
dum05	0.069123***	0.0688792***	-
dum06	0.0638946***	0.0646093***	-
dum07	0.0666627***	0.0621583***	-
dum08	0.013620	0.0154955	-
dum09	0.0306822***	0.0307247***	-
Constante	0.5501341***	0.5495568***	0.604684
R <sup>2</sup>	0.338900	0.3774000	0.389700
Teste de heterocedasticidade (Breusch-Pagan/Cook-Weisber) $\chi^2$ (1)	64,26		
Teste de Hausman	84,84		

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base no programa Stata.

Nota 1: Níveis de significância, em que \*\*\* = significativo a 1%; \*\* = significativo a 5%; \* = significativo a 10%.

## 6 CONCLUSÃO

A qualidade e eficácia dos gastos públicos tem sido tema recorrente de debate e pesquisa no meio acadêmico. Se, por um lado, a sociedade demanda melhores serviços públicos, como qualidade em educação e saúde, do outro lado, existe uma pressão pelo controle dos gastos públicos de forma que não seja necessário o aumento de impostos.

Com uma antiga crença de que “quanto mais recursos, melhor”, os governos se acostumaram a atender às demandas sociais apenas com o aumento dos recursos públicos destinados a determinada área. Entretanto, após uma série de descontroles nos gastos e múltiplos estudos indicarem que mais recursos não necessariamente correspondem a melhores resultados, criou-se um ambiente de busca pela eficiência na aplicação de recursos públicos; uma eficiência que garantisse melhores resultados com uma mesma dotação inicial de recursos.

Dessa forma, portanto, ao analisar os resultados do modelo, observa-se uma relação positiva entre os gastos *per capita* em educação, saúde e cultura, e uma relação negativa entre os gastos de transporte – ou seja, aumento de gastos reflete em melhoria do IMRS. Apesar disso, ao analisar as variáveis dummies regionais, nota-se que elas influenciam muito mais para o resultado do índice do que os gastos nas áreas citadas. Sendo assim, observa-se que municípios localizados nas regiões mais desenvolvidas do Triângulo Mineiro (RP IV), Sul de Minas (RP III), Alto Paranaíba (RP V), Noroeste de Minas (RP VI) e Central Mineira (RP I) são mais eficientes em transformar recursos públicos em melhorias nos indicadores e no bem-estar da população. Mais que isso, apenas o fato de pertencer a essas regiões já garante melhor relação entre *inputs* (insumos), *outputs* (saídas) e resultados. Do contrário, os municípios pertencentes a regiões menos desenvolvidas da Região do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (RP IX), no geral, são menos eficientes com os gastos públicos, sendo que o

coeficiente que representa os municípios do Norte de Minas (RPV III) foi estatisticamente insignificante para determinar a relação proposta.

Desse modo, os resultados levam à conclusão que, o fato de se pertencer a regiões mais ou menos desenvolvidas, contribui notoriamente mais para o reflexo do gasto público na melhoria do bem-estar geral da população do que o aumento de gastos em saúde e educação. Sendo assim, os municípios com melhor gestão governamental (representados por aqueles das regiões mais desenvolvidas) não precisam de aumento de gastos com educação, saúde e urbanismo para melhorarem substantivamente os serviços públicos e o bem-estar, ao passo que aqueles municípios localizados em regiões mais pobres também não encontram melhora substantiva do bem-estar, mesmo com o aumento dos gastos em saúde, educação, urbanismo e cultura.

É preciso ressaltar, entretanto, que o modelo contou com um baixo período de análise de dados, 2008 a 2010, uma vez que houve mudança de metodologia na construção dos dados entre 2000 a 2006 e 2008 a 2010. Tal fato impõe limitações aos resultados, deixando espaço para que, de acordo com a atualização dos dados pela Fundação João Pinheiro, os resultados sejam novamente avaliados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

BARBORA, G. G. S. **O Índice Mineiro de Responsabilidade Social e o gasto público**: uma análise da alocação de recursos nos municípios de Minas Gerais. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC-MG), 2015.

BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos setores base. **Economia, Selecta**, Brasília, DF, v. 7, n. 4, p. 239-275, 2006.

BRUNET, J. F. G.; BORGES, C. B.; BERTÊ, A. M. A. **Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros**: um índice de qualidade do gasto público. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2DaaNSH>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconomics**: Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CARACTERIZAÇÃO econômica das regiões de planejamento. Portal Associação Mineira de Municípios. Associação Mineira de Municípios, Belo Horizonte, 4 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2JEsO1c>. Acesso em: 18. nov. 2017.

CASTRO, J. A.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: Ipea, 2003. p. 261-318. Disponível em: <https://bit.ly/2Z6qDHT>. Acesso em: 16 abr. 2017.

DINIZ, A. M. A.; BATELLA, W. B. O estado de Minas Gerais e suas regiões. um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 17, n. 33, p. 59-77, dez. 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Versão 2013. [S. 1.]: Fundação João Pinheiro, 2013.

HERRERA, S.; PANG, G. **Efficiency of public spending in developing countries**: an efficiency frontier approach. Washington: The World Bank,

2005. (Policy Research Working Paper Series, n. 3645). Disponível em: <https://bit.ly/2uxnrpX>. Acesso em: 25 mar. 2019.

ILZKOVITZ, F.; DIERX, A.; MANDL, U. **The effectiveness and efficiency of public spending**. Brussels: European Commission, 2008. (Economic Papers Series, n. 301). Disponível em: <https://bit.ly/2Ym0NPb>. Acesso em: 16 abr. 2017.

KARIM, M. Z. A.; CHAN, S.-G. Public spending efficiency and political and economic factors: evidence from selected East Asian Countries. **Economic Annals**, Belgrade, v. 57, n. 193, p. 7-23, 2012.

LARIU, C.; CAVALCANTE, P. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 343-361, 2012.

LOURENÇO, R. L.; ANGOTTI, M.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SAUERBRONN, F. F. Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 1, p. 89-116, 2017.

MACHADO, F. A.; DELGADO, V. M. S. Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 427-464, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2OsrInR>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MAGALHÃES, A. S.; REZENDE, M. F. C.; DOMINGUES, E. P. **Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais: uma avaliação do cenário econômico no período 2012-2030**. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2U9GncN>. Acesso em: 16 abr. 2017.

MAIA, A.; VALLE, A.; FROSSARD, L. B. M.; CAMPOS, L. K.; MÉLO, L.; CARVALHO, M. A. B. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais** [...]. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Disponível: <https://bit.ly/2sJY43R>. Acesso em: 25 mar. 2019.

MONTENEGRO, R. L. G.; DINIZ, B. P. C.; SIMÕES, R. F. Ciência e tecnologia versus estruturas estaduais: uma análise em dados em painel (2000-2010). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 42., 2014, Natal. **Anais** [...]. Natal: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2014.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGrawHill, 1959.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PAIS, J.; GARCIA, F.; SAINT AUBYN, M. **Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education**. Brussels: European Commission, 2009. (Economic Papers, n. 390).

PERSOON, A.; MOESEN, W. Measuring and explaining the productive efficiency of tax offices: a non-parametric best practice frontier approach. **Review of Business and Economic Literature**, Brussels, v. 47, n. 3, p. 399-416, 2002.

QUEIROZ, M. F. M.; SILVA, J. L. M.; FIGUEIREDO, J. S.; VALE, F. F. R. Eficiência no gasto público com saúde: uma análise nos municípios do

Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 761-776, jul.-set. 2013.

REGIÕES de planejamento. **Governo do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 26 dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Wn0dih>. Acesso em: 26 mar. 2019.

SCHABBACH, L. M.; RAMOS, M. P. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. **Public spending in the 20th century: a global perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SIMÃO, R. C. S. **Distribuição de renda e pobreza no estado de Minas Gerais**. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2004.

TROMPIERI, N.; LOPES, D. A. F.; BARBOSA, M. P.; HOLANDA, M. C. **Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde: o caso do Ceará**. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2Yn985f>. Acesso em: 16 abr. 2017.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. [São Paulo]: Pioneira Thomson Learning, 2006.

# **A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios do estado de Santa Catarina**

Dependency on FPM and the quality of expenditures and public policies:  
a study applied at the municipalities of Santa Catarina

**Alana Albuquerque Hudzinski<sup>1</sup>**  
**Cleonice Witt<sup>2</sup>**  
**Carlos Otávio Senff<sup>3</sup>**

## **RESUMO**

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência obrigatória da União, que representa o retorno dos tributos arrecadados aos contribuintes; sua distribuição é proporcional à população de cada município. O FPM é uma importante fonte de recursos para os municípios, visto que sua arrecadação não é suficiente para cobrir seus gastos. Esses gastos são crescentes e os recursos são parcos, assim, há necessidade de análise da qualidade dos gastos públicos. Nesse sentido, os Tribunais de Contas estão preocupados em conhecer a qualidade dos gastos públicos, avaliando a efetividade da gestão municipal. Diante disso, o objetivo deste trabalho é relacionar o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas; seus objetivos específicos são: determinar o nível de dependência municipal dos recursos oriundos do FPM; apresentar a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas, segundo o

---

1 Graduada em Ciências Contábeis – Universidade do Contestado (UnC) Mafra. E-mail: alanahudzinski@hotmail.com

2 Doutoranda em Ciências Contábeis e Administração (FURB) e professora da Universidade do Contestado (UnC) Mafra/SC. E-mail: cleonicewitt7@gmail.com

3 Doutor em Administração (PUC-PR) e professor da Universidade do Contestado (UnC) Mafra/SC. E-mail: senff@unc.br

Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), e demonstrar a possível relação entre o nível de dependência do FPM e a qualidade dos gastos e das políticas públicas. Quanto à metodologia, este estudo classifica-se como pesquisa aplicada, que busca descrever características dos municípios selecionados, sendo, portanto, descritiva. A estratégia de abordagem é o levantamento e a coleta de dados documentais, também uma pesquisa quali-quantitativa e um estudo transversal. Diante do contexto estudado e analisado, percebeu-se que quanto maior é a dependência do FPM, menor é o Produto Interno Bruto (PIB), a população e o IEGM; então, nos municípios menores – nos quais a arrecadação é menor –, o valor do FPM tem grande representatividade no valor total de receitas desse ente.

**Palavras-Chave:** Contabilidade Pública. Fundo de Participação dos Municípios. Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

## ABSTRACT

The Municipal Participation Fund (FPM) is a compulsory transfer from the Federative Union corresponding to the return of taxes to taxpayers and whose distribution is proportional to the population of each municipality. The FPM is an important source of resources for municipalities, as their collection is not enough to cover their expenses. These expenditures are increasing and resources are scarce, and thus there is the need to analyze the quality of public expenditures. In this sense, the courts of law are concerned with knowing the quality of public spending, evaluating the effectiveness of municipal management. Therefore, the objective of this study was to relate the level of dependency on the FPM with the quality of municipal expenditures and public policies, with its specific objectives being: to determine the level of municipal dependence on the resources derived from FPM; to present the quality of municipal expenses and public policies according to the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM) and demonstrate the potential relation between FPM dependency and the quality of public expenses and policies. As for the methodology, this study is classified as an applied research that seeks to describe the characteristics

of the selected municipalities by means of a descriptive study. The strategy used for approaching, collecting, and documenting data was that of qualitative-quantitative research and cross-sectional study. Given the context analyzed, it was possible to observe that the greater the dependency on FPM, the lower the Gross Domestic Product (GDP), the population and the IEGM, whereas in smaller municipalities, whose collection is smaller, the value of the FPM has considerable representativity in the total value of resources for this entity.

**Keywords:** Public Accounting. Municipal Participation Fund. Municipal Management Effectiveness Index.

Recebido: 10-03-2019

Aprovado: 21-03-2019

## 1 INTRODUÇÃO

Na maioria das vezes, o nascimento de um município se dá por meio do crescimento de um povoado que se desenvolveu devido sua localização e/ou a exploração de atividades mercantis. Quando o povoado apresentava condições de vida favoráveis, atraía mais pessoas, principalmente comerciantes, que pelo desenvolvimento da sua atividade impulsionava o crescimento do lugar.

Ao longo do tempo, esse crescimento proporcionava muitas modificações em relação à infraestrutura do local, como construções de escolas, hospitais, moradias, indústrias e outras. Assim nasceram vários municípios, basta ler sua história.

Porém, alguns municípios originaram-se de outros que já existiam, e ainda há aqueles que foram planejados.

Independentemente da forma que deu origem ao município, uma coisa é certa: grande número deles foi criado por interesses eleitorais de

autoridades locais. A consequência disso foi que vários municípios nasceram sem condições fiscais para oferecer o mínimo necessário de serviços públicos.

Aliada à essa questão estrutural está a baixa atividade econômica desses municípios, o que contribui para a falta de arrecadação própria. Tudo isso somado à crise econômica atual faz com que a situação econômica financeira dos municípios esteja à beira de um colapso.

Os municípios estão vivenciando um momento no qual os recursos estão cada vez mais escassos e as demandas sociais são crescentes. Essa realidade faz com que eles sobrevivam de repasses provenientes do Governo Federal e estadual, haja vista que a arrecadação própria é ínfima em relação ao montante de recursos necessários para sua subsistência.

Mesmo com esse aporte de recursos oriundos dos Governos Federal e estadual, é imprescindível que o gestor público o administre de forma eficiente e eficaz – o que se traduz em uma gestão de qualidade dos gastos públicos.

Desse modo, este estudo propõe relacionar o nível de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas. Ainda nortearam o estudo os seguintes objetivos específicos: determinar o nível de dependência municipal dos recursos oriundos do FPM; apresentar a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas segundo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e demonstrar a possível relação entre o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos e das políticas públicas.

Com este estudo, pretendeu-se responder o seguinte problema: qual o nível de dependência dos recursos do FPM e essa dependência tem relação com a qualidade dos gastos municipais e políticas públicas?

A base teórica para responder o problema e alcançar os objetivos foi pautada em seções, sendo a primeira esta em que se apresentou a introdução com uma visão geral do assunto. Na segunda seção, foi apresentada

a fundamentação teórica, base da matéria. A metodologia do estudo contendo a coleta, tratamento e análise dos dados foi apresentada na terceira seção. Na quarta seção, foram apresentados os resultados obtidos e na quinta e última seção, as considerações finais. Por fim, foram indicadas as referências que nortearam o estudo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para fundamentar o estudo, nesse tópico são apresentados os principais assuntos que o orientaram – ou seja, um breve histórico do orçamento público, das receitas públicas, da composição das receitas municipais, do FPM, do índice de efetividade e do IEGM.

### 2.1 Breve histórico do orçamento público

A origem do orçamento público se dá pela necessidade em limitar o poder de tributar – ou seja, pelo descontentamento do povo em relação aos impostos cobrados. No Brasil, em 1808, a vinda de D. João VI marca a organização das finanças públicas e dos tributos aduaneiros. Desde então, as normas que regulam as finanças públicas sofreram várias alterações, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Histórico do orçamento público nas Constituições Brasileiras

Ano	Descrição
1824	O primeiro registro acerca da elaboração do orçamento foi na constituição de 1824, em seu artigo 172, o qual estabelecia que anualmente o Ministro de Estado da Fazenda deveria apresentar na Câmara dos Deputados um balanço geral das receitas e despesas do ano anterior e do subsequente. No entanto, era uma exigência considerada avançada para a época e, por isso, nos primeiros anos foi difícil sua realização (BRASIL, 1824).

Quadro 1: Histórico do orçamento público nas Constituições Brasileiras (continuação)

Ano	Descrição
1891	Na Constituição de 1891, após a Proclamação da República, passa a ser de responsabilidade do Congresso Nacional a elaboração do orçamento (BRASIL, 1891).
1934	Com Getúlio Vargas na presidência, foi outorgada a Constituição de 1934. Nesse momento, a proposta do orçamento deveria ser feita pelo Presidente da República e enviada à Câmara dos Deputados no primeiro mês da sessão legislativa ordinária. Em relação às despesas, elas passaram a ser divididas em duas partes, sendo uma fixa e outra variável. A fixa não poderia ser alterada sem lei anterior que assim determinasse (BRASIL, 1934).
1937	A Constituição de 1937 cria um departamento administrativo, organizado por decreto do Presidente. Esse era incumbido de fazer um estudo para determinar as modificações a serem feitas, organizar anualmente a proposta orçamentária e fiscalizar sua execução. O que muda nesse momento em relação às despesas é que elas passaram a ser discriminadas por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição e, ainda, por item que cada um era autorizado a realizar (BRASIL, 1937).
1946	A Constituição de 1946 descreve que o orçamento na União será fiscalizado pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas, que terá os ministros nomeados pelo Presidente. Até 30 de novembro, devia ser enviado para a sanção o orçamento, caso contrário, seria prorrogado para o exercício seguinte o orçamento em vigor (BRASIL, 1946).
1967	A Constituição de 1967 divide o orçamento anual em receitas/despesas corrente e receitas/despesas de capital. Passa ser de responsabilidade do Poder Executivo a iniciativa de leis orçamentárias, sendo retirado o direito de emendas para o aumento das despesas (BRASIL, 1967).
1988	Por fim, a Constituição de 1988 tem como novidade a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais pelo Poder Executivo. As possíveis emendas na lei do orçamento anual ou lei de diretrizes orçamentárias só podem ser aprovadas quando compatíveis com o plano plurianual (BRASIL, 1988).

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

## 2.2 Orçamento público

O orçamento público é utilizado para planejar a execução das finanças públicas, prevendo as receitas e fixando as despesas de determinado período. É de responsabilidade do Poder Executivo a elaboração do orçamento, e do Poder Legislativo sua aprovação. Esse instrumento possibilita ao cidadão conhecer a destinação dos recursos recolhidos pelo governo por meio dos tributos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem que esteja fixada no orçamento, conforme preconizado pela Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 4º, por isso deve ser muito bem planejado não só o orçamento, mas as ações a serem realizadas para que seja executado da melhor forma possível.

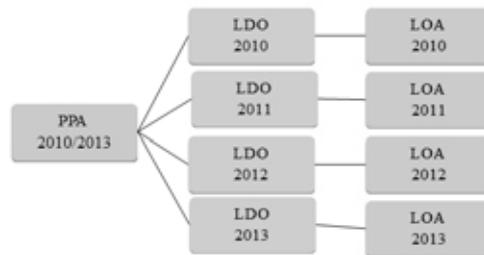
A Constituição Federal em seus artigos 165 ao 169 apresenta três importantes instrumentos de planejamento: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos nas esferas federal, estadual e municipal, sendo seu início sempre no segundo ano de cada mandato. As diretrizes podem ser entendidas como ações a serem estipuladas para atingir macros objetivos em determinado período de tempo. Os objetivos são resultados concretos que se esperam atingir por meio de um empreendimento e as metas representam em termos quantitativos os objetivos.

A seguir, deve ser elaborada a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é responsável por definir as metas e prioridades da administração pública para o próximo ano, incluindo as despesas de capital. Define ainda quais setores contarão com mais verbas, as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (SILVA, 2013). O prazo para encaminhar o projeto da LDO ao Poder Legislativo é 15 de abril e deve ser devolvido até 17 de julho de cada ano.

Por fim, em conformidade às situações planejadas no PPA e observando a LDO, é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA), que vai demonstrar a estimativa das receitas e a fixação das despesas. No orçamento anual, as ações têm objetivos determinados a alcançar e abrangem a administração direta, as entidades da administração indireta e, ainda, os valores de investimentos feitos em empresas públicas e de economia mista (SILVA, 2013). O período de duração da LOA começa em 1 de janeiro e termina em 31 de dezembro de cada exercício.

Figura 1: Demonstração do orçamento público



Fonte: Silva (2013).

### 2.3 Receitas públicas

A receita pública é a entrada de recursos financeiros ao patrimônio público, são ingressos auferidos pelo Poder Público para a cobertura das despesas públicas. Essas receitas são classificadas em dois grupos: orçamentárias e extraorçamentárias. As receitas orçamentárias pertencem ao ente público, são as receitas previstas em seu orçamento e serão destinadas à cobertura das despesas fixadas nesse orçamento. Em contrapartida, as receitas extraorçamentárias não pertencem ao ente público, sendo ele considerado apenas depositário dos valores, já que são recursos de terceiros (BRASIL, 2016).

A Lei nº 4.320 de 1964 regulamenta os ingressos. Em seu artigo 11

traz a classificação econômica das receitas orçamentárias nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. De acordo com essa lei são assim classificadas as receitas:

- § 1º – São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.
- § 2º – São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Por meio dessa classificação é possível identificar qual a origem dos recursos orçamentários.

## 2.4 Composição das receitas municipais

Os municípios têm a responsabilidade de disponibilizar serviços públicos à sua população; para sua realização eles dependem de recursos financeiros. Esses recursos financeiros são compostos pelas receitas municipais próprias e pelas transferências estaduais e federais.

A receita própria gerada pelos municípios é composta pelas receitas originárias e derivadas, sendo que as receitas originárias são aquelas arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas e as derivadas compreendem as auferidas de forma impositiva, como as receitas tributárias (BRASIL, 2016), porém há muitos municípios que não conseguem se manter apenas com esses recursos. Desse modo, existem as transferências estaduais e federais para complementar a receita municipal.

Conforme artigo 156 da Constituição Federal, é de competência dos municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urba-

na (IPTU); transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS).

Esses impostos compõem diretamente a receita dos municípios, além de contribuições de melhoria e outras taxas que podem ser cobradas.

Para complementar a receita há as transferências estaduais, que são compostas por parte dos impostos arrecadados por esse ente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA). Dentre as transferências vindas da União, o FPM tem importância significativa para os municípios.

## 2.5 Fundo de participação dos municípios

Muitos municípios não produzem recursos suficientes para manter seu equilíbrio socioeconômico – ou seja, as receitas arrecadas são insuficientes para fazer frente às despesas necessárias para promover o bem-estar social. Dessa forma, para atenuar as desigualdades de renda entre os municípios a Constituição estabeleceu que parcela das receitas arrecadas pela União serão repassadas aos estados e municípios, criando assim uma fonte de receitas para esses entes.

Dentre essas transferências que são realizadas pela União aos municípios, destaca-se o FPM, que representa um mecanismo para amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico dos entes federados (BRASIL, 2013).

A transferência anteriormente citada teve sua criação na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, em seu artigo 21. Inicialmente a transferência seria composta por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), do produto da arrecadação dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) e deveria ser regulamentada por lei complementar.

A regulamentação do FPM foi em 1966 com o Código Tributário Nacional (CTN); sua distribuição teve início no ano seguinte e seria segundo o número de habitantes de cada município.

Em seguida, o FPM foi confirmado pela Constituição de 1967, a qual incluiu a regulamentação do CTN, todavia, a alteração veio com o Ato Complementar nº 35 do mesmo ano, que dispôs que os municípios das capitais do estado receberiam 10% do total do FPM e os demais municípios, chamados de interior, receberiam os 90% restantes. Uma nova categoria para os municípios foi instituída pelo Decreto-Lei nº 1881, de 1981 (BRASIL, 1981), a reserva era para aqueles municípios com população acima de 156.216 habitantes. A distribuição do FPM passou a ser 10% para as capitais, 3,6% para a reserva e 86,4% para o interior.

Figura 2: Distribuição do FPM entre os municípios



Fonte: Brasil (2013).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) aumentou o percentual do IR e IPI a ser destinado ao FPM para 22,5% e determinou sua regulamentação por meio de Lei Complementar. Assim, em 1 de janeiro de 1990 entrou em vigor a Lei Complementar nº 62, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação (BRASIL, 1989).

Em seguida, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (BRASIL, 1996), criou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o recurso para esse

fundo veio, também, da dedução de 15% nos repasses do FPM – esse desconto teve início em 1998. Mais tarde, em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 substituiu o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundeb) (BRASIL, 2006) – nesse momento a dedução do FPM passa a ser de 20%.

Por fim, a última alteração no FPM foi inserida pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007, que inclui no art. 159, inciso I, a alínea d (BRASIL, 2007). Ela majora em 1% o percentual do FPM; esse valor será entregue aos municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Vale lembrar que o repasse do FPM está diretamente vinculado ao valor arrecadado de IPI e IR, portanto, o montante a ser transferido depende de quanto foi arrecadado desses impostos no ano anterior.

O critério para distribuição do FPM é descrito da seguinte forma pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2013): “o cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações estas compostas da população de cada Município e da renda *per capita* de cada Estado”.

O valor do percentual de participação pode mudar a cada ano, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) avalia a variação da população do Brasil. Quanto à utilização do recurso, não há vinculação específica para ele, sendo assim, cada município o utilizará conforme sua necessidade.

## 2.6 Índice de Efetividade da Gestão Municipal

Com o intuito de modernizar o serviço público e deixá-lo mais eficiente e efetivo, o Tribunal de Contas de Santa Catarina criou o IEGM, que mede a qualidade dos gastos e avalia as políticas e atividades públicas do município (SANTA CATARINA, 2016).

Esse índice abrange sete dimensões do orçamento público: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação; e o resultado é apresentado por notas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Faixas de resultado

Notas	Faixas	Critérios
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 índices componentes com a nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,99%

Fonte: SANTA CATARINA (2016).

O resultado do IEGM pode ser utilizado pelos cidadãos e também pelo próprio gestor do município, que pode comparar seu desempenho com o de um município similar e, assim, adotar medidas com vistas à melhoria da qualidade dos gastos e das políticas públicas.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, pois obtém o conhecimento por meio da aplicação em uma situação específica (GIL, 2012). Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva, que tem a finalidade de descrever as características da população escolhida, podendo identificar possíveis relações entre as variáveis envolvidas (GIL, 2012). Em relação à estratégia de abordagem, classifica-se como de levantamento, e o meio empregado para a coleta de dados foi o documental – ou seja, por meio de documentos constantes em arquivo digital disponibilizado no portal da transparência dos municípios. Em relação à abordagem, é

uma pesquisa quali-quantitativa, e quanto à periodicidade, é um estudo transversal.

O universo da pesquisa é o estado de Santa Catarina, que possui 295 municípios, sendo utilizada uma amostra de 100 cidades por meio do tipo de amostragem estratificada. Esse tipo de amostragem consiste em dividir a população em subgrupos para posteriormente selecionar uma amostra aleatória, sendo esta proporcional a seu número de elementos (GIL, 2012).

Para a escolha dos participantes da amostra, foi feito primeiramente um ranking de todos os municípios, utilizando seu PIB do ano de 2014, sendo escolhidos os valores desse ano por ser o último levantado pelo IBGE<sup>4</sup>.

Na Tabela 1, os municípios foram distribuídos em oito subgrupos, conforme o valor do PIB. Cada subgrupo abrange uma quantidade diferente de municípios, isso ocorre porque os maiores valores de PIB compreendem menor número de municípios. A concentração maior de municípios se dá no PIB entre R\$ 50.000.000 e R\$ 500.000.000. Tal divisão foi realizada com o intuito de investigar o assunto em municípios de diversos portes de riqueza.

Tabela 1: Subgrupos de municípios

Subgrupos	PIB	Nº de município
1	Acima de 10.000.000.000	4
2	De 5.000.000.000 até 10.000.000.000	6
3	De 1.000.000.000 até 4.445.241.000	31
4	De 500.000.000 até 985.390.000	38
5	De 200.000.000 até 497.007.000	62
6	De 100.000.000 até 197.268.000	67
7	De 50.000.000 até 99.828.000	61
8	Abaixo de 50.000.000	26

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Depois de identificados os subgrupos, foi necessário calcular qual o peso relativo, em percentual, de cada um deles em relação ao total de

4 <http://cod.ibge.gov.br/2EBBG>

municípios. Com esse cálculo, foi possível identificar quantos municípios de cada faixa iriam compor a amostra.

O próximo passo foi a escolha dos municípios, feita por meio de um sorteio, efetuado pelo aplicativo Sorteador Online<sup>5</sup>.

Dos municípios selecionados, foram coletados os seguintes dados do ano de 2016: receita obtida no portal da transparência de cada um dos municípios pesquisados, o valor total do FPM<sup>6</sup>, o IEGM<sup>7</sup> e a população estimada<sup>8</sup>, sendo esta última de 2017.

De posse desses dados, foi calculado o nível de dependência do FPM em relação à receita total de cada município e, posteriormente, essa dependência foi relacionada ao PIB, à população e a nota do IEGM.

Para a análise estatística dos dados, foi utilizado o software IBM SPSS, dele foram extraídos os coeficientes de estatística descritiva, correlações, análise de variância e coeficientes de regressão.

#### 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Iniciando-se o procedimento de análise, a Tabela 2 contém a apresentação do nível de dependência do FPM. Para seu cálculo, foi necessário o valor da receita líquida de cada município, bem como o valor do repasse do FPM.

---

5 <https://sorteador.com.br/embaralhador>  
6 <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>  
7 <http://dadosmunicipais.tce.sc.gov.br/IEGM.aspx>  
8 <http://cod.ibge.gov.br/1S5>

Tabela 2: Nível de dependência do FPM

Subgrupo	Municípios	Receita total (RS)	FPM (RS)	Nível de dependência
1	Blumenau	590.325.025,27	51.222.405,51	8,68%
	Chapecó	457.719.072,22	51.222.405,51	11,19%
2	Palhoça	433.794.415	51.222.405,51	11,81%
	Lages	307.806.570	51.222.405,51	16,64%
3	Navegantes	213.718.861,74	25.452.209,04	11,91%
	São Francisco do Sul	185.804.523,22	19.578.622,33	10,54%
	Guaramirim	107.664.190,89	17.620.760,19	16,37%
	Gaspar	47.362.078,37	23.494.346,81	15,94%
	Araranguá	100.706.990,82	23.494.346,81	23,33%
	Joaçaba	86.179.380,73	13.705.035,74	15,90%
	Tijucas	84.059.880,96	15.662.897,94	18,63%
	Porto Belo	44.541.550,26	11.747.173,64	26,37%
	Imbituba	101.085.221,72	17.620.760,19	17,43%
	Camboriú	85.537.018,32	25.452.209,04	29,76%
4	Pinhalzinho	53.899.603,97	11.747.173,64	21,79%
	Xaxim	70.626.173,95	13.705.035,74	19,41%
	Forquilha	62.081.044,74	13.705.035,74	22,08%
	Capinzal	58.656.562,84	11.747.173,64	20,03%
	São João Batista	60.511.309,71	15.662.897,94	25,88%
	Seara	44.579.298,90	11.747.173,64	26,35%
	São Joaquim	36.988.417,46	13.705.035,74	37,05%
	Nova Veneza	37.928.224,74	9.789.311,34	25,81%
	São Ludgero	32.256.069,07	7.831.449,14	24,28%
	Correia Pinto	40.158.767,73	9.789.311,34	24,38%
	Porto União	53.073.070,48	15.662.897,94	29,51%
	Massaranduba	39.920.000	9.789.311,34	24,52%
	Antônio Carlos	28.293.803,40	5.873.586,98	20,76%
	Balneário Piçarras	85.814.101,21	11.747.173,64	13,69%
	Treze Tilias	30.081.546,41	5.873.586,98	19,53%
Schroeder	45.969.354,11	11.747.173,64	25,55%	
Siderópolis	35.420.228,95	9.789.311,34	27,64%	
Garopaba	56.682.611,64	11.747.173,64	20,72%	
Ibirama	42.865.318,84	11.747.173,64	27,40%	
Santa Cecília	36.499.301,33	9.789.311,34	26,82%	
São José do Cedro	35.048.330,60	9.789.311,34	27,93%	
5	Agrolândia	23.680.236,26	7.831.449,14	33,07%
	São Carlos	25.879.561,08	7.831.449,14	30,26%
	Saudades	27.947.602,77	5.873.586,98	21,02%
	Sangão	24.128.100,08	7.831.449,14	32,46%
	Botuverá	18.981.923,44	5.873.586,98	30,94%
	Vidal Ramos	20.439.226,06	5.873.586,98	28,74%
	Lontras	23.598.819,43	7.831.449,14	33,19%
	Guaraciaba	27.211.236,86	7.831.449,14	28,78%
	São José do Cerrito	19.633.299,84	5.873.586,98	29,92%
	Campo Erê	27.069.529,03	5.873.586,98	21,70%
	Iporã do Oeste	22.651.251,94	5.873.586,98	25,93%
	Laurentino	18.666.094,45	5.873.586,98	31,47%
	Braço do Trombudo	15.369.137,21	5.873.586,98	38,22%
	Descanso	21.500.162,98	5.873.586,98	27,32%
	Luzerna	18.640.939,82	5.873.586,98	31,51%
Canclinha	22.853.831,93	7.831.449,14	34,27%	
São João do Oeste	20.710.219,63	5.873.586,98	28,36%	

Tabela 2: Nível de dependência do FPM (continuação)

6	Major Vieira	17.108.454,14	5.873.586,98	34,33%	
	Saete	18.383.650,51	5.873.586,98	31,95%	
	Meleiro	21.375.420,75	5.873.586,98	27,48%	
	Ipuçu	21.606.065,37	5.873.586,98	27,18%	
	Imarui	20.384.695,07	7.831.449,14	38,42%	
	Ascurra	16.913.882,22	5.873.586,98	34,73%	
	Rio do Campo	15.879.316,49	5.873.586,98	36,99%	
	Timbó Grande	17.675.465,64	5.873.586,98	33,23%	
	Bela Vista do Toldo	18.601.382,00	5.873.586,98	31,58%	
	Maracajá	19.850.845,41	5.873.586,98	29,59%	
	Xavantina	17.161.987,31	5.873.586,98	34,22%	
	São João do Sul	21.176.219,30	5.873.586,98	27,74%	
	Ouro	21.278.037,78	5.873.586,98	27,60%	
	Anchieta	17.176.097,04	5.873.586,98	34,20%	
	Pedras Grandes	12.498.616,10	5.873.586,98	46,99%	
	Passos Maia	18.781.645,16	5.873.586,98	31,27%	
	Vitor Meireles	15.357.787,24	5.873.586,98	38,25%	
	7	Arieta Garibaldi	27.354.186,95	5.873.586,98	21,47%
		Tunápolis	17.536.503,55	5.873.586,98	33,49%
		Iraceminha	13.756.564,10	5.873.586,98	42,70%
Leoberto Leal		12.085.645,08	5.873.586,98	48,60%	
Águas Frias		14.850.126,63	5.873.586,98	39,55%	
Romelândia		15.777.364,16	5.873.586,98	37,23%	
Arroio Trinta		14.816.136,05	5.873.586,98	39,64%	
Ouro Verde		13.433.481,98	5.873.586,98	43,72%	
Ipira		16.773.598,34	5.873.586,98	35,02%	
Chapadão do Lageado		12.095.128,52	5.873.586,98	48,56%	
São Martinho		12.576.222,35	5.873.586,98	46,70%	
Pianalto Alegre		13.078.785,42	5.873.586,98	44,91%	
São Bonifácio		12.952.380,54	5.873.586,98	45,35%	
Brasópolis		12.804.632,40	5.873.586,98	45,87%	
Formosa do Sul		13.085.008,19	5.873.586,98	44,89%	
Sul Brasil		12.907.333,64	5.873.586,98	45,51%	
Salinho		12.761.551,80	5.873.586,98	46,03%	
Lajedo Grande		11.380.378,86	5.873.586,98	51,61%	
Presidente Nereu		10.495.351,79	5.873.586,98	55,96%	
Cerro Negro		13.681.064,54	5.873.586,98	42,93%	
Major Gercino	11.979.175,85	5.873.586,98	49,03%		
8	Santa Terezinha do Progresso	11.243.143,46	5.873.586,98	52,24%	
	Belmonte	13.557.969,53	5.873.586,98	43,32%	
	Macieira	10.950.758,76	5.873.586,98	53,64%	
	Presidente Castello Branco	12.107.805,70	5.873.586,98	48,51%	
	Painel	11.474.215,05	5.873.586,98	51,19%	
	Ibiam	11.740.520,26	5.873.586,98	50,03%	
	Tigrinhos	11.592.764,57	5.873.586,98	50,67%	
	Paial	11.865.303,84	5.873.586,98	49,50%	
	São Miguel da Boa Vista	11.089.751,82	5.873.586,98	52,96%	
	Santiago do Sul	10.685.421,81	5.873.586,98	54,97%	

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

A Tabela 3 contém os dados que foram importados para o software IBM SPSS, o qual realizou os cálculos estatísticos.

Tabela 3: Dados para análise

	Municípios	PIB	Nível de dependência	População estimada	IEGM
1	Blumenau	16.767.107.000	8,68%	348.513	B
	Chapecó	7.713.607.000	11,19%	213.279	B
2	Palhoça	5.246.293.000	11,81%	164.926	B
	Lages	4.255.922.000	16,64%	158.508	B
	Navegantes	3.682.249.000	11,91%	77.137	B
3	São Francisco do Sul	3.303.236.000	10,54%	50.701	B
	Guaramirim	2.397.188.000	16,37%	42.872	B
	Gaspar	2.392.250.000	15,94%	67.392	B
	Araranguá	1.469.994.000	23,33%	67.110	B
	Joaçaba	1.354.042.000	15,90%	29.608	B
	Tijucas	1.344.043.000	18,63%	36.931	C+
	Porto Belo	1.118.772.000	26,37%	20.294	B
	Imbituba	1.115.949.000	17,43%	44.076	C+
	Camboriú	974.358.000	29,76%	78.731	C+
	Pinhalzinho	846.418.000	21,79%	19.511	B
	Xaxim	740.230.000	19,41%	28.210	B
	Forquilha	690.680.000	22,08%	25.988	B
	Capinzal	685.597.000	20,03%	22.524	B
	São João Batista	678.139.000	25,88%	35.065	C+
4	Seara	675.798.000	26,35%	17.526	B
	São Joaquim	657.527.000	37,05%	26.646	C+
	Nova Veneza	634.124.000	25,81%	14.837	C+
	São Ludgero	617.782.000	24,28%	12.934	B
	Correia Pinto	563.214.000	24,38%	13.358	C+
	Porto União	561.268.000	29,51%	35.207	B
	Massaranduba	501.314.000	24,52%	16.455	B
	Antônio Carlos	483.736.000	20,76%	8.327	B
	Balneário Piçarras	479.886.000	13,69%	21.884	B
	Treze Tilias	464.162.000	19,53%	7.545	B
	Schroeder	440.341.000	25,55%	20.095	B
	Siderópolis	435.184.000	27,64%	13.870	B
	Garopaba	402.011.000	20,72%	22.082	C+
	Ibirama	384.594.000	27,40%	18.721	B
	Santa Cecília	331.613.000	26,82%	16.701	C+
	São José do Cedro	312.562.000	27,93%	13.897	C+
	Agrolândia	273.101.000	33,07%	10.581	C+
5	São Carlos	272.705.000	30,26%	11.132	B
	Saudades	250.776.000	21,02%	9.664	B
	Sangão	239.991.000	32,46%	12.233	C+
	Botuverá	237.666.000	30,94%	5.100	B
	Vidal Ramos	237.159.000	28,74%	6.356	C+
	Lontras	229.650.000	33,19%	11.774	C+
	Guaraciaba	227.513.000	28,78%	10.259	B
	São José do Cerrito	224.631.000	29,92%	8.588	B
	Campo Erê	223.506.000	21,70%	8.787	B
	Iporã do Oeste	210.264.000	25,93%	8.930	B
	Laurentino	208.802.000	31,47%	6.790	B
	Braço do Trombudo	197.268.000	38,22%	3.709	B
	Descanso	195.704.000	27,32%	8.399	C+
6	Luzerna	186.576.000	31,51%	5.705	B
	Canelinha	181.019.000	34,27%	11.944	C+
	São João do Oeste	180.029.000	28,36%	6.309	B

Tabela 3: Dados para análise (continuação)

	Major Vieira	178.852.000	34,33%	8.015	C+
6	Saete	173.667.000	31,95%	7.634	C+
	Meleiro	172.003.000	27,48%	7.047	C+
	Ipuaçu	169.460.000	27,18%	7.400	C+
	Imaruí	164.478.000	38,42%	10.571	C+
	Ascurra	158.162.000	34,73%	7.877	C+
	Rio do Campo	157.127.000	36,99%	6.043	C+
	Timbó Grande	155.328.000	33,23%	7.767	C+
	Bela Vista do Toldo	140.818.000	31,58%	6.304	C+
	Maracajá	138.286.000	29,59%	7.139	B
	Xavantina	136.698.000	34,22%	4.012	C+
São João do Sul	129.987.000	27,74%	7.268	C+	
Ouro	125.188.000	27,60%	7.363	B	
Anchieta	119.359.000	34,20%	5.832	B	
Pedras Grandes	114.938.000	46,99%	4.026	C+	
Passos Maia	103.980.000	31,27%	4.243	C+	
Vitor Meireles	100.047.000	38,25%	5.056	B	
Anita Garibaldi	99.494.000	21,47%	7.537	C+	
Tunápolis	98.349.000	33,49%	4.597	B	
Iraceminha	91.314.000	42,70%	4.067	C+	
Leoberto Leal	83.075.000	48,60%	3.140	C+	
Águas Frias	82.111.000	39,55%	2.387	B	
Romelândia	78.297.000	37,23%	5.022	C+	
Arroio Trinta	75.843.000	39,64%	3.564	B	
Ouro Verde	75.264.000	43,72%	2.245	C+	
Ípira	73.726.000	35,02%	4.562	B	
Chapadão do Lageado	69.986.000	48,56%	2.953	C	
7	São Martinho	67.877.000	46,70%	3.210	C+
	Planalto Alegre	61.555.000	44,91%	2.844	C+
	São Bonifácio	59.996.000	45,35%	2.899	C+
	Brunópolis	59.917.000	45,87%	2.539	C+
	Formosa do Sul	58.283.000	44,89%	2.549	B
	Sul Brasil	57.292.000	45,51%	2.551	B
	Saltinho	55.727.000	46,03%	3.847	C+
	Lajeado Grande	54.786.000	51,61%	1.453	B
	Presidente Nereu	54.426.000	55,96%	2.304	B
	Cerro Negro	52.826.000	42,93%	3.254	B
	Major Gercino	50.027.000	49,03%	3.429	C+
	Santa Terezinha do Progresso	48.577.000	52,24%	2.557	C+
	Belmonte	43.607.000	43,32%	2.709	B
Macieira	43.525.000	53,64%	1.799	B	
Presidente Castello Branco	43.320.000	48,51%	1.610	B	
8	Painel	40.986.000	51,19%	2.376	C+
	Ibiam	39.235.000	50,03%	1.967	C+
	Tigrinhos	39.229.000	50,67%	1.695	C+
	Paial	31.083.000	49,50%	1.577	C+
	São Miguel da Boa Vista	30.172.000	52,96%	1.848	C+
	Santiago do Sul	27.217.000	54,97%	1.317	B

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

#### 4.1 Regressão múltipla

Segundo Hair Junior *et al.* (2009), regressão múltipla é o método de análise apropriado quando o problema de pesquisa envolve uma única variável dependente, relacionada a duas ou mais variáveis independentes. O objetivo da aplicação dessa análise neste estudo é prever as mudanças na variável dependente, que é a dependência do município do FPM (dependência), como resposta a mudanças nas variáveis independentes, nesse caso, o IEGM\_Valor, a população e o PIB.

A Tabela 4 apresenta os dados analisados – ou seja, o IEGM, nível de dependência do FPM, população e PIB de cada um dos 100 municípios que compõem a amostra.

Tabela 4: Estatísticas descritivas

	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>N</b>
IEGM_Valor	2,52	,522	100
dependência	0,325353	,1176715	100
população	21.617	46.539	100
PIB	727.830.500,00	1.976.187.657,10	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

O valor dos coeficientes da correlação de Pearson entre as variáveis demonstradas na Tabela indica uma correlação negativa e significativa ( $p < 0,001$ ) entre as variáveis dependência e população ( $r = -0,526$ ), dependência e PIB ( $r = -0,491$ ) e dependência e IEGM\_Valor ( $r = -0,328$ ), significando que a dependência do FPM diminui à medida que a população, PIB e IEGM\_Valor aumentam. Também foi encontrada forte e significativa correlação positiva entre as variáveis PIB e população ( $r = 0,966 - p < 0,001$ ). Além disso, há correlação positiva fraca e significativa entre as variáveis população e IEGM\_Valor ( $r = 0,219 - p < 0,05$ ) e entre as variáveis PIB e IEGM\_Valor ( $r = 0,230 - p < 0,05$ ). Segundo Cohen (2008),

valores entre 0,10 e 0,29 podem ser considerados pequenos; escores entre 0,30 e 0,49 podem ser considerados como médios; e valores entre 0,50 e 1 podem ser interpretados como grandes. Quanto à significância, qualquer valor abaixo de 0,05 é geralmente aceito, sendo ele considerado como indicativo de um efeito genuíno (FIELD, 2009).

Tabela 5: Correlação de Pearson

			Dependência	População	PIB	IEGM_Valor
<b>Correlação de Pearson</b>	dependência		1,000	-,526	-,491	-,328
	população		-,526	1,000	,966	,219
	PIB		-,491	,966	1,000	,230
	IEGM_Valor		-,328	,219	,230	1,000
<b>Sig. (1 extremidade)</b>	dependência			,000	,000	,000
	população		,000		,000	,014
	PIB		,000	,000		,011
	IEGM_Valor		,000	,014	,011	

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Optou-se por utilizar o método de eliminação enter, em que todos os previsores são forçados no modelo ao mesmo tempo (FIELD, 2009). A análise de variância (ANOVA) testa se os modelos são significativamente melhores para prever a saída, ao invés de utilizar a média como uma estimativa das saídas (FIELD, 2009). Segundo o autor, F representa a razão de melhoria de previsão que resulta do ajuste do modelo em comparação com a imprecisão que existe no modelo.

Verifica-se, conforme demonstrado na Tabela 6, que modelo apresenta o valor de F – 15,810, apresentando excelente nível de significância ( $p < 0,001$ ), demonstrando que o modelo melhorou significativamente a

previsibilidade de um valor para a variável de saída, no caso, a Dependência do FPM. O R2 calculado de 0,331 representa quanta variabilidade da saída pode ser debitado aos previsores do modelo, o que significa que os previsores do modelo são responsáveis por 33,1% da variação na dependência do FPM.

Tabela 6: Análise da variância – ANOVA

	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	F	Sig.
<b>Regressão</b>	,453	3	,151	15,810	,000 <sup>b</sup>
<b>Resíduos</b>	,918	96	,010		
<b>Total</b>	1,371	99			
a. Variável dependente: dependência					
b. Preditores: (constante), IEGM_Valor, população, PIB					

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

O modelo analisado apresenta um nível de significância adequado ( $p < 0,001$ ), demonstrando que os previsores contribuem significativamente para o modelo. O teste t é conceituado como uma medida que informa se o predictor está contribuindo de forma significativa para o modelo (FIELD, 2009).

Verifica-se que, no modelo, o predictor referente à população contribui de forma negativa ( $t = -2,413$ ) para a dependência do FPM de maneira significativa ( $p < 0,05$ ). Quando se analisa o  $\beta$  padronizado, que representa o número de desvios padrão que a saída irá mudar como resultado de uma alteração de um desvio padrão no respectivo predictor (FIELD, 2009), verifica-se que o predictor relacionado à população exerce influência sobre a dependência do FPM com um  $\beta$  padronizado igual a  $-0,784$ , significando que se a população aumentar em um desvio padrão, a dependência do FPM deverá diminuir 0,784 desvios padrão, sendo esta afirmação verdadeira se os demais previsores permanecerem constantes (FIELD, 2009).

O previsor referente ao IEGM\_Valor, contribui de forma negativa ( $t = -2,671$ ) para a dependência do FPM de maneira significativa ( $p < 0,05$ ). O previsor relacionado ao IEGM\_Valor exerce influência sobre a dependência do FPM com um  $\beta$  padronizado igual a  $-0,229$ , significando que se a população aumentar em um desvio padrão, a dependência do FPM deverá diminuir  $0,229$  desvios padrão.

Tabela 7: Coeficientes do modelo de regressão

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	T	Sig.
	B	Modelo padrão	Beta		
<b>(Constante)</b>	,485	,049		9,841	,000
<b>população</b>	-1,982E-06	,000	-,784	-2,413	,018
<b>PIB</b>	1,899E-11	,000	,319	,979	,330
<b>IEGM_Valor</b>	-,052	,019	-,229	-2,671	,009

a. Variável dependente: DEPENDÊNCIA

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As receitas próprias auferidas pelos municípios são insuficientes para sua manutenção, assim, há a necessidade de distribuição de recursos entre os entes federados. Desde sua criação, em 1965, o FPM tem grande importância para os municípios, sendo que o valor dessa transferência contribui para o equilíbrio socioeconômico deles.

Esse estudo ofereceu algumas conclusões em relação ao tema estudado. Tratando-se do objetivo geral desse estudo, que foi relacionar o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos municipais e

políticas públicas, os resultados mostraram que os municípios com menor dependência dos recursos oriundos do FPM são também os municípios que têm uma melhor gestão pública – ou seja, com maior nota no IEGM. Pode-se dizer que esses municípios estão utilizando de forma mais efetiva os recursos disponíveis.

Constatou-se que os municípios mais populosos são também os menos dependentes, visto que seu PIB também é maior, o que favorece sua arrecadação própria. É importante destacar que a distribuição do FPM se dá por critério populacional, assim, quanto maior a população do município, maior é o repasse do FPM.

O estudo de Hentz (2011) critica esse método de distribuição, pois quando se leva em consideração apenas a população do município, não está promovendo a igualdade entre eles. Sendo que a baixa população, na maioria dos casos, está diretamente ligada com a baixa arrecadação no município, essa pesquisadora propõe aumentar a transferência de recursos para aqueles municípios com baixa arrecadação própria.

A realidade dos municípios menores é uma economia pouco desenvolvida, com isso sua arrecadação própria é menor, confirmando a carência de recursos e refletindo em uma maior dependência dos recursos do FPM.

O quociente entre o valor do FPM e a população de cada município mostra o valor *per capita* do repasse, podendo-se notar que os municípios mais dependentes têm também valor *per capita* maior, indicando uma gestão pública ineficiente.

Em relação à amostra estudada, as faixas de municípios com menor PIB e população são a maioria; são eles que possuem maior dependência. Aproximadamente 72% do PIB está concentrado em 13 municípios, sua população soma 61% do total e a dependência é de apenas 6%. Por outro lado, nos outros 87 municípios, o PIB totaliza apenas 29%, a população de 39% e a dependência é de 94%.

Outros estudos já chegaram nesse resultado, como os trabalhos de Massardi e Abrantes (2016), Santos e Santos (2014) e Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014).

Desse modo, conclui-se que muitos municípios não conseguiriam sobreviver sem o repasse do FPM, já que não teriam recursos suficientes para oferecer o mínimo necessário ao cidadão. O problema pode ser a grande quantidade de municípios existentes, já que muitos foram criados por interesses e não possuem potencial econômico para a geração de riqueza.

A limitação deste estudo foi o número de municípios estudados, sendo que não foi possível abranger todos os municípios do estado. Recomenda-se para estudos futuros que seja feita uma análise voltada à localização geográfica com o objetivo de identificar uma possível relação entre localização e dependência e, assim, identificar onde há maior concentração de municípios dependentes do FPM.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/2uv26h2>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. Constituição política do império do Brasil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. **Livro 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiais**, Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <https://bit.ly/2dmEhCX>. Acesso em: 5 ago. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24

de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://bit.ly/1LBCTma>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://bit.ly/1TKnxCq>. Acesso em: 10 ago. 2017.

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/1KTnEcj>. Acesso em: 10 ago. 2017.

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/1Teztg2>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/2fVZXT>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 1981. Disponível em: <https://bit.ly/2Yzg2nV>. Acesso

em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 6 ago. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: <https://bit.ly/2V1uhjf>. Acesso em: 28 de mar. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2Weo30t>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2JPo88E>. Acesso em: 28 de mar. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 set. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2HQXn27>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que**

**você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais:**

Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. Hillsdale: Erlbaum, 2008.

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

FONTINELE, N. F.; TABOSA, F. J. S.; SIMONASSI, A. G. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 724-746, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HAIR JUNIOR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HENTZ, C. **FPM: equidade e eficiência: estudo de casos do RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios mi-

neiros em relação ao fundo de participação dos municípios. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 10, n. 27, p. 1397-1416, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2JM32bc>. Acesso em: 11 ago. 2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Índice de efetividade da gestão municipal**: manual 2016. Florianópolis, 2016.

SANTOS, K. G. B.; SANTOS, C. E. R. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. *In*: SEMANA DO ECONOMISTA, 4.; ENCONTRO DE EGRESSOS, 4., 2014, Ilhéus. **Anais** [...]. Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014.

SILVA, V. L. **A nova contabilidade aplicada ao setor público**: uma abordagem prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

## **O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau**

External Control and the fight against corruption in Public Management  
in Guinea-Bissau

**Celso Gonçalves da Silva Cá<sup>1</sup>**  
**Alexandre Oliveira Lima<sup>2</sup>**  
**Antonia Marcia Rodrigues Sousa<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

A corrupção nas últimas décadas tem sido objeto de vários estudos, discussões e debates. Para tanto, um controle eficaz pode-se servir de grande mecanismo para seu enfrentamento. Nessa lógica, torna-se imprescindível o papel do Legislativo, do Judiciário, dos Tribunais de Contas e da sociedade no exercício do controle. O objetivo deste trabalho é analisar a percepção da corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau, na visão da sociedade e dos servidores públicos. Este estudo, além da prelação introdutória, no segundo capítulo expõe sobre o conceito do controle interno e externo e suas classificações. Ainda nesse capítulo, debruça-se sobre a corrupção, seu conceito, suas causas e consequências; já no terceiro capítulo,

---

1 Graduação em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: [celsogoncalvesdasilvaca@gmail.com](mailto:celsogoncalvesdasilvaca@gmail.com)

2 Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em Controladoria (UFC), especialista em Gestão de Organizações de Saúde (Escola de Saúde Pública do Estado do Ceará) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor Adjunto na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: [alexandrelima@unilab.edu.br](mailto:alexandrelima@unilab.edu.br)

3 Doutora em Administração de Empresas Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialização em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. Graduado em Administração pela Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. Atualmente é professora Adjunta I da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - campus Pantanal, e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, (PPGEF/UFMS/CPAN). E-mail: [pesquisadoramarcia Rodrigues@gmail.com](mailto:pesquisadoramarcia Rodrigues@gmail.com)

ele trata da contextualização do objeto de estudo, a Guiné-Bissau; o capítulo quatro aborda os procedimentos metodológicos usados; o capítulo quinto discorre sobre as instituições de controle externo em Guiné-Bissau; e o capítulo seis expõe os dados analisados. Por último, fizemos algumas considerações finais. Neste trabalho, utilizou-se a abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo com o intuito de analisar e interpretar os dados, por meio de pesquisa, na qual se aplicaram questionários de tipo escala Likert de cinco pontos. Constatou-se que a maioria dos respondentes tem consciência da alta incidência da corrupção em vários níveis na Guiné-Bissau. Também foi possível verificar que o país carece de leis no que diz respeito ao controle, à fiscalização e a transparência governativa e de legislação que oriente a Administração Pública guineense.

**Palavras-Chave:** Corrupção. Controle Interno e Externo. Gestão Pública e Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

In recent decades, corruption has been the subject of several studies, discussions and debates. Effective control of it can serve as a great mechanism for its confrontation and, in this logic, the role of legislature, judiciary, courts of accounts, and society in the exercise of such control becomes essential. The purpose of this paper is to analyze the perception of corruption in the public management of Guinea-Bissau in the view of both society and public servants. This study exposes the concept of both internal and external control, as well as of corruption, its causes and consequences; in the third chapter, the context of study — Guinea-Bissau — is discussed; chapter four addresses the methodological procedures used; chapter five discusses external control institutions in Guinea-Bissau; and chapter six exposes the data analyzed. Finally, we present some final considerations. A qualitative approach was used in this work, through a descriptive-explanatory case study, aimed at analyzing and interpreting the data from a survey conducted with five-point Likert-type Scale questionnaires. We

found that most respondents are aware of the high incidence of corruption at various levels in Guinea-Bissau. We could also verify the country lacks laws regarding control, supervision, and government transparency, as well as laws guiding the Guinean Public Administration.

**Keywords:** Corruption. Internal and External Control. Public Management, Court of Auditors.

Recebido: 20-02-2019

Aprovado: 02-04-2019

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção, prática criminosa contra a Administração Pública, fenômeno causador de grandes problemas sociais e econômicos, tem sido ao longo das últimas décadas objeto de investigação por parte dos economistas, sociólogos, cientistas políticos e outros estudiosos interessados em tentar descobrir suas causas e, por conseguinte, as formas e os mecanismos para seu enfrentamento. Apesar de o tema despertar, ultimamente, crescente interesse não só por parte da comunidade acadêmica, mas também da sociedade em geral, não é de todo um fenômeno novo. Na verdade, ela é uma prática muito antiga, presente em todos os momentos históricos das mais distintas sociedades, e vem evoluindo com a própria sociedade.

A corrupção encena a disfuncionalidade no seio da sociedade, fenômeno tido pela teoria da modernização como uma realidade socialmente objetiva, na qual abrolha um tipo de estrutura predatória que tende a se orientar a um conjunto de comportamentos norteados por espólio e vantagens obtidas de modo altamente ilegal (FILGUEIRAS, 2006, p. 2).

Assim, entende-se que a corrupção é um conjunto de práticas ilegais em que as regras e os princípios pré-estabelecidos são violados pe-

los corruptores com o intuito de arrancar vantagens indevidas. Portanto, sabendo do mal que a corrupção causa na sociedade, deve constituir a preocupação tanto das autoridades competentes, quanto da sociedade, encontrar os mecanismos profícuos que possibilitem o exercício de controle eficaz e efetivo, com vista à combatê-la.

A corrupção é evidente quase em todo o mundo – mas o grau de sua percepção varia de escala. Nessa ordem de ideia, a Guiné-Bissau não fugiu à regra. Ela é vista como um dos países mais corruptos do mundo, ocupando a décima posição no *ranking* do relatório publicado pelo índice de percepção de corrupção da Organização não governamental (ONG) Transparência Internacional (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017) – numa classificação de 168 países em 2016 – e a segunda posição na comunidade dos países da África de língua oficial portuguesa (Palop).

Com efeito, neste estudo, cujo tema – controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública guineense – propõe-se responder o seguinte questionamento: por que os mecanismos de controle e combate à corrupção ainda são incipientes na Guiné-Bissau?

Não obstante, responder esse questionamento requer análise minuciosa do assunto por meio de revisão bibliográfica. Portanto, como método de trabalho, este estudo optou por apoiar-se em abordagem mista (qualitativa e quantitativa), por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo, procurando, dessa forma, por meio de amostra populacional, saber qual é a percepção que os cidadãos guineenses têm sobre a corrupção.

O trabalho objetiva analisar, de forma geral, a percepção da corrupção na Gestão Pública guineense. Destarte, para que efetivamente se materialize o escopo geral já anunciado, iremos abordar também os objetivos específicos, como: a) identificar e descrever os principais fatores que estimulam a corrupção; b) identificar os mecanismos de controle usados pelo Poder Legislativo para o controle dos gastos públicos; c) apontar as vicissitudes da estrutura atual como promotor e suporte do nepotismo; e

d) identificar meios de transparência de aplicação de recursos públicos.

Nesse ínterim, este artigo apresenta-se de suma relevância para os acadêmicos, os profissionais da função pública, os legisladores e a sociedade em geral. O artigo trata de uma informação relevante para todos aqueles que labutam com o controle externo. Sua importância está na disseminação da ausência de controle externo em países como a Guiné-Bissau – com extensão aos demais países africanos, quando se ventila a total ausência de fiscalização dos entes que a compõe – e, conseqüentemente, da alta probabilidade da ocorrência de casos de corrupção. Entretanto, este trabalho está estruturado em mais cinco capítulos, além da preleção introdutória feita.

No segundo capítulo, debruça-se sobre a conceituação de controle e sua classificação, também aborda o controle como mecanismo de combate à corrupção e os tipos de controle exercidos na Administração Pública (controle interno, externo e social). Ainda nesse capítulo, também debruça-se sobre o conceito da corrupção, suas causas e conseqüências.

O terceiro capítulo traz uma breve contextualização do nosso objeto de estudo (Guiné-Bissau). O quarto capítulo aborda os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho. O capítulo cinco debruça-se na instituição de controle na Guiné-Bissau e, posteriormente, o capítulo seis apresenta os resultados analisados. Por fim, faremos algumas considerações finais.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

A corrupção constitui-se grande ameaça à Administração Pública, aos seus recursos financeiros e patrimoniais e até ao seu próprio desempenho, pois cerceia o atingimento de objetivos e metas traçados. Entretanto, a percepção do alto índice de corrupção no aparelho de Estado levou alguns países a adotar, dentro da Administração Pública, ferramentas e

mecanismos de controle dos processos gerenciais, para que esses fossem realmente eficientes e eficazes, correspondendo, desse modo, aos anseios dos administrados (SANCHEZ; ARAÚJO, 2006, p. 18).

Por essa razão, o controle na Administração Pública surge como mecanismo de monitorização dos atos por ela praticados, de forma a fornecer informações fidedignas para as tomadas de decisões que orientarão quais os caminhos devem ser seguidos a fim de alcançar resultados. Por isso, é extremamente necessário criar/adotar mecanismos de controle na Administração Pública tanto direta (Executivo, Legislativo e Judiciário), quanto indireta (autarquias, fundações, empresas de economia mista etc.) (SILVA, 2017, p. 14). No que se refere à sua conceituação, Meirelles (1999, p. 58) define-o como “faculdade de vigilância, correção e orientação que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Para Di Pietro (2012), controle administrativo é poder de fiscalização e correção que a Administração Pública, em geral, exerce sobre sua própria atuação no que diz respeito aos aspectos da legalidade e do mérito, por ela mesma ou, então, por meio de recurso administrativo. Com isso, entende-se que à Administração Pública, na forma da lei, foi dada a permissão para que pudesse efetivamente exercer esse controle, permitindo fiscalizar os atos e aplicar correção quando eivados do vício pelo que é um controle interno.

## 2.1 Classificação do Controle

O Estado é tido como uma fonte de recursos que satisfazem as necessidades dos cidadãos. Ao mesmo tempo, ele também pode ser visto como detentor das decisões que, de alguma forma, podem impactar positiva e negativamente o erário público e, conseqüentemente, os cidadãos, por meio dos atos e fatos dos gestores. Entretanto, para evitar os impactos

negativos que possam ocorrer pelos atos, nasce a necessidade de controle.

Assim, na sua extensão, o controle pode ser interno e externo, de acordo com a localização do órgão que o exercita. De acordo com o momento da sua aplicação, podem ser também prévios ou preventivos, concomitante, e subsequente ou corretivo (MEIRELLES, 1999, p. 729).

O controle interno é realizado pelo órgão ou entidade cuja responsabilidade é controlar todas as atividades dos serviços que seus agentes prestam dentro da própria Administração. Portanto, esse tipo de controle é exercitável tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo e Judiciário (MEIRELLES, 1999 p.729).

Já o controle externo é realizado por um órgão ou entidade estranho e constitucionalmente autônomo sobre as atividades administrativas da Administração, a qual é responsável pelo ato sujeito a controle (MEIRELLES, 1999, p. 729). Entende-se que esse controle é exercitado pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do tribunal de contas da União dos Estados e dos Municípios. No caso da Guiné-Bissau, exerce-se com a ajuda do Tribunal de Contas, visto que existe apenas um em nível nacional.

## 2.2 Corrupção

A temática da corrupção nas ciências sociais está estritamente ligada às duas grandes agendas de pesquisas no século XX, 1950 e 1990. Em 1950, a corrupção é abordada numa perspectiva estrutural-funcionalista e relacionada à questão de modernização. Já em 1990, a liberalização econômica e política fez com que a abordagem teórica e metodológica da corrupção fosse alterada; e o problema de corrupção passou a ser tratado numa perspectiva essencialmente econômica (FILGUEIRAS, 2006, p. 6).

Corrupção, atualmente, constitui-se objeto de grande interesse para a investigação por diversos autores de diferentes áreas de saberes, como sociologia, economia e política, dentre outras.

Por essa ordem de ideia, torna-se difícil alcançar um consenso con-

ceitual do que seria realmente o termo “corrupção” (BREI, 1996; FILGUEIRAS, 2006; SILVA, 1994). Ou seja, por se tratar de um tema tão complexo, os estudiosos não chegaram ainda a um consenso sobre o conceito de corrupção. Entretanto, por essa razão surgiram várias correntes de estudos, inclusive os cientistas sociais, que tentaram efetivamente conceituar o termo.

Portanto, para Bueno (2010, p. 32), etimologicamente, a palavra corrupção é derivada do latim *corruptio*, *-omis* – substantivo feminino –, que significa “depravação moral, suborno”. Todavia, a palavra corrupção significa a mutação ou decomposição de uma substância do seu estado natural, contudo, pode ser utilizada para qualificar o caráter infestado de mal, depravado, pervertido malicioso e maligno (FERNANDES, 2009, p. 22).

Apesar das controvérsias no que diz respeito às causas e consequências da corrupção, os estudiosos do tema, assim como a sociedade em geral, reconhecem sua prevalência em diferentes domínios. Sob essa perspectiva, cumpre analisar as causas/os fatores que estimulam a corrupção.

Segundo Filgueiras (2006), a construção da problematização do fenômeno se deu a partir dos anos 1950 e 1970 e foi abordada pela agenda estrutural-funcionalista, no contexto da teoria da modernização. Não obstante, a agenda estrutural funcionalista, absorveu o problema da corrupção por meio da sociologia política de matriz americana.

Insta, por oportuno, destacar as três perspectivas que explicam a insurgência da corrupção, propostas por Jhonston (1982 apud BREI, 1996, p. 104). Assim, destaca-se: a) as explicações personalísticas; b) as explicações institucionais; e c) as explicações sistêmicas. Em seguida, abordaremos cada uma dessas perspectivas.

- Nas explicações personalísticas, a corrupção é cenário de má ação de pessoas ruins, procedente do povo e da fragilidade da natureza humana; sua causa está relacionada à investigação psicológica ou à ganância e racionalização humana;

- Nas explicações institucionais, a corrupção transversa dos problemas administrativos. Esses problemas estendem-se a duas vertentes: a) decorre do instigo dos líderes corruptos, que fazem com que a corrupção se reproduza intra e interinstitucional (de dentro para fora), e b) advém dos “gargalos” criados por leis e regulamentações que tornam a burocracia mais rígida;
- Nas explicações sistêmicas, a corrupção emerge da influência mútua entre governo e público, formando, assim uma parte integrante do sistema político, entre outras influências.

O sistema de monopólio e privilégios no setor público é gerador da corrupção, uma vez que cria incentivos para que os funcionários públicos possam cobrar propina dos agentes econômicos que atuam no setor privado. Dessa maneira, fazendo com que os setores público e privado andem na mesma direção por meio da conexão dos atos ilícitos (FILGUEIRAS, 2006, p. 14).

No que se refere às consequências da corrupção – ou seja, os efeitos dela tanto na perspectiva econômica, quanto política e social –, os cientistas sociais protagonizam discussões desde a década de 1950 e, atualmente, tem havido calorosos debates a respeito disso, com várias opiniões divergentes, pois alguns acreditam que os efeitos da corrupção são positivos, enquanto outros acham o contrário.

A prevalência da corrupção é um dos piores entraves para o alcance do progresso econômico, principalmente nos países asiáticos e africanos. Portanto, quando a corrupção está no seu nível alto, dificulta a implementação de políticas públicas e afasta o investimento e as atividades econômicas dos setores mais produtivos, assim fazendo com que esses setores se desviem para práticas ilícitas (SEN, 2010, p. 350).

Brei (1996b) e Fernandes (2009) argumentam que a corrupção representa uma ameaça quer para a credibilidade, quer para a legitimidade do governo de qualquer país, pois ela impede que os escassos recursos

públicos sejam aplicados com vista ao desenvolvimento e o bem-estar social, segundo o qual, a corrupção pode proporcionar um modelo de administração patrimonialista.

De acordo com Silva (1994, p. 20), os estudiosos da corrente revisionista afirmaram que a corrupção produz benefício muito limitado à sociedade, mas para o contexto administrativo cuja burocracia é altamente elevada, ela pode representar um grande mecanismo que efetivamente pode proporcionar desenvolvimento. Nessa asserção, vale mostrar a posição da abordagem acadêmica do fenômeno, denominada de “funcionalista” – que obviamente comunga com essa teoria dos revisionistas.

A abordagem funcional, na sua análise, vê a corrupção como um caso decorrente da modernização, todavia, os resultados que ela produz nem sempre são perversos e elogiáveis, mas por vezes são positivos. Isso é, a corrupção pode cumprir um papel fundamental para satisfazer alguns interesses públicos, desde que seja requisitada sua prática por agentes públicos (BREI, 1996b, p. 105).

### 3 A GUINÉ-BISSAU

A Guiné-Bissau é um país que se situa na costa ocidental da África, é contíguo, ao norte, com o Senegal e, ao sul, com a Guiné-Conakry, contida num terreno de 36.125 km<sup>2</sup>.

Figura 1: Mapa de Guiné-Bissau



Fonte: País (2018).

Ela é constituída por uma parte continental e uma parte insular, que engloba os Arquipélagos de Bijagós – composto por cerca de 90 ilhas, das quais somente 17 são habitadas –, e é administrativamente dividida em três províncias – Norte, Sul e Leste – e em oito regiões, além do setor autônomo de Bissau, conforme se visualiza na Figura 1.

#### 4 INSTITUIÇÃO DE CONTROLE EXTERNO NA GUINÉ-BISSAU

Dentro de Administração Pública Guineense, encontram-se sistemas de controles deficientes, o que torna difícil o desempenho eficiente das atividades administrativas – que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção (SILVA, 2017, p. 16). Segundo Linder (2014), a Guiné-Bissau possui um dos piores sistemas de controle do mundo, fato que justifica a alta incidência de corrupção, a fraude e o desvio de finalidade. Sua classificação em percentis, em termos de controle da corrupção, é de 10%; em categoria da eficiência governativa obteve 5% no *ranking* percentil em 2004, subiu em 2008 e 2011 para 15% e, notadamente, voltou a descer, obtendo 10% em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2013 apud LINDER, 2014, p. 3).

Considerando aspectos que dizem respeito à fiscalização e ao controle tanto interno, assim como externo na Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 não deixou claro de que forma seria a execução quer do controle interno, quer do controle externo, no âmbito da Administração Pública, mas, apenas no âmbito jurídico e constitucional. Di Pietro (2005 apud LIMA, 2013 p. 32) entende que o controle na Administração Pública é o poder de fiscalização e correção que os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre ela, com finalidade de garantir o cumprimento dos princípios da Administração Pública. Esses princípios são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com Justen Filho (2011, p. 29), “o controle constitucional consiste no exame da compatibilidade dos atos estatais em relação à constituição”. Portanto, no que se refere ao controle interno, os artigos 96, 97 e 100 da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996 dizem o seguinte:

- a) O Governo é um órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau;
- b) O Primeiro-Ministro é o chefe do governo, competindo-lhe dirigir e coordenar a ação destes (ministros e secretários) e assegurar a execução das leis;
- c) No exercício das suas funções, compete ao Governo: dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local.

Pelo exposto, torna-se evidente que a Constituição da República é pouca clara e muito implícita no que se refere ao controle interno. Ela apenas incumbe o governo, na pessoa do primeiro ministro, de coordenar e controlar as atividades dos respectivos ministérios que compõem o governo e de outras entidades, tanto quanto da Administração direta e indireta. Contudo, não diz em que aspecto esse controle será exercitado.

Nessa asserção, Carvalho ([2007]) defende a indigência da criação das leis sobre o enquadramento jurídico da Administração Pública guineense. Salientando ainda que as necessidades dos administrados devem incidir sobre a própria Administração Pública, daí a satisfação dessas necessidades caberia apenas a ela. Portanto, é assaz importante que haja a regulamentação nesse âmbito, que seria clara, adequada e especial.

## **5 CONTROLE LEGISLATIVO: ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR E O AUXÍLIO TÉCNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU**

A Assembleia Nacional Popular (ANP) da Guiné-Bissau é o órgão Legislativo incumbido e com competências para exercer o controle externo no âmbito da Administração Pública; essas competências foram consagradas na Constituição da República de 1996. Esse tipo de controle divide-se em financeiro-orçamentário e político (ZAMPARETTI, 2009, p. 33).

De acordo com Zymler (1998 apud TEIXEIRA, 2001, p. 19), o controle externo exercido pelo Poder Legislativo divide-se em controle político e controle técnico. O controle político é exercido diretamente pelo Legislativo; enquanto o técnico é exercido pelos Tribunais de Contas.

Nisso, entende-se que o Poder Legislativo exerce papel importante com o Tribunal de Contas no acompanhamento das ações do Poder Executivo, essencialmente no que tange aos recursos financeiros, orçamentários, patrimoniais e aos aspectos contábeis e operacionais. Portanto, nos dizeres de Sanches e Araújo (2006), o controle legislativo é o mecanismo de controle horizontal, portanto, a instituição detentora do poder legal e de fato realiza ações que começam na supervisão e vão até a aplicação de sanções legais contra atos delituosos praticados no seio da Administração Pública.

Nesse íterim, convém destacar o artigo 85 da Constituição da República de 1996, da Guiné-Bissau, no seu parágrafo 1º, alínea a, que peremptoriamente diz: “Compete à Assembleia Nacional Popular (ANP) fazer leis e votar moções e resoluções” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1996, p. 23). Entende-se, portanto, que o enfrentamento da corrupção passaria necessariamente pela criação de leis e sanções contra os atos delituosos.

Entretanto, devido à alta incidência de corrupção no aparelho de Estado, com o fito de prevenir e enfrentá-la, a ANP criou apenas um mecanismo de combate à corrupção denominado de “Comitê contra a corrupção”. Esse comitê foi criado em 1995, com o propósito de prevenir e denunciar atos de corrupção dentro da Administração Pública. Contudo, de lá pra cá não foi criado mais nenhum mecanismo que diz respeito ao

enfrentamento desse fenômeno (International Association of Anti-Corruption Authorities, 2012 apud LINDNER, 2014, p. 19).

O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB) é um órgão competente para exercer controle externo, auxiliando tecnicamente a ANP. O TCGB, no âmbito da fiscalização, exerce controle nas seguintes modalidades: controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007, p. 12). O TCGB, apesar de não ter sido constitucionalmente consagrado como órgão de fiscalização externa, constitui-se uma importante entidade para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, ele foi criado pelo Decreto-Lei nº 7/1992, com finalidade de fiscalizar e exigir prestação de contas às entidades da Administração direta, indireta, empresas públicas, autarquias e fundações. As atividades de controle externo a serem exercidas pelo TCGB são de extrema importância, principalmente no que se refere ao controle orçamentário, patrimonial e financeiro. Esses aspectos devem ser levados em consideração pelas autoridades de fiscalização externa, de maneira a fiscalizar a execução orçamentária, bem como a aplicação dos recursos públicos escassos e execução de políticas públicas. Nesse quesito, torna-se imprescindível a atuação do TCGB com vista a salvaguardar as garantias de direitos fundamentais.

De acordo com Torres (2003 apud ZYMLER, 1998, p. 12), os direitos fundamentais estão basicamente ligados às finanças públicas, o que vai de alguma forma depender da sua integridade e defesa, da qualidade e do equilíbrio das finanças públicas. Assim, cumpre por oportuno destacar alguns artigos que atribuem competências e poderes de fiscalização ao TCGB.

O Decreto-Lei nº 7 de 1992 cria o Tribunal de Contas e aprova sua respectiva lei orgânica, bem como as normas regulamentares relativas à fiscalização prévia, prestação de contas, processos, emolumentos e dire-

ção de serviços que fazem parte integrante do presente diploma.

O artigo 1 desse dispositivo define que “o Tribunal de Contas é o órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas, a exercer nos termos do presente diploma e demais legislação em vigor” (GUINÉ-BISSAU, 1992).

Convém salientar que o TCGB é um dos membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Entretanto, para execução de suas tarefas, ele adota Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (Issai), bem como os princípios fundamentais da auditoria no Setor Público.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015) a Issai, configura-se três princípios fundamentais de auditoria no setor Público: auditoria financeira, auditoria operacional e auditoria de conformidade. Portanto, com relação ao controle externo exercido pelo TCGB, o artigo 23 da lei orgânica estabelece duas modalidades de fiscalização: a preventiva (prévia) e a sucessiva (Decreto-Lei nº 7/1992). Assim, a fiscalização concomitante não foi contemplada como uma modalidade na referida lei, mas vem consagrada nos princípios gerais da contabilidade pública.

## **6 METODOLOGIA DE PESQUISA**

### **6.1 Abordagem e desenho da pesquisa**

Para a realização da pesquisa, adotou-se abordagem quantitativa, Quanto ao desenho classifica-se como um estudo de caso descritivo e explicativo, conforme sugere Gil (2010). Para Marconi e Lakatos (2010, p. 274), o estudo de caso diz respeito ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todas suas aparências. Em

suma, é um estudo que se restringe a um caso único. Segundo Yin (2010), a principal característica de um estudo de caso descritivo-explicativo refere-se aos questionamentos “como” e “por que”. Entretanto, essas questões são mais explanatórias, por isso que levam um estudo de caso.

## 6.2 Coleta e tratamento de dados

Para a realização deste trabalho, foram elaborados quatro questionários do tipo escala Likert de cinco pontos (“concordo”, “discordo”, “concordo totalmente”, “discordo totalmente” e “indiferente”), e apenas um de tipo fechado (“sim”, “não”). Entretanto, foram formuladas o total de cinco questões e aplicadas aos respondentes, com vistas a obter informações à respeito de suas percepções sobre a corrupção na Gestão Pública guineense.

Os questionários foram aplicados em Guiné-Bissau, concretamente em Bissau, a capital do país, entre mês de outubro e novembro de 2017, por intermédio de um professor universitário que se disponibilizou a fazer esse trabalho. Esse fato deveu-se à impossibilidade dos pesquisadores se deslocarem até Guiné-Bissau. Por meio dos dados obtidos pelos questionários, utilizou-se também a estatística descritiva para auxiliar a interpretação dos resultados, pelo Microsoft Excel, no qual foram apresentados na forma de gráfico com vista a ilustrar os percentuais dos resultados.

Foi também realizado levantamento teórico, por meio de revisão da literatura do tema, com fito de entender e identificar os fatores que estimulam a corrupção – ou seja, suas causas e consequências. Por essa razão, este trabalho fez uso de vários artigos, dissertações e teses que discorrem sobre o tema. Igualmente, utilizaram-se documentos como: a Constituição da República da Guiné-Bissau (1996) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (2011).

Considera-se que os questionários aplicados foram de tipo fechados. Os questionários dessa natureza solicitam aos inquiridos que escolham

uma alternativa entre as várias apresentadas numa lista (GIL, 2010, p. 123).

### 6.3 Definição do universo e seleção da amostra

Como amostra intencional, foram selecionados para responder à pesquisa 20 funcionários públicos de três ministérios (Ministério da Economia e Finanças, Ministério de Função Pública e Trabalho e Ministério de Justiça), outros 7 funcionários do setor público e 33 pessoas escolhidas aleatoriamente, entre elas professores, estudantes e não estudantes e os funcionários que trabalham por conta própria. Assim, um total de 60 pessoas respondeu aos questionários. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (PAÍS, 2018), a cidade de Bissau possui população de 388.893 habitantes. Entretanto, o tamanho de amostra foi de 60, considerando margem de erro de 7,75% e nível de confiança de 10%. Todavia, a expectativa era entrevistar 150 pessoas, mas infelizmente não foi o caso; esse fato deveu-se a resistências dos inqueridos em responder os questionários.

Destarte, a pesquisa adotou o critério de amostragem estratificada. De acordo com Gil (2010), a amostragem estratificada se caracteriza na seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada; o fundamento para delimitar os subgrupos ou estratos pode ser visto em propriedades como: sexo, idade ou classe social.

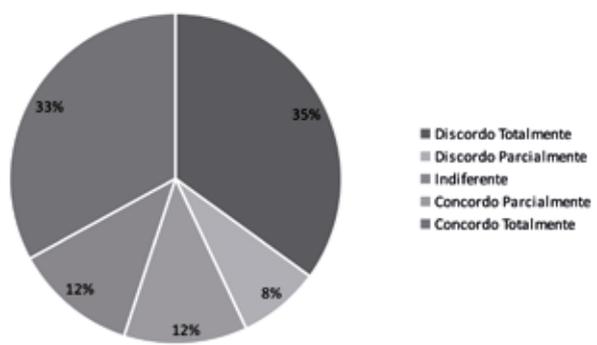
## 7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e as discussões de resultados representam fases ulteriores, após a coleta de dados. A análise de dados tem como fito organizar e sumarizar os dados que possibilitem o fornecimento das respostas ao problema proposto à investigação. Em contraste, a discussão ou a interpretação objetivam procurar o sentido mais amplo das respostas (GIL, 2010, p. 156).

De acordo com Martins (2008), a análise de conteúdo é uma técnica que consiste em estudar e analisar a comunicação de maneira objetiva, sistemática e quantitativa. Nela, buscam-se inferências confiáveis de dados e informações a partir dos discursos escritos ou orais de seus atores (MARTINS, 2008, p. 33). Entretanto, este estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a percepção da corrupção na Gestão Pública guineense.

Durante esta pesquisa, foi possível constatar que o TCGB, apesar de possuir competências legais de julgar as contas, emitir parecer e consequentemente fazer sua divulgação – como prevê o artigo 7 da Lei Orgânica de 1992 –, não tem julgado e emitido parecer sobre as contas públicas. Assim, insta por oportuno salientar que o TCGB emitiu parecer sobre as contas públicas apenas uma vez, referente ao exercício financeiro de 2009 (TRIBUNAL..., 2015).

Gráfico 1 - Segundo relatório da Transparência Internacional (T.I), Guiné-Bissau é um dos dez países mais corrupto do mundo.

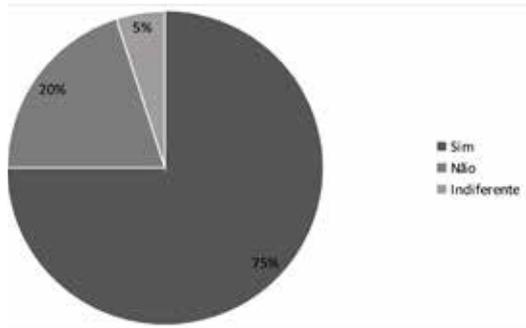


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Observa-se no Gráfico 1 que 35% discordaram totalmente com a afirmação, enquanto 33% concordaram totalmente. Por outro lado, 12% concordaram parcialmente, 12% não concordaram e nem discordaram, e apenas 8% discordaram parcialmente.

Portanto, nota-se que a maioria dos respondentes acredita que a Guiné-Bissau, apesar de ser um país corrupto, não pode estar entre os dez mais corruptos do mundo, contrapondo assim com o relatório divulgado pela Transparência Internacional, referente ao ano 2016 (TRANSPARÊNCIA..., 2017).

Gráfico 2 - Guiné-Bissau é um país corrupto?

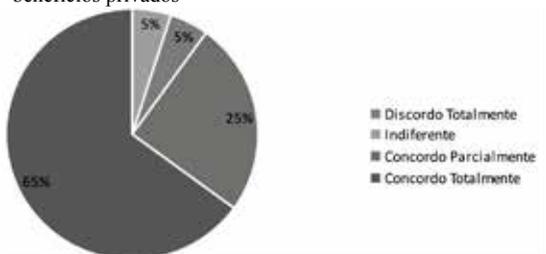


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Quando perguntados se acreditam que a Guiné-Bissau é um país corrupto, verificou-se que 75% julgaram veementemente que a Guiné-Bissau é, evidentemente, um país corrupto, e apenas 5% não souberam responder.

Por outro lado, constatou-se que 20% dos respondentes afirmam que a Guiné Bissau não é um país corrupto. Portanto, com esse resultado, pode-se afirmar que a maioria dos guineenses tem percebido a incidência da corrupção no país, quer no setor público, quer no setor privado.

Gráfico 3 - Segundo Banco Mundial (2017), corrupção é o abuso do poder público para obter benefícios privados

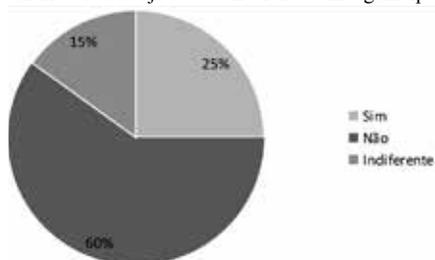


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Instados a se posicionar sobre a definição da corrupção adotada pelo Banco Mundial, conforme Gráfico 3, 65% dos inquiridos tiveram concordância total e 25% concordância parcial. Consta-se que esses fatos corroboram fortemente com essa definição.

Portanto, depreende-se que tendo em conta a complexidade do fenômeno – o que dificulta uma definição consensual do termo corrupção (SILVA, 1994) –, a definição do Banco Mundial é mais adequada e é, atualmente, a mais usada. Assim, 5% discordaram totalmente, e apenas 5% não concordaram e nem discordaram.

Gráfico 4 - Você já esteve envolvido com algum tipo de corrupção ou já corrompeu alguém?

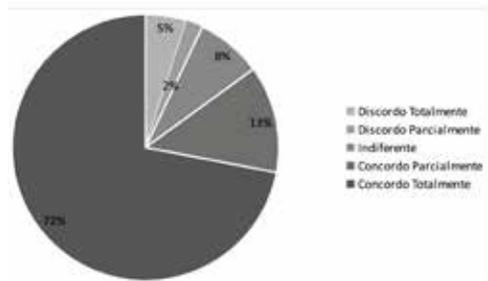


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

A partir do Gráfico 4 foi possível observar que 60% dos inquiridos

nunca tiveram envolvimento com caso de corrupção e nunca corromperam alguém. Por outro lado, observou-se também que 25% dos respondentes assumiram ter se envolvido num tipo de corrupção ou ter corrompido alguém, e apenas 15% não souberam responder.

Gráfico 5 - Segundo Lindner (2017), a inexistência de accountability cria ambiente propício para prática de corrupção e impunidade na gestão guineense



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

O Gráfico 5 demonstra que 72% dos respondentes, quando instados a se posicionarem a respeito da afirmação do Lindner (2014), tiveram atitude de concordância total e 13% parcial. Ao contrário, 5% discordaram totalmente e 2% parcialmente. Por outro lado, os 8% ficaram indiferentes. Nos 100% dos inquiridos, os dados da pesquisa apontam que esses fatores observados no Gráfico 5 realmente criam ambiente favorável à corrupção e impunidade.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a percepção da corrupção na Gestão Pública guineense. Contudo, permitiu também analisar as principais instituições de controle e de combate à corrupção.

Diante disso, constatou-se que o controle exercido tanto pelo Poder

Legislativo, quanto pelo Poder Judiciário, ainda é precário. Também se notou que por meio das análises documentais, a Constituição da República da Guiné-Bissau não consagrou o TCGB como órgão de fiscalização externa, uma tarefa apenas encarregada à ANP, pelo que o TCGB foi instituído pelo Decreto-Lei nº 7/1992 como um órgão independente de fiscalização de receitas e despesas públicas.

Ficou evidente que a corrupção é um fenômeno internacional. Assim, suas causas advêm de vários fatores – sejam elas econômicas, políticas, sociais ou culturais. Entretanto, sem sombra de dúvidas ela possui consequências gravíssimas. Constitui-se, na sua forma endêmica, uma ameaça à paz, a estabilidade política e governativa e a observância do preceito do Estado de Direito. De forma geral, a corrupção é fator-gerador da desigualdade social, pobreza, baixo nível de desenvolvimento e tímido crescimento econômico.

Nessa linha, foi possível constatar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau faz exercício da atividade que lhe foi encarregada, por meio de duas modalidades de fiscalização: a preventiva (prévia) e a sucessiva. Portanto, a fiscalização concomitante não foi contemplada pelo Decreto-Lei nº 7/1992 como modalidade de fiscalização. Entretanto, no que se refere à prestação de contas, o TCGB exerce-a também por duas modalidades: mensal ou provisória e anual ou definitiva, de acordo com o Art. 12 do Decreto-Lei nº 07/1992. Assim, insta por oportuno ressaltar que o TCGB atualmente exerce apenas a fiscalização prévia. De acordo com TCGB, as entidades públicas da Guiné-Bissau ainda não prestam contas ao Tribunal de Contas devido à falta de instruções, de forma que tais contas devem ser apresentadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007).

Nessa assertiva, cumpre salientar que o TCGB, como um órgão com competência legal no que se refere à prestação de contas, assim como no que diz respeito a proceder ao julgamento das mesmas contas, ainda não emitiu as instruções de execução obrigatória sobre os feitos como as

entidades devem prestar as contas e os documentos que devem se acompanhar as contas como define a lei (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007, p. 10).

Assim, depreende-se que a Guiné-Bissau carece de leis que visem fiscalizar a atuação do Poder Executivo e de mecanismos que possam efetivamente combater a corrupção. Além disso, é conveniente destacar que o controle social é quase inexistente no país, pois não há portal de transparência que possibilite aos cidadãos terem acesso às informações adequadas sobre as ações do governo, para que eles possam – de uma forma ou outra – questionar e exigir do governo o uso correto dos escassos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BUENO, F. S. **Minidicionário escolar da língua portuguesa**. São Paulo: Difusão Cultural do Livro, 2010.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996a.

BREI, Z. A. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 103-115, 1996b.

CARVALHO, A. C. M. **A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal da Guiné-Bissau**. Lisboa: Universidade de Lisboa, [2007]. Disponível em: <https://goo.gl/rpe7qJ>. Acesso em: 6 out. 2017.

DI PIETRO; M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, P. M. **Corrupção**: definição, prevenção e combate. 2009. Tese (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009.

FILGUEIRAS, F. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. **Cadernos Cedes**, Rio de Janeiro, n. 5, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUINÉ-BISSAU. **Decreto-Lei nº 7**, de 27 de novembro de 1992, Bissau.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição (1996)**. Bissau: Assembleia Nacional Popular, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2CI7XUL>. Acesso em: 22 mar. 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, L.H. Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, n. 116, p. 72-78, 2009.

LINDNER, S. **Overview of corruption and anti-corruption in Guinea Bissau**. Brussels: European Commission, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2uwn6Ec>. Acesso em: 28 jul. 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS; E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

PAÍS. **Instituto Nacional de Estatística**, Bissau, 19 out. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2sfN3Hm>. Acesso em: 13 out. 2017.

SANCHEZ, O. A.; ARAÚJO, M. **A corrupção administrativa e os controles internos**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006.

SEN; A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

SILVA, C. E. T. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau**. 2017. Tese (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

TEIXEIRA, R. M. **O Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo e a auditoria de desempenho**. 2001. Tese (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI). **Índice de percepção da corrupção 2017**. Disponível em: <http://bit.ly/2L3vpCu>. Acesso em: 18 fev. 2017.

TRIBUNAL de Contas guineense entrega pela primeira vez parecer sobre contas públicas. **RFI**, [S. 1.], 25 set. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2FGKJAf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai)**: princípios fundamentais de auditoria. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2QsjwIK>. Acesso em: 27 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. **Apresentação**. Guiné-Bissau, [2007a]. Disponível em: [http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/TContas\\_Breve\\_apresentacao.pdf](http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/TContas_Breve_apresentacao.pdf). Acesso em: 21 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. **Sustentabilidade financeira, apresentação de contas e responsabilidade**. In: CONFERÊNCIA EUROSAI/OLACEFS, 5., 2007, Lisboa. **Anais** [...]. Bissau: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2TAek25>. Acesso em: 21 out. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMPARETTI, A. F. **O controle externo da administração pública exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências

Sociais de Florianópolis, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2HWeFd8>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ZYMLER, B. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, n. 76, p. 15-42, 1998.

## **Análise do esforço fiscal na arrecadação do IPTU para os municípios do estado do Ceará utilizando modelo de fronteira estocástica**

Analysis of the fiscal effort in the collection of the IPTU for the municipalities of the state of Ceará using stochastic boundary model

**Antonio Leal Sobrinho<sup>1</sup>**  
**Frederico Augusto Gomes de Alencar<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Baseado no entendimento da baixa exploração do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), este artigo tem como objetivo calcular o índice de esforço fiscal (IEF) para os municípios do estado do Ceará durante os anos de 2008 e 2016 no tocante à arrecadação do IPTU. A partir de um exercício de estimação das diferentes capacidades de arrecadação, e por meio do aproveitamento das características próprias de cada esfera governamental, pretende-se relacionar suas capacidades efetiva e potencial na obtenção dessas receitas, com a criação de um *ranking* ordenando e classificando os municípios. A análise se deu por meio de um modelo econométrico de fronteira estocástica, que expressa a quantidade máxima de produto que pode ser obtido a partir de uma dada quantidade de insumos. O estudo

---

1 Mestre em Economia e especialista em Informática pela Universidade Estadual do Ceará, especialista em Controle Externo pela Universidade Vale do Acaraú, MBA em Gerenciamento de Projetos de TI pela Faculdade Farias Brito, pós-graduando em Auditoria Governamental pelo Instituto Plácido Castelo. Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, lotado na Secretaria de Tecnologia da Informação. Pesquisador do tema tributos municipais, tendo desenvolvido sistemas de informação voltados ao controle e administração tributária. E-mail: lealsobrinho@gmail.com

2 Graduado em Engenharia Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica, mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará, mestre em Estatística pela University of Wisconsin-Madison, doutor e mestre em Economia pela University of Wisconsin-Madison. Professor do curso de economia da Universidade Federal do Ceará. Tem experiência na área de economia, com ênfase em crescimento econômico, estatística e econometria aplicada. E-mail: fredericoalencar@hotmail.com

comprova que os municípios se mostram, em sua maior parte, ineficientes, e que mecanismos de melhoria na arrecadação do IPTU precisam ser bastante aprimorados.

**Palavras-Chave:** IPTU. Arrecadação. Esforço Fiscal. Fronteira Estocástica.

## ABSTRACT

Based on the understanding of the low exploitation of the Property Tax and Urban Territorial Tax – IPTU, this paper aims to calculate the Fiscal Effort Index for the municipalities of the State of Ceará during the years 2008 to 2016 regarding IPTU collection. Based on an estimate exercise on different tax collection capabilities and through the use of characteristics from each government sphere, this article seeks to relate the effective and potential capabilities in obtaining these revenues by means of a ranking ordering and classifying the municipalities. The analysis was based on an econometric frontier stochastic model, which expresses the maximum quantity of products that can be obtained from a given quantity of input. Municipalities are shown to be mostly inefficient and mechanisms for improving the collection of IPTU need to be improved.

**Keywords:** IPTU. Tax Collection. Fiscal Effort. Stochastic Frontier.

Recebido: 23-10-2018

Aprovado: 22-01-2019

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento da demanda por políticas públicas e pela prestação de serviços sociais básicos, de responsabilidade das administrações públicas municipais, aponta, no contexto atual, para a busca por meios de financiamento dessas políticas, encontrando a necessidade do fortalecimento

da arrecadação de tributos de competência dos governos municipais em detrimento da receita oriunda, através das transferências constitucionais da União e estados. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constituiu-se uma alternativa de receita própria, mesmo ainda sendo considerado como insuficientemente explorado. Essa constatação está amparada por uma ampla literatura no Brasil, que remonta a estudos realizados pelo menos desde a década de 1980, como são os casos de Giffoni e Villela (1987), Villela (2001), De Cesare (2005), Carvalho Júnior (2006), Afonso, Araújo e Nóbrega (2014).

Considerando que o IPTU é insuficientemente explorado, os municípios não podem prescindir de controle tributário que lhe permita otimizar formas de arrecadação para financiamento de atividades, serviços e distribuição de benefícios. Nesse contexto, o incremento da arrecadação desse imposto pode ser instrumento de gestão pública, e pode melhorar a prestação dos serviços públicos como saúde, transporte e educação, representando uma importante contribuição para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo município, com reflexos diretos na qualidade de vida.

O objetivo deste trabalho é calcular o índice de esforço fiscal (IEF) para os municípios do estado do Ceará durante os anos de 2008 a 2016 no tocante à arrecadação do IPTU.

O estudo apresentado busca um exercício de estimação de diferentes capacidades de arrecadação de IPTU, por meio dos componentes próprios de cada entidade municipal. Procura mostrar características do desempenho fiscal dos municípios do estado do Ceará, identificando as variáveis determinantes da capacidade arrecadatória desses entes federativos, gerando indicadores de eficiência para cada uma das observações em análise.

A investigação pretende ainda responder como se comportam os municípios na exploração do IPTU, considerando suas complexidades e características individuais, permitindo a comparação e criação de um *ranking*.

Este trabalho traz um referencial teórico que aborda os aspectos gerais do IPTU à luz da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 e a importância desse tributo na composição da receita tributária, bem como apresenta as dificuldades encontradas nas administrações municipais em implementar a gestão desse imposto.

Na seção de metodologia é descrito o modelo de fronteira estocástica, sendo demonstrado como se deu a estimação da fronteira de produção, a especificação dos modelos e a descrição das fontes de dados.

Na seção de resultados são feitas as demonstrações dos resultados obtidos, seguida das considerações finais da pesquisa.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Para construção das abordagens, nesta seção, foram consolidadas as referências contidas na CF de 1988, no Código Tributário Nacional (CTN) – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 –, e no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, que contribuíram com as informações e os dados necessários para atingir os fins aqui propostos.

### **2.1 Aspectos gerais do IPTU**

O IPTU é um imposto de caráter recorrente, que incide sobre a propriedade, posse ou domínio útil de bens imóveis urbanos, e é baseado no valor do imóvel. Salvo em situações extraordinárias, a finalidade do IPTU é a obtenção de recursos financeiros para o custeio das despesas públicas municipais.

A cobrança do IPTU está regulamentada de maneira genérica, através do artigo 156 da CF de 1988 e do artigo 32 do CTN, tendo por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado em zona urbana do município.

A definição de zona urbana está contida no CTN, que considera, para fins tributários, aquela área que seja assistida por ao menos dois dos cinco seguintes serviços de melhorias: abastecimento de água, pavimentação, esgoto, iluminação pública e escola, ou posto de saúde, há pelo menos três quilômetros de distância do imóvel em questão.

## 2.2 A importância do IPTU na Receita Tributária Municipal

O IPTU possui duas funções primordiais: a fiscal, constituindo-se como fonte de renda para o município, quando bem administrado, e social, sendo instrumento significativo para a implementação de políticas urbanas e sociais, contribuindo para melhorar a qualidade de vida da população dos municípios.

A arrecadação efetiva do IPTU é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cujo artigo 11 determina que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional dos entes são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

A despeito dessas obrigações legais, segundo o trabalho da Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumento do Estatuto da Cidade (DE CESARE; FERNANDES; CAVALCANTI, 2015), o IPTU representou apenas 0,48% do produto interno bruto (PIB) (cf. Afonso, Araujo e Nóbrega, 2014), enquanto a carga tributária brasileira superou 37% do indicador. Ainda nessa publicação, de acordo com a Secretaria de Tesouro Nacional, a arrecadação desse imposto *per capita* anual foi inferior a R\$ 10,00 em 51% dos municípios pesquisados.

## 2.3 Problemas na gestão do IPTU

A ausência de melhor infraestrutura de recursos, humanos ou materiais, cria obstáculos técnicos e institucionais, e geram dificuldades para

que as administrações municipais exerçam controle mais efetivo no lançamento e arrecadação do IPTU.

Segundo Fonseca, Lobo e Garcia (2017), a gestão tributária municipal tem experimentado dificuldades de diversas naturezas, incluindo, entre tantas outras, as que afetam a capacidade de arrecadação de impostos e o envolvimento da população na definição da política orçamentária para o município.

A obediência às boas práticas no que tange à correta gestão do IPTU está restrita a alguns poucos municípios, esses possuem corpo técnico especializado na área, orçamento, equipamentos de informática (parque de máquinas e *softwares*), e assessoria técnico/jurídica facilitando o controle e a manutenção constante dos cadastros imobiliários, dos contribuintes, dos lançamentos e do acompanhamento da arrecadação.

A manutenção desses cadastros deve ser atividade de caráter contínuo, pois as cidades modificam-se a cada instante, por outro lado essa é uma prática que requer recursos financeiros. Uma estratégia para minimizar esses custos poderia ser a integração dos municípios por meio da formalização de convênios de cooperação com concessionárias de serviços públicos, redes de ensino, polícia, bombeiros, agências e órgãos relacionados à produção de habitação ou sua regularização.

#### 2.4 Índice de esforço fiscal (IEF)

O termo “esforço fiscal” refere-se às políticas, às práticas e aos procedimentos técnico/administrativos, instituídos na dinâmica das administrações públicas municipais, com vistas a estimular a capacidade de arrecadação de tributos, é a medida que atrai o esforço empreendido para se arrecadar toda a receita disponível e possível em sua base tributária. O IEF serve para quantificar e qualificar a gestão fiscal. A avaliação do esforço fiscal permite estimar a capacidade de arrecadação que os municípios podem obter, influenciando seu potencial tributário. Outro conceito

relacionado ao esforço fiscal corresponde ao grau que as administrações fazem uso de suas diferentes capacidades de arrecadação.

Sobre o conceito de capacidade tributária potencial, Reis e Blanco (1996, p. 11) definem que potencial de arrecadação é “o máximo de arrecadação que se pode obter de sua base tributária dada a estrutura vigente em um dado momento do tempo”, ou seja, a arrecadação possível respeitando-se as características socioeconômicas, as culturais e os níveis de desenvolvimento.

Pereira (2009) defende que o IEF é o confronto entre o nível de fiscalidade efetivo e o potencial, caso a fiscalidade efetiva seja maior que a potencial, significa que é exigido um esforço fiscal maior que aquele que população poderia suportar, e na situação contrária, a capacidade tributária está a ser subutilizada. Devem ser levadas em conta, nessa comparação, as provisões de bens e serviços públicos que os entes ofertam em função dos tributos arrecadados.

No estudo elaborado por Menezes (2013), o Brasil possui o segundo maior IEF em uma análise realizada com alguns países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O IEF pode também servir como ferramenta para implementação de políticas públicas que auxiliem as administrações municipais no sentido de prover melhoria nas suas estruturas de cobrança e acompanhamento da gestão fiscal.

Siqueira (2014) analisa as questões referentes ao IEF dos municípios pernambucanos no período de 2000 a 2009, através do modelo de fronteira de produção estocástica. Nesse estudo verificou-se uma enorme distância entre os índices dos municípios, atribuídos a um componente geográfico, pois, em geral, os municípios mais distantes da região metropolitana de Recife apresentaram menores índices. Foi verificado também que os municípios que receberam maior volume de transferências federais possuem menor IEF.

Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004), avaliaram o esforço

fiscal empregado pelas administrações estaduais entre os anos de 1985 a 1999. Os fatores considerados nesse estudo são particulares de cada estado, como PIB, renda *per capita*, estrutura tributária e canais de comunicação. Os resultados indicam uma evolução do esforço fiscal no período mencionado.

Lopes, Novaes e Vieira Lopes (2017) analisam o potencial e o esforço do município de Vitória da Conquista no desempenho da arrecadação do IPTU, considerando a hipótese de que o fraco desempenho em relação ao IPTU decorre do ônus político da cobrança desse tipo de tributo e da importância das transferências intergovernamentais no conjunto das receitas da prefeitura.

Em relação aos municípios mineiros, destaca-se o trabalho de Ribeiro e Shikida (2000), o resultado do estudo apontou que as transferências intergovernamentais podem gerar um efeito perverso e indesejado, por desestimular o esforço de arrecadação dos tributos de competência dos municípios.

Orair e Albuquerque (2017, p. 5) apresentam “um exercício de estimação de uma função de arrecadação do IPTU pela técnica de fronteira estocástica, com dados em painel para os municípios brasileiros no período 2002-2014”, entre outras variáveis utilizadas nessas estimações estão: IPTU, PIB, população, PIB *per capita*, região. Essas variáveis também foram consideradas no estudo que apresento.

Outros estudos já utilizaram o modelo, como o de Keng e Li (2010), que analisa a produção e os cuidados de saúde mundiais, medindo e comparando a eficiência da produção de saúde em vários países ao longo do tempo.

Bos, van Lamoen e Sanders (2011) estimaram o efeito dos regressores associado à pesquisa e desenvolvimento na capacidade de inovar em uma amostra de empresas holandesas.

Franco e Leoncini (2013) mediram a capacidade de inovar da China, a partir de um modelo de fronteira estocástica.

Franco, Pieri e Venturini (2016), analisaram a eficiência, ao inovar, a partir de um modelo de fronteira de produção de conhecimento para países industrializados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Para o caso do estado do Ceará não há trabalhos similares, este estudo é inédito, utiliza uma metodologia não aplicada para os municípios cearenses e encaixa-se na pesquisa acadêmica com relação a outras publicações de municípios e estados brasileiros.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Foram tratadas as informações coletadas dos 184 municípios do estado do Ceará entre os anos de 2008 a 2016, sendo utilizado o modelo de fronteira estocástica para cálculo do IEF.

Aplicando o modelo econométrico desenvolvido e utilizando o *software* estatístico Stata, versão 15.1, chegou-se ao resultado para a massa de dados considerada.

#### **3.1 Modelos de fronteira de produção estocástica**

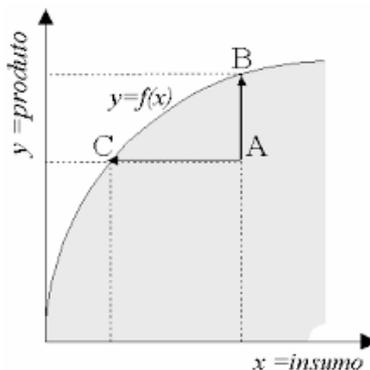
Esse modelo foi proposto independentemente por Aigner, Lovell e Schmidt (1977) e por Meeusen e Vand den Broeck (1977). Esses trabalhos presumiram que cada unidade básica considerada detém uma função paramétrica entre as entradas (insumos) e as saídas (produtos) da função de produção, sendo por meio dessa função determinada a fronteira de eficiência. Posteriormente, surgiram revisões desse modelo nos trabalhos de Førsund, Lovell e Schmidt (1980); Schmidt e Lin (1984); Bauer (1990); Battese e Coelli (1992).

### 3.1.1 Considerações gerais

O cálculo do IEF, para os municípios do estado do Ceará, foi realizado por meio da função de produção de fronteira, tendo por objetivo principal desse modelo a estimação de uma função de produção, dada a junção de seus insumos destinados à produção de bens e/ou serviços, a qual apresenta a relação que há entre os insumos do processo e o produto resultante.

Assim, pode-se obter a máxima produção empregando-se uma determinada combinação eficiente de fatores. Por meio desse tipo de análise, pode-se descrever a produtividade e a eficiência técnica de um determinado sistema de produção de algum bem ou serviço (produto). Assim, quanto mais próximo da fronteira estiver um produtor, maior será sua eficiência técnica. O Gráfico 1 ajuda na compreensão do citado modelo.

Gráfico 1: Modelo de Fronteira Estocástica



Fonte: Varian (1999).

Observando o gráfico, constatamos que qualquer ponto  $(x,y)$  abaixo da curva indica uma maneira viável de transformar uma quantidade “x” de insumos em uma quantidade “y” de produto/serviço, e todo ponto

localizado ao longo da curva de fronteira é caracterizado como máxima eficiência técnica; os demais pontos do interior da curva são considerados factíveis, mas tecnicamente ineficientes.

### 3.1.2 Estimando a fronteira de produção

O modelo básico de fronteira estocástica com dados em painel pode ser descrito da seguinte forma:

$$y_{it} = f(x_{it}, \beta) + v_{it} - u_{it}, v_{it} \sim N(0, \delta_v^2)$$

$$u_{it} \sim hN(\mu, \delta_u^2)$$

Na qual:

$y_{it}$	corresponde ao logaritmo do produto a para firma $i$ , para $i=1,2,\dots,N$ ; e $t$ para $t=1,2,\dots,T$ ;
$N(0, \delta_v^2)$	denota a distribuição normal com média zero e variância;
$f(x_{it})$	representa a função de produção logaritimizada;
$\beta$	um vetor de coeficientes;
$v_{it}$	captura o erro de medida (simétrica) – distribuição;
$u_{it}$	responsável pela ineficiência técnica.

As variáveis utilizadas neste estudo foram:

a) Insumos (entradas): receitas de IPTU, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e outras receitas, PIB, Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), número de alfabetizados, número de pessoas ocupadas, salário médio, número de servidores municipais, população, macrorregião, para cada um dos municípios analisados.

b) Resultados (saídas): receita de IPTU/receita total.

Uma vez encontrado  $u$ , o IEF, definido com  $e$ , representa a eficiência técnica da gestão municipal em arrecadar IPTU.

### 3.2 Especificação dos modelos

A coleta dos dados para este trabalho abrangeu o período de 2008 a 2016 para os 184 municípios do estado do Ceará, considerando que cada municipalidade representa uma unidade produtiva.

Como variáveis explicativas são utilizados o PIB de cada município (importante para identificar se a dinâmica econômica contribui para a arrecadação fiscal), a população (espera-se que quanto maior o tamanho da população, maior seja o produto da arrecadação fiscal), a cota do FPM (utilizada para captar o efeito das transferências da união para os municípios e útil para identificar se os municípios que recebem uma maior cota possuem incentivos a arrecadar menos, o que poderia indicar a existência do efeito “preguiça fiscal”).

Para verificar se os processos eleitorais possuem alguma importância na arrecadação municipal, foram incluídas duas variáveis eleitorais: uma que capta a ocorrência de eleições municipais e outra que capta as eleições estaduais, assumindo o valor 1 em anos eleitorais e o valor 0 em anos não eleitorais. Além disso, buscando encontrar diferenças regionais

na arrecadação, incluiu-se a variável fator que identifica características socioeconômicas, geoambientais e culturais dos municípios dentro do estado (nu\_macro\_regiao – nome da variável utilizada pelo software Stata). No Quadro 1 segue a classificação das macrorregiões do estado do Ceará:

Quadro 1: Macrorregiões administrativas do estado do Ceará

Nº macrorregião	Descrição da macrorregião
1	Cariri
2	Centro Sul
3	Grande Fortaleza
4	Litoral Leste
5	Litoral Norte
6	Litoral Oeste Vale do Curu
7	Maciço de Baturité
8	Serra da Ibiapaba
9	Sertão Central
10	Sertão de Canindé
11	Sertão de Sobral
12	Sertão de Crateús
13	Sertão dos Inhamuns
14	Vale do Jaguaribe

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece, 2015).

### 3.2.1 Descrição da base de dados

Os dados referentes às receitas de IPTU, FPM, outras receitas, e número de servidores (efetivos, comissionados e terceirizados) foram obtidos em consultas ao banco de dados do Sistema de Informações Municipais (SIM), do Tribunal de Contas do estado do Ceará, ressaltando-se que esses dados são informados pelos próprios municípios através do envio das prestações de contas mensais e publicados no Portal da Transparência dos Municípios, podendo ser acessados no Portal da Transparência do TCE.

Quanto à população e ao PIB, os números foram coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de pesquisa junto ao site do órgão. Está medido em R\$ 1.000,00 o PIB *per capita*, que corresponde à divisão do PIB pela população. Para o ano de 2010, a população corresponde ao censo demográfico daquele ano, para os demais, os números retratam uma estimativa populacional.

Os IDM foram coletados por meio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). Esse índice retrata, de forma geral, os níveis de desenvolvimento, incorporando aspectos geográficos, econômicos e sociais dos municípios. Não foram encontradas as publicações relativas aos anos de 2009, 2011, 2013 e 2015.

O número de alfabetizados para os municípios foi obtido por meio de levantamento elaborado pelo Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab), do Ministério da Saúde, os dados podem ser acessados on-line (ADULTO..., 2013).

Os anos 2010 e 2013 do município de Apuiarés não foram localizados, assim como os municípios de Ararendá e Icó não foram encontrados em nenhum dos anos.

Os valores de renda média, medidos em reais, foram encontrados no Cadastro Central de Empresas (Cempre). Esse cadastro é formado por empresas, e outras organizações, formalmente registradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). A atualização dos dados é feita anualmente a partir das pesquisas econômicas anuais do IBGE nas áreas de indústria, comércio, construção e serviços, e de registros administrativos como da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). As informações disponíveis referem-se a empresas que estavam ativas no cadastro, no ano de referência. O município de Icó não foi localizado, e os municípios: Guaraciaba, anos 2009, 2010 e 2011; Reriutaba, ano 2010; e Tamboril, de 2013 a 2016, também não foram encontrados; os dados podem ser visualizados on-line (RENDA..., [20--]).

Quanto ao número de pessoas ocupadas, os dados também foram coletados junto ao Cempre e a atualização segue a realizada com relação à renda média mensal. O município de Icó não foi localizado em nenhum dos anos pesquisados, e para os anos de 2013 a 2016 não foram encontrados dados para nenhum dos municípios observados.

Como tratamento à heterogeneidade das informações foi estabelecida uma relação da receita do IPTU em comparação com a receita total para cada um dos municípios tratados.

### 3.2.2 Modelo econométrico resultante

Após a prospecção dos dados, chegou-se ao modelo econométrico descrito a seguir, que representa a arrecadação do IPTU. As demais variáveis da base de dados foram testadas nos modelos, mas não se mostraram importantes para explicar o fenômeno estudado.

$$\ln \text{iptu/rec} = \beta_0 + \beta_1 * \text{macrorregião} + \beta_2 * \text{fpm\_pibpercapita} + \beta_3 * \text{eleicaomunicipal} * \ln \text{servidores} + \beta_4 * \ln \text{pibpercapita}$$

Na qual:

iptu/rec	corresponde a razão IPTU/receita total;
macrorregião	número da macrorregião que se situa o município;
fpm	valor de fpm recebido;
pibpercapita	pib percapita (PIB/população) do município;
eleicaomunicipal	variável dummy para anos com eleições=1 ou para anos sem eleições=0;
servidores	número de servidores do município (efetivos, comissionados e terceirizados);
eleicaomunicipal*	lnservidores é a interação entre eleição e número de servidores;
$\beta$	representam os coeficientes da regressão.

## 4 RESULTADOS

A análise geral dos resultados obtidos por meio desta pesquisa será demonstrada nesta parte do trabalho e os resultados estão diretamente relacionados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Resultado do modelo econométrico desenvolvido

<b>lniptu_receita</b>	<b>Coef.</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>z</b>	<b>P&gt; z </b>	<b>[95% Conf.</b>	<b>Interval]</b>
<b>nu_macro_regiao</b>						
2	.304823	.3656634	0.83	0.404	-.4118641	1.02151
3	1.0059	.347633	2.89	0.004	.3245521	1.687248
4	.9580334	.4926681	1.94	0.052	-.0075784	1.923645
5	.2137405	.3645005	0.59	0.558	-.5006674	.9281483
6	-.5885727	.3755296	-1.57	0.117	-1.324597	.1474518
7	-.0081413	.3651217	-0.02	0.982	-.7237667	.7074841
8	.3686192	.4225396	0.87	0.383	-.4595432	1.196782
9	.0704516	.3652263	0.19	0.847	-.6453787	.7862819
10	.1254482	.4910812	0.26	0.798	-.8370533	1.08795
11	1272932	.329572	0.39	0.699	-.518656	.7732424
12	.4420976	.3663377	1.21	0.228	-.2759111	1.160106
13	.3238519	.5301068	0.61	0.541	-.7151383	1.362842
14	.4696577	.3489432	1.35	0.178	-.2142584	1.153574
<b>fpm_pc</b>	-.0004432	.0001491	-2.97	0.003	-.0007354	-.000151
<b>st_eleicao_municipal#c.inservidoretotal_mil_hab</b>						
0	-.1343948	.0664672	-2.02	0.043	-.2646681	-.0041214
1	-.1763446	.0679982	-2.59	0.010	-.3096186	-.0430706
<b>lnpib_pc</b>	.5620328	.1070365	5.25	0.000	.3522451	.7718205
<b>_cons</b>	-8.4234	1.393233	-6.05	0.000	-11.15409	-5.692714
<b>/um</b>	3.353918	1.022048	3.28	0.001	1.35074	5.357095
<b>/nsigma2</b>	.6936959	.0704285	9.85	0.000	.5556587	.8317332
<b>/lgamma</b>	.1918662	.1354298	1.42	0.157	-.0735713	.4573038
<b>sigma2</b>	2.001098	.1409343			1.743089	2.297297
<b>gamma</b>	.54782	.0335478			.4816155	.6123744
<b>sigma_u2</b>	1.096241	.1394846			.8228564	1.369626
<b>sigma_v2</b>	.9048565	.0338943			.8384249	.9712882

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Dos resultados apresentados, constata-se que os coeficientes são significativos a 5%, menos das macrorregiões 2, e 5 a 14, que não diferem

significativamente da região 1 (*baseline*).

A variável “fpm\_pc” tem coeficiente negativo, o que aponta para um desincentivo do município em buscar arrecadação própria, com os consequentes desgastes junto aos seus contribuintes, quando há outra fonte de recursos (FPM) municipais sem esse desgaste.

Observa-se, também, analisando a variável “st\_eleicao\_municipal#c.inservidorestotal\_mil\_hab”, que em anos de eleição municipal (variável=1) há menor arrecadação do IPTU quando comparado aos anos sem eleição. Tal constatação aponta no sentido de uma tentativa da gestão municipal em arrefecer o *animus* arrecadador em anos de eleição municipal, como forma de tornar o ambiente eleitoral mais favorável ao candidato da situação e não promover o desgaste político.

Por fim, constata-se, também, pelos resultados acima, que a arrecadação de IPTU cresce com o PIB *per capita* do município, evidenciando o sentimento de que quanto mais rico o município, mais valorizados os imóveis na sua jurisdição, mais ampla e destacada é sua base tributável e, conseqüentemente, a arrecadação do tributo.

Na Tabela 2 são mostrados os resultados do *ranking* de esforço fiscal.

Tabela 2: *Ranking* do IEF

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Relação IPTU/receita total</b>	<b>Índice de Esforço Fiscal (IEF)</b>	<b>Posição no ranking</b>
Aquiraz	0,0867	0,6143	1
Fortaleza	0,0632	0,4278	2
Jijoca de Jericoacoara	0,0065	0,4017	3
Guaramiranga	0,0121	0,3835	4
Juazeiro do Norte	0,0143	0,3407	5
Beberibe	0,0121	0,2741	6
Quixadá	0,0064	0,2465	7
Sobral	0,0116	0,2345	8
Tauá	0,0086	0,2329	9
Iguatu	0,0104	0,2318	10
Eusébio	0,0415	0,2300	11
Crato	0,0050	0,2224	12
Várzea Alegre	0,0030	0,1795	13
Crateús	0,0068	0,1721	14
Caucaia	0,0104	0,1498	15
Cariré	0,0024	0,1477	16
Boa Viagem	0,0021	0,1459	17
Baturité	0,0031	0,1438	18
Camocim	0,0022	0,1388	19
Canindé	0,0025	0,1377	20
Santa Quitéria	0,0045	0,1236	21
Jaguaribe	0,0048	0,1215	22
Milagres	0,0018	0,1201	23
Quixeramobim	0,0038	0,1193	24
Viçosa do Ceará	0,0030	0,1191	25
Groaíras	0,0013	0,1112	26
Aracati	0,0069	0,1085	27
Acopiara	0,0020	0,0959	28
Aracoiaba	0,0021	0,0942	29
Russas	0,0033	0,0900	30
Mucambo	0,0007	0,0895	31
Itapipoca	0,0016	0,0890	32
Altaneira	0,0027	0,0885	33
Maracanau	0,0112	0,0868	34
Dep. Irapuan Pinheiro	0,0022	0,0846	35
Cedro	0,0015	0,0835	36
Pacoti	0,0015	0,0823	37

Tabela 2: *Ranking* do IEF (continuação)

Nova Russas	0,0021	0,0798	38
Iracema	0,0014	0,0777	39
Acarauá	0,0013	0,0750	40
Fortim	0,0034	0,0745	41
Varjota	0,0041	0,0737	42
Farias Brito	0,0008	0,0734	43
Ubajara	0,0012	0,0733	44
Orós	0,0009	0,0731	45
Itapagé	0,0010	0,0723	46
Itaitinga	0,0123	0,0712	47
Madalena	0,0007	0,0686	48
Pedra Branca	0,0005	0,0678	49
Brejo Santo	0,0010	0,0648	50
Ocara	0,0016	0,0647	51
General Sampaio	0,0002	0,0645	52
Pentecoste	0,0007	0,0639	53
Araripe	0,0004	0,0635	54
Mombaça	0,0007	0,0606	55
Cascavel	0,0060	0,0601	56
Monsenhor Tabosa	0,0025	0,0568	57
Jucás	0,0015	0,0564	58
Tianguá	0,0010	0,0534	59
Forquilha	0,0008	0,0507	60
Paracuru	0,0018	0,0496	61
Itapiúna	0,0006	0,0494	62
Jaguaribara	0,0025	0,0484	63
Santana do Acarauá	0,0004	0,0479	64
Ibicuitinga	0,0012	0,0478	65
Frecheirinha	0,0005	0,0474	66
Nova Olinda	0,0005	0,0471	67
Limoeiro do Norte	0,0011	0,0463	68
Palhano	0,0018	0,0463	69
Cruz	0,0010	0,0457	70
Banabuiú	0,0011	0,0449	71
Amontada	0,0000	0,0440	72
Miraima	0,0000	0,0437	73
Catarina	0,0004	0,0432	74
Independência	0,0003	0,0432	75
Arneiroz	0,0007	0,0416	76
Catunda	0,0005	0,0413	77
Barreira	0,0004	0,0409	78
Jardim	0,0007	0,0408	79

Tabela 2: *Ranking* do IEF (continuação)

Pereiro	0,0004	0,0401	80
Jaguaretama	0,0007	0,0400	81
São João do Jaguaribe	0,0008	0,0400	82
Penaforte	0,0004	0,0380	83
Barbalha	0,0005	0,0378	84
Maranguape	0,0018	0,0377	85
Quiterianópolis	0,0003	0,0375	86
Arco	0,0007	0,0370	87
Uburetama	0,0007	0,0366	88
Croata	0,0008	0,0366	89
Redenção	0,0007	0,0360	90
Campos Sales	0,0015	0,0358	91
Tabuleiro do Norte	0,0009	0,0351	92
Uruoca	0,0005	0,0351	93
Graça	0,0004	0,0343	94
Irauçuba	0,0004	0,0343	95
Ipueiras	0,0011	0,0335	96
Bela Cruz	0,0004	0,0333	97
Granja	0,0012	0,0332	98
Aurora	0,0003	0,0330	99
Morada Nova	0,0008	0,0316	100
Morrinhos	0,0004	0,0311	101
Caririçu	0,0001	0,0311	102
Martinópolis	0,0000	0,0310	103
Apuiarés	0,0004	0,0304	104
Ipaumirim	0,0003	0,0303	105
Milha	0,0002	0,0302	106
Mauriti	0,0002	0,0298	107
Tamboril	0,0007	0,0297	108
São Benedito	0,0006	0,0293	109
Quixeré	0,0005	0,0290	110
Senador Sa	0,0001	0,0283	111
Ipu	0,0000	0,0281	112
Ipaporanga	0,0006	0,0274	113
Assaré	0,0003	0,0269	114
Guaraciaba do Norte	0,0009	0,0245	115
Jati	0,0000	0,0244	116
Senador Pompeu	0,0000	0,0240	117
Pindoretama	0,0014	0,0237	118
Moraújo	0,0002	0,0233	119
Porteiras	0,0001	0,0232	120
Cariús	0,0003	0,0226	121

Tabela 2: *Ranking* do IEF (continuação)

Meruoca	0,0003	0,0222	122
Ibiapina	0,0004	0,0221	123
Abaiara	0,0001	0,0220	124
São Gonçalo do Amarante	0,0011	0,0218	125
Icó	0,0001	0,0216	126
Lavras da mangabeira	0,0003	0,0214	127
Pacujá	0,0001	0,0198	128
Pacatuba	0,0024	0,0197	129
Missão Velha	0,0003	0,0196	130
Horizonte	0,0024	0,0196	131
Umirim	0,0001	0,0196	132
Pires Ferreira	0,0002	0,0194	133
Alcântaras	0,0000	0,0194	134
Salitre	0,0005	0,0192	135
Chorozinho	0,0000	0,0188	136
Ararendá	0,0003	0,0187	137
Novo Oriente	0,0012	0,0183	138
Paramoti	0,0004	0,0180	139
Baixio	0,0005	0,0180	140
Ibaretama	0,0001	0,0177	141
Santana do Cariri	0,0002	0,0171	142
Quixelô	0,0003	0,0165	143
Itatira	0,0002	0,0164	144
Massape	0,0002	0,0162	145
Acarape	0,0010	0,0158	146
Carnaubal	0,0004	0,0155	147
Piquet Carneiro	0,0008	0,0152	148
Pacajus	0,0020	0,0152	149
Antonina do Norte	0,0009	0,0145	150
Aiuaba	0,0001	0,0143	151
Saboeiro	0,0001	0,0142	152
Icapuí	0,0005	0,0140	153
Itarema	0,0001	0,0138	154
Alto Santo	0,0001	0,0137	155
Mulungu	0,0009	0,0133	156
Guaiuba	0,0002	0,0132	157
Parambu	0,0001	0,0126	158
Tejuçuoca	0,0000	0,0125	159
Tururu	0,0000	0,0121	160
Coreaú	0,0000	0,0121	161
Capistrano	0,0001	0,0118	162
Umari	0,0001	0,0104	163

Tabela 2: *Ranking* do IEF (continuação)

Barroquinha	0,0001	0,0102	164
Aratuba	0,0000	0,0100	165
Granjeiro	0,0005	0,0095	166
Solonópole	0,0002	0,0093	167
Poranga	0,0000	0,0090	168
Tarrafas	0,0000	0,0083	169
Paraipaba	0,0000	0,0073	170
Jaguaruana	0,0002	0,0070	171
Reriutaba	0,0000	0,0066	172
Potiretama	0,0001	0,0066	173
Caridade	0,0001	0,0059	174
Chaval	0,0000	0,0057	175
Choro	0,0003	0,0053	176
Trairi	0,0017	0,0051	177
Palmácia	0,0000	0,0043	178
São Luís do Curu	0,0000	0,0018	179
Hidrolândia	0,0004	,	.
Potengi	0,0000	,	.
Itaíçaba	0,0010	,	.
Ererê	0,0000	,	.
Barro	0,0000	,	.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Os resultados demonstram que apenas três municípios (Aquiraz, Fortaleza e Jijoca de Jericoacoara), ou seja, 1,63% dos municípios, apresentam IEF acima de 40%. Essa constatação sugere esforço menor, mas necessário, dessas administrações para melhoria da eficiência.

O município de Aquiraz (1º no *ranking*) apresenta um índice de 0,6143, o que significa afirmar que esse município utiliza 61% da sua capacidade de arrecadação, ou seja, ainda possui uma margem de 39% de crescimento, a despeito de ter apresentado apenas pouco mais de 8% de participação do IPTU em relação ao total de receitas arrecadadas. Nesse município, a educação fiscal é uma prática que vem se fortalecendo no cotidiano dos cidadãos, na qual são desenvolvidas políticas de estímulo

e esclarecimento sobre a correta aplicação dos recursos públicos e a importância do papel fiscalizador que todos devem exercer na arrecadação e destinação dos tributos.

Na 6ª edição, no ano de 2017, do Prêmio Nacional de Educação Fiscal, entre 160 projetos de todo o Brasil, Aquiraz ficou entre os doze finalistas. Esse evento é promovido pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), em parceria com a Escola de Administração Fazendária (Esaf) e com o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), e tem por objetivo valorizar as melhores práticas de educação fiscal no país; os detalhes desse evento estão disponíveis on-line (PRÊMIO..., 2017).

Fortaleza, capital do estado, com toda sua acentuada dinâmica econômica, apresentou IEF de 0,4278, obtendo o 2º lugar no *ranking*, a margem de crescimento (58%) aponta para a necessidade de políticas que visem ao incremento de receita e à melhoria da eficiência técnica, não obstante esse município possuir em sua estrutura organizacional uma Célula de Educação Fiscal, amparada por meio da Lei Municipal nº 9825/11.

O Programa de Educação Fiscal do Município de Fortaleza (PE-F-M) é responsável pela gestão e execução de projetos que visem a estimular, no âmbito municipal, o exercício da cidadania e permitir melhor entendimento sobre a função socioeconômica dos tributos, tornando harmoniosa a relação entre o governo municipal e seus habitantes. Cabe observar que a participação do IPTU em relação ao total de receitas é de pouco mais de 6%, ainda menor que Aquiraz.

Analisando a posição do município de Jijoca de Jericoacora (3º melhor índice), avaliamos que esse fenômeno pode se justificar pela exploração imobiliária daquele município, haja vista enormes atrativos turísticos presentes, incentivando novos empreendimentos e, em consequência, agregando ainda mais valor venal aos imóveis existentes, além do fato dos proprietários dos imóveis (pelo menos os de maior valor venal) não residirem no município e não terem estabelecido nenhuma relação de pro-

ximidade com os gestores (prefeitos/secretários), mitigando, nesses casos, o desgaste político advindo da cobrança.

Os 24 municípios, ou seja, 13% deles, apresentam índice de esforço entre 10% e 40%, o que indica a necessidade de políticas voltadas à melhoria de competências para incremento de receita.

O restante dos municípios, apresentam esforço fiscal sofrível, o que leva à constatação de que a capacidade de arrecadação não está sendo devidamente explorada e precisa muito ser aprimorada.

Entre os dez municípios que têm populações maiores no estado (censo de 2010), pela ordem: Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato, Itapipoca, Maranguape, Iguatu e Quixadá; apenas Itapipoca (32°), Maracanaú (34°) e Maranguape (85°) não estão situados entre os vinte primeiros colocados no *ranking*. A população numerosa nesses municípios pode ser indicada como uma consequência do incremento de suas respectivas economias e maior circulação de oferta de bens e serviços.

Quanto aos dez melhores PIB *per capita* (2016), os municípios, pela ordem, foram: Eusébio, São Gonçalo do Amarante, Maracanaú, Aquiraz, Fortaleza, Sobral, Horizonte, Quixeré, Aracati e Caucaia; identificou-se dessa relação que São Gonçalo do Amarante, Maracanaú, Horizonte, Quixeré, Aracati e Caucaia não se posicionaram dentro da lista dos dez melhores no *ranking*, isso pode indicar certa falta de compromisso por parte dessas administrações na arrecadação do IPTU, considerando que o PIB *per capita* pode indicar outras formas de receitas que não sejam, prioritariamente, por meio desse imposto.

Por outro lado, dos vinte piores PIB *per capita* do estado, apenas cinco (Viçosa do Ceará, Miraíma, Catarina, Graça e Ipueiras) não estão abaixo da 100ª colocação, caracterizando que o esforço fiscal pode guardar relação diretamente proporcional com a produção de riquezas local (PIB ou PIB *per capita*).

Uma análise comparativa entre municípios com características econômicas semelhantes, como Sobral (8° no *ranking*) e Horizonte (131° no *ranking*), deixa espaço para novas avaliações e estudos, pois esses muni-

cípios estão, no tocante ao PIB *per capita*, posicionados em 6º e 7º lugar, respectivamente; apesar de possuírem PIB parecidos, Sobral demonstra ter mais vontade e compromisso com a arrecadação do IPTU, estando mais eficiente que Horizonte, que possivelmente apresenta-se mal ranqueado na eficiência de arrecadação por, em tratando-se de um importante polo industrial do estado, caracterizar-se como “cidade dormitório”, possuindo em média imóveis de menor valor venal (base de cálculo do IPTU).

Na parte inferior do *ranking*, os municípios de Paraipaba, Jaguaruana, Reriutaba, Potiretama, Caridade, Chaval, Choro, Trairi, Palmácia e São Luís de Curu apresentam índices muito próximos de zero, o que equivale a afirmar que esses entes precisam de medidas urgentes para fomentar uma dinâmica de arrecadação do IPTU, como revisão da planta genérica de valores de m<sup>2</sup> dos terrenos, revisão ou adequação da legislação tributária, criação de alíquotas progressivas e aprimoramento das formas de fiscalização.

Para os municípios de Hidrolândia, Potengi, Itaiçaba, Ererê e Barro não foram obtidas conclusões, haja vista inconsistências dos dados utilizados no modelo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de calcular o IEF para os municípios do estado do Ceará durante os anos de 2008 a 2016 no tocante à arrecadação do IPTU, este trabalho organizou uma base de dados montada a partir das bases oficiais, como as do IBGE, Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), e do Ipece para o período de 2008 a 2016, o que permitiu uma avaliação da situação fiscal desses municípios.

Através da estimação da fronteira estocástica de produção foi possível identificar, com maior rigor estatístico, fatores que influenciam a arrecadação do IPTU e, conseqüentemente, determinar o IEF.

Foi possível perceber, a partir de uma análise simplificada, que os municípios do estado do Ceará tendem a ser mais eficientes tanto quanto mais próximos estejam da região da Grande Fortaleza (salvo alguns casos), ou possuam maior população, ou maior PIB *per capita*. Há uma espécie de efeito demonstração pela proximidade com Fortaleza, onde a cobrança do IPTU já é política antiga e consolidada.

Outro resultado importante é a arrecadação tributária municipal apresentar mudanças em anos de eleições municipais, observando-se declínio na arrecadação; há de se observar, também, que um número maior de servidores municipais exerce influência negativa na eficiência, podendo levar à conclusão que não há uma correta gestão de recursos humanos, notadamente em anos de eleição.

No que se refere às transferências intergovernamentais, os dados resultantes da pesquisa demonstram acomodação e dependência dos municípios com relação às transferências constitucionais de outros níveis de governo.

A principal transferência do governo central para os municípios, o FPM, apresentou influência negativa no esforço fiscal dos municípios cearenses, havendo a necessidade de incentivar o crescimento da arrecadação do IPTU, por meio de gestão tributária mais efetiva, educação fiscal e cidadania, e a utilização, para efeitos de isenções, de critérios econômicos (quando o imóvel é explorado economicamente) e sociais (idade do contribuinte, proprietários de imóveis portadores de deficiências ou com dependentes com doenças graves), essas medidas poderiam permitir maior controle e justiça sobre a cobrança, e posteriormente ganho na arrecadação.

Diante dos achados, o objetivo proposto no estudo foi atendido, tendo em vista que estão revelados os indicadores de esforço fiscal para os municípios cearenses.

Por fim, este trabalho representa uma contribuição para pesquisas

e estudos futuros sobre o acompanhamento da arrecadação do IPTU nos municípios cearenses, ainda mais por se tratar de um tema extremamente relevante, essa pesquisa, de certo, poderá ser aprimorada, servindo como instrumento de apoio aos atuais gestores, aos órgãos de controle, e à sociedade em geral, que precisa ter conhecimento de como é tratada a gestão de tributos no seu município.

## REFERÊNCIAS

ADULTO alfabetizado: Veja número de pessoas acima de 15 anos alfabetizadas por cidade do Brasil. **DeepAsk**, [S.l.], 12 jul. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2FZ2cp3>. Acesso em: 30 jan. 2019.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2DHASOg>. Acesso em: 29 jan. 2019.

AIGNER, D., LOVELL, C. A. K., SCHMIDT, P. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. **Journal of Econometrics**, Amsterdam, v. 6, n. 1, p. 21-37, 1977.

BATTESE, G. E.; Coelli, T. J. Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to paddy farms in India. **Journal of Productivity Analysis**, New York, v. 3, n. 1-2, p. 153-169, 1992.

BAUER, P. W. Decomposing TFP in the presence of cost inefficiency, nonconstant returns to scale, and technological progress. **Journal of Productivity Analysis**, New York, v. 1, n. 4, p. 287-299, 1990.

BOS, J. W. B.; VAN LAMOEN, R. C. R.; SANDERS, M. W. J. L. Pro-

ducing innovations: determinants of innovativity and efficiency. **DEGIT Conference Papers**, Esbjerg, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 29 jan. 2019.

CARVALHO JÚNIOR., P. H. B. O IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1251, 2006.

DE CESARE, C. O cadastro como instrumento de política fiscal. In: ERBA, D. A.; OLIVEIRA, F.; LIMA JUNIOR, P. (Orgs.). **Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

DE CESARE, C; FERNANDES, C. E.; CAVALCANTI, C. B. (Orgs.). **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. v. 3. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumento do Estatuto da Cidade). Disponível em: <https://bit.ly/2UzrFZx>. Acesso em: 29 jan. 2019.

FONSECA, D. F.; LOBO, C.; GARCIA, R. A. Imposto Predial e Territorial Urbano: uma metodologia de ajuste tributário para Belo Horizonte/MG. **urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 513-526, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2UrRU3J>. Acesso em: 29 jan. 2019.

FØRSUND, F. R., Lovell, C. A. K.; Schmidt, P. A survey of frontier production functions and of their relationship to efficiency measurement. **Journal of Econometrics**, Amsterdam, v. 13, n. 1, p. 5-25, 1980.

FRANCO, C.; LEONCINI, R. Measuring China's innovative capacity: a stochastic frontier exercise. **Economics of Innovation and New Technology**, Abingdon, v. 22, n. 2, p. 199-217, 2013.

FRANCO, C.; PIERI, F.; VENTURINI, F. Product market regulation, knowledge frontier and efficiency. **Journal of Productivity Analysis**, New York, v. 45, n. 3, p. 299-315, 2016.

GIFFONI, F. P ; VILLELA, L. A. Tributação da renda e do patrimônio. **Textos para Discussão Interna**, Rio de Janeiro, n. 105, 1987. Disponível em: <http://bit.ly/2ROTVFI>. Acesso em: 4 fev. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Textos para Discussão**, Fortaleza, n. 111, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2ROTVFI>. Acesso em: 4 fev. 2019.

KENG, S. H.; LI, Y. Decomposition of total factor productivity in world health production: a stochastic frontier approach. **Applied Economics**, Abingdon, v. 42, n. 23, p. 3011-3021, 2010.

LOPES, R. P. M.; NOVAES, I. C.; VIEIRA LOPES, J. I. Esforço fiscal e ônus político nas cidades média; o desempenho de Vitória da Conquista na arrecadação do IPTU. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, ano 14, n. 23, p. 1-16, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Mli4MW>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MEEUSEN, W.; VAN DEN BROECK, J. Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error. **International Economic Review**, Hoboken, v. 18, n. 2, p. 435-444, 1977.

MENEZES, J. P. C. B. Reforma tributária: introdução do Iva no Brasil baseado no modelo português (europeu). **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 13, n 2, p. 145-166, 2013.

ORAIR, R. O.; ALBUQUERQUE, P. H. M. Capacidade de arrecadação do IPTU: estimação por fronteira estocástica com dados em painel. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 2309, 2017.

PEREIRA, M. H. F. **Fiscalidade**. Coimbra: Almedina, 2009.

PIANCASTELLI, M.; MIRANDA, R. B.; VASCONCELOS, J. R. Esforço fiscal dos estados brasileiros. **Texto para Discussão**, Brasília, n 1045, 2004.

PRÊMIO nacional de educação fiscal divulga os finalistas 2017. **Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais**, Brasília, 7 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2G9rujA>. Acesso em: 30 jan. 2019.

REIS, E. J.; BLANCO, F. A. Capacidade tributária dos estados brasileiros. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 404, 1996.

RENDA do trabalho: veja salário médio por cidade do Brasil – Pontalina, GO. **DeepAsk**, [S.l.], [20--]. Disponível em: <https://bit.ly/2G9cYIs>. Acesso em: 30 jan. 2019.

RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C. D. Existe trade-off entre receitas próprias e transferências? O caso dos municípios mineiros. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9., 2000, Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, 2000. p. 441-462.

SCHIMIDT, P.; LIN, T. F. Simple test of alternative specifications in stochastic frontier models. **Journal of Econometrics**, Amsterdam, v. 24, n. 3, p. 349-361, 1984.

SIQUEIRA, K. J. S. P. **Esforço fiscal dos municípios do estado do Pernambuco**: uma análise de fronteira estocástica. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

VARIAN, H. R. **Intermediate microeconomics**: a modern approach. New York: W. W. Norton e Company, 1999.

VILLELA, L. A. **A tributação subnacional, o imposto predial e os desafios para modernizá-lo**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA, 1., 2001. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2001.

## **Tomada de contas especial e cobrança executiva no âmbito do Tribunal de Contas da União 2013-2017**

Special accounts and making executive collection within the Tribunal de Contas da União 2013-2017

**Jeremias Pereira da Silva Arraes<sup>1</sup>**  
**Lucas Oliveira Gomes Ferreira<sup>2</sup>**  
**Oswaldo Paulo Moreno dos Reis<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

A Constituição Federal elenca uma série de competências específicas ao Tribunal de Contas da União. Dentre elas, merece destaque a de julgar as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. O processo de tomada de contas especial é um instrumento de notável importância à Corte de Contas, sobretudo para o cumprimento desse expresso mandamento constitucional. O artigo realizou o estudo acerca desse processo no âmbito do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de evidenciar o volume dos recursos financeiros inerentes às decisões de mérito, resultantes da imputação de débito ou cominação de multa no período de 2013 a 2017, com o devido destaque à eficácia de título executivo dessas mesmas deliberações, necessária à

---

1 Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (PPGP/UnB). Especialista em Auditoria Interna e Externa pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica da Universidade 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 contador da Fundação Universidade de Brasília (FUB). E-mail: jeremias@unb.br.

2 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB. Mestre pelo Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduado em Ciências Contábeis e Atuariais pela UnB. Professor assistente do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UnB. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). E-mail: lucasogf@gmail.com.

3 Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB. Graduado em Ciências Contábeis pela UnB. Tecnólogo em Gestão Financeira pelo Claretiano Rede de Educação. Atualmente, é técnico federal de controle externo do TCU. E-mail: oswaldopaulo@hotmail.com.

formalização do processo de cobrança executiva, quando couber. Os danos causados aos cofres públicos avocam vultuosas cifras da moeda nacional vigente e o princípio da ampla defesa, aplicado de forma exaustiva, não é suficiente para elidir a má gestão que se pode atestar, merecendo destaque as ações inovadoras em prol da eficiência e eficácia do controle externo e as recentes investidas por parte daqueles que insistem na contramão do controle. Por meio da análise dos dados, depreende-se que as informações levantadas retratam a importância dessas ferramentas processuais, oferecendo subsídios necessários para a formulação de novos estudos dirigidos aplicáveis à matéria, em prol do patrimônio público.

**Palavras-Chave:** Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Cobrança Executiva.

## ABSTRACT

The Federal Constitution sets forth a number of specific powers to the Court of Auditors. The judging of those accounts that give cause to loss, loss or other irregularity resulting in prejudice to the Exchequer. The process of making Special Accounts is an instrument of notable importance to the Court of Auditors, especially for compliance with this express constitutional commandment. The paper about this study process took place within the Court of Auditors, with the goal of highlighting the volume of financial resources inherent in decisions of merit resulting from the imputation of debt or making provision of penalty in the period 2013 to 2017, with all due attention to effectiveness of enforcement decisions, necessary for the formalization of the recovery procedure, when applicable. The damage caused to public coffers avocam large figures of the national currency and the principle of ample defense, applied exhaustively, it's not enough to erase the mismanagement which can attest, deserving highlight innovative actions in favour of efficiency and effectiveness of external control and the recent attacks by those who insist on the wrong side of the control. Through the analysis of the data, it appears that the information gathered portray the importance of these tools processais, offering subsi-

dies needed for formulating new directed studies applicable to the matter in the interests of public assets.

**Keywords:** Court of Audit of the Union. Making Special Accounts. Executive Collection.

Recebido:31-10-2018

Aprovado:13-12-2018

## 1 INTRODUÇÃO

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual cabe, entre outras competências exclusivas estabelecidas no dispositivo constitucional, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988, art. 71, inciso II).

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou dispositivos referentes à administração pública e ao servidor público, além de propor o controle das despesas e finanças públicas, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, conferiu nova redação ao parágrafo único do art. 70, prescrevendo que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, prestará contas ao TCU.

Ante a não prestação de contas por parte do responsável, deverá ser instaurado processo de tomada de contas especial (TCE), com vista

ao exame da regularidade da aplicação dos recursos. Sendo estes federais, cabe frisar que o julgamento dos processos de contas deve ser feito unicamente pelo TCU. Admite-se, ainda, a sua instauração por dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, por ocasião de desfalque ou desvio de bens, dinheiros ou valores públicos ou, ainda, pelo descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência.

Considerando tais incumbências legais, este artigo desenvolve um estudo a respeito do processo de tomada de contas especial no âmbito do TCU, enfatizando as causas que dão origem à instauração, à sua organização e à sua remessa ao tribunal para julgamento, com especial destaque ao volume dos recursos financeiros provenientes das decisões de mérito, que constituem as deliberações com vistas a buscar o devido ressarcimento ao erário, no período de 2013 a 2017.

Vale adiantar que a decisão definitiva do tribunal, por acórdão, nos casos de contas julgadas irregulares, constitui título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável. Na ocasião, também foi analisado no presente trabalho o processo de cobrança executiva (CBEX), formalizado no TCU quando não há a devida comprovação perante esse órgão de que o responsável recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe foi imputado e à multa cominada.

A pesquisa está estruturada em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda o conceito do processo de tomada de contas especial, suas características e a relação com a responsabilização na Administração Pública, por meio das consequências impostas aos gestores de recursos públicos. A terceira trata do processo de cobrança executiva e o seu tratamento perante o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). A quarta seção apresenta a metodologia da pesquisa realizada junto ao TCU e a quinta é atribuída à apresentação e análise dos

dados coletados. As considerações finais evidenciam o alcance dos objetivos traçados, sinalizando a importância desses dois processos à Corte de Contas e à toda sociedade brasileira, maior beneficiária dos recursos públicos, de modo a despertar reflexões para as futuras prestações de contas.

## 2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A administração pública utiliza diversas ferramentas de controle. Uma dessas ferramentas é a tomada de contas especial, instrumento legal, utilizado pela administração para apurar práticas lesivas aos cofres públicos.

Para o TCU, a tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado que possui rito próprio e visa apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, com apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento (BRASIL, 2012, art. 2o).

No conceito jurídico, Fernandes (2015, p. 33) ensina que o processo de tomada de contas especial “é um processo de natureza administrativa, de instauração excepcional, que visa apurar a responsabilidade por omissão ou irresponsabilidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”.

Acerca dos julgamentos oriundos desse processo em comento, Zymler (2015, p. 252) assinala que “o TCU emitirá juízo de mérito sobre tais contas, [...] julgando-as regulares, regulares com ressalva ou irregulares (art. 16 da Lei nº 8.443/1992). Inegavelmente, os princípios que garantem o *due process of law* têm, na hipótese, ampla aplicabilidade”. Convém esclarecer que, em tradução direta, o instituto do devido processo legal abarca o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa, entre outros ritos.

No que tange à sua instauração, deve-se considerar que tal procedi-

mento consiste em medida de exceção de natureza administrativa excepcional, sendo aplicada apenas em casos específicos. Portanto, a administração deve esgotar todas as medidas para elidir a irregularidade ensejadora da tomada de contas especial ou obter o ressarcimento do dano, antes de formalizar a sua instauração.

Para a instauração de processo de tomada de contas especial, existe um valor mínimo estabelecido e fixado em cada ano civil. Tal valor é estabelecido até a última sessão ordinária do Plenário da Corte e passa a vigorar no exercício subsequente. Conforme a última sessão ordinária do Plenário ocorrida em 06/12/2017, foi aprovado o piso de R\$ 100 mil.

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em seu art. 23, inciso III, alínea “a”, transcreve que, no caso de contas irregulares, a decisão definitiva formalizada por acórdão, quando publicada no *Diário Oficial da União*, constitui título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, caso não seja recolhida no prazo pelo responsável (BRASIL, 1992).

Tal prerrogativa de título executivo foi concedida pela Constituição Federal de 1988 ao dispor que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (BRASIL, 1988, art. 71, § 3º). Com isso, impende esclarecer que a sua natureza é extrajudicial por referir-se a um título exarado por ente diverso do Poder Judiciário.

Em se tratando de interposição de recursos formulados contra as deliberações do TCU, em decisão definitiva de processo de tomada de contas especial cabem embargos de declaração, recurso de reconsideração e recurso de revisão. À exceção deste último, os demais recursos suspendem os prazos para cumprimento do acórdão recorrido, desde que apresentados de modo tempestivo. Impende registrar que o relator do recurso apreciará a sua admissibilidade após o exame preliminar da unidade técnica. Entretanto, não se conhecerá de recurso da mesma espécie, exceto embargos de

declaração, pela parte ou pelo MPTCU, contra deliberação que apreciou o primeiro recurso interposto, conforme estabelecido no § 4º do art. 278 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) (BRASIL, 2015a).

### **3 COBRANÇA EXECUTIVA**

É de conhecimento do órgão de controle que há baixa recuperação de valores desviados ou desperdiçados por parte de gestores ou, ainda, quando da aplicação de pena pecuniária a esses agentes.

São exemplos dessa má gestão dos recursos públicos a realização de licitações viciadas, a prática de fraudes por entidades privadas ou outras ações que comprometam a boa e regular aplicação dos recursos públicos nas três esferas da administração, independentemente da forma como se pratica o ato lesivo ao erário (MOTTA, 2005).

A cobrança executiva corresponde ao procedimento para execução das decisões do TCU, via decisão judicial, mediante a instauração de ação própria, pelos legitimados processualmente para essa atribuição.

Se o agente condenado pelo Tribunal de Contas não pagar o valor, voluntariamente, e não for possível determinar o desconto nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, seguir-se-á a necessidade de executar judicialmente o acórdão, pois essas Cortes não dispõem de poder para fazer a execução forçada de suas deliberações. (FERNANDES, 2015, p. 538)

Tendo em vista essa possibilidade, ressalta o inciso II do art. 28 da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) (BRASIL, 1992) que, expirado o prazo para que o responsável efetue e comprove o recolhimento da dívida ao Tribunal, sem a manifestação desse agente, o Tribunal poderá autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do MPTCU. Atendendo a esse dispositivo legal, o processo de cobrança executiva será, então, formalizado no TCU e encaminhado à Advocacia-Geral da União (AGU), a quem

compete o ajuizamento da ação de execução.

Contudo, ainda assim, há baixa efetividade na busca dos valores desviados, pois o processo judicial de cobrança executiva é reconhecidamente lento, muito embora esteja a AGU empenhada, cada vez mais, na recuperação de tais valores (MOTTA, 2005).

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O propósito deste artigo consiste em levantar a quantidade de processos de tomada de contas especial apreciados pelo TCU, bem como a de processos de cobrança executiva formalizados, no período de 2013 a 2017, reportando o montante dos valores imbuídos em cada um desses processos, além de destacar as relações entre essas variáveis envolvidas. Desse modo, fica caracterizada a delimitação desse trabalho, restrito apenas a um órgão, pela razão dos dados aqui tratados serem inerentes ao TCU. No entanto, a lógica desenvolvida pode ser estendida às demais Cortes de Contas estaduais e municipais existentes, pois nessas há as mesmas classificações processuais de tomada de contas especial bem como de cobrança executiva para os mesmos fins.

Para Marconi e Lakatos (2017, p. 169), “a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. Assim, quanto ao método, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa. Qualitativa porque trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental voltada para os aspectos subjetivos, baseados em pontos de vista particulares de domínio científico, revisando as proposições de diversos autores. Quantitativa porque se utiliza de técnicas estatísticas, que quantificam os dados para estudo, permitindo a medição das relações entre variáveis de maneira numérica. De acordo

com Vergara (2005, p. 19), “procedimentos quantitativos e qualitativos, contudo, não são mutuamente excludentes. Podem ser utilizados de forma complementar”.

A coleta dos dados foi realizada por meio de pesquisa documental no relatório anual de atividades do TCU dos anos que compõe o último quinquênio, 2013 a 2017, os quais foram utilizados para a produção de informações advindas por meio de estatísticas descritivas, tais como porcentagem, média aritmética, mediana, variância e desvio padrão, de modo a evidenciar a eficiência e o compromisso desse órgão de controle externo em defesa dos recursos públicos.

Após a definição do tema proposto, não houve óbice para a coleta imediata dos dados pertinentes aos relatórios de 2013 a 2016, obtidos de forma impressa no Tribunal e disponíveis no endereço eletrônico <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. No entanto, para os dados relativos a 2017, foi necessário aguardar o encerramento do primeiro trimestre deste ano pois, conforme preceitua a LOTCU (BRASIL, 1992), o Tribunal deve encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Como se pode depreender, a entrega do relatório de um determinado ano ocorre no momento da entrega do primeiro relatório trimestral do ano subsequente para, então, ser disponibilizado ao público em geral.

Foram extraídos os valores relativos à quantidade de apreciações realizadas em processo de tomada de contas especial, além daqueles relacionados com as condenações em débito e multa, ano a ano. Também foram selecionados, com base na atuação do MPTCU, os valores das quantidades de processos de cobrança executiva formalizados, bem como do total dos valores abrangidos em tais processos, dados esses derivados das condenações próprias do processo de tomada de contas especial.

## 5 RESULTADO E DISCUSSÕES

Para um melhor entendimento da instauração do processo de tomada de contas especial no âmbito do TCU, distinguindo-o de outros como o de prestação de contas, tomada de contas, fiscalização, denúncia e representação, foi elaborado um fluxo desse processo, desde sua instauração até a formalização da cobrança executiva, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Fluxo de instauração de tomada de contas especial até a formalização de cobrança executiva



Fonte: Elaborado pelo autores (2018).

Por conseguinte, tendo como premissa as consultas realizadas nos mencionados relatórios anuais de atividades relativos ao último quinquênio, os quais registram os resultados decorrentes da atuação do TCU no controle da gestão pública, é apresentada na Tabela 1 a coleta dos dados

necessários à formulação de informações pertinentes aos valores das condenações em débito e multa por tipo de processo, de modo a evidenciar a relevância do processo de tomada de contas especial ante os demais processos que são julgados nessa Corte e que podem originar condenação em pecúnia.

Tabela 1: Valores das condenações em débito e multa (em R\$ bilhão) por tipo de processo, de 2013 a 2017

Ano	Prestação de Contas	Tomada de Contas	Tomada de Contas Especial	Fiscalização, denúncia e representação*	Valores totais das condenações
<b>2013</b>	0,003726	0,024212	1,072473	0,003332	1,103743
<b>2014</b>	0,007316	0,008421	2,060076	0,003345	2,079158
<b>2015</b>	0,010303	0,037623	6,607910	0,005188	6,661024
<b>2016</b>	0,011604	0,023305	2,422849	0,003853	2,461611
<b>2017</b>	0,009394	0,036802	2,892856	0,004675	2,943727
<b>Total</b>	-	-	<b>15,056164</b>	-	<b>15,249263</b>

\*somente multa.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base no Sistema Sinergia – TCU.

Como se depreende na Tabela 1, os valores relacionados às condenações em débito e multa derivadas dos processos de tomada de contas especial representam quase de modo absoluto os valores totais dessas condenações abrangendo outros tipos de processos, em cada um dos anos apontados. Em 2013, 97,16% dos valores totais das condenações em débito e multa foram oriundos de processos de tomada de contas especial. Seguindo essa comparação, em 2014 foram 99,08%, em 2015 cerca de 99,2%, em 2016 representou 98,43%, e, por fim, em 2017 a parcela de 98,27%. Na média geral do quinquênio, 98,73%.

Convém destacar que os processos de fiscalização abrangem processos de levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Em todos esses processos, além dos de denúncia e representa-

ção, as condenações se deram apenas por multas, conforme informações constantes nos relatórios anuais de atividades pesquisados. Essas multas podem ser consequências de atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, descumprimento de decisão do Tribunal, dentre outros elencados no art. 268 do RI/TCU (BRASIL, 2015a).

Seguindo com o objetivo deste trabalho, apresenta-se de forma exclusiva o quantitativo de processos de tomada de contas especial apreciados e os valores específicos oriundos das condenações em débito e aplicação de multas, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Processos de tomada de contas especial apreciados e valores das condenações (débito + multa em R\$ bilhão)

Ano	Processos apreciados	Valores das condenações – Débito	Valores das condenações – Multa	Valores totais das condenações
<b>2013</b>	1.452 <sup>1</sup>	1,003066	0,069407	1,072473
<b>2014</b>	1.903	1,934368	0,125708	2,060076
<b>2015</b>	1.958	5,486296	1,121614	6,607910
<b>2016</b>	2.244	2,277935	0,144914	2,422849
<b>2017</b>	1.917	1,410768	1,482088	2,892856
<b>Total</b>	<b>9.474</b>	12,112433	2,943731	<b>15,056164</b>

<sup>1</sup> No Relatório Anual de Atividades de 2014 (BRASIL, 2015b) consta a menção a 1.415 processos de tomada de contas especial apreciados em 2013. Todavia, nos demais relatórios anuais analisados, há o registro de 1.452 processos dessa natureza que foram, de fato, apreciados no exercício de 2013.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base no Sistema Sinergia – TCU.

Com relação aos valores envolvidos nas condenações constantes na Tabela 2, segregadas em débitos e multas, excetuando-se o montante total atípico relacionado a 2015, há um volume cada vez maior de recursos totais envolvidos no decorrer dos demais exercícios, seguindo a ordem cronológica.

Ademais, interessante frisar que no último ano os valores relacionados às multas aplicadas superaram os de débitos, na ordem de R\$ 71 milhões. A justificativa plausível é a de que, não havendo débito, foram aplicadas multas aos responsáveis por conta da omissão no dever de prestar contas, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico ou mesmo da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou anti-econômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, por exemplo.

Notória a significativa variação associada ao ano de 2015. Nesse exercício, o TCU determinou o ressarcimento de R\$ 3,77 bilhões aos cofres públicos por ex-diretores do Banco Central do Brasil (BCB) e por ex-executivos do Banco Fonte Cindam. Foram-lhes, ainda, aplicadas multas individuais de R\$ 1 milhão, no caso dos ex-gestores, e de R\$ 1 bilhão ao banco privado. Nesse caso específico, o valor total a ser recolhido aos cofres públicos, acrescido das multas aplicadas, atingiu R\$ 4,81 bilhões (BRASIL, 2015c).

Diante dessa informação, percebe-se que, ao se deduzir a cifra de R\$ 4,81 bilhões relacionada a esse processo específico, TC 033.263/2008-1 (BRASIL, 2015c), do valor total de R\$ 6,6 bilhões apurado em 2015, conforme enunciado na Tabela 2, o resultado residual de R\$ 1,79 bilhão representa o valor oriundo das condenações nos demais processos de tomada de contas especial que compõe o exercício, aproximando-se dos outros valores constantes da tabela, tornando-a mais uniforme.

Em 2017, apesar dos registros apontarem uma quantidade inferior de apreciações de processos de tomada de contas especial neste ano, os valores totais inerentes às condenações superaram os averiguados em 2016, com uma diferença de R\$ 470 milhões a mais, ou seja, um acréscimo de 19,4%.

Tais análises podem ser resumidas de acordo com a Tabela 3:

Tabela 3: Análise estatística acerca da quantidade de processos de tomada de contas especial apreciados e dos valores totais envolvidos (em R\$ bilhão), de 2013 a 2017

Medidas	Quantidade	Valores totais	Valores sem a apreciação do TC 033.236/2008-1
<b>Média (<math>\mu</math>)</b>	1.895	3,011	2,049
<b>Mediana</b>	1.958	6,60	1.79791
<b>Variância (Var)</b>	64.513,4	3,6	0,37
<b>Desvio padrão (<math>\sigma</math>)</b>	254	1,9	0,6
<b><math>\mu</math> geral: (R\$) / processos</b>	-	R\$ 1,59 milhão / processo	R\$ 1,08 milhão / processo

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Perceba-se que, na última coluna da Tabela 3, ao excluir o valor de R\$ 4,81 bilhões relacionado ao TC 033.236/2008-1, processo atípico diante da considerável quantia que o mesmo retrata, as análises dos valores resultantes revelam variáveis estatísticas com melhores interpretações, sobretudo com ênfase ao desvio padrão ( $\sigma$ ), assumindo um valor bem próximo de zero, coerente com a definição dessa grandeza.

Diante do exposto, ao se considerar o total de todas as apreciações relacionadas aos processos de tomada de contas especial no quinquênio analisado, juntamente com o respectivo total dos valores envolvidos nas deliberações definitivas, observa-se que tais dados retratam a relevância e a materialidade dos recursos públicos desviados, quando não relacionados a outras ocorrências que ensejam a irregularidade das contas.

Expirado o prazo para efetuar e comprovar o recolhimento da dívida, sem manifestação do responsável, o Tribunal autoriza a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto à Corte. Nesse ínterim, o volume de processos de cobrança executiva formalizados e os respectivos montantes envolvidos estão destacados na Tabela 4.

Tabela 4: Processos de cobrança executiva formalizados e respectivos valores envolvidos (em R\$ bilhão)

Ano	Formalizações a partir de Tomada de Contas Especial	Processos formalizados totais	Valores envolvidos a partir de Tomada de Contas Especial	Valores envolvidos totais
2013	1.804	2.197	0,560	0,567
2014	2.339	2.723	1,34	1,37 <sup>2</sup>
2015	2.831	3.270	1,49	1,52
2016	3.183	3.563	1,59	1,66
2017	2.412	2.966	1,130	1,592
<b>Total</b>	<b>12.569</b>	<b>14.719</b>	<b>6,11</b>	<b>6,709</b>

<sup>2</sup> Apenas no relatório anual de atividades de 2017 os valores envolvidos nos exercícios 2014 e 2015 estão invertidos, constando R\$ 1,52 bilhão em 2014 e R\$ 1,37 bilhão em 2015. Nos demais relatórios anuais analisados predomina a ordem constante na Tabela 2, tornando-a prevalente.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em informações do Serviço de Produção de Informações Gerenciais e Sistemas Departamentais (Seprod/TCU).

Interessante, desde logo, deixar claro que nos relatórios anuais de atividades pesquisados não há informações minuciosas de quantos processos de cobrança executiva foram formalizados por ocasião dos processos de tomada de contas especial, tampouco os seus respectivos valores derivados destes. Todavia, por intermédio do Seprod, foi possível a obtenção desses dados precisos.

A respeito do processo de cobrança executiva, convém ressaltar que os dados explorados nesse contexto são de processos dessa natureza formalizados a partir de processos de tomada de contas especial, ante a relevância deste em face de outros como prestação ou tomada de contas, fiscalização, denúncia e representação.

Mediante a Tabela 4, observa-se que, de 2013 a 2016, houve um contínuo crescimento nas formalizações dos processos de cobrança executiva, partindo de 1.804 em 2013 até o atingimento de 3.183 processos formalizados em 2016, seguindo a mesma tendência observada na quan-

tidade de apreciações dos processos de tomada de contas especial para o período em questão, consoante a aludida Tabela 2.

Ainda de acordo com a Tabela 4, verifica-se que não há valores atípicos de modo predominante a considerar, em face da comparação entre todos os montantes pertinentes aos exercícios abrangidos. Ressalta-se que, em 2017, houve um recuo na ordem de 24,22% em relação às formalizações realizadas em 2016. Ainda com ênfase a esse biênio, observa-se um decréscimo nos valores relacionados a esses processos, caracterizado por uma redução de R\$ 460 milhões, ou seja, decréscimo de 28,93% de um período a outro.

Considerando os dados da Tabela 4, quais sejam, o total das formalizações de processos de cobrança executiva no período de 2013 a 2017, acompanhado dos respectivos valores abrangidos nesses mesmos processos, torna-se visível a enérgica inadimplência dos condenados em débito e multa ante os acórdãos da Corte de Contas, enfatizando, mais uma vez, que se trata das decisões proferidas em processos de tomada de contas especial.

A formalização de processos de cobrança executiva oriundos dos processos de tomada de contas especial é uma prática recorrente quando, por ocasião da não comprovação da liquidação tempestiva dos débitos e das multas aplicadas pelo Tribunal ou, ainda, pelos recursos de defesa não admitidos, os responsáveis não honram com as suas obrigações de pagamento, desobedecendo as deliberações impostas.

A Tabela 5 resume as análises formuladas com relação ao processo em comento.

Tabela 5: Análise estatística acerca da quantidade de processos de cobrança executiva formalizados e dos valores envolvidos (em R\$ bilhão), de 2013 a 2017, oriundos de processos de tomada de contas especial

<b>Medidas</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valores</b>
<b>Média (<math>\mu</math>)</b>	2.514	1,22
<b>Mediana</b>	2.831	1,44
<b>Variância (Var)</b>	218.635,8	0,133576
<b>Desvio padrão (<math>\sigma</math>)</b>	467,58	0,365

<b>μ geral: (R\$) / processos</b>	-	R\$ 486 mil / processo
-----------------------------------	---	------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Tendo em vista os dados constantes das Tabelas 2 e 4, constata-se que 9.474 processos de tomada de contas especial foram apreciados de 2013 a 2017, compondo o total desse período. Em contrapartida, foram formalizados ao longo dessa mesma época 12.569 processos de cobrança executiva provenientes somente daqueles. Nessa preliminar comparação, tem-se uma média de 1,33 processos de cobrança para cada processo originador.

Evidenciando a Tabela 4, por ocasião dos julgamentos em processos de prestação ou tomada de contas, fiscalização, denúncia e representação, foram formalizados 2.150 processos de cobrança executiva a partir destes, perfazendo um montante de R\$ 599 milhões, em todo o período de 2013 a 2017. Esse volume financeiro equivale apenas aos valores de processos de cobrança executiva formalizados unicamente de processos de tomada de contas especial no exercício de 2013, representado por R\$ 560 milhões.

Com intuito meramente ilustrativo, o Gráfico 1 retrata a relação da quantidade desses dois tipos de processos, tomada de contas especial e cobrança executiva, em cada um dos anos referenciados.

Gráfico 1: Comparação entre as quantidades de processos de tomada de contas especial apreciados e respectivos processos de cobranças executivas formalizados nos anos de 2013 a 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base em Brasil (2014, 2015b, 2016, 2017, 2018a).

Nota-se no Gráfico 1 que as formalizações relacionadas aos processos de cobrança executiva superam as apreciações dos processos de tomada de contas especial ano a ano, tendência seguida de forma diretamente proporcional por todo o período considerado.

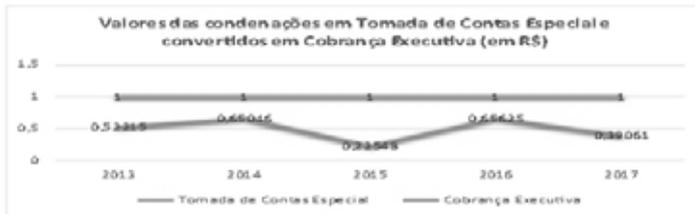
A tendência de superioridade se justifica pelo fato de, no julgamento de um processo de tomada de contas especial, restar um único responsável condenado a ressarcir o dano e a pagar a multa, gerando a formalização de até dois processos de cobrança executiva, sendo o primeiro relacionado à imputação do débito e o segundo envolvendo a multa cominada.

Um segundo e último exemplo compreende a possibilidade de, no acórdão condenatório de um processo de tomada de contas especial, a condenação envolver dois responsáveis solidários. Nesse caso, tal deliberação pode dar origem a até cinco processos de cobrança executiva, tais como dois de débitos individuais, um de débito solidário e os outros dois de multas aplicadas individualmente a cada um dos envolvidos.

Na esteira do presente comparativo, é possível afirmar que a quantidade de formalizações de processos de cobrança executiva continuará superando a de apreciações dos seus respectivos processos de tomada de contas especial, hipótese sustentada pela tendência dos dados obtidos. Por outro lado, os valores envolvidos nos primeiros serão inferiores aos abrangidos nos segundos, devido ao fato de representarem um subconjunto do somatório de todos os valores atinentes às deliberações condenatórias, conforme será retratado adiante.

O Gráfico 2 adiante elucida a estimativa percentual dos valores que se pretende recuperar aos cofres públicos imediatamente após o trânsito em julgado dos acórdãos, sobre cada R\$ 1,00 advindo das condenações em processos de tomada de contas especial, mas que se tornaram integrantes dos processos de cobrança executiva formalizados, retardando ainda mais os seus respectivos ressarcimentos.

Gráfico 2: Proporção dos valores oriundos das condenações em processos de tomada de contas especial que foram convertidos em cobrança executiva nos anos de 2013 a 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Conforme se depreende do Gráfico 2, a comparação entre as duas variáveis envolvidas durante todo o período abrangido revela que, exce- tuando-se os anos de 2015 e 2017, em cada um dos outros exercícios ana- lisados, mais de 50% dos débitos e multas oriundos das condenações advindas de tomada de contas especial foram ou estão tentando ser resga- tados ao erário por meio da cobrança executiva judicial.

Em 2017, por exemplo, a cada real advindo dos acórdãos condena- tórios, R\$ 0,39 não foram ressarcidos imediatamente. Em 2016, por sua vez, cerca de R\$ 0,65 precisaram ser formalizados em cobrança executiva para a perspectiva do seu resgate ao erário.

Tendo por base as Tabelas 2 e 4, comparando-se o total dos valores envolvidos em tomada de contas especial (R\$ 15,056164 bilhões), com o total dos respectivos valores formalizados em cobrança executiva (R\$ 6,11 bilhões), na média geral tem-se que 40,58% dos recursos advindos das condenações foram, necessariamente, formalizados nessa natureza de cobrança para a expectativa do devido ressarcimento aos cofres públicos, no período consagrado.

Estendendo um pouco mais esse parâmetro, importa salientar que a diferença de R\$ 8,946 bilhões que não foram convertidos em processo de cobrança executiva, perfazendo 59,42% dos valores das condenações totais, procede do fato de ou terem sido pagos integralmente pelos res-

ponsáveis ou, por sua vez, estarem sendo liquidados de modo tempestivo em até 36 parcelas mediante autorização pelo Tribunal. Além dessas duas possibilidades, acrescenta-se a do desconto da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, elidindo a iminente cobrança judicial abarcada nos apontamentos de Fernandes (2015).

No caso específico do processo TC 033.263/2008-1, caso os R\$ 4,81 bilhões relacionados à sua condenação naquele ano de 2015 não fossem considerados no montante de todos os processos de tomada de contas especial no quinquênio considerado, o quociente entre o total dos valores abrangidos em cobrança executiva (R\$ 6,11 bilhões), e o resultado dos valores advindos das condenações a considerar (R\$ 10,246164 bilhões), perfaz 59,63% dos recursos que são formalizados para a cobrança judicial com o propósito de suprir os prejuízos causados.

Com referência às médias gerais de todos os recursos financeiros examinados em cada processo de tomada de contas especial apreciado e em cada processo de cobrança executiva formalizado, têm-se R\$ 1,59 milhão/processo e R\$ 486 mil/processo, respectivamente, durante o último quinquênio.

Ante o exposto, percebe-se que os processos de tomada de contas especial e de cobrança executiva como instrumentos à disposição do Estado para se reaver cifras oriundas de práticas danosas, no âmbito do controle externo federal, são e devem continuar sendo utilizados com o desígnio de garantir a busca pela recomposição dos prejuízos averiguados.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se pode inferir, um dos propósitos do processo de tomada de contas especial é buscar o devido ressarcimento aos cofres públicos, violados por ocasião da má gestão dos responsáveis. Os expressivos resultados apresentados no presente trabalho revelam a importância dos julgados

nesse tipo de processo.

Em face dos dados extraídos do relatório anual de atividades do TCU, no período considerado foi possível notar o vulto financeiro alusivo a esses dois tipos de processo, tomada de contas especial e cobrança executiva, os quais abrangem cifras bilionárias da moeda nacional vigente. Dessa forma, evidenciou-se a importância dessas ferramentas processuais à Corte de Contas para o exercício de sua competência constitucional, ratificando a sua eficiência em meio aos trabalhos despendidos e trazendo os benefícios que a sociedade brasileira anseia.

De 2014 a 2017, a média dos processos de tomada de contas especial apreciados foi superior a 2.000 processos ao ano. Nesse mesmo período, os valores totais relacionados às condenações apenas nesse tipo de processo foram cada vez maiores, chegando a quase R\$ 3 bilhões no último ano. Considerando esse raciocínio, embora tal crescimento certifique a eficiência dos trabalhos da Corte de Contas, anseia-se por respostas que justifiquem, na origem, o contínuo aumento das irregularidades nas prestações de contas.

Já nos últimos três exercícios do quinquênio analisado, ou seja, de 2015 a 2017, a média dos processos de cobrança executiva formalizados a partir dos processos de tomada de contas especial atingiu 2.808 processos ao ano, de modo a representar uma média financeira na ordem de R\$ 1,403 bilhão anual. De fato, resultados que agregam a dedicação da Corte de Contas para o atingimento da sua missão. Ainda com relação a esse processo de cobrança, seria interessante se, na divulgação de seus futuros relatórios anuais de atividades, o TCU desmembrasse as informações relativas ao processo de cobrança executiva indicando, por exemplo, a quantidade e os valores precisos que se originam unicamente dos processos de tomada de contas especial.

É evidente que esta pesquisa não se exaure. Afinal, os temas aqui tratados merecem contínua reflexão e a formulação de novos estudos di-

rigidos necessários para instigar o correto tratamento no manuseio dos recursos públicos, escassos e advindos do limitado e oneroso poder de tributação, de forma a atender as demandas sociais e econômicas desse país. Assim, exigir-se-á uma prestação de contas cada vez mais responsável por parte daqueles que lidam com tais recursos, de forma a assegurar melhor transparência, eficiência na gestão e *accountability*.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 dez. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2013**. Brasília, DF: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno**. Brasília, DF: TCU, 2015a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades:**

2014. Brasília, DF: TCU, 2015b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.915/2015 – TCU – Plenário**. TC 033.263/2008-1. Relatora: Ana Arraes. Unidade Técnica: SecexFazenda. Brasília, DF, 5 ago. 2015c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2015**. Brasília, DF: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2016**. Brasília, DF: TCU, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2017**. Brasília, DF: TCU, 2018a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 98, de 3 de abril de 2018. Dispõe sobre o funcionamento de unidade da Secretaria do Tribunal de Contas da União organizada em ambiente digital (unidade digital). **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 4 abr. 2018b.

BRASIL. União. Comunicações sessão plenária de 17/1/2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 2018c. Disponível em: <<http://bit.ly/2H4BCfD>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Atos do Presidente. **Boletim Administrativo do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<http://bit.ly/2M-1JTiz>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

FERNANDES, J. U. J. **Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos Tribunais de Contas**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOTTA, A. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, ano 35, n. 103, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/2RHZl9a>>. Acesso em: 15 maio 2018.

PRESIDENTE e ministros do TCU conversam com presidente Temer sobre PL 7.448/2017. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2ACJLSG>>. Acesso em 17 abr. 2018.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZYMLER, B. **Direito administrativo e controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

# **Percepção dos servidores de uma autarquia federal quanto à aderência de seu sistema de controle interno baseado na metodologia COSO**

Perception of the federal government employees regarding the adherence to its internal control system based on the COSO methodology

**Francisca Cícera Vieira Costa Soares<sup>1</sup>**  
**Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo apresenta a percepção dos servidores de uma autarquia federal quanto à aderência de seu sistema de controle interno, tomando como base os princípios da metodologia proposta pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO). A pesquisa descritiva foi realizada aplicando um questionário, a partir dos dezessete princípios da metodologia COSO, adaptado à escala Likert. Por meio dos dados levantados, constatou-se que os componentes e os princípios possuem nível de aderência médio, com exceção ao princípio voltado para a integridade e valores éticos, que teve nível de aderência alto. Em termos gerais, a percepção da aderência do sistema de controle interno da entidade aos princípios propostos pelo COSO foi considerada média, com um patamar de 61%.

**Palavras-Chave:** Controle interno. Entidades públicas. Metodologia COSO.

---

1            Graduanda do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: ciceravcsouares@gmail.com

2            Doutorando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

## ABSTRACT

This paper presents the perception of the federal government employees regarding the adherence to its internal control system based on the methodology from the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). The descriptive research carried out by the application of a questionnaire, based on the 17 principles of the COSO methodology, adapted to a Likert scale. Through the data collected, it verified that both components and principles have an average adherence level, except for principle of integrity and ethical values, which had a high adherence level. Broadly speaking, the perception of the adherence of the internal control system was considered average, with a level of 61%.

**Keywords:** Internal control. Public Entities. COSO Methodology.

Recebido: 16-10-2018

Aprovado: 24-01-2019

## 1 INTRODUÇÃO

À medida que as organizações ficam mais complexas, a função controle é essencial para atingir os diversos objetivos traçados. É nesse contexto que ganham ênfase os sistemas de controle interno, pois eles auxiliam as organizações a atingir seus objetivos.

Os sistemas de controle interno monitoram a eficiência das operações, a confiabilidade das demonstrações contábeis, o atendimento às exigências legais e a proteção ao patrimônio (PROVASI; RIVA, 2015). Deste modo, um sistema de controle interno vai além da verificação de numerários, verificando toda a gestão organizacional, sendo, destarte, essencial para que os dirigentes de organizações possuam tranquilidade na condução de sua gestão (CASTRO, 2011).

Porém, com os escândalos de corrupção por parte de grandes empresas no mundo, estudos foram desenvolvidos a fim de criar ferramentas de controle que contivessem tais práticas. Deste modo, surgem os frameworks, estruturas conceituais de controle que têm como meta propor diretrizes para que os sistemas de controle adotados pelas organizações se tornem mais eficazes, auxiliando no atingimento de seus objetivos.

Essas ferramentas gerenciais têm sido adotadas na gestão pública, pois, segundo Bogoni et al. (2010, p. 120), o modelo gerencial de administração pública adota modelos de controle da iniciativa privada. Ser eficiente é um dos princípios que norteiam as entidades da administração pública, conforme o *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Quanto aos estudos anteriores sobre a aplicabilidade da metodologia em entidades públicas, foram encontrados alguns achados nacionais e um achado internacional, que serão apresentados detalhadamente em uma das seções da fundamentação teórica. Ressalta-se que a pesquisa de Wanderley, Fonseca e Paula (2015, p. 90) identificou que há valorização dos aspectos relacionados ao princípio 1 do Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO), que trata da integridade e dos valores éticos, em conclusão similar à desta pesquisa, pois este princípio foi o melhor avaliado.

De acordo com Cannavina e Parisi (2015, p. 8), conforme exigência do Tribunal de Contas da União (TCU), os relatórios emitidos anualmente pelas entidades públicas devem contemplar informações quanto às suas estruturas de controle baseadas nos componentes do framework do COSO.

Frente aos desafios das entidades públicas em adequar seus sistemas de controle internos ao estabelecido pelo framework do COSO, este trabalho busca identificar a percepção de servidores de uma autarquia federal em relação a seus controles internos, à luz da metodologia COSO. Para a pesquisa, foram selecionados servidores que ocupam cargos táticos na autarquia federal, buscando-se identificar como eles percebem a pre-

sença dos dezessete princípios do framework do COSO no ambiente de trabalho de que fazem parte.

Este artigo procura formular um problema por meio da seguinte pergunta: “Quão aderente é o sistema de controle interno de uma autarquia federal, de acordo com a percepção de seus servidores, com base na metodologia COSO?”. A fim de responder a essa pergunta, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os componentes de controle da metodologia COSO que estão em maior evidência na entidade;
- b) Verificar se a metodologia COSO é conhecida pelos servidores pesquisados;
- c) Verificar como os pesquisados avaliam o sistema de controle da entidade.

Um questionário foi elaborado para identificar a percepção dos servidores acerca do funcionamento de cada uma das dimensões da metodologia COSO: ambiente de controle, avaliação dos riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e ambiente de monitoramento. Independentemente do conhecimento da metodologia, buscou-se saber se os pesquisados conseguiam enxergar os princípios na instituição da qual fazem parte.

Além desta introdução, o estudo possui uma seção de fundamentação teórica onde são apresentadas as definições de controle interno e as metodologias aceitas internacionalmente, com ênfase no framework do COSO. Também são apresentados resultados de estudos anteriores à luz da metodologia COSO, com ênfase em instituições públicas.

No tópico “Método de pesquisa”, é descrito o método utilizado, e posteriormente são apresentados os resultados da pesquisa, a análise e discussão desses resultados – obtidos por meio da aplicação do questionário, tomando como base os dezessete princípios da metodologia COSO – e,

finalmente, as considerações finais, bem como sugestões para aprofundamentos neste estudo.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Com a finalidade de apoiar teoricamente a elaboração deste artigo, a próxima seção apresenta os aspectos conceituais da estrutura de controle interno do COSO, a fim de fundamentar os achados da pesquisa.

### **2.1 Aspectos conceituais do controle interno**

Embora tendam a ser confundidos, controle interno e auditoria interna são processos distintos. Como esclarece Albuquerque (2011, p. 134), a auditoria, parte integrante do controle interno, monitora a eficácia dos controles previamente estabelecidos pela organização, enquanto o controle interno está ligado aos procedimentos e à organização estabelecidos de forma contínua pelas instituições.

Para Almeida (2012, p. 57), o controle interno é “o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa”. A proteção dos ativos e a produção de dados contábeis confiáveis estão ligadas ao que o autor define como “controles contábeis”, enquanto a ajuda fornecida à administração por meio do controle está ligada ao “controle administrativo”.

A entidade American Institute of Certified Public Accountants – AICPA (Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados), citada por Crepaldi (2012, p. 415), define controle interno como:

o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas administrativas prescritas.

Para Navarro Stefanell e Ramos Barrios (2016, p. 249), o sistema de controle interno é o mecanismo utilizado como base para a realização dos objetivos traçados no planejamento estratégico, na missão e na visão institucional.

Já o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras), ao publicar em 2013 a versão atualizada dos seus estudos sobre o assunto, define assim “controle interno”:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. (COSO, 2013).

Da definição de controle interno apresentada pelo COSO, pode-se inferir que está a cargo da cúpula da organização promover o controle por meio da eficiência e eficácia da condução do negócio, ao serem apresentados relatórios fidedignos à realidade da organização e estar ajustada aos ditames legais que lhe são peculiares. Mais adiante, a metodologia COSO será explorada detalhadamente.

Verifica-se, porém, que os clássicos princípios de controle interno ainda adotados pelas organizações tendem a ceder lugar às estruturas conceituais (frameworks) adotadas mundialmente pelas grandes organizações. Essas estruturas constituem-se na tentativa de ordenar, de modo objetivo, as diversas “vertentes teóricas”, com o intuito da melhoria organizacional, a fim de que o controle interno passe a ter uma visão sistêmica do negócio, e não somente contábil ou de apoio aos trabalhos de auditoria

(SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017, p. 162). São listadas abaixo as estruturas de controle aceitas globalmente:

- a) Controle Interno – Estrutura Integrada, emitida pelo COSO;
- b) Criteria of Control, conhecida como COCO Framework, criada pelo Instituto Canadense de Contadores (CICA), este instituto a partir de 2012 se fundiu com outras instituições, passando a se chamar Chartered Professional Accountants Canada (CPA Canada);
- c) Internal Control Guidance for Directors on the Combined Code, conhecida como Turnbull, emitida pelo Instituto de Contadores da Inglaterra e País de Gales; e
- d) Internal Audit Capability Model (IA-CM) é um framework idealizado pelo Institute of Internal Auditors (Global) – IIA voltado para o setor público.

Destas quatro, a estrutura do COSO é a mais difundida no ambiente dos negócios atualmente. Os primeiros três modelos são mencionados pela Securities and Exchange Commission – SEC (similar à Comissão de Valores Mobiliários – CVM brasileira) que faz cumprir a Lei Sarbanes-Oxley (SOX), emitida para regular o mercado de ações americano. A SEC publicou um documento em 2007 orientando as organizações americanas e estrangeiras quanto à avaliação de seus controles internos, na ocasião, o documento sugeria a adoção da metodologia COSO, COCO ou Turnbull na avaliação da eficácia dos controles internos das organizações, atendendo assim a seção 404 da SOX, que trata da obrigatoriedade das empresas publicarem informações sobre seus controles internos, a fim de avaliar a eficácia de seus controles.

A metodologia IA-CM está sendo difundida nas instituições públicas brasileiras (CONACI, 2015). Em maio de 2016, Brasília foi sede de um evento sobre controle interno organizado pela equipe de gerenciamento financeiro do Banco Mundial (CONTROLE, 2016), que discutiu as

ações para reestruturação do sistema de controle interno no Brasil. Conforme informações obtidas no site do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) (BRASIL, 2017), reuniões estão sendo realizadas para implementação da metodologia nas unidades de auditoria interna governamental. Deste modo, essa metodologia tende a ser oficialmente utilizada nas instituições públicas brasileiras. Atualmente, os controles internos das instituições públicas federais são avaliados tomando como base os componentes da metodologia COSO.

## 2.2 Apresentação da metodologia COSO

A história do COSO remonta a 1985 (BRITO; FONTENELLE, 2016, p. 94), quando as associações de classe ligadas à problemática das fraudes em relatórios financeiros, numa iniciativa independente, juntaram-se e criaram, nos Estados Unidos, a National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros). Essa comissão ficou conhecida como Treadway Commission, tendo como seu primeiro presidente James C. Treadway.

Ainda como relata Brito e Fontenelle (2016, p. 94), o objetivo dessa comissão era “estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros”. Por meio de estudos, a comissão produziu um relatório em 1992 chamado “Controle Interno: um modelo integrado”.

Essa metodologia é uma das mais aceitas no mundo, pois desenvolve, implementa e conduz o controle nas organizações, além de avaliar a eficácia dos controles, sendo considerada pelos gestores “um manual operacional”, conforme Domenico e Salvatorio (apud PROVASI; RIVA, 2015, p. 489). A partir desse marco, a comissão passou a se chamar “commitê”, como é conhecida atualmente o COSO.

Para se alcançar os objetivos presentes na definição de controle interno apresentado pelo COSO, os quais sejam operações, divulgação

e conformidade, a estrutura conceitual apresenta cinco componentes de controle, são eles (COSO, 2013):

1. Ambiente de controle – diz respeito às normas, processos e estruturas que são o sustentáculo para a condução do controle interno da organização;

2. Avaliação de riscos – a capacidade de um evento ocorrer e afetar de modo negativo o atingimento dos objetivos é o que se define por risco. Os riscos ao atingimento dos objetivos devem ser identificados e avaliados;

3. Atividades de controle – são atividades ou ações eleitas pela administração para diminuir os riscos ao atingimento dos objetivos, evitando possíveis fraudes que possam ocorrer;

4. Informação e comunicação – as informações geradas e obtidas devem ser repassadas aos funcionários por meio da comunicação clara da alta administração;

5. Atividades de monitoramento – são avaliações, contínuas ou independentes, que certificam o funcionamento dos cinco componentes de controle interno.

A estrutura integrada do controle interno do COSO é ilustrada por meio de um cubo, no qual é apresentada a relação existente entre os objetivos, os componentes e a estrutura organizacional da entidade.

Figura 1: Estrutura integrada do Controle Interno COSO



Fonte: COSO (2013).

O maior diferencial da edição atualizada foi a introdução dos dezesseis princípios associados aos cinco componentes que “proporcionam ao usuário clareza no desenvolvimento e na implementação dos sistemas de controle interno” (COSO, 2013, p. 3). Os princípios são apresentados no Quadro 1, associado ao componente respectivo.

Quadro 1: Componentes e princípios do framework do COSO

Componentes	Princípios
<b>Ambiente de controle</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A organização demonstra compromisso com a integridade e os valores éticos. (P1)</li> <li>2. A estrutura de governança tem independência e supervisiona o controle interno. (P2)</li> <li>3. A administração e a estrutura de governança estabelecem os níveis de subordinação. (P3)</li> <li>4. A organização demonstra compromisso com a gestão de pessoas. (P4)</li> <li>5. A organização atribui responsabilidades às pessoas comandadas. (P5)</li> </ol>
<b>Avaliação dos riscos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Os objetivos organizacionais são claros, permitindo identificar e avaliar os riscos. (P6)</li> <li>7. A organização identifica e analisa os riscos por toda a entidade com o intuito de gerenciá-los. (P7)</li> <li>8. O potencial para fraude é um item analisado na avaliação dos riscos. (P8)</li> <li>9. As mudanças que afetam o sistema de controle são identificadas e avaliadas. (P9)</li> </ol>
<b>Atividades de controle</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que reduzam os riscos. (P10)</li> <li>11. A organização seleciona e desenvolve atividades gerais sobre a tecnologia. (P11)</li> <li>12. A organização estabelece políticas e procedimentos sobre as atividades de controle. (P12)</li> </ol>
<b>Informação e comunicação</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. As informações relevantes apoiam o funcionamento do controle interno. (P13)</li> <li>14. A organização possui canal de informação interna. (P14)</li> <li>15. A organização possui canal de informação externa. (P15)</li> </ol>
<b>Atividades de monitoramento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. A organização possui sistema de avaliação contínua e/ou separado dos componentes do controle interno. (P16)</li> <li>17. Existe comunicação tempestiva quanto às possíveis deficiências do controle interno. (P17)</li> </ol>

Fonte: Adaptado do COSO (2013).

O controle interno de uma organização poderá ser considerado eficaz quando estes princípios forem aplicados (COSO, 2013, p. 11). Ressal-

ta-se que a mera aplicação dos princípios não garante a eficiência do controle, porém reduz, a um nível aceitável, o risco de não atingir o objetivo.

A segurança do sistema de controle é razoável, não absoluta, quando aplicados os princípios dessa estrutura; as decisões da alta administração se mostram melhores, mas não perfeitas (COSO, 2013, p. 12).

Deste modo, pode-se vislumbrar, por meio da estrutura atual, que a análise do sistema de controle das organizações tem uma visão global do negócio e não somente uma visão voltada para prevenir fraudes ligadas às áreas contábil e financeira. É de suma importância a prevenção de fraudes, porém o risco de não atingir os objetivos não se limita a apenas este tópico. Segundo Sousa, Souto e Nicolau (2017, p. 163), as estruturas conceituais estão se aproximando de uma “visão mais gerencial”.

A estrutura atualizada do COSO é adaptável a qualquer organização, seja ela pública ou privada, com ou sem fins lucrativos (COSO, 2013).

### 2.3 Estudos anteriores

De acordo com Beuren e Zonatto (2014, p. 1140), a temática controle interno ainda é pouco explorada, principalmente no que diz respeito ao controle interno no setor público. Os autores reforçam que a estrutura conceitual do COSO converge com os preceitos de controle presente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A pesquisa realizada por Wanderley, Fonseca e Paula (2015) buscou identificar a “harmonização teórica e prática” entre os procedimentos de controle da metodologia COSO e os procedimentos de controle adotados por um órgão de compra da Marinha do Brasil. As conclusões foram de que, no âmbito da harmonização teórica, os componentes “Ambiente de controle” e “Atividades de controle” são os identificados nos documentos analisados, de forma pouco profunda. Já no âmbito da harmonização prática, foi identificada uma grande valorização ao princípio dos valores étic-

cos (P1) do COSO, porém, grande distanciamento dos cinco componentes da metodologia.

O estudo de Cannavina e Parisi (2015) procurou identificar a percepção dos gestores de órgãos da administração pública direta do Poder Executivo sobre o quanto seus sistemas de controles contribuem para o atingimento de seus objetivos organizacionais à luz da metodologia COSO e da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). O resultado da pesquisa foi que a metodologia não é utilizada para melhorar o desempenho e alcançar os objetivos organizacionais.

Em seu estudo, Ablan Bortone e Méndez Rojas (2010) analisam os sistemas de controle interno no setor público venezuelano na óptica da metodologia COSO. Os resultados encontrados foram que há dificuldades nos sistemas de controles adotados em comparação com a proposta do COSO.

Já a pesquisa de Veloso et al. (2015), que tinha como objetivo analisar as ações de controle interno realizadas na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), constatou que a fundação ainda possui capacidade de avanço nas práticas de controle interno.

Finalmente, a pesquisa de Sousa, Souto e Nicolau (2017) objetiva identificar como as organizações públicas e privadas implementam o conceito, as dimensões de controle interno e os desafios envolvidos, baseados no COSO, à percepção dos atores organizacionais. Como resultado, a pesquisa identificou uma tendência das organizações a não serem eficientes nem eficazes nos seus sistemas de controle interno.

### **3 MÉTODO DA PESQUISA**

Este tópico apresenta os métodos, procedimentos e técnicas utilizadas nesta pesquisa a fim de atingir o objetivo proposto. Neste estudo, a pesquisa desenvolvida é classificada como pesquisa descritiva, do tipo

pesquisa de campo. É descritiva, pois segundo Barros e Lehfel'd (2007, p. 84), não existe interferência do pesquisador, tendo como objetivo medir a frequência “com que um fenômeno ocorre, sua natureza, características, causas, relações e conexões com outros fenômenos”. É do tipo pesquisa de campo, ainda segundo os mesmos autores, porque o investigador “assume o papel de observador e explorador, coletando diretamente os dados no local” (2007, p. 90).

Deste modo, em conexão com a definição de pesquisa descritiva, do tipo pesquisa de campo, este trabalho pretende avaliar quão aderente é o sistema de controle interno de uma autarquia federal à metodologia COSO, segundo a percepção de seus servidores.

Esta pesquisa é classificada, quanto ao método, em pesquisa qualitativa. Amoras e Amoras (2016, p. 133) explicam que na pesquisa qualitativa não são analisados aspectos estatísticos e matemáticos, mas os modos, os comportamentos e as falas, é qualidade da informação obtida que será analisada.

Neste estudo, foi aplicado um questionário a fim de mensurar a percepção que os respondentes possuem frente a seu sistema de controle interno. Ressalte-se que independente do conhecimento da metodologia, o que se busca é saber como o respondente enxerga os princípios de controle interno na administração da qual faz parte. Posteriormente, utilizaram-se tabulação, análise e interpretação dos dados.

O questionário está dividido em três partes. A parte A é composta por questões que informam as características do respondente estruturada em escalas de medição nominal e de intervalos. Enquanto a escala de medição nominal identifica e qualifica a observação, a escala de intervalo vai mais além, pois também usa unidades constantes de medição, indicando assim o valor exato de cada nível de resposta (REA; PARKER, 2000).

Na parte B do questionário, é utilizado o mecanismo de respostas escalonadas que, segundo Rea e Parker (2000, p. 79): “uma série contínua

de alternativas de resposta é fornecida à consideração do entrevistado”. O tipo de mecanismo utilizado foi a escala Likert, que possui o mesmo número de possibilidades positivas e negativas, bem como uma resposta neutra ou média, conforme os mesmos autores.

Desse modo, os entrevistados avaliaram os dezessete princípios elencados na metodologia COSO por meio da Likert, variando de 0 a 4, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Escalas de avaliação dos princípios analisados

0	1	2	3	4
Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Não concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente

Fonte: Elaboração própria (2018).

E, por fim, na parte C, o respondente deveria atribuir uma nota de 0 a 10 para a estrutura de controle interno presente na autarquia da qual faz parte. Resumindo, o questionário foi composto por 26 perguntas.

A população-alvo deste estudo são os servidores de uma autarquia federal que exercem cargos no nível tático da instituição. A população do estudo é constituída por quarenta indivíduos, sendo a amostra final composta por trinta respostas, visto que um questionário foi entregue incompleto e os outros não foram devolvidos, representando, deste modo, 75% dos questionários enviados.

A grande maioria dos questionários foi entregue pessoalmente aos respondentes, estipulando uma data para recebê-los também pessoalmente. O questionário foi composto somente por perguntas fechadas, ou seja, com alternativas de respostas (BARROS; LEHFELD, 2007, p. 106).

Após o recebimento dos questionários, os dados foram tabulados no software Excel. Extraiu-se da parte A do questionário as características dos respondentes, bem como a quantidade que conhecem a metodologia COSO.

Já em relação à parte B, obteve-se a média dos dezessete princípios, posteriormente a dos cinco componentes e, por fim, a média geral dos componentes. De posse dessas informações, foi elaborado um comparativo das avaliações dos respondentes com a nota máxima que seria atribuída a cada princípio, que no caso seria 4, conforme a escala Likert adotada no questionário, calculando, deste modo, a média de adesão a cada princípio. Determinando o percentual de adesão a cada um dos princípios e componentes propostos.

Desta forma, a fim de analisar os resultados gerados, foi utilizado como fundamento o Quadro 3, que indica as faixas correspondentes a cada nível de aderência. Importante ressaltar que este escalonamento foi influenciado por estudos anteriores (SOBREIRA; JÚNIOR, 2017, p. 181).

Quadro 3: Nível de aderência baseado na média das respostas

<b>Média obtida</b>	<b>Percentual</b>	<b>Nível de aderência</b>
<b>Até 1,00</b>	<b>25%</b>	<b>Muito pouco</b>
<b>Acima de 1,00 a 2,00</b>	<b>Superior a 25% e até 50%</b>	<b>Pouco</b>
<b>Acima de 2,00 a 3,00</b>	<b>Superior a 50% e até 75%</b>	<b>Médio</b>
<b>Acima de 3,00 a 3,60</b>	<b>Superior a 75% e até 90%</b>	<b>Alto</b>
<b>Acima de 3,60</b>	<b>Acima de 90%</b>	<b>Muito alto</b>

Fonte: Elaboração própria (2018).

À concepção dos preceitos presentes na metodologia COSO, foi possível identificar a aderência dos princípios na percepção dos respondentes. Salienta-se que não é possível garantir que a avaliação dos respondentes reflitam a realidade da autarquia quanto ao seu sistema de controle interno. Fazendo-se necessário examinar outros documentos, tais como os relatórios anuais de contas emitidos pela CGU, a fim de verificar como seus controles têm sido avaliados.

## 4 RESULTADOS, ANÁLISE E DISCUSSÃO

Primeiramente, analisou-se a Parte A (Características dos respondentes) quanto a: faixa etária, nível de escolaridade, tempo de exercício da função, tempo de trabalho no órgão, área de exercício, sexo, capacitação referente a controles e internos, e conhecimento da metodologia COSO.

Quanto à faixa etária da amostra, observa-se que 80% dos respondentes encontram-se na faixa acima de 50 anos; o nível de escolaridade em evidência é “ensino superior com especialização”; sobre o tempo que exerce a função, 47% estão na função há mais de 10 anos; já no Órgão, 73% estão há mais de 20 anos; em relação à área de atuação, 70% dos pesquisados se encontram na área da autarquia; 80% são do sexo masculino; e 57% já participaram de curso de capacitação referente a controles internos.

O quadro a seguir apresenta os resultados da média de aderência dos princípios do COSO, segmentado por alguns dos grupos identificados na pesquisa.

Quadro 4: Média dos princípios por grupos

Grupo		Média (%) dos princípios
Grau de instrução	Superior sem especialização	62%
	Superior com especialização	65%
	Com mestrado ou doutorado	40%
Capacitação	Participou de curso de capacitação em controle interno	69%
	Não participou de capacitação em controle interno	55%

Fonte: Elaboração própria (2018) com base nos dados obtidos.

Interessante observar que a média de aderência aos dezessete princípios do grupo de pesquisados que possuem mestrado ou doutorado re-

sultou em pouco aderente (40%). Enquanto os demais, com nível superior com ou sem especialização, permaneceram no nível de aderência médio aos princípios de controle interno da metodologia COSO.

Já quanto ao grupo com capacitação e sem capacitação em controle interno, suas avaliações dos princípios permaneceram no nível de aderência médio. Apesar da média dos pesquisados que não participaram de capacitação ser menor que a dos que participaram de capacitação, pode-se concluir que participar ou não da capacitação não influenciou no nível de aderência aos princípios em suas percepções. Na realidade, aqueles que participaram de capacitação conseguiram identificar os princípios na administração, resultando numa média maior.

Em relação ao conhecimento que os respondentes possuem quanto à metodologia de controle interno do COSO, 90% dos respondentes não a conhecem. Esse dado fortalece os achados da pesquisa de Veloso et al. (2015), pois observou que os conceitos da metodologia COSO não eram conhecidos pelos gestores da instituição que realizou seu estudo.

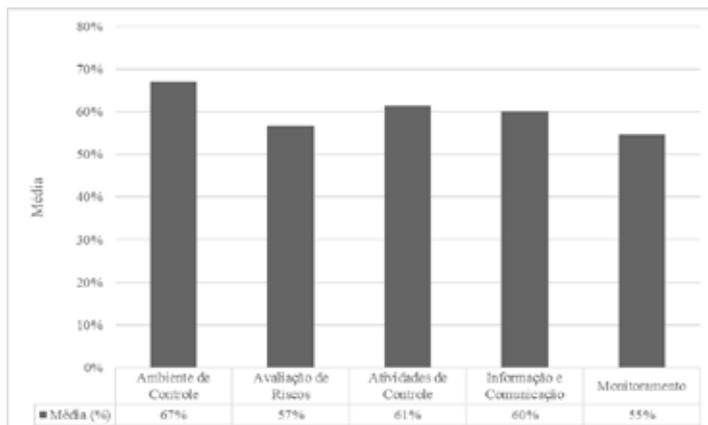
Ressalte-se que 66,67% dos respondentes que conhecem a metodologia obtiveram como média de suas avaliações, quanto aos princípios, valores inferiores à média de avaliação de cada princípio. Ou seja, enquanto o percentual de avaliação geral dos princípios foi de 61%, o percentual de avaliação dos respondentes que conhecem o COSO ficou abaixo de 49%, classificando-se assim como pouco aderente. O percentual da avaliação do controle interno da instituição também foi inferior entre os respondentes que conhecem o COSO (30%) em comparação com a média de avaliação dos demais respondentes (61%).

Pode-se inferir destas comparações que os respondentes que conhecem a metodologia aparentam ser mais rigorosos quanto às avaliações dos princípios e do controle adotado.

Partindo para análise da Parte B (Percepção em relação aos princípios da metodologia COSO), percebe-se que o componente “Ambiente de

controle” obteve a maior média de avaliação pelos respondentes, enquanto o de menor média foi o componente “Monitoramento”, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Média dos componentes da metodologia COSO na percepção dos respondentes



Fonte: Elaboração própria (2018) com base nos dados obtidos.

Analisando o gráfico quanto ao percentual de adesão aos componentes, todos se encontram no nível de aderência médio. Depreende-se, com base nos dados, que existem oportunidades de melhorias no alcance de seus objetivos utilizando as ferramentas (componentes) de maneira mais eficaz.

Dos cinco princípios de controle interno presentes no componente “Ambiente de controle”, o princípio dos valores éticos (P1) obteve o percentual de aderência de 80%, classificado como alto. Indicando, na percepção dos respondentes, que a instituição demonstra ser íntegra e presar pelos valores éticos. Esse resultado se assemelhou à pesquisa de Wanderley (2015), na qual se identificou valorização dos princípios de integridade e valores éticos.

Os demais princípios desse componente ficaram no nível de aderência médio, sugerindo, de acordo com informações obtidas, que: a cultura de controle suporte melhorias por meio de ações que tornem a estrutura de governança mais independente na supervisão dos controles; estabeleçam níveis de subordinação claros para a consecução dos objetivos; melhorem sua política de reter, atrair e desenvolver pessoas, visto que foi de menor aderência do grupo, atingindo cerca de 52%; um número maior de pessoas assumam compromisso em atingir os objetivos institucionais.

No caso do componente “Avaliação de riscos”, todos os princípios, na percepção dos respondentes, tiveram nível de aderência médio, variando de 52% a 63%, bem próximo ao limite mínimo da classe. A avaliação dos respondentes aponta para uma necessidade urgente de incremento na avaliação dos riscos, visto que combater as incertezas por meio de uma avaliação de riscos eficaz evitará ou mitigará situações desagradáveis.

Os princípios presentes no componente “Atividade de controle” obtiveram, conforme a percepção dos servidores, nível de aderência médio, variando de 59% a 63%. Se a análise dos respondentes for confirmada por relatórios de órgãos de controles, mecanismos de controle devem ser desenvolvidos, aperfeiçoados e utilizados, por meio da implantação de políticas que informem o que é esperado para realização dos objetivos da organização.

No componente “Informação e comunicação”, os princípios tiveram nível de aderência médio, entre 53% a 68%. O princípio de pior avaliação (53%) é o da comunicação externa (P15), os respondentes não consideram que a organização se comunica externamente bem, enquanto que a comunicação interna é melhor avaliada. Verificar como se encontram os canais de informação da instituição é uma medida para ratificar o observado na pesquisa, caso se confirme a avaliação dos respondentes, a instituição deve desenvolver e aprimorar seus canais de comunicação. Observa-se que a questão da comunicação externa, na visão dos respon-

dentos, vai ao encontro da pesquisa de Ablan Bortone e Méndez Rojas (2010), pois se observa que há uma comunicação interna, porém, uma falha comunicação externa.

Por fim, os princípios presentes no componente “Atividades de monitoramento” seguiram a tendência dos demais, permanecendo no nível de aderência médio, com variação de 51% a 58%. Na autoavaliação dos gestores, a instituição possui lacunas quanto à avaliação do funcionamento dos componentes do controle, não agindo de modo tempestivo quando são detectadas falhas no sistema de controle. A falta de monitoramento dos controles resulta em impactos negativos no funcionamento de diversos processos.

Como já mencionado, os componentes se encontram no nível de aderência médio. A média geral obtida dos componentes (Ambiente de controle; Avaliação de riscos; Atividades de controle; Informação e comunicação; e Monitoramento) foi de 60%, permanecendo no nível de aderência médio também.

Diante dos resultados apresentados, o princípio dos valores éticos (P1) obteve o maior percentual de aderência, com 80%; enquanto que o de menor aderência, com 51%, foi o princípio da comunicação tempestiva das possíveis deficiências do controle interno (P17).

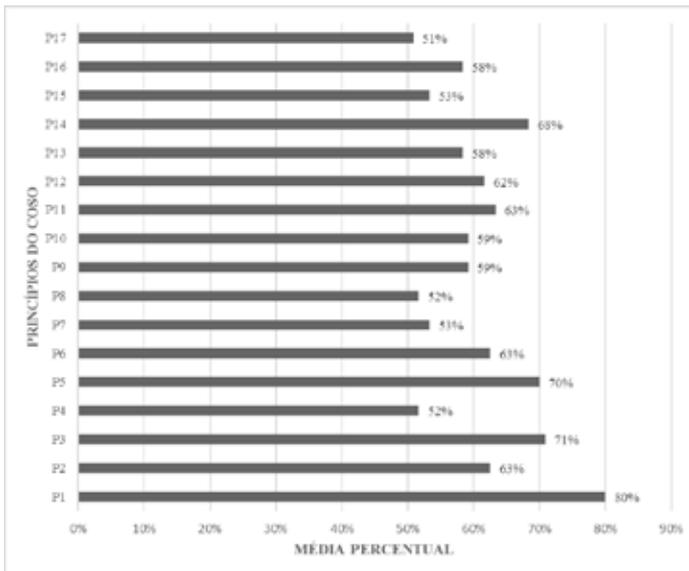
Com essa avaliação, conclui-se que a instituição, na percepção dos respondentes, compromete-se com a integridade e os valores éticos. Devendo elevar esforços no intuito de melhorar a tempestividade das possíveis deficiências existentes em seu sistema de controle.

Verifica-se que o respondente que melhor avaliou os princípios, com média de 94%, discordou totalmente da aplicação do princípio que trata do potencial para fraude (P8) ser um item analisado na avaliação dos riscos. Deste modo, para este respondente, a organização não considera a fraude na avaliação dos riscos ao atingimento de seus objetivos.

Outro dado que merece atenção, ainda com relação aos princípios é que um dos respondentes que pior avaliou os princípios (17,75%), con-

corda parcialmente na aplicação do princípio das informações relevantes (P13), isto quer dizer que, em sua percepção, mesmo a organização sendo frágil na aplicação dos princípios, as informações que são obtidas auxiliam no seu sistema de controle interno. Em seguida é apresentado o Gráfico 2 com as médias percentuais dos dezessete princípios da metodologia COSO obtidos nesta pesquisa.

Gráfico 2: Média dos dezessete princípios metodologia COSO



Fonte: Elaboração própria (2018) com base nos dados obtidos.

Por fim, quanto à Parte C (Avaliação dos controles adotados) os respondentes atribuíram notas de 0 a 10 em relação aos controles adotados na autarquia, e, como resultado, 27% atribuíram nota 8 à estrutura de controle interno, seguida de 20% que atribuíram nota 7. Em relação à média da avaliação, esta foi de 6,10 exatamente.

O respondente que atribuiu nota 10 aos controles da instituição tam-

bém foi quem melhor avaliou os princípios, isto indica que, na percepção deste respondente, a instituição possui um sistema de controle excelente que atende os princípios do COSO, apesar de discordar totalmente que as informações relevantes apoiem o funcionamento de seu controle interno (P13), estando este princípio ausente na instituição, de acordo com sua percepção.

A média de avaliação dos princípios do respondente que atribuiu nota 0 ao sistema de controle da autarquia ficou no nível de aderência médio. Deduz-se, portanto, que apesar de atribuir nota baixa ao controle da instituição, ele consegue visualizar que existem alguns princípios da metodologia COSO presentes nos controles da instituição, sendo uma percepção um tanto divergente.

Registra-se que as pesquisas mais recentes encontradas não utilizaram o framework atualizado em 2013 do COSO, persistindo em não adotar o detalhamento dos princípios presentes na nova estrutura conceitual, ou seja, formularam perguntas quanto aos componentes. Isto, provavelmente, deve-se ao fato da atualização ainda se encontrar na fase de incorporação pelos pesquisadores.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo procurou identificar a percepção que os servidores de uma autarquia federal têm em relação ao seu sistema de controle interno, tomando como base os dezessete princípios da metodologia COSO.

Em relação à pergunta de pesquisa quanto ao nível de aderência do sistema de controle interno da autarquia à metodologia COSO, a média geral de aderência dos princípios foi de 61%, ficando no nível considerado médio, demonstrando, conforme a percepção dos respondentes, que seu sistema de controle é aderente, mas que necessita de aperfeiçoamentos, a

fim de se adequar aos princípios presentes na metodologia tomada como base do estudo.

Quanto aos componentes, todos ficaram na faixa “Nível de aderência médio”. O componente “Ambiente de controle”, mesmo tendo sido o melhor avaliado pelos respondentes, com média de 67%, ainda assim se encontra aquém do ideal, que seria o nível de aderência alto, acima de 75%. Observa-se o princípio dos valores éticos (P1) deste componente foi único classificado como nível de aderência alto, atingindo média de 80%. Se estes resultados forem confirmados por meio de documentos oficiais, é possível sugerir à instituição tornar seu sistema de controle interno robusto e eficaz.

Verificou-se que 90% dos respondentes não conhecem a metodologia COSO, e que 66,67% dos que a conhecem, avaliaram a aderência quanto aos princípios como pouco aderente. Sendo assim, os respondentes que conhecem a metodologia transparecem maior exigência em suas avaliações.

A gestão pública tem adotado técnicas de controle da iniciativa privada a fim de atingir seus objetivos, como apresentados na introdução. Deste modo, esta pesquisa apresentou quão aderente é, à percepção de seus servidores, seu sistema de controle interno à metodologia COSO.

Mesmo sendo uma estrutura de controle interno desconhecida pela maioria dos pesquisados, esta pesquisa deteve-se a apresentar aos respondentes os princípios presentes na estrutura de controle interno do COSO, para que eles identificassem como presentes ou ausentes na instituição da qual fazem parte.

Diante do conhecimento gerado nesta pesquisa, sugere-se que a discussão seja ampliada tomando por base outras metodologias, como a do IA-CM, cuja utilização nas instituições públicas está sendo incentivada por organismos internacionais.

## REFERÊNCIAS

ABLAN BORTONE, N. C.; MÉNDEZ ROJAS, Z. E. Los sistemas de control interno en los entes descentralizados estatales y municipales desde la perspectiva COSO. **Revista Visión Gerencial**, Mérida, ano 9, n. 1, p. 5-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2CFOQtG>>. Acesso em 31 mai. 2018.

ALBUQUERQUE, J. M. Avaliação dos controles internos de uma instituição pública de ensino superior à luz da metodologia MCDA – construtivista. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 8, n. 15, p. 129-150, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hx1kJL>> . Acesso em 10 mai. 2018.

ALMEIDA, M. C. **Auditoria: um curso moderno e completo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

AMORAS, F. C.; AMORAS, A. V. A pesquisa no ensino superior: um ensaio sobre metodologia científica. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 6, n. 3, p. 127-136, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2S9DdEY>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, set./out. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Teus9W>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BOGONI, N. M. et al. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 119-142, jan./fev. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2sMjux4>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Memória da 6ª reunião da Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2RO0QUt>>. Acesso em 17 mai. 2018.

BRITO, C.; FONTENELLE, R. **Auditoria privada e governamental: teoria e forma objetiva e mais de 500 questões comentadas**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2016.

CANNAVINA, V. C.; PARISI, C. Gestão pública em entidades brasileiras: adequação dos procedimentos de controles internos às normas COSO/INTOSAI. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 11, n. 3, p. 06-26, jul./set., 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2CLjgus>>. Acesso em 16 mai. 2018.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CONACI: Órgãos de controle interno participam de treinamento com Banco Mundial, em Brasília. CONACI, Porto Alegre, 12 mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Dw5nBY>>. Acesso em 24 mai. 2018.

CONTROLE interno no Brasil – Desafios e oportunidades de Melhoria. The World Bank, Brasília, 18-20 mai. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2U8LUgi>>. Acesso em 15 out. 2018.

COSO. **Controle Interno - Estrutura Integrada [Sumário Executivo]**. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Flórida, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2wqFTSM>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil: teoria e prática**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NAVARRO STEFANELL, F.; RAMOS BARRIOS, L. M. El control interno en los procesos de producción de la industria litográfica en Barranquilla. **Equidad & Desarrollo**, n. 25, p. 245-267, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2RcTZOX>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

PROVASI, R.; RIVA, P. The Updated COSO Report 2013. **Journal of Modern Accounting and Auditing**. v. 11, n. 10, p. 487-498, out. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2UgFM5Q>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

REA, L. M.; PARKER, R. A. **Metodologia de pesquisa: do planejamento à execução**. São Paulo: Pioneiro, 2000.

SOBREIRA, K. R.; JÚNIOR M. S. R. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 166-194, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2FOCnHW>>. Acesso em: 29 mai. 2018.

SOUSA, R. G.; SOUTO, S. D. A. S.; NICOLAU, A. M. Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 155-176, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2sKlohB>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

VELOSO, G. M. et al. Controle primário na gestão de cooperações: uma análise na Fiocruz Brasília. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**. Brasília, v. 9, n. 3, p. 159-177, set. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2FKZ2oI>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

WANDERLEY, C. A. N.; FONSECA, A. C. P. D.; PAULA, H. A. Controles internos no setor público à luz da estrutura COSO: o caso de um órgão de compra da marinha do Brasil. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 15, n. 30, p. 77-93, mai./ago. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2CLnxhu>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

## **A Análise Econômica do Direito no controle externo das políticas públicas: um olhar pela fechadura**

The Economic Analysis of Law in the external control of public policies:  
a look at the closure

**Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá<sup>1</sup>**  
**Robert Luther Salviato Detoni<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

De grande importância e impacto no cotidiano das pessoas, o tema da política pública envolve questões como: grupos de interesse, planejamento governamental, escassez de recursos e onde, para quê e para quem destinar os recursos públicos. Da escassez dos recursos nasce a colisão de direitos, pois esses direitos têm custos que limitam sua efetivação e obrigam escolhas, demonstrando a interação entre o direito e a economia. Não basta que o gasto atenda à legalidade; é preciso trazer também resultados à sociedade, o que exige novo esforço do controle externo na avaliação de políticas públicas. A Análise Econômica do Direito (AED) poderá prestar uma enorme contribuição nesse processo, mediante conceitos e teorias como: eficiência, escassez (*trade-offs* e custo de oportunidade), economicidade, incentivos, assimetria informacional, teoria da escolha pública e economia comportamental. A partir de pesquisa bibliográfica, este artigo pretende demonstrar como a aproximação com a economia, por meio do estudo

---

1 Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). Economista e advogado, com mestrado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: filipe.vellozo@tce.es.gov.br

2 Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). Economista com mestrado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: robert.detoni@tce.es.gov.br

teórico da AED, pode auxiliar na formulação e avaliação de políticas públicas.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas. Controle Externo. Análise Econômica do Direito.

## **ABSTRACT**

Public policy is an important topic and has an impact on people's daily lives. It involves issues such as: interest groups; government planning; scarcity of resources; where, for what and for whom to allocate public resources. From the scarcity of resources comes the collision of rights, as these rights have costs that limit their effectiveness and force choices, demonstrating the interaction between law and economics. It is not enough that the expenditure meets the legality but it must also bring results to society, which requires a new effort of the External Control in the evaluation of public policies. The Economic Analysis of Law (AED) can make an enormous contribution in this process, through concepts and theories such as: efficiency; scarcity (trade-offs and opportunity cost); economicity; incentives; informational asymmetry; public choice theory, and behavioral economics. This paper used a bibliographical research to demonstrate why the approach to economics, through the theoretical study of the Economic Analysis of Law, is necessary, and how it can help in the formulation and evaluation of public policies.

**Keywords:** Public Policy. External Control. Economic Analysis of Law.

Recebido:29-10-2018

Aprovado:06-02-2019

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre políticas públicas, presente no nosso cotidiano por meio de matérias na mídia, seminários e artigos acadêmicos, transmite para o cidadão comum a ideia de que tais políticas sejam algo vindo apenas do governo e/ou dos políticos. Quem nunca ouviu ou mesmo falou “onde está o governo para resolver ou proibir isso ou aquilo?”. Foi a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), com a ampliação dos direitos sociais<sup>3</sup>, que o tema “política pública” ganhou bastante relevo, uma vez que seria por meio dessas políticas que se efetivariam esses direitos positivados.

Pode-se dividir a política pública em dois grandes campos: o político e o administrativo. No campo político, ela é encarada como um processo decisório que envolve conflitos entre os diversos grupos de interesse<sup>4</sup> presentes em uma sociedade, cada um com seus valores, ideais, interesses setoriais, visões ideológicas e direitos (SILVA et al., 2017).

O conjunto das mais variadas e infindáveis necessidades e demandas dos grupos de interesse certamente produz um valor muitas vezes superior à capacidade orçamentária (realizar despesas frente à arrecadação) do ente público. Esses grupos de interesse estão diuturnamente demandando e pressionando o poder público quanto à forma de agir e de aplicar os recursos públicos, a fim de obter sua cota no “latifúndio do orçamento público”, que define quem e quanto ganhará e quem perderá ao longo do processo político (*politics*) de alocações de recursos públicos para a execução de políticas públicas (*polícies*)<sup>5</sup>. Escolhas, portanto, deverão ser

---

3 CF/88 – Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

4 Empresários, federações, confederações, sindicatos, servidores públicos, associações, fundações, partidos políticos, conselhos profissionais etc.

5 Plural de *policy* em inglês. Diferentemente da língua portuguesa, na língua inglesa é possível separar com clareza política (*politics*) da política pública (*policy*). A primeira expressão diz respeito à dimensão processual da política, isto é, são os processos de disputa e exercício do poder; e a segunda se refere, especificamente, à própria ação da política pública. Na língua portuguesa não é raro usar, equivocadamente, a palavra política para ambos os conceitos que possuem diferentes objetivos, momentos e lugares dentro da esfera pública.

feitas, e políticas públicas serão executadas (SILVA et al., 2017).

Por sua vez, a definição administrativa de “política pública” envolve uma visão mais legalista-tecnocrática do que aquela que a vê como um conjunto de programas, projetos e atividades governamentais. Como sustenta Cangussu e Aquino (2012, p.5):

[...] a definição das políticas públicas e, em decorrência disso, a efetivação de direitos sociais partem de esforços conjuntos e individuais de cada ente federado, objetivando a melhoria das condições de vida das camadas populacionais desfavorecidas, mediante a defesa da igualdade social. Entretanto, para a execução dessas políticas públicas, é necessário um planejamento quanto às questões orçamentárias, uma vez que o provimento de qualquer direito demanda gastos públicos.

A CF/88 estabeleceu, em seu art. 165 e seguintes os elementos dirigentes do planejamento governamental, três instrumentos primordiais: o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Souza apud Stringari (2015, p. 141) informa que:

A intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento no qual o PPA [Plano Plurianual] daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Caberia à LDO [Lei de Diretrizes Orçamentárias] desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as nos padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA [Lei Orçamentária Anual], por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

Denota-se, assim, o dever do planejamento e da vinculação entre os instrumentos de alocação dos recursos públicos. O Plano Plurianual (PPA), com aplicação para quatro anos, assegura que o orçamento de cada exercício seja elaborado de forma compatível com o planejamento de médio prazo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com aplicação anu-

al, compreende as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual discriminará os recursos orçamentários e financeiros para atingir as metas e prioridades estabelecidas pela LDO. Busca-se, assim, equacionar receitas e despesas (STRINGARI, 2015).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), colocou o planejamento como pressuposto da gestão fiscal responsável, conforme expresso em seu artigo 1º, § 1º, *in verbis*:

**§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada** e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

O orçamento é um instrumento fundamental de deliberação e efetivação de políticas públicas e de discussão social acerca da destinação dos recursos públicos visando à concretização dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal. O planejamento na alocação de recursos públicos ganha destaque no contexto de escassez desses recursos (STRINGARI, 2015).

Contudo, embora as garantias constitucionais sejam amplas, a realidade da falta de recursos torna imperativa a discussão a respeito de onde, para quê e para quem serão destinadas as fatias ínfimas de recursos públicos desvinculados e disponíveis à discricionariedade do administrador público. Apresentam-se escolhas trágicas baseadas na impossibilidade de atendimento das inúmeras necessidades dos cidadãos (STRINGARI, 2015).

Carvalho Neto reforça o questionamento no curso de auditoria go-

vernamental do Tribunal de Contas da União (TCU):

As políticas públicas e os programas de governo que permitem traduzi-las em ações governamentais existem para atender a necessidades da sociedade. No entanto, sabemos que muitas demandas populares não são atendidas. Além disso, sabemos que algumas demandas não chegam sequer a ser consideradas no momento de formulação das políticas, o que nos leva às questões: por que algumas políticas são criadas, e outras não? Por que alguns programas de governo são elaborados e colocados em prática, lidando com algumas necessidades da sociedade, enquanto um conjunto de problemas de diversas ordens e que atingem os mais variados públicos não são incluídos na pauta de ação dos governos? (CARVALHO NETO, 2018, p. 6)

A escassez torna premente a escolha na alocação de recursos públicos. Da escassez dos recursos nasce a colisão de direitos. E a resposta para este contexto reside na ponderação não somente argumentativa, mas especialmente vinculada aos resultados que dela advêm (STRINGARI, 2015). Luciano Benetti Timm (apud Stringari, 2015, p. 135) apresenta um exemplo do exposto:

[...] uma escolha trágica diz respeito a como gastar os insuficientes recursos da Secretaria Estadual da Saúde [...]. Os recursos deverão ir para a campanha contra cigarro ou para construir hospitais? Ou não seria mais recomendável pagar melhor os médicos ou então contratar mais funcionários? Ou quem sabe não deveria ser investido em prevenção de acidentes de trânsito, dado o custo social dos acidentes?

A solução desse problema não se dá pelo melhor argumento (retoricamente falando). Somente uma cuidadosa análise de custo-benefício de cada gasto, de cada política pública alternativa, feita por economistas, médicos, gestores, pode indicar o melhor caminho, aceitando-se a triste premissa de que nem tudo estará protegido.

A admissão de que os direitos possuem, de fato, custos, e que esses custos podem limitar sua efetivação, bem como de que a escolha trágica

de quais direitos (e direitos de quem?) serão efetivados deriva da escassez de recursos, demonstra a necessária e constante interação entre o direito e a economia, especialmente no âmbito da administração pública (STRINGARI, 2015).

Cabe à burocracia estatal (corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução das políticas públicas) gerir os recursos públicos com o objetivo de obter resultados úteis (OLIVEIRA; PAULA, 2014). Atualmente, o interesse principal não é só o atendimento à legalidade do gasto público. Enrique Groisman apud Aragão (2009, p. 3) observa que

[...] a mera juridicidade da atuação estatal como elemento de legitimação se tornou insatisfatória a partir do momento em que começou também a ser exigida a obtenção de resultados. Não se considera mais suficiente que os governantes não violem a lei: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, solução para os problemas de habitação e saúde. A discussão sempre se coloca em relação a quais são as políticas mais adequadas para atingir estes fins, mas não há dúvidas de que a lei deixou de ser apenas um meio para impedir a arbitrariedade para se converter em ponto de partida para uma série de atividades nas quais há uma maior margem de delegação e de discricionariedade e um crescente espaço para a técnica.

Fábio Konder Comparato apud Aragão (2009, p. 11) reforça esse entendimento ao observar que “a legitimidade do Estado passa a fundar-se não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem realizadas programadamente”.

O caminho a ser seguido pelo controle externo exige esforço para atingir uma avaliação de políticas públicas não só sob o prisma da legalidade. Mesmo a LRF, embora tenha estabelecido importantes avanços na preparação e análise dos orçamentos, ainda não conseguiu estabelecer um adequado *benchmark* para avaliar o impacto das políticas públicas em diferentes grupos sociais (NÓBREGA, 2008). Segue um interessante registro sobre o tema:

Durante muito tempo, a atuação das mencionadas Cortes [de Contas] primou pela auditoria de conformidade, ou seja, a adequação dos atos e fatos administrativos em relação às normas legais. A regularidade formal, todavia, não se mostrou a melhor maneira para controle/qualidade da despesa pública, uma vez que a simples adequação a procedimentos legais nem sempre corresponde ao melhor desempenho finalístico da gestão. É o que tem demonstrado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal do Tribunal de Contas paulista (IEGM/TCESP). Hoje, sem prejuízo ao atendimento ao princípio da legalidade, a prioridade é a fiscalização de resultados, ou seja, a análise do gasto público sob o prisma de como a política pública executada melhorou/impactou a vida do cidadão (efetividade), tendo em conta as metas (eficácia) e custos programados (eficiência). (DALL’OLIO, 2017)

Acredita-se que o corpo teórico conhecido como **Análise Econômica do Direito (AED)** prestará uma enorme contribuição na avaliação das políticas públicas. A congregação de postulados econômicos fornece elementos comumente ignorados pelo direito, que influenciam o alcance e os resultados das normas jurídicas e das políticas públicas (STRINGARI, 2015).

A AED é uma sofisticada metodologia jurídico-econômica, testada e aplicada desde 1960<sup>6</sup>, fundada na aplicação da teoria econômica, em particular na teoria microeconômica<sup>7</sup> e na teoria do bem-estar social<sup>8</sup>, às normas e instituições jurídico-políticas. Ela tem sido reconhecida por vários pesquisadores como o movimento de maior impacto na literatura jurí-

6 Os quatro “pais-fundadores” (*founding fathers*) da AED são: Ronald Coase (economia), Richard Posner (direito), Guido Calabresi e Henry Maine (direito e economia). Podem ser incluídos também: Harold Demsetz (economista), Robert Coker (direito), William Landes (direito), Richard Epstein (direito) e George Priest (direito), dentre outros. Há quem inclua também James Buchanan (economia e direito) e Gordon Tullock (economista), “pais” da teoria da escolha pública, e Oliver Williamson (economia) e Douglass North (economia), “pais” da Nova Economia Institucional.

7 A **microeconomia** é um ramo da economia que se ocupa do estudo das causas de falhas de mercado, e dos possíveis meios para corrigi-las, quando ocorrem. Tal análise desempenha um papel importante em decisões políticas sobre políticas públicas.

8 O **bem-estar social** se mede pela agregação do bem-estar dos indivíduos. Contudo, não há uma medida única de agregação.

dica ocorrido ao longo da segunda metade do século passado (SALAMA, 2008).

A AED pressupõe a aplicação da teoria econômica para examinar as leis, instituições legais e políticas públicas (GICO JR.; COOTER; ULEN; POSNER; SHAVELL apud TABAK, 2014). A análise de proposições legislativas requer inicialmente a avaliação da constitucionalidade, juridicidade, legalidade e boa técnica legislativa. Não obstante, do ponto de vista da AED, é preciso ir além ao analisar proposições legislativas e políticas públicas (TABAK, 2014).

É importante ressaltar que a AED não deve ser confundida com o ramo jurídico do direito econômico. Este tem “como objeto de estudo o sistema econômico de uma perspectiva do sistema jurídico e seus instrumentos, não sendo intrinsecamente interdisciplinar” (ARAÚJO, 2017, p. 235).

A AED tem um escopo bem maior<sup>9</sup> de pesquisa a partir de conceitos e teorias retirados das ciências econômicas que podem apoiar os operadores do controle externo, tais como: **eficiência; escassez** (*trade-offs* e custo de oportunidade); **escolha racional; racionalidade limitada; economicidade; externalidades; incentivos; assimetria informacional** (Teoria dos Custos de Transação, Teoria da Agência e teoria dos contratos incompletos); **teoria dos jogos; teoria da escolha pública** (falhas de governo; grupos de interesse, *rent-seeking*); economia comportamental (*Behavioral*

---

9 A fim de ilustrar a importância e o reconhecimento da AED pela comunidade científica, listam-se aqui os ganhadores do prêmio Nobel em economia que trabalharam direta ou indiretamente com AED: 1982 – **George Stigler**: pelos estudos sobre estruturas industriais, funcionamento de mercados e causas e consequências da regulamentação estatal; 1986 – **James Buchanan**: pelos estudos sobre as bases contratuais e constitucionais das teorias econômicas e políticas sobre os processos de tomada de decisão – Teoria da Escolha Pública; 1991 – **Ronald Coase**: pelo trabalho na descoberta e no esclarecimento sobre a importância dos custos de transação e direitos de propriedade para a estruturação e funcionamento da economia; 1992 – **Gary Becker**: por ter estendido os domínios da análise microeconômica para vários aspectos do comportamento humano, inclusive interações não relacionadas ao mercado; 2005 – **Robert Aumann** e **Thomas Schelling**: pelas pesquisas sobre conflito e cooperação pela perspectiva da Teoria dos Jogos; 2009 – **Oliver Williamson** e **Elinor Ostrom**: pelas pesquisas sobre governança econômica e como a propriedade comum pode ser gerenciada com sucesso por associações; 2014 – **Jean Tirole**: pelas pesquisas sobre poder de mercado e regulação; 2016 – **Oliver Hart** e **Bengt Holmström**: por suas contribuições à teoria dos contratos; 2017 – Richard Thaler: por suas contribuições para a economia comportamental ao unir economia e psicologia.

*and Law Economics*); entre outros.

Abaixo seguem algumas possibilidades de aplicação desses conceitos e teorias acima mencionados pelos **operadores do controle externo** ao longo do ciclo das políticas públicas<sup>10</sup>.

## 2 EFICIÊNCIA

Um dos grandes temas de embate do direito com a economia é a eficiência. O grande horizonte da economia é a busca pela eficiência, enquanto que o do direito é a justiça. Mas é possível encontrar uma interseção nesse clássico debate. Não se pode dizer que algo seja justo simplesmente porque é eficiente, embora pareça existir, intuitivamente, algo a ver entre justiça e eficiência. Há qualquer coisa de injusto no desperdício e este nada mais é do que a ausência de eficiência. Portanto, a justiça e a eficiência têm algo em comum (SALAMA, 2011). Nessa linha é que se reflete a aplicação da eficiência e da AED na avaliação das políticas públicas (SALAMA, 2011).

A eficiência é um dos principais pilares da AED e tem diversas acepções<sup>11</sup>. Tem o conceito de eficiência que se relaciona com a gestão ou administração, cujo significado está no âmbito da teoria da administração, e o outro que não se liga à gestão dos recursos, mas à tomada de decisões sobre a alocação de recursos na economia, cujo significado está no âmbito da ciência econômica (MAURICIO JUNIOR, 2015).

Mauricio Junior (2015, p. 1067) esclarece que:

Na ciência administrativa, a eficiência em sentido amplo está ligada à ideia de otimização gerencial. A otimização gerencial pode ser medida por meio de quatro critérios: a eficiência em sentido estrito, a eficácia, a produtividade e a qualidade.

---

10 O ciclo das políticas públicas tem as seguintes etapas: criação, execução, monitoramento e avaliação.

11 Oliveira e Paula (2014) discutem os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas.

A eficiência em sentido estrito é uma relação entre recursos (razão entre os recursos que deveriam ser consumidos e os recursos efetivamente consumidos, ou seja, busca-se minimizar o consumo de recursos). A eficácia é uma relação entre resultados: resultados obtidos e resultados desejados ou, ainda, entre metas alcançadas e metas fixadas. A produtividade é uma relação entre resultados e recursos, ou seja, entre resultados obtidos e recursos consumidos. A qualidade é a conformidade com determinados requisitos e padrões de excelência, por exemplo, o bom atendimento, o fornecimento de informações precisas sobre o serviço e o grau de satisfação do usuário (MAURICIO JUNIOR, 2015).

Portanto, na ciência administrativa, a eficiência pode ser relacionada ao alcance de diversos fins. Um desses fins pode ser o consumo de recursos dentro dos padrões estabelecidos; pode ser a busca por atingir os resultados projetados; pode ser a perseguição da melhor relação entre resultados obtidos e recursos consumidos; ou ainda alcançar conformidade com requisitos de qualidade. Trata-se, portanto, de um conceito pluridimensional (MAURICIO JUNIOR, 2015).

A eficiência econômica está intimamente relacionada com a maximização da riqueza e do bem-estar social. Existem basicamente dois tipos de análise de eficiência econômica: a de Pareto e a de Kaldor-Hicks. Normalmente, as análises de custos e benefícios das políticas públicas no campo da teoria econômica são baseadas nesses dois critérios de eficiência (NIED, 2012).

O critério de eficiência de Pareto estipula que uma determinada medida é eficiente somente quando melhora o nível de bem-estar de um agente sem piorar o nível de bem-estar de alguém. Por exemplo, se uma determinada medida<sup>12</sup> X pode gerar ganhos para um determinado indivíduo ou grupo sem gerar perdas para ninguém, diz-se que tal medida é eficiente no sentido de Pareto.

---

12 Medidas: elaboração de normas ou execução de uma política pública.

A eficiência de Pareto (ótimo de Pareto) tem problemas práticos. Difícil afirmar com segurança que determinadas medidas que atingem milhares de cidadãos possam garantir que não haja cidadãos que fiquem em uma situação pior (RIEFFEL, 2006).

Uma alternativa ao critério paretiano é o critério de Kaldor-Hicks. Sob essa análise, uma solução é eficiente se produzir mais ganhos que custos. Corolário disso é a necessidade de compensação por parte dos ganhadores em favor dos perdedores. Percebe-se que os ganhadores devem ganhar mais do que as perdas dos seus oponentes, do contrário, não há como compensá-los. Quando os ganhos são superiores em relação às perdas, há acréscimo de riqueza e, portanto, a troca foi eficiente. Salama (2008, p. 24) esclarece:

[...] suponha que uma mudança qualquer (por exemplo, a edição de uma nova lei) beneficie um determinado grupo de indivíduos (os ‘ganhadores’) mas prejudique outro grupo (os ‘perdedores’). Pelo critério de Pareto, tal mudança não poderia jamais ser eficiente (afinal, há ‘perdedores’, isto é, indivíduos que pioram sua situação com as mudanças). Assim, por este critério, qualquer norma que estabeleça um privilégio, por mais nefasto que seja, jamais poderia ser alterada [...] a lei perderia toda a sua plasticidade e a sociedade estaria fadada ao total imobilismo. O critério de Kaldor-Hicks busca superar a restrição imposta pelo ótimo de Pareto de que mudanças somente são eficientes se nenhum indivíduo fica em posição pior. Pelo critério de Kaldor-Hicks, o importante é que os ganhadores possam compensar os perdedores, mesmo que efetivamente não o façam.

Um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas é (espera-se) o de aumentar a eficiência da economia, levando a maior bem-estar. Quando uma determinada proposição legislativa é eficiente ela proporciona um aumento de bem-estar para a sociedade. Tabak (2014, p.8) exemplifica essa questão.

Um exemplo de uma política pública que pode levar a um aumento de eficiência é a construção de uma usina hidrelétrica. Como ela proporciona mais energia para determinadas comunidades, que pode ser inclusive mais barata, temos que a construção dessa usina leva a determinado benefício social. Em geral construções dessa natureza implicam custos ambientais, em virtude do alagamento de determinadas áreas, deslocamentos de pessoas que vivem em regiões que devem ficar alagadas e assim por diante. No caso de o benefício ser maior do que os custos gerados, então a construção da usina é eficiente (Kaldor-Hicks). Contudo, existe uma assimetria entre os agentes, pois os consumidores de energia que receberão essa nova energia sairão ganhando, mas a população que foi deslocada pode perder.

Se a situação é eficiente no sentido de Kaldor-Hicks, os benefícios sociais são maiores que os custos sociais. Assim, os ganhos dos consumidores são maiores que as perdas da população que vivia naquela localidade.

Ao analisar determinado projeto de lei sob a ótica da AED, os operadores do controle externo devem avaliar se esta norma é mais eficiente do que a situação no *status quo*. Caso a norma seja eficiente então ela deve ser introduzida, uma vez que é possível aumentar o bem-estar da sociedade.

### 3 ECONOMICIDADE

Economicidade é um termo que pode induzir a pensar na economia (ou não desperdício) de recursos, o que se aproxima da ideia de eficiência administrativa em sentido estrito. Não é este, porém, o significado de economicidade. Economicidade se refere à famosa relação “custo/benefício” (MAURICIO JUNIOR, 2015).

Os *trade-offs* sempre envolvem a comparação de custos e benefícios. Em uma definição bem simples, benefício é tudo que se ganha; custo

é tudo o que se perde (MAURICIO JUNIOR, 2015). A economicidade não corresponde a uma exigência de economia de recursos ou a um dever de escolher o meio menos custoso *ceteris paribus*; não é, portanto, a positivação de um fim (ÁVILA apud MAURICIO JUNIOR, 2015). Sua função é permitir a escolha da opção que apresente a melhor relação custo/benefício, e não da opção de menor custo.

Mauricio Junior (2015) aponta, contudo, limitações no uso da economicidade como critério de decisão de políticas públicas. Suponha que o exame de economicidade revele que, do ponto de vista da eficiência econômica, recursos empregados em vacinação e saneamento produzem resultado melhor do que os empregados no tratamento de doenças raras. Pode-se afirmar que o resultado da economicidade nesse caso deve determinar a conduta do governo na escolha das políticas a serem adotadas? O governo deve abandonar os doentes terminais, deve dar assistência a alguns, ou deve deslocar mais recursos para a saúde, retirando-os de setores como educação ou pagamento de funcionários públicos? Estas questões obrigatoriamente remetem ao exame das limitações da economicidade.

Ainda assim, Mauricio Junior (2015, p. 1080) reforça a importância da economicidade na avaliação das políticas públicas:

O que podemos concluir em relação à economicidade é que ela é um importante elemento na tomada de decisões, seja por um agente privado, seja por órgão governamental. Se suas limitações traçam as fronteiras além das quais ela não pode avançar, por outro lado delineiam um amplo campo de aplicação, dentre os vários exemplos que vimos.

Portanto, o controle externo deve considerar a economicidade um importante instrumento para a avaliação dos critérios da tomada de decisão do gestor, permitindo uma avaliação mais racional das políticas públicas.

## 4 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

O custo de transação não é apenas o valor pago pelo bem ou serviço (custo monetário), e sim todos os custos necessários para que a transação (trocas) se efetive. Para realizar uma transação no mercado é necessário descobrir com quem se quer transacionar; informar as pessoas que se quer negociar; redigir um contrato; monitorar o seu cumprimento a fim de garantir que seus termos estejam sendo respeitados, e assim por diante (PINHEIROS; SADDI, 2005).

Quanto menor o custo de transação mais eficiente será o ambiente econômico. Salama (2010, p. 53) assim o define:

[...] são os custos que cada indivíduo, firma ou organização incorre ao se relacionar com outros indivíduos, aí se incluindo os custos de procura de parceiros para negociar, os custos de negociação e os custos com a formação de acordos e monitoramento (inclusive judicial) dos intercâmbios após o acordo, e ainda os custos de oportunidade. Na definição clássica de Barzel, custos de transação são os custos de captura, proteção e transferências de direitos.

Os custos de transação são definidos pelos custos *ex-ante* decorrentes do levantamento de informações e pelos custos *ex-post* referentes à gestão do contrato, assim como pela busca de defesa quando não ocorre o cumprimento dos aspectos contratados *ex-ante* à elaboração de contratos (WILLIAMSON, 1985).

Tais custos advêm do fato de que os agentes tomadores de decisão não dispõem de todas as informações necessárias no momento da decisão. Assim, a assimetria de informação<sup>13</sup> está implícita aos custos de transação

---

13 Assimetria de informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem entre si uma transação econômica com uma das partes envolvidas detendo por tal meio informações qualitativa e/ou quantitativamente superiores aos da outra parte. Essa assimetria gera o que se define na microeconomia como falhas de mercado.

incorridos nas negociações nos mercados.

Um exemplo interessante foi a decisão do TCU (Acórdão 2302/2013<sup>14</sup>) na contratação direta pela Petrobras, por inexigibilidade de licitação, da construção da Plataforma P-56, “sem a necessária demonstração da inviabilidade de competição”, conforme inicialmente apontado pela equipe técnica. Explica-se: a Petrobras optou por proceder à contratação direta da Plataforma P-56 com a mesma empresa que havia sido a vencedora no certame anterior, promovido para a contratação da Plataforma P-51, com base no item 2.3, e, do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras (RLSP)<sup>15</sup>. Durante o voto, essa alternativa foi chamada de “clonagem de contratação”. Peixoto (2014, p. 88), ao analisar a questão, assim resumizou:

[...] o TCU reconheceu a existência, – e, em consequência, levou em consideração – de custos inerentes à troca de empresa contratada, representados, entre outros, pelos custos adicionais decorrentes de retrabalhos. Reconheceu, igualmente, que a diminuição de risco da operação, decorrente da manutenção da mesma empresa para clonagem da contratação, traria benefícios associados e representados na redução do preço para a Petrobras. **O fato de uma nova empresa realizar projeto executado por outra representaria, nesse caso, aumento dos chamados custos de transação a serem suportados pela nova contratada e, em consequência, embutidos no preço ofertado (e também suportado) à Petrobras. Essa ponderação demonstra o cuidado do Tribunal com a efetiva avaliação da realidade dos contratos e sua busca pela comprovação da eficiência das decisões dos gestores.** (grifo nosso)

Os custos de transação também se fazem presentes nas políticas pú-

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2302/2013. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 28/08/2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 set. 2013.

15 2.3 É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade fática ou jurídica de competição, em especial: [...]

e) para a contratação de serviços ou aquisição de bens, em situações atípicas de mercado em que, comprovadamente, a realização do procedimento licitatório não seja hábil a atender ao princípio da economicidade;

blicas e estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos atores. Existem vários custos envolvidos nestas transações. Seguem alguns de maior relevância, a partir da análise de Horn apud Peres (2007, p. 21):

a) um primeiro custo de transação está associado ao tempo e esforço gastos pelos políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, na busca de acordo sobre determinada política pública. A existência de conflito e incerteza aumenta o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover leis e políticas públicas vagas. Esse caráter vago, por sua vez, traz consigo outros problemas a serem balanceados, pois os benefícios criados por tais leis e políticas não são claros, dificultando a verificação de cumprimento dos objetivos;

b) outro custo de transação reside no fato de que a duração dos benefícios propostos por uma política pública é afetada por problemas de compromisso de longo prazo, em função da maior ou menor habilidade de legisladores e executivos de alterar, emendar e substituir leis e regras. Em uma democracia, não existe garantia de que uma mudança de legislatura não leve à revisão de regras de uma determinada política pública. Segundo Moe (1990), isto causa incerteza política;

c) em sistemas democráticos (e na maioria dos outros), a autoridade pública não pertence a ninguém. Está simplesmente “no mundo”, vinculada a cargos públicos diversos, e quem tiver êxito, pelas regras estabelecidas do jogo, em conquistar o controle desses cargos tem o direito de usá-lo [...]. Enquanto o direito de exercer a autoridade pública está hoje com os atuais ocupantes dos cargos, outros atores políticos, com interesses diferentes e talvez contrários, poderão conquistar esse direito amanhã, juntamente com o controle legítimo sobre as políticas e estruturas deixadas por seus antecessores. O que quer que seja criado pelas autoridades de hoje está, portanto, sujeito a ser subvertido ou possivelmente destruído por completo – de modo perfeitamente legal e sem qualquer compensação – pelas autoridades de amanhã (MOE, 1990, apud HORN, 1995, p. 17, tradução nossa);

d) esse processo representa um custo político de transação, visto que não é possível garantir-se à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública;

- e) outro custo pode vir do fato de que o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a burocracia e sociedade civil não têm necessariamente o mesmo entendimento, compromisso e energia para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, de modo que os benefícios de uma política específica podem não se concretizar. Isso implica um custo de agência, principalmente entre Poder Executivo e burocracia;
- f) o custo de monitoramento da burocracia pode ser visto dentro de um modelo principal-agente aplicado [...];
- g) segundo Pzeworski (1995), essa abordagem alternativa de estudo da burocracia, através do conceito principal-agente, está fundamentada no fato de que na administração, seja pública ou privada, é difícil supervisionar e controlar o comportamento do agente. Na medida em que a eficiência da administração pública depende do comportamento de agentes (burocratas), nem sempre fiscalizáveis e podendo, portanto, agir de forma oculta, o principal (sociedade) fica à mercê da perda de controle sobre a máquina pública (BORSANI, 2004). Temos, então, um custo relevante relacionado ao monitoramento da burocracia, com a criação de um sistema de incentivos e sanções que assegurem que os agentes ajam no sentido de proteger os interesses daqueles que devem ser os beneficiários da política pública e não apenas em seu autointeresse (HORN, 1995);
- h) um último tipo de custo de transação, aqui relacionado, existe em função da falta de clareza, por parte da sociedade civil, a respeito dos benefícios privados ou custos associados à determinada política pública. Esta falta de clareza é maior quando o financiamento de uma política se dá totalmente em função do pagamento de impostos, cujo ônus recai sobre boa parte da sociedade de forma não individualizada. Nessas circunstâncias, o apoio à determinada política pública dependerá da aversão ao risco do cidadão: quanto maior esta, menor a tendência a apoiar novas políticas (HORN, 1995).

Observam-se, assim, diferentes razões que justificam a presença dos custos de transação. A redução e o controle dos custos de transação dependerão da construção de determinadas estruturas de governança que possam criar sistemas de incentivo aos atores relevantes neste processo para aperfeiçoar a implementação e execução de políticas públicas.

Os custos de transação desempenham, portanto, papel relevante na avaliação das leis e políticas públicas. A existência de custos de transação relevantes pode levar a economia a ficar aquém do seu potencial – revelando ineficiências importantes que, na ausência desses custos, poderiam ser eliminadas. Dessa forma, as proposições legislativas e políticas públicas devem, sempre que possível, reduzir eventuais custos de transação (TABAK, 2014). O controle externo tem a tarefa fundamental de contribuir para essa redução.

## 5 TEORIA DA AGÊNCIA

A Teoria da Agência foi formalizada em 1976 pelos economistas Jensen e Meckling e estuda as relações de conflitos internos e externos que podem existir em qualquer organização (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

Uma relação de agência é estabelecida entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada tarefa de interesse do principal. No caso do setor público, ter-se-iam algumas variações da relação principal e agente, tais como: eleitor e eleito; sociedade e gestor público; entre outras combinações (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

Jensen e Meckling (1976) definem a relação da agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas (principal) contratam outra pessoa (agente) para realizar algum serviço em seu nome, podendo ainda delegar autoridade para o agente tomar decisões (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

O problema agente-principal tratado na teoria microeconômica está no fato de que os agentes podem desejar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de resultados menores para o principal. Carvalho Neto (2015, p. 8) expõe o conflito de agência no curso de auditoria governamental do TCU da seguinte forma:

[...] os conflitos de agência aparecem quando o bem-estar de uma parte – o proprietário – denominada principal, depende das decisões tomadas por outra, responsável pela gestão do patrimônio do principal, denominada agente.

Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente.

O principal não tem condição de acompanhar tudo o que fazem os agentes, pois estes sabem mais do que fazem em relação aos proprietários (principal). Essa assimetria de informações cria o que é conhecido como “problema da relação agente e principal” ou somente “problema de agência” (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

A relação principal-agente em organizações públicas ocorre porque os agentes públicos dessas organizações podem valorizar mais seus interesses pessoais em detrimento do interesse público. O principal, na maior parte das ocasiões, não tem conhecimento pleno do caráter do agente e, além disso, as informações estão mais próximas do agente do que dele. Andwig e Fjeldstad (2000, p. 115) corroboram esse posicionamento:

O problema de agência surge quando o principal, como é comum no setor público, tem pouco conhecimento sobre a honestidade ou desonestidade do agente, e informações limitadas sobre as atividades produtivas e corruptas dos agentes e dos clientes.

De que maneira a informação incompleta e o monitoramento dispendioso influenciam o modo de ação dos agentes? Há mecanismos de incentivos que poderiam oferecer ou estimular um comportamento do agente em sintonia com os interesses do principal (sociedade)? Essas perguntas são fundamentais em qualquer análise da relação principal-agente. Prováveis divergências de objetivos e a existência de assimetria de informações são dois elementos centrais na relação agente-principal. Como

assinala Rose-Ackerman (2002, p. 62):

As relações entre agente e principal se situam no cerne das transações corruptas, com as comissões ilegais sendo uma opção que os agentes públicos têm para alocar os ganhos e as perdas da atividade de governo.

A Teoria da Agência é uma ferramenta útil para avaliação da qualidade da governança pública. Os conflitos de interesse ou problemas de agência podem ser mitigados pela observação de princípios de boa governança tais como: o sistema de integridade (controle interno, corregedoria, ouvidoria, conselhos de ética), a transparência e a *accountability*<sup>16</sup> (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

Portanto, a Teoria da Agência pode ser bastante útil para a análise e compreensão dos comportamentos dos agentes públicos ao longo do ciclo da política pública (criação, execução, monitoramento e avaliação). A Teoria da Agência tem que ser compreendida pelo controle externo como instrumento para a formulação de políticas públicas que visem à diminuição da assimetria informacional entre agentes públicos e sociedade (TRAVAGLIA; SÁ, 2017).

## 6 INCENTIVOS

Incentivos são fatores endógenos ou exógenos que conduzem o indivíduo ou a organização a um determinado comportamento. Subsídios e impostos são geradores de incentivos. Impostos mais elevados sobre um determinado bem implicarão, geralmente<sup>17</sup>, em menor consumo do bem.

<sup>16</sup> “Accountability” pode ser traduzido como responsabilização e remete à obrigação, à transparência, de gestores de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

<sup>17</sup> “Geralmente”, pois há considerações de elasticidade-preço, bem essencial, bem supérfluo etc, a serem avaliadas no caso concreto.

O conjunto de sanções que o código penal aponta são, também, formas de incentivos (de adotar ou não adotar um determinado comportamento) (SÁ, 2016).

Dizer que os indivíduos respondem a incentivos traz a ideia de consequencialismo, isto é, olhar para as normas e perceber suas consequências. Qualquer tentativa do direito de ignorar como as pessoas reagem e se relacionam, e de impor uma solução que ignore isso, em geral, não conduz a bons resultados. A ideia de impor normas não compreendendo a realidade/contexto (reações e incentivos) pode levar a soluções normativas desastradas (SÁ, 2016).

Os agentes ao tomarem suas decisões levam em consideração seus custos e benefícios privados, e não os custos e benefícios sociais. Dessa forma, na ausência da recompensa, eles não agirão se seus custos privados excedem os benefícios privados. Ao garantir uma recompensa, é possível levar a economia a um equilíbrio “*bom*”, onde a sociedade sai ganhando (TABAK, 2014).

Uma forma eficaz no controle dos desvios de conduta de agentes públicos é a análise sistemática da estrutura de incentivos dada pelas diversas leis, normas e regulamentos presentes na administração pública. Quais dispositivos legais postos são eficazes e quais não são eficazes? Há excesso ou falta de regulamentação? Portanto, a elaboração de dispositivos legais tem que levar em consideração que os indivíduos são racionais e respondem a incentivos e, se mal formulados, podem gerar efeitos contrário ao desejado (SÁ, 2016).

A resposta dos agentes aos incentivos deve ser considerada pelos formuladores das políticas públicas. Gregory Mankiw apud Stringari (2015, p. 98) afirma que “quando os formuladores de políticas públicas não levam em conta como suas medidas afetam os incentivos, acabam gerando resultados não-desejados”. Em outro momento, corrobora o entendimento ao afirmar que:

Os formuladores de políticas públicas nunca deveriam esquecer

os incentivos, visto que muitas políticas mudam os custos ou benefícios com que as pessoas se deparam e, portanto, alteram comportamentos. Um imposto sobre a gasolina, por exemplo, incentiva as pessoas a dirigirem carros menores, de consumo mais eficiente. Também incentiva as pessoas a usar o transporte público em vez do automóvel e a morar mais próximo do trabalho. Se o imposto for muito elevado, as pessoas começarão a utilizar carros elétricos. (MANKIW apud STRINGARI, 2015, p. 98).

Lemos (1999, p. 1) aponta dois mecanismos que o Estado possui para induzir o comportamento das pessoas:

Em primeiro lugar, o poder público pode fazer uso dos próprios mecanismos de mercado, ou seja, outorgando incentivos, de modo que os indivíduos reajam positivamente aos mesmos. Destarte, assegurado que os incentivos sejam concedidos na medida e direção corretas, espera-se que os agentes econômicos racionais se comportem de maneira a maximizar os benefícios gerados por esse sistema. A outra forma de atuação governamental é através da regulamentação. Nesse sistema, o poder público atua criando restrições de modo a impedir um comportamento que seja considerado socialmente indesejado. Por exemplo, o governo pode regular indústrias que sejam altamente poluentes, de modo a minimizar os impactos sociais negativos desses sistemas produtivos, ou, de outra forma, reduzir as externalidades.

Um dos problemas do raciocínio utilizado até agora é o de que ele é baseado na teoria da racionalidade econômica. Contudo, os agentes são passíveis de sofrer uma série de vieses cognitivos e esses vieses precisam ser levados em consideração no desenho de mecanismos de incentivo e cooperação. Sunstein apud Tabak (2014) argumenta que a análise de custo-benefício tem como pressupostos centrais a economia comportamental e a psicologia cognitiva. Um dos pontos centrais consiste em que muitas vezes, ao defender determinada política, por exemplo, o foco recai apenas sobre um ou poucos benefícios e abstrai-se dos custos. Nesse caso, os

vieses comportamentais acabam por gerar uma visão parcial do problema e políticas públicas equivocadas poderiam ser implementadas.

A análise de custo-benefício exige que **todos** os custos e benefícios sejam colocados na tela, ou seja, fiquem acessíveis para análise. Assim, no âmbito do processo legislativo, devem-se discutir as proposições legislativas e as políticas públicas considerando todos os potenciais benefícios e custos gerados por estas (TABAK, 2014). Nesse sentido, a fiscalização e avaliação das políticas executadas também exercem papel de relevância.

## 7 CUSTO DE OPORTUNIDADE

A compreensão do conceito de custo de oportunidade pelos operadores de controle externo, aliado aos conceitos de *trade-offs*, escassez e incentivos, ajuda a compreender mais claramente o que está por trás da tomada de decisão dos gestores.

O custo de oportunidade deve ser entendido a partir do princípio da escassez, ou seja, como os recursos são escassos, mas os desejos e necessidades humanas não o são, só se pode satisfazer uma necessidade se deixar de satisfazer outra. A alternativa abdicada é chamada de custo de oportunidade (SÁ, 2016).

Assim, o custo de oportunidade de um bem ou serviço é a quantidade de outros bens ou serviços a que se deve renunciar para obtê-los. Por exemplo: investir R\$ 200 milhões na modernização de um hospital ou investir esses mesmos recursos financeiros na reforma de rodovias estaduais? Devo manter uma empresa pública (lucrativa ou deficitária) ou privatizá-la e, com os recursos auferidos da venda, alocá-los em outras atividades de interesse público? Portanto, o custo de oportunidade está diretamente relacionado com o fato de se viver num mundo de escassez que

nos conduz a fazer escolhas e, com efeito, enfrentar *trade-offs*<sup>18</sup>.

O custo de uma determinada escolha (por exemplo: uma política pública qualquer) é a consequência da não adoção das alternativas existentes àquela escolha. No processo de tomada de decisão de uma determinada política pública, esse é o custo relevante para os economistas (SÁ, 2016).

O custo de oportunidade e os conceitos de escassez, de *trade-offs*, de racionalidade dos agentes econômicos e de incentivos formam um arcabouço conceitual fundamental para a avaliação do ciclo das políticas públicas. O conceito de custo de oportunidade pode ajudar os formuladores e controladores de políticas públicas nesse angustiante processo de definição do que deve e do que não deve ser atendido em um determinado momento.

## 8 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Não raro escutam-se as pessoas e a mídia reclamando que o governo tem que fazer algo para melhorar, para resolver ou para proibir algo que esteja ocorrendo nos mercados (falhas de mercado). “*Isso não pode ficar assim!*”; “*É uma vergonha essa situação!*”; “*Até quando o governo virá com uma solução sobre esse absurdo?!*” são algumas frases comuns que antecedem o clamor por uma ação governamental. No entanto, assim como os mercados, os governos também falham (BUCHANAN, 1993).

James Buchanan e Gordon Tullock são as principais referências da teoria da escolha pública (TEP). Esse campo de pesquisa busca analisar economicamente o processo de tomada de decisões do governo. É uma abordagem interdisciplinar entre economia e política. Uma aplicação da

---

<sup>18</sup> O *trade-off* implica um conflito de escolha e uma consequente relação de compromisso, porque a escolha de uma coisa em relação à outra implica não usufruir dos benefícios da coisa que não é escolhida. Isso implica que, para que aconteça o *trade-off*, quem faz a escolha deve conhecer os lados positivos e negativos das suas oportunidades.

análise econômica à tomada de decisão política numa democracia fazendo uso de conceitos de comportamento racional e autointeresse que definem o *homo economicus* (BORSANI, 2004).

A TEP é, certamente, uma das grandes linhas de pesquisa da AED que aplica princípios econômicos a objetos de estudo da ciência política, tais como as decisões do Legislativo, efeitos das regras eleitorais, o comportamento de grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia e, portanto, bastante útil para pesquisadores de políticas públicas.

Duas preocupações básicas estimulam essa escola de pensamento: a dificuldade de a sociedade revelar suas preferências por meio do sistema de maioria (voto) e a ideia de que existem falhas governamentais na alocação dos recursos decorrentes de características intrínsecas do setor público (BUCHANAN, 1993).

Quais os bens públicos e em que quantidades serão ofertados? Quando o governo deve intervir no mercado para corrigir externalidades<sup>19</sup>? Como será dividida e distribuída a carga tributária? Decisões dessa natureza são tomadas, geralmente, em sociedades democráticas, por meio do sistema de votação por maioria.

A TEP acredita que instituições e valores não podem ser negligenciados dentro de uma sociedade, pois geram uma estrutura de incentivos que influenciam a tomada de decisão individual. A abordagem da TEP enfatiza a influência do interesse individual sobre todos os participantes envolvidos na formulação e na execução de políticas públicas (BUCHANAN, 1993).

Os agentes públicos, políticos ou burocratas defendem seus próprios interesses ou representam grupos de interesse organizados na sociedade e, mesmo que eles fossem seres perfeitos e altruístas, não seriam capazes de identificar, a cada instante de tempo, as inúmeras demandas do

---

19 As externalidades são um tipo de falha de mercado que podem ser entendidas como os custos ou benefícios que não são internalizados pelos indivíduos ou pelas organizações em suas ações e que impõem custos ou benefícios diretamente a terceiros.

cidadão (BUCHANAN, 1993).

Empresas, associações de classe, sindicatos, organizações profissionais, entre outras, empregam uma grande soma de recursos para conseguirem aprovação de políticas públicas que gerem rendas econômicas<sup>20</sup>. Essas rendas podem ser distribuídas pelo governo por meio de leis, normas, contratações e compras. E os políticos eleitos estão dispostos a fornecer essa renda aos seus respectivos eleitores ou grupos de interesse que os ajudem a se elegerem ou reelegerem e, com isso, manterem-se nos cargos.

Portanto, a TEP permite uma visão mais realista do processo da tomada de decisão no jogo político. Pressupõe a existência de atores políticos racionais e dispostos a maximizar seus interesses individuais, não necessariamente a favor do interesse público, mas, ao contrário, que podem ser prejudiciais caso estes interesses individuais conduzam a resultados ineficientes para a sociedade.

Os operadores do controle externo devem ter em mente que o papel da teoria da escolha pública é especificar as características dos procedimentos da escolha coletiva a fim de investigar os processos decisórios que satisfaçam condições de escolhas coletivas eficientes e buscar prescrever quais instituições políticas deveriam ser adotadas de modo a minimizar a corrupção.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate das Políticas Públicas está no dia a dia do cidadão cada vez mais esperançoso de ações governamentais orientadas para resultados, mas o processo de formulação e implantação de políticas públicas não é tarefa simples. Ele sofre influência de grupos de interesse que bus-

---

<sup>20</sup> *Rent-seeking* ou rentismo: é uma das fontes de falha governamental. Traduz-se pelo comportamento de busca de renda que consiste no ato de recorrer ao governo em busca de benefícios especiais a custo do contribuinte ou de outra pessoa.

cam definir quem e quanto ganhará e quem perderá ao longo do processo político de alocações de recursos públicos.

O planejamento governamental é fundamental no processo de políticas públicas, alicerçado nos instrumentos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O planejamento governamental na alocação de recursos públicos ganha destaque no contexto de escassez desses recursos, pois nele é realizada a discussão a respeito de onde, para quê e para quem serão destinadas as fatias ínfimas de recursos públicos.

Da escassez dos recursos nasce a colisão de direitos. A admissão de que os direitos possuem custos que podem limitar sua efetivação, e de que a escolha trágica de quais direitos (e direitos de quem?) serão efetivados deriva da escassez de recursos, demonstram a necessária e constante interação entre o direito e a economia, especialmente no âmbito da administração pública.

Não há solução trivial no processo de escolhas públicas. Contudo, alguns consensos já existem em torno dos fatores da inoperância estatal. O setor público brasileiro sofre de “obesidade mórbida”, que, aliada às suas disfunções burocráticas que foram acumuladas ao longo do tempo e a uma visão ainda aparentemente majoritária dentro da administração pública, que estimula a hipertrofia do controle *lato sensu* (Ministério Público, controle interno e externo) acaba por conduzir a ineficiência nas escolhas e nas execuções das políticas públicas. O Estado brasileiro e seus Poderes devem avaliar o impacto da sua atuação de forma crítica e revendo o processo de construção dos programas e políticas públicas, levando-se em conta evidências, fatos e dados.

Sendo assim, não se espera apenas o cumprimento da legalidade pelo gestor público, mas uma efetividade na implantação de políticas públicas que deem resultado à sociedade. O caminho a ser perseguido pelo controle externo exige esforço para atingir uma avaliação de políticas pú-

blicas não só sob o prisma da legalidade. O controle externo tem papel fundamental na discussão, elaboração e efetivação de políticas públicas. Sua atuação deve incluir novos elementos de análise na ação de fiscalização, promovendo a interdisciplinaridade do direito administrativo com outras ciências, notadamente a economia.

A Análise Econômica do Direito (AED) poderá prestar uma enorme contribuição na avaliação das políticas públicas, a partir de conceitos e teorias retirados das ciências econômicas que podem apoiar os operadores do controle externo.

Para concluir, acredita-se que há um amplo espaço de evolução de extraordinárias pautas doutrinárias e de pesquisa da AED no campo do direito público voltado para o direito administrativo com foco no controle externo. Os operadores do controle externo devem reconhecer que suas análises devem ir além do campo analítico da mera formalidade jurídico-contábil, ou seja, é imperativo o olhar multidisciplinar diante de um mundo com tantas incertezas e com problemas coletivos de enorme complexidade.

## REFERÊNCIAS

ANDWIG, J; FJELDSTAD, O. **Research on corruption: a policy oriented survey**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2000.

ARAGÃO, A. S. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 11, n. 57, set. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2TE2hSj>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ARAÚJO, T. C. **Análise econômica do direito no Brasil: uma leitura à luz da Teoria dos Sistemas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BUCHANAN, J. M. **Custo e escolha**: uma indagação em teoria econômica. São Paulo: Instituto Liberal, 1993.

CANGUSSU, B. F.; AQUINO, L. A. M. **Políticas públicas e a dificuldade de efetivar direitos sociais no Brasil**: uma análise acerca dos custos dos direitos e da problemática escassez de recursos públicos. Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2I2Owen>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CARVALHO NETO, A. A. (coord.). Auditoria governamental. In: **Programa de aprimoramento profissional em auditoria – Proaudi, 2015**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://bit.ly/2WPpeUp>. Acesso em: 10 jun. 2018.

DALL’OLIO, L. L. S. **A teoria da agência e os Tribunais de Contas**. Jus Navigandi, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2GynedG>. Acesso em: 8 fev. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics (JFE)**, Nova York, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <https://bit.ly/1hKGWfp>. Acesso em: 20 ago. 2018.

LEMOS, A. A. M. Falhas de mercado, intervenção governamental e a teoria econômica do Direito. **Norte Jurídico**, Boa Vista, v. 2, p. 45-50, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2WKZJ6N>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MAURICIO JUNIOR, A. O princípio constitucional da eficiência sob a perspectiva da análise econômica do Direito. **Boletim do Direito Administrativo**, São Paulo, v. 31, n. 9, p. 1066-1081, set/2015.

NIED, P. S. O conceito de eficiência econômica e a ruptura do contrato de sociedade. In: Encontro Nacional do Conpedi, 21, 2012, Uberlândia. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 4297-4314. Disponível em: <https://bit.ly/2WQPRZ9>. Acesso em: 4 ago. 2018.

NÓBREGA, M. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 31-42, out./dez. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2DZVGw1>. Acesso em: 12 ago. 2018.

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, A. P. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 113-126, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2RR6twl>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PERES, U. D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 15-30, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2RP2Ers>.

Acesso em: 10 ago. 2018.

PEIXOTO, M. A. G. **A análise econômica do Direito no Tribunal de Contas da União: um estudo a partir da fiscalização da PETROBRAS.** 2014. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas/ FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em <https://bit.ly/2UNZUwo>. Acesso em: 12 ago. 2018.

PINHEIROS, A. C.; SADDI, J. **Direito, economia e mercados.** Rio de Janeiro: Elsevier; 2005.

RIEFFEL, L. R. R. **Um mundo refeito: o consequencialismo na análise econômica do direito de Richard Posner.** 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2BrTDiJ>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. **A economia política da corrupção.** In: ELLIOTT, K. A. (org.). *A corrupção e a economia global.* Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

SÁ, L. F. V. N. de. **Regulação setorial na infraestrutura portuária sob a perspectiva da análise econômica do direito.** Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Vila Velha, Vila Velha, 2016.

SALAMA, B. M. **Seminário Direito, Economia e Desenvolvimento (2/10).** Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2RKmV1f>. Acesso em: 18 agosto 2018.

SALAMA, B. M. (org.). **Direito e Economia**: textos escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALAMA, B. M. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2, mar./2008. Disponível em: <https://bit.ly/2WMTTSi>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SILVA, A. G. F. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2LMTCTo>. Acesso em: 3 ago. 2018.

STRINGARI, A. K. **A influência econômica sobre o direito administrativo**: uma proposta neoadministrativista. 229 p. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2TEdfHn>. Acesso em: 12 ago. 2018.

TABAK, B. M. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, out/2014 (Texto para Discussão nº 157). Disponível em: <https://bit.ly/2GxdkJ4>. Acesso em: 6 ago. 2018.

TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. **Fortalecimento da governança**: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. *Rev. Controle, Fortaleza*, v. 15, n.1, p. 22-53, jan/jun, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2DjXe2l>. Acesso em 7 ago. 2018.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press, 1985.

## **Os desafios dos tribunais de contas na fiscalização dos regimes próprios de previdência social à luz dos 30 anos da constituição federal**

The challenges of courts of accounts in the control of the social security systems in the light of the 30 years of the federal constitution

**Murillo Victor Umbelino Machado<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

A fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ocorre nos aspectos do Direito Financeiro e da Contabilidade Pública, bem como no hodierno contexto de *compliance* da gestão previdenciária. O estudo busca retratar a fiscalização exercida sob os aspectos constitucionais, legais e infralegais, notadamente pelas normas da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, sob o contexto de déficit previdenciário e possíveis alternativas para a gestão fiscal responsável. Utiliza-se uma pesquisa descritiva e explicativa para encontrar os principais desafios da gestão previdenciária. Destarte, o atual déficit previdenciário dos regimes deve ser compreendido não só pelos princípios constitucionais, mas também pelos novos mecanismos de fiscalização, de tecnologia da informação e de responsabilização dos gestores públicos.

**Palavras-Chave:** Regimes Próprios de Previdência Social. Gestão Previdenciária. Fiscalização. Tecnologia da Informação.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: murillomachado@hotmail.com

## **ABSTRACT**

The supervision of the Private Social Security Regimes (RPPS) occurs in the aspects of Financial Law and Public Accounting, as well as in the current context of compliance of the social security management. The study seeks to portray the supervision exercised under the constitutional, legal and infralegais aspects, notably by the norms of the Ministry of Finance's Secretariat of Social Security, under the context of social security deficits and possible alternatives for responsible fiscal management. A descriptive and explanatory research is used to find the main challenges of social security management. Thus, the current social security deficit of the regimes must be understood not only by constitutional principles, but also by the new mechanisms of control, information technology and accountability of public managers.

**Keywords:** Social Security Own Regimes. Social Security Management. Oversight. Information Technology.

Recebido: 15-10-2018

Aprovado: 21-01-2019

## **1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Constituição Federal de 1988 completou 30 anos no último dia cinco de outubro de 2018, no contexto de crise econômica e política e em meio aos debates acerca de reformas da previdência, tributária e trabalhista, somada à polarização eleitoral entre grupos tradicionais da esquerda e grupos neoliberais de perfil militar da extrema direita.

Isto posto, torna-se oportuno questionar quais são as reflexões plausíveis acerca dessa constituição tritenária no âmbito dos tribunais de

contas, sobretudo porque algumas propostas de emenda constitucional tramitam no Congresso Nacional buscando modificar o atual sistema de controle externo brasileiro.

A reforma dos tribunais de contas ganha ascensão na sociedade civil, sobretudo porque possui correlação direta com o combate à corrupção e com a necessidade de modificação do atual sistema de composição desses tribunais, uma vez que a Lei Cidadã ainda prevê critérios essencialmente políticos para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e Municipais (TCM).

Diz-se isto porque, apesar de haver vagas exclusivas para membros do Ministério Público de Contas e Conselheiros Substitutos, que correspondiam aos antigos auditores<sup>2</sup>, conforme previsão constitucional, a efetiva indicação dos membros é partilhada entre o chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Nesse diapasão, convém asseverar ainda que à luz dos debates acerca da reforma da previdência, bem como em função do aumento paulatino dos gastos públicos com benefícios previdenciários e do aumento do número de regimes próprios de previdência social, torna-se necessário discutir novos mecanismos de fiscalização dos recursos previdenciários, com vistas a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, bem como assegurar a efetiva existência de recursos para o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários para as presentes e futuras gerações.

Desde 1988, é possível verificar alguns movimentos jurídicos que influenciaram substancialmente a aplicação das normas constitucionais, a exemplo do ativismo judicial e sobreposição do Supremo Tribunal Federal na interpretação dessas normas, assegurando contundente prevalência

---

<sup>2</sup> A Constituição Federal faz alusão ao Auditor que, atualmente, é denominado de Conselheiro Substituto, cargo da função judicante distinto do cargo de Auditor de Controle Externo, cargo técnico cujas atribuições são auditoria e demais atividades de fiscalização.

dos entendimentos jurisprudenciais em desfavor da própria interpretação gramatical do texto constitucional.

Nesse contexto de interpretação constitucional, o professor Lênio Luiz Streck afirma que:

Trinta anos se passaram. O texto já não é o texto. Foi jurisprudencializado em demasia (assim como o restante do Direito), por vezes substituído pela voz das ruas ou por superinterpretações. Ou simplesmente por juízos morais. Erro de percepção como o do Dr. P? A história é que dirá. Esperemos a Ave de Minerva. Que só levanta voo ao entardecer. Talvez tivéssemos que ter sido — na verdade, tenho a convicção que, sim, deveríamos ter sido — mais ortodoxos, como sempre preguei. Como eu insisti nisso nestes anos todos. Hoje corremos o risco de termos, já em 2019, constituinte até sem povo. Claro que isso só é possível com ruptura institucional. Quem deseja isso? Eis a questão (STRECK, 2018).

A Constituição Federal é considerada compromissária e dirigente, oferecendo diretrizes gerais de atuação do poder público, leia-se os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e órgãos autônomos como Ministério Público e tribunais de contas. Ocorre que após seus 30 anos e considerando o anseio generalizado de combater a corrupção e criminalizar aqueles que degradam o erário em benefício de interesses privados, vê-se claramente que o princípio republicano é violado diariamente, consubstanciado nas práticas patrimonialistas arraigadas no país desde a colonização.

Na seara do controle externo, e ainda considerando a existência de 33<sup>3</sup> tribunais de contas no país, verifica-se a prevalência jurisprudencial do TCU nos principais temas relativos às competências dessas cortes, tanto no que diz respeito ao julgamento das contas dos gestores públicos (prefeitos, governadores e demais administradores de recursos públicos),

---

3 Número atualizado considerando a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará no ano de 2017.

quanto em temas específicos, como figura a gestão previdenciária.

Ademais da prevalência do TCU, tem-se que novos mecanismos de fiscalização ganham ascensão no controle externo brasileiro, sobretudo aqueles ligados à tecnologia da informação, que utilizam ferramentas de *business intelligence* e outros meios de análise de dados, que aperfeiçoam os procedimentos de auditoria e somam-se aos tradicionais instrumentos, como inspeções, observações, circularizações, dentre outros.

Ocorre que, assim como exposto no contexto constitucional, o patrimonialismo também é um mal que assola o sistema dos tribunais de contas, em função da prevalência de interesses privados sobre o público, do excesso de cargos de provimento em comissão em desfavor das carreiras típicas de estado, como auditores e procuradores de contas, e ainda pela constatação diuturna de gasto público incompatível com o equilíbrio das finanças públicas propugnado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, digna-se de passagem, é considerada a constituição dos tribunais de contas.

Hodiernamente, a função dos tribunais de contas também se encontra dirigida para a crise fiscal dos entes federativos, principalmente no que concerne aos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). O Procurador de Contas do TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, aduz acerca da omissão dos Tribunais de Contas nos seguintes termos:

Curiosamente, as contas dos governadores desses estados não receberam pareceres pela rejeição emitidos pelos respectivos tribunais de contas. Ao contrário, pareceres pela aprovação das contas, ainda que com ressalvas, davam a impressão de que o importante limite de gasto com pessoal estabelecido em lei estaria sendo respeitado. Evidentemente, com esse beneplácito, os governadores, em vez de admoestados e eventualmente punidos, se sentiram encorajados a gastar de forma irresponsável, como se não houvesse amanhã, mas, se há algo certo sobre o futuro, é que ele sempre chega (DE OLIVEIRA, 2019).

Nesse deslinde, é possível concluir que a atuação dos tribunais de contas deve sempre ser permeada pela norma dirigente, e que apesar dos subjetivismos e das entrelinhas impostas à Constituição Federal de 1988, deve-se buscar a evolução dos procedimentos de fiscalização, das formas de nomeação dos membros, da cooperação técnica entre os órgãos de controle e ainda a otimização da proteção ao erário e do combate ao mau uso do dinheiro público.

## 2 OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 prevê a previdência social como direito social fundamental, pois o artigo 193 possui como base “o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (BRASIL, 1988).

O artigo 201 da Constituição Federal prevê que “a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (BRASIL, 1988). Nesse contexto, é possível verificar que o famigerado princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é o mais importante princípio norteador do regime previdenciário brasileiro, devendo os tribunais de contas articular seus procedimentos de controle visando assegurar o citado equilíbrio.

Afere-se que o próprio STF já se manifestou acerca do sistema de previdência brasileiro, afirmando tratar-se de dois regimes básicos e obrigatórios e de um regime complementar, privado e facultativo. E, a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda é responsável pela publicação de Instruções Normativas visando à operacionalização dos parâmetros técnicos dos regimes, conforme se verifica na última atualização que trata das avaliações atuariais, publicada no *Diário Oficial da União* em 28/12/2018, a seguir *in verbis*:

Essas instruções são resultado do grupo de trabalho (GT) constituído para o aperfeiçoamento e atualização das normas e procedimentos de gestão atuarial dos RPPS pela Portaria MF SPREV nº 8, de 30 de agosto de 2017. O GT contou, em sua composição, com representantes do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA), da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM), tendo recebido o apoio de técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A Portaria MF SPREV nº 21/2018, disponibilizou ao público o Relatório Final produzido pelo GT e abriu consulta pública para apresentação de sugestões ao conteúdo das minutas de portaria e das instruções normativas. Assim, garantiram-se a participação de todos os envolvidos e a transparência do processo de regulação dos RPPS (BRASIL, 2018c).

Os sistemas obrigatórios são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado essencialmente aos trabalhadores da iniciativa privada; e, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que existem em todos os entes políticos, leia-se na União, nos estados e nos municípios, organizados em um sistema unificado para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes que instituíram.

A União possui regime próprio para seus servidores, assim como todos os estados e o Distrito Federal; e, na seara municipal, mais de 2000 (dois mil) municípios já criaram institutos previdenciários, como se verifica a seguir:

Tabela 1: Quantidade de regimes por ente federado

UF	REGIME		
	RGPS	RPPS	RPPS em Extinção
AC	21	2	-
AL	30	72	1
AM	37	26	-
AP	13	4	-
BA	380	36	2
CE	119	65	1
DF	-	1	-
ES	44	35	-
GO	75	171	1
MA	173	45	-
MG	630	219	5
MS	29	51	-
MT	37	105	-
PA	115	30	-
PB	153	71	-
PE	36	149	-
PI	156	67	2
PR	224	175	1
RJ	13	79	1
RN	130	37	1
RO	23	30	-
RR	14	2	-
RS	171	326	1
SC	225	70	1
SE	71	4	1
SP	422	221	3
TO	117	23	-

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (2018).

Vê-se que só no âmbito dos regimes dos estados da federação, existem mais de quarenta e sete milhões de servidores públicos efetivos; mais de vinte e um milhões de aposentados; mais de seiscentos mil pensionistas e outros dois milhões e meio de dependentes:

Tabela 2: Quantidade de regimes por ente federado

UF	SERVIDORES	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	DEPENDENTES
AC	25603	10506	2971	0
AL	36511	22743	8012	111936
AM	60214	24824	6587	103621
AP	26389	544	827	20
BA	138254	99480	21544	227699
CE	74642	48296	18157	0
DF	110901	55155	17614	114887
ES	37582	32150	5597	30657
GO	73586	56663	12707	0
MA	65099	31876	9154	119924
MG	217034	267458	51585	0
MS	42314	23737	4685	66051
MT	45596	25292	6243	0
PA	87928	35532	10313	218
PB	48937	36948	11487	91389
PE	99674	66746	22334	0
PI	47735	31444	8822	136328
PR	156904	87679	26581	0
RJ	216789	164177	89061	77608
RN	62070	7283	2770	0
RO				
RR	17145	9	2	0
RS	117934	160757	45078	347752
SC	65112	54848	11709	0
SE	34194	23129	6794	0
SP	504064	303394	128563	0
TO	35846	9610	387	1045
<b>TOTAL</b>	<b>4770658</b>	<b>2160139</b>	<b>664719</b>	<b>2559848</b>

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (2018).

Diante do exposto, é possível vislumbrar a magnitude de recursos previdenciários que permeiam a gestão desses mais de dois mil RPPS brasileiros, considerando que a receita principal desses institutos são as contribuições previdenciárias pagas pelas prefeituras e câmaras municipais, governos estaduais e assembleias legislativas, poderes da União e órgãos da administração indireta. Essas contribuições são denominadas patronal, de obrigação dos entes públicos pela folha de pagamento, e dos servidores, cujos entes públicos retêm as remunerações que são repassadas aos citados institutos previdenciários.

Comprova-se assim a relevância da atuação das cortes de contas na

fiscalização dos RPPS brasileiros, sobretudo com vistas a garantir a existência de recursos para pagar os benefícios previdenciários propugnados na Constituição Federal, ante o imperioso valor social dos aposentados e pensionistas vinculados aos regimes.

E mais. Assevera-se desde já que a fiscalização ora proposta não deve balizar-se nos moldes tradicionais do direito financeiro e da contabilidade pública, devendo expandir para o âmbito da gestão previdenciária, cujos pontos de controle levam a uma matriz de planejamento distinta, detalhada e inovadora, demandando maior esforço dos auditores que se especializam nesta matéria.

Diz-se isto porque os próprios dispositivos legais (pontos de controle tradicionais) vão evoluindo no tempo, a exemplo da Resolução nº. 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional, que é considerada o principal instrumento de validação dos investimentos dos regimes próprios e que foi atualmente alterada pela Resolução nº. 4.695, de 27 de novembro de 2018; e, o próprio Ministério da Fazenda publicou esclarecimentos (perguntas e respostas) para facilitar a aplicação desse instrumento, permitindo melhor identificação do conteúdo aperfeiçoado (BRASIL, 2018a).

Isto porque o que se verifica no âmbito dos regimes próprios de previdência social é que os institutos de previdência não possuem efetiva independência com relação aos Poderes Legislativo e Executivo, sobretudo porque seus diretores ou presidentes ocupam cargos de provimento em comissão cuja indicação cabe na maioria dos casos aos próprios chefes desses poderes. Portanto, a gestão previdenciária deve ser lastreada em padrões de governança e conformidade para assegurar boas práticas de uso e controle dos recursos previdenciários.

### **3 A FISCALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O sistema de controle externo da administração pública, no Brasil, é lastreado pelo princípio do equilíbrio das finanças públicas proposto pela LRF, de modo que toda a estruturação das auditorias e demais mecanismos de fiscalizações são restritos à análise das prestações de contas dos recursos públicos.

Ocorre que os mecanismos de fiscalização dos RPPS devem evoluir concomitantes às formas de atuação, estruturação e funcionamento desses regimes, uma vez que os tradicionais processos de prestação de contas não são aptos a verificar o enquadramento das aplicações financeiras dos regimes, os indicadores de sustentabilidade entre servidores ativos e inativos e outros meios de avaliação e monitoramento dos institutos previdenciários.

Tradicionalmente, os tribunais de contas fiscalizavam os RPPS a partir dos critérios estabelecidos pelo então Ministério da Previdência para a emissão do Certificado de Regularidade Previdência.

O CRP é disponibilizado por meio eletrônico, dispensa a assinatura manual ou aposição de carimbos, contém numeração única e tem validade de noventa dias a contar da data de sua emissão; e é exigido nos casos de: realização de transferências voluntárias de recursos pela União; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e pagamento dos valores referentes à compensação financeira com o RGPS.

Entretanto, apesar de sua relevância, a fiscalização exclusivamente baseada na emissão do CRP é inoportuna, sobretudo porque alguns regimes se encontram com este certificado há anos. A título de exemplo, num levantamento dos regimes estaduais no ano de 2018, verificou-se que

dez regimes atualmente não possuem CRP válido, conforme se verifica *in verbis*:

Tabela 3: Situação do Certificado de Regularidade Previdenciária dos RPPS dos Estados da Federação

ENTE	DATA DE VENCIMENTO	SITUAÇÃO DO CRP
Governo do Estado do Acre	2018-04-25 15:08:57.063	VALIDO
Governo do Estado de Alagoas	2018-02-17 00:00:00.000	VENCIDO
Governo do Estado do Amazonas	2018-07-12 00:00:00.000	VALIDO
Governo do Estado do Amapá	2018-06-19 12:33:40.347	VALIDO
Governo do Estado da Bahia	2018-02-18 20:48:43.497	VENCIDO
Governo do Estado do Ceará	2018-08-04 13:12:01.167	VALIDO
Governo do Distrito Federal	2018-05-27 17:58:27.337	VALIDO
Governo do Estado do Espírito Santo	2018-03-09 00:00:00.000	VENCIDO
Governo do Estado de Goiás	2018-03-21 10:30:08.300	VENCIDO
Governo do Estado do Maranhão	2018-06-02 16:58:19.420	VALIDO
Governo do Estado de Minas Gerais	2018-07-19 09:58:17.397	VALIDO
Governo do Estado do Mato Grosso do Sul	2018-06-23 13:15:06.520	VALIDO
Governo do Estado do Mato Grosso	2018-03-22 00:00:00.000	VENCIDO
Governo do Estado do Pará	2018-06-17 15:31:39.033	VALIDO
Governo do Estado da Paraíba	2018-05-20 11:36:13.150	VALIDO
Governo do Estado de Pernambuco	2018-02-27 17:01:56.103	VENCIDO
Governo do Estado do Piauí	2018-05-19 10:57:36.453	VALIDO
Governo do Estado do Paraná	2018-07-20 00:00:00.000	VALIDO
Governo do Estado do Rio de Janeiro	2018-03-26 00:00:00.000	VENCIDO
Governo do Estado do Rio Grande do Norte	2018-01-24 18:38:18.397	VENCIDO
Governo do Estado de Rondônia	2018-05-29 09:32:56.503	VALIDO
Governo do Estado de Roraima	2018-04-15 00:00:00.000	VALIDO
Governo do Estado do Rio Grande do Sul	2018-02-15 13:25:13.870	VENCIDO
Governo do Estado de Santa Catarina	2018-07-10 14:09:31.283	VALIDO
Governo do Estado de Sergipe	2018-05-07 00:00:00.000	VALIDO
Governo do Estado de São Paulo	2018-02-25 10:00:59.180	VENCIDO
Governo do Estado do Tocantins	2018-05-12 09:39:27.130	VALIDO

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (2018).

Dessa forma, passa-se a comprovar que novos mecanismos de fiscalização são capazes de gerar melhores resultados para o controle dos recursos previdenciários, com vistas a garantir efetivamente o citado equilíbrio financeiro e atuarial.

Afere-se, por oportuno, que a relevância do equilíbrio financeiro e atuarial é tema de reiterado destaque na literatura previdenciária, sobretudo em função da necessária melhoria das avaliações atuariais realizadas pelos regimes, com vistas a garantir maior fidedignidade com a realidade dos servidores e da sociedade. Destaca-se uma reforma atuarial para

consolidar medidas de gestão previdenciária responsável, conforme aduz Alex Albert Rodrigues:

O arranjo a ser aplicado para garantir a transparência da sua situação financeira e atuarial e a operação com uniformidade instituídos da ciência atuarial. Para tanto, deve-se partir do assentamento e definição clara do modelo a ser aplicado em normas de maior status e menor risco legal para a padronização das metodologias e procedimentos atuariais, que promovam a transição para algum arranjo que determine a constituição de reservas para as obrigações do plano de benefícios (RODRIGUES, 2018, p. 87).

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2016) é vanguardista na temática e, em dezembro de 2016, lançou o *Sumário Executivo de Auditoria Operacional em RPPS*, destacando quatro questões principais para o controle externo, quais sejam: a) gestão e governança; b) base cadastral; c) avaliação atuarial; e, d) investimentos.

Nesse diapasão, insta acrescentar que o equilíbrio financeiro é o relativo ao momento atual, demonstrando a conformidade das receitas e despesas previdenciárias num dado momento, ou seja, verifica se pelo que se recebe (contribuições patronais, dos servidores, rendimentos de investimentos e outras receitas) pode-se pagar os benefícios (aposentadorias, pensões e outras benfeitorias).

Já o equilíbrio atuarial é o que leva em consideração os conceitos de valor futuro e valor presente, inerentes não somente à matemática financeira, mas sobretudo à ciência atuarial, que realiza cálculos através de técnicas específicas de análise de riscos e expectativas, principalmente no que concerne à administração de seguros e fundos de previdência.

Portanto, sem querer desmerecer o equilíbrio financeiro, o sistema de controle externo e os próprios gestores dos institutos de previdência se deparam com maior dificuldade em avaliar o citado equilíbrio atuarial, conceito complexo que remete sucintamente ao saldo das receitas e despesas projetadas para as futuras gerações e dimensionadas para o momento

atual (valor presente).

A partir desse conceito, os RPPS estabelecem seus planos de benefícios para prever o que será oferecido aos servidores vinculados, quais são os limites desses benefícios, as formas de atualização, número de segurados, entre outros critérios de análise.

E, concomitantemente, os tribunais de contas passam a ser desafiados para analisar os pareceres e avaliações atuariais emitidas pelos regimes e para se manifestarem sobre a existência ou não do citado equilíbrio, com o intuito de emitirem recomendações e determinações para seus órgãos jurisdicionados.

Ocorre que os auditores de controle externo, em sua maioria, possuem formação em Direito, Contabilidade, Administração e Economia, além de outros especializados em Engenharia Civil e Tecnologia da Informação, mas raramente há auditores específicos na seara atuarial nas cortes de contas.

Dessa forma, tem-se o desafio de entender os cálculos atuariais, assim como as projeções realizadas pelos institutos previdenciários, baseadas em premissas na base cadastral dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, nos censos previdenciários quinquenais, nos percentuais de cobertura dos servidores, nas notas técnicas específicas dos planos financeiros e atuariais, dentre outros elementos.

Atualmente, alguns regimes estão optando por fazer segregação de massa em função dos débitos previdenciários de gestões passadas, de modo que separam os servidores que ingressaram até determinada data e outros que ingressaram após o marco temporal estabelecido. Este mecanismo dos gestores públicos vislumbra capitalizar os recursos vinculados aos servidores “mais novos”, com vistas a garantir suficiência financeira para seus futuros benefícios previdenciários.

Ocorre que a segregação de massas deve ser avaliada pelos tribunais de contas, tanto em função da necessidade de haver autorização legislativa (critério formal), quanto pela compatibilidade dos cálculos com

os benefícios estimados (critério material), ante a responsabilidade subsidiária dos entes (União, estados e municípios) caso haja insuficiência de recursos; e ainda a segregação deve levar em consideração a existência ou não de previdência complementar, sobretudo para os servidores novos que aderiram ou ainda vão aderir a esse sistema privado e facultativo.

Nesse deslinde, afere-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, se manifestou acerca da segregação de massas como solução plausível para o equacionamento do déficit previdenciário dos regimes próprios, nos seguintes termos:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL Segregação de fundos e equilíbrio financeiro e atuarial – 2 A Primeira Turma, em conclusão de julgamento e por maioria, deu provimento ao agravo, com deferimento da medida liminar, nos autos da ação cível originária em que se discute a validade das limitações impostas pela União ao Distrito Federal (DF) e ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Distrito Federal (IPREV/DF), por alegação de comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema próprio local. No caso, o DF estabeleceu, para o sistema previdenciário do regime próprio, que, a partir de determinada data, haveria dois fundos: um por repartição simples e outro por capitalização. Diante do déficit do primeiro, foram utilizados recursos do segundo. No mérito, o colegiado determinou a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do DF para todos os fins, afastada a restrição imposta pela decisão agravada, que mantinha a vedação de recebimento de verbas e recursos de natureza previdenciária. Determinou ainda a retirada do ente federado do Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC), até o julgamento definitivo da ação. Vencidos os ministros Luís Roberto Barroso (relator) e Luiz Fux, que votaram pelo não provimento do agravo e pela consequente manutenção da vedação em matéria previdenciária. Para eles, o art. 40 da Constituição Federal (1) impõe a observância do equilíbrio financeiro e atuarial aos regimes próprios de previdência social. No mesmo sentido, o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2) exige que os entes públicos organizem seus fundos de previdência com

base em normas de contabilidade que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 2018d, grifos meus).

Outrossim, além das alternativas legais para equacionar o déficit previdenciário dos regimes, é preciso utilizar mecanismos de tecnologia da informação para poder cruzar bases de dados distintas para avaliar as estatísticas da população coberta pelas aposentadorias e pensões, com vistas a melhor avaliar os custos dos benefícios, o enquadramento do plano de benefícios ao déficit atuarial e a compatibilidade das alíquotas das contribuições vigentes em cada ente federado.

Por conseguinte, torna-se mister destacar outro grande desafio inerente à fiscalização dos RPPS pelos tribunais de contas, consistente no monitoramento dos termos de acordo de parcelamento e reparcimento de débitos previdenciários firmados entre os entes federados e a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, regulamentados pela Portaria nº. 402/2008-MPS (BRASIL, 2008).

Esses acordos eram inicialmente parcelados em até 60 prestações, entretanto, por pressão política o Governo Federal acabou modificando a legislação para autorizar termos em até 240 parcelas, todas corrigidas e atualizadas por critérios fixados pelo Ministério da Previdência.

Ocorre que é necessário combater a raiz do problema, qual seja, a ausência de repasse integral das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores aos institutos de previdência, obrigação legal e impositiva dos entes públicos que é diuturnamente descumprida sob justificativa de crise econômica e insuficiência de recursos, mas que decorre também da incipiente fiscalização orquestrada pelos tribunais de contas.

Os acordos de parcelamento também necessitam de autorização legislativa, e ainda possuem um documento de confissão de débito previdenciário anexo ao termo que vincula os gestores públicos – prefeitos, presidentes de câmaras municipais e presidentes dos institutos. Ou seja, tem-se elementos suficientes para proceder a responsabilização desses

gestores públicos pela geração do débito previdenciário, ao mesmo tempo em que há o dever de monitorar o cumprimento dos acordos, para evitar atualização de seus valores, bem como o cumprimento do dever de repasse dos períodos normais, para prevenir que outros ajustes sejam pactuados.

Por fim, traz-se a questão dos investimentos e aplicações financeiras dos RPPS, cujas informações prioritárias são analisadas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda por meio do Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos (DAIR), que contém dados do ente político, da unidade gestora, dos fundos e planos constituídos e os dados da posição da carteira de investimentos no último dia útil do mês do demonstrativo.

Ressalta-se, por oportuno, que a base legal de análise do DAIR é a Resolução nº 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional, que estipula os limites máximos de aplicações em cada um dos segmentos permitidos pela legislação, quais sejam: renda fixa, renda variável e mercado imobiliário.

No entanto, no âmbito do controle externo da administração pública, os tribunais de contas possuem o dever constitucional de realizar uma fiscalização material das aplicações financeiras, e não só a análise formal dos limites de enquadramento fixados pela citada Resolução.

Diz-se isto porque é comum, principalmente nos períodos que antecedem as alterações de gestões estaduais e municipais, alterações estruturais na carteira de investimentos, com aplicações de risco, reaplicações inadequadas e outras movimentações financeiras incompatíveis com a busca pela máxima eficiência dos investimentos dos recursos previdenciários.

E mais. A análise dos investimentos e das aplicações financeiras deve ainda ser realizada em consonância com o parecer atuarial atualizado do RPPS, uma vez que apenas através de critérios objetivos e das respectivas premissas e metodologias de cálculo é que se pode concluir pela lega-

lidade da gestão fiscal dos recursos previdenciários aplicados no mercado financeiro, conforme preleciona Marcelo Campos (2008), na obra *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*.

Nesse desiderato, é dever das cortes de contas cobrar a efetiva participação de todos os membros do Conselho de Investimentos, ou órgão colegiado equivalente, acerca de todas as movimentações realizadas na carteira de investimentos do RPPS. Isto porque na maioria das vezes, as unidades gestoras apenas contratam serviço terceirizado de consultoria financeira para orientação dessas aplicações e investimentos, no entanto, são contratos administrativos que não vinculam os contratados para as operações realizadas, mantendo a responsabilidade nos gestores públicos da unidade gestora, que assim devem comprovar a legalidade das operações realizadas, e ter exata consciência da boa guarda dos recursos públicos ante a volatilidade do mercado financeiro.

Isto posto, é possível dimensionar que após trinta anos de vigência da Constituição Federal de 1988, os tribunais de contas possuem a missão de evoluir na fiscalização dos regimes próprios de previdência social, sobretudo em função da crescente demanda de accountability que permeia o universo previdenciário dos servidores públicos, cujos mecanismos de controle social são lapidados ao longo do tempo; e ainda em função da necessidade de melhoria da análise dos dados dos RPPS, sobretudo com uso de instrumentos de tecnologia da informação, com vistas a garantir uma análise material da gestão fiscal das unidades gestoras de previdência.

#### 4 CONCLUSÃO

Os tribunais de contas ganharam ascensão com a promulgação da Constituição Federal de 1988 em função de sua estatura constitucional, sua desvinculação dos três poderes da República e, ainda, pelo extenso rol de competências elencadas no artigo 71 da Lei Cidadã. E, após 1988, o

principal vetor legislativo para o controle externo da administração pública, sem sobra de dúvidas, foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº. 101/2000), em 04 de maio de 2000.

Nesse deslinde, é possível concluir que a fiscalização dos regimes próprios de previdência social possui guarida nas atribuições das cortes de contas e, por isso, fomenta-se o debate acerca dos mecanismos de controle desses recursos previdenciários, sobretudo em função do crescente número de servidores públicos que se vinculam aos RPPS, pelo expressivo volume de recursos públicos envolvidos, pelo recorrente déficit previdenciário contabilizado pelos regimes e pela ausência de adoção de medidas efetivas para equacionar esses resultados negativos.

Desta feita, o presente artigo buscou ilustrar alternativas palatáveis para a melhoria da fiscalização dos regimes próprios, notadamente através do aumento do uso dos instrumentos de tecnologia da informação, da análise e mineração de dados, da modernização das fiscalizações por meio de sistemas integrados, acordos de cooperação técnica e padronização dos modelos de atuação no âmbito dos 33 tribunais de contas brasileiros.

De qualquer sorte, evidenciou-se que a fiscalização através das normas de direito financeiro e de contabilidade pública permanecem com a relevância devida, sobretudo em função da evolução dos dispositivos legais e infralegais, sobretudo as normas emitidas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, que são de observância obrigatória por todos entes públicos.

No entanto, no âmbito dos tribunais de contas, a evolução dos procedimentos de fiscalização deve recair principalmente nas áreas mais sensíveis, quais sejam: investimentos, avaliação atuarial, base cadastral e repasse integral das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores. Diz-se isto porque a gestão previdenciária responsável é condição essencial para garantia da sustentabilidade dos regimes e, considerando a natureza pública dos recursos envolvidos, é missão constitucional das cortes de contas a guarda desses recursos e a garantia de sua utilização de

forma republicana.

Destaca-se, por oportuno, que o ápice do planejamento dessas fiscalizações ocorreu em 2018 através da publicação da Resolução nº. 07/2018-ATRICON, pela Associação dos membros dos tribunais de contas do Brasil, que aprovou as diretrizes de controle externo relacionadas à temática “Controle na gestão dos regimes próprios de previdência social”, determinando encaminhamentos úteis para a padronização e efetiva fiscalização dos recursos previdenciários no país.

Isto posto, assevera-se que o resultado pretendido para essa evolução do sistema de controle externo é desvencilhar cada vez mais da análise de requisitos formais, comum nos controles internos, e envidar maiores esforços na análise material da gestão previdenciária, tanto na seara das receitas decorrentes de contribuições previdenciárias patronal e dos servidores, e ainda nos resultados dos investimentos e das aplicações financeiras; quanto no âmbito das despesas, sobretudo analisando a viabilidade atuarial dos plenos de benefícios previdenciários vigentes.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei Complementar no 101, de 4 mai. 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 402, de 10 dez.

2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/09/Portaria-MPS-no-402-de-10dez2008-atualizada-04set2018.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Esclarecimentos sobre as alterações na Resolução CMN nº 3.922/2010, Versão 05, Brasília, DF, de 10 dez. 2018a. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/Perguntas-e-Respostas-Resolucao-CMN-2018.12.17-Versao-05.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual do Pró-Gestão RPPS**. Programa de certificação institucional e modernização da gestão dos regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (portaria MPS no 185/2015, alterada pela Portaria MF no 577/2017). Versão final aprovada pela Portaria SPREV nº 3/2018, Brasília, DF, de 31 jan. 2018b. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/05/MANUAL-DO-PR%C3%93GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-FINAL-2018-03-21-COM-ANEXO-5-ALTERADO-ATUAL-1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instruções normativas de avaliações atuariais. Instruções Normativas SPREV de no 1 a 10, de 21 de dezembro de 2018 relativas à operacionalização dos parâmetros técnicos das avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social (RPPS). Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 28 dez. 2018c. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Comunicado-publicacao-IN-07-01-2019.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no 3134/2018-TP-AgR. Relator: Ministro Roberto Barroso, redação para acórdão do Ministro Marco Aurélio, Brasília, DF, 18 dez. 2018d. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=munic%EDpio&pagina=1&base=INFO>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CAMPOS, M. B. L. B. de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4. Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

DE OLIVEIRA, J. M. O papel do STF e dos tribunais de contas na situação fiscal brasileira. In: **Revista eletrônica Consultor Jurídico**. São Paulo, 15 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-15/contas-vista-papel-stf-tribunais-contas-situacao-fiscal-brasileira>. Acesso em: 16 jan. 2019.

GUERREIRO, M. da F.; ZOTTIS, L. M. **Previdência social do servidor público ao alcance de todos**. São Paulo: Ltr, 2017.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Auditoria operacional coordenada em regimes próprios de previdência social (RPPS)**. João Pessoa: TCE-PB, 2016.

RODRIGUES, A. A. RPPS: Necessidade de Rearranjo Atuarial e Uniformização. In: Brasil. Ministério da Fazenda. **Regimes Previdenciários e Situação Atuarial**. Brasília, DF: MF;SPREV, 2018, p. 87-111.

SPECHOTO, K. **Dos regimes próprios de previdência social**. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2017.

STRECK, L. L. E a senhora Constituição, 30 anos, foi confundida com um chapéu? In: **Revista eletrônica Consultor Jurídico**. São Paulo, 4 de out. de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-04/senso-incomum-senhora-constituicao-30-anos-foi-confundida-chapeu>. Acesso em 26 dez. 2018.

## **Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará**

Overview of Ceará state public policy monitoring and evaluation activities

**Giovanna Augusta Moura Adjafre<sup>1</sup>**

**José Ricardo Moreira Dias<sup>2</sup>**

**Priscila Lima de Castro<sup>3</sup>**

**Luiz Gonzaga Dias Neto<sup>4</sup>**

**Francisco das Chagas Evangelista<sup>5</sup>**

### **RESUMO**

A pesquisa verifica os arranjos institucionais estabelecidos pelo Poder Executivo do Estado do Ceará quanto às estruturas e ao nível de governança envolvidos para o monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), que fazem parte do ciclo da Gestão Pública por resultados. Para o alcance do objetivo proposto, utilizou-se a pesquisa documental, entrevistas e questionários junto ao corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará e observação direta ao Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima). Os resultados revelaram que o Poder

---

1 Especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Economia pela Universidade de Fortaleza. Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: giovanna@tce.ce.gov.br

2 Mestre em Economia do setor público pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Contabilidade. Técnico de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: ricardo@tce.ce.gov.br

3 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal pela Universidade Cândido Mendes. Especialista em Marketing pela Universidade Federal do Ceará. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: priscila.castro@tce.ce.gov.br

4 Especialista em Auditoria e em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Engenharia Civil e em Administração pela Universidade Federal do Ceará. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: luiz@tce.ce.gov.br

5 Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Vale do Acaraú. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza. Auxiliar de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: evangelista@tce.ce.gov.br

Executivo estadual, quanto ao acompanhamento do PPA: 1) dispõe de estruturas e adota práticas de governança no que diz respeito à atividade de monitoramento, em virtude do aperfeiçoamento do Sima; e 2) não dispõe de estruturas e não adota boas práticas de governança, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sima.

**Palavras-Chave:** Monitoramento. Avaliação. Políticas Públicas. Gestão por Resultados. Governança.

## ABSTRACT

The research verifies the institutional arrangements established by the Ceará State Government regarding the structures and governance level involved in the monitoring and evaluation of the Pluriannual Plan (PPA), which are part of the Public Management by Results cycle. To reach the proposed objective, documentary research, interviews and questionnaires were used with the technical staff of the Ceará Planning and Management and direct observation of the Integrated Monitoring and Evaluation System (Sima). The results revealed that the Ceará Government, regarding the PPA: 1) has structures and adopts governance practices regarding the monitoring activity, due to the improvement of the Integrated Monitoring and Evaluation System (Sima); and 2) does not have structures and does not adopt good governance practices regarding the evaluation activity, which lacks the definition of flows, routines and standards, as well as insertion in the Integrated Monitoring and Evaluation System.

**Keywords:** Monitoring. Evaluation. Public Policy. Management by Results. Governance.

Recebido: 14-03-2019

Aprovado: 08-04-2019

## 1 INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) do estado do Ceará para o quadriênio 2016-2019, aprovado pela Lei Estadual nº 15.929/2015 (CEARÁ, 2015), encontra-se estruturado em Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, Temas Estratégicos e Programas e, dentre as suas premissas (art. 2º), destaca-se a Gestão Pública por Resultados, que pressupõe uma ação estatal direcionada à avaliação do gasto público sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade.

Adotado pela administração pública estadual desde 2004, e recentemente reformulado por força do Decreto Estadual nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017), a Gestão Pública por Resultados (GpR) exige a observância de quatro fases distintas e que compõem o ciclo das ações governamentais: 1) planejamento; 2) implementação; 3) monitoramento; e 4) avaliação, sendo que as duas últimas tornam possível a verificação da efetividade na execução de programas e a revisão dos objetivos e metas definidas no planejamento inicial que, porventura, se mostrem necessários e, por esse motivo, viram alvo do controle exercido pelos tribunais de contas.

As fragilidades das ações governamentais estaduais em atender aos anseios da coletividade poderiam ser sensivelmente minimizadas se houvesse o aprimoramento das fases de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas governamentais constantes do PPA. Essa tem sido a conclusão reiteradamente ressaltada nos pareceres prévios elaborados pelo Tribunal de Contas do estado do Ceará (TCE-CE) acerca das contas anuais do governador, bem como das auditorias operacionais realizadas pelo citado Tribunal desde 2008.

Nesse sentido, este trabalho, realizado no ano de 2017 pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-CE, buscou avaliar a competência do governo estadual em gerir adequadamente a agenda de

metas atreladas às iniciativas estatais, de forma a propiciar uma apreciação inicial quanto à capacidade de os entes estaduais implementarem os resultados estabelecidos no planejamento governamental para o período 2016-2019.

Para tanto, avaliou-se a Rede Estadual de Planejamento quanto ao nível de governança comprometido com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA em vigor, de forma a propiciar o efetivo desenvolvimento dos programas governamentais, a partir da seguinte questão de pesquisa: o governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Assim, o objetivo geral da pesquisa foi verificar se o governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016-2019.

Para a consecução de objetivo proposto, realizou-se uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, utilizando-se dados primários e secundários para a análise de conteúdo. A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas e aplicação de questionários ao corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, bem como os dados obtidos por meio da observação direta ao Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação. Os dados secundários foram obtidos por meio de pesquisa documental.

Ao realizar um diagnóstico da situação do monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, mapeando as atividades de cada um desses processos e identificando as fragilidades afetas aos procedimentos adotados, o TCE-CE contribui para a mitigação dos riscos de não atingimento das metas e resultados planejados e o aprimoramento da gestão por resultados.

Ademais, justifica-se a relevância do trabalho pela materialidade envolvida, já que impacta diretamente no gerenciamento dos recursos pú-

blicos referentes a quatro exercícios, como também pelos riscos inerentes ao não alcance das metas fixadas no PPA e a não melhoria dos indicadores socioeconômicos, na medida em que se busca no TCE-CE uma atuação além dos aspectos contábeis, orçamentários e financeiros.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Todas as instâncias de governo devem estar comprometidas com o processo de monitoramento do PPA, com vistas à correção dos programas em curso e para a reorientação da estratégia de médio e longo prazo. Somente assim o processo de monitoramento terá condições de subsidiar a avaliação dos programas e políticas públicas contemplados no PPA, possibilitando ao gestor analisar a relação de causa e efeito entre a evolução dos indicadores socioeconômicos e a atuação governamental, a partir da oferta de bens e serviços, objetivo maior da gestão por resultados.

A avaliação de resultados no Brasil teve seus primórdios com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que já estabelecia a necessidade de o executivo submeter à aprovação do legislativo um plano plurianual, abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração.

Portanto, o PPA é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, mediante o qual se define o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos, os caminhos trilhados para viabilizar as metas e diretrizes previstas, bem como os resultados esperados. Referido instrumento encontra-se organizado em programas que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam às demandas da sociedade.

Além do PPA, foi instituída a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais também devem ser subordinados ao PPA.

Em junho de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que ficou conhecida como Reforma Administrativa, responsável pela introdução no texto constitucional (caput do art. 37) da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, fundamental para nortear toda a reforma do aparelhamento do Estado e indispensável à implantação da Administração Gerencial no Brasil em substituição à Administração Burocrática, muito embora tal princípio já existisse na legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967).

O modelo de gestão pública baseado na avaliação de resultados a partir da definição de objetivos e de indicadores de desempenho fixados para os programas de governo, conhecido como GpR – Gestão por Resultados, vem sendo adotado no Brasil em substituição ao modelo burocrático de administração.

Os primórdios da GpR no país ocorreram em 1996, quando o governo federal lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação das organizações públicas, para atribuir-lhes flexibilidade administrativa e responsabilização.

Aliado a isso, o Decreto nº 2.829/1998 (BRASIL, 1998) constituiu a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo baseada na figura do programa, instrumento de integração entre o PPA e os orçamentos anuais. Ademais, fixou os princípios de gerenciamento e de avaliação anual de desempenho dos programas e do plano plurianual, bem como criou a figura do gerente de programa, delimitando suas principais responsabilidades.

A partir de então, exigiu-se que o ciclo de gestão do gasto do governo tivesse como referência os programas e seus resultados com o ob-

jetivo de: 1) assegurar uniformidade dos conceitos para as atividades de elaboração, revisão e avaliação do plano plurianual; 2) definir prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) elaborar os orçamentos; e 4) aprimorar os controles interno e externo.

Portanto, a reestruturação do planejamento governamental com foco em resultados busca necessariamente aferir a eficiência das ações estatais. Os planos anuais estabelecem níveis de desempenho projetados através de indicadores, que devem ser quantificáveis e mensuráveis. As medidas devem ser orientadas para resultados e realização dos objetivos dos programas, e não para atividades. Os relatórios anuais avaliam o atingimento dos níveis de desempenho projetados e dos objetivos programáticos.

Nesse contexto, a eficiência é relacionada ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados e encontra-se intrinsecamente atrelada aos conceitos de eficácia e efetividade.

Alinhado a isso, foi incumbido expressamente ao controle interno avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas, bem como avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, nos termos dos incisos I e II do art. 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ora, tal incumbência ao controle interno significa dizer que cabe à própria administração a autoavaliação contínua de suas ações e resultados com o intuito de promover os devidos ajustes durante a execução das atividades planejadas, antecipando-se ao controle exercido pelos tribunais de contas, e que pressupõe um ininterrupto, permanente e consistente processo de monitoramento e avaliação.

Para tanto, há que se alargar a visão do planejamento para os resultados finalísticos (efetividade) de médio e longo prazo, e as respectivas iniciativas orçamentárias deverão representar o resultado (bem ou serviço)

gerado em prol da sociedade. Significa uma mudança de paradigma na estruturação do PPA em que o foco deixa de ser nos insumos e passa a se concentrar nos produtos que serão gerados por meio de uma atividade ou projeto.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), programa é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis.

Para Bucci (2006), as políticas públicas podem ser definidas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Dispõem usualmente sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação), de acordo com Martins (2003).

Diante disso, surge ainda o conceito de governança, que no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014). Governança e gestão são funções complementares. Enquanto a primeira faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a segunda provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas (BRASIL, 2014).

A discussão acadêmica acerca das atividades de monitoramento e avaliação no contexto da administração pública perpassa abordagens cujos objetivos vão desde o fortalecimento da cultura da avaliação até o

relato de experiências em entes federativos. Não obstante, observa-se uma grande massa de produção de resultados de avaliações, o que não é o foco deste trabalho.

Quadro 1: Estudos nacionais sobre monitoramento e avaliação

<b>Autoria</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Principais resultados</b>
Bonifácio, Silva e Rezende (2018)	Contribuir para o enriquecimento das produções sobre avaliação de políticas públicas ao discutir o desenvolvimento desse campo no Brasil.	Constatou-se que é necessário haver uma estrutura institucional para a realização de atividades de monitoramento e avaliação e que no Brasil os avanços são tímidos.
Cunha (2018)	Discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem auxiliar no processo de tomada de decisões.	Foi possível identificar a necessidade de uma maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gerenciamento, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e a tomada de decisão dos gerentes. Ademais, as avaliações estão focalizadas nos resultados do programa, com interesse em melhorar os mecanismos de entrega dos produtos e não numa análise sistemática de seu impacto.
Cargnin, Torres, Carvalho e Oliveira (2011)	Apresentar experiências de avaliações de impacto realizadas por três órgãos estaduais.	Constatou-se que o fator determinante para a credibilidade é o rigor metodológico utilizado no processo de avaliação. O menos importante nesse momento é quem está fazendo avaliação. O importante é fazer a avaliação.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

No âmbito internacional, observa-se a produção, em sua grande maioria, do monitoramento e avaliação em programas específicos, mas também se destacam os estudos de metodologias inovadoras no âmbito das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas. No trabalho de Gilbert et al. (2018), é sugerida a utilização de um modelo computacional para auxiliar no desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas, notadamente pela compreensão do domínio da política, em vez de apenas os números que ele gera.

### 3 METODOLOGIA

O estudo buscou avaliar as estruturas e boas práticas de governança adotadas pelos entes governamentais diretamente relacionados às ativida-

des de monitoramento e avaliação, especialmente quanto à implementação do PPA 2016-2019 do estado do Ceará.

Tendo em vista que o PPA em análise tem a vigência de 2016 a 2019, a avaliação não se restringiu ao atingimento das metas estabelecidas para cada um dos programas finalísticos, muito menos ao desempenho individualizado de uma determinada setorial, mas, sim, à capacidade institucional da rede estadual de planejamento, coordenada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), especificamente para realizar as ações de monitoramento e avaliação do referido plano, condizentes com o modelo de GpR reformulado em 2017, incluindo o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima).

A etapa do planejamento dos trabalhos incluiu inicialmente o estudo da legislação referente ao PPA em vigor e correlata ao modelo de GpR recentemente reformulado, com o intuito de identificar as estratégias a serem adotadas especificamente com as atividades de monitoramento e avaliação.

Seguiu-se com pesquisa baseada no levantamento de informações disponíveis na literatura especializada, em fontes de domínio público, por meio da internet, revistas especializadas, livros, artigos e informações divulgadas por instituições públicas, experiências de projetos apoiados por organismos internacionais no Ceará (Operações Swap I e II e PforR) orientados para resultados, e na consultoria realizada em 2016 pela empresa Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão para reformulação do modelo de GpR adotado pelo Estado desde 2004.

Foram realizadas reuniões na Seplag com a participação do Secretário Adjunto e Secretário Executivo e de representante da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG), responsável pelo acompanhamento do PPA, pela condução dos trabalhos de reestruturação do modelo de GpR e pela coordenação da sua efetiva implementação, tendo por finalidade comunicar a realização da auditoria e solicitar a colabora-

ção no fornecimento de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos.

Utilizou-se, ainda, do instrumento de diagnóstico conhecido como visita exploratória, ocorrida em 22 de junho de 2017, aplicada junto à referida CPLOG para avaliar as funcionalidades do Sima, identificado como a principal ferramenta utilizada pela Seplag e pelos órgãos/entidades responsáveis pela execução de programas finalísticos para o acompanhamento do PPA.

Outra visita exploratória ocorreu mediante a participação na Oficina Regional de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, região de planejamento da Grande Fortaleza, promovida pela Seplag no dia 29 de junho de 2017.

Tais procedimentos foram fundamentais à internalização dos conceitos, em especial quanto às estratégias adotadas pelo estado do Ceará para o alcance dos resultados estabelecidos no PPA à luz do novo modelo de GpR, delineado a partir de 2017.

No que diz respeito à coleta de dados, esta foi realizada procedendo-se à:

1. Pesquisa documental decorrente da requisição de documentos/informações à Secretaria do Planejamento e Gestão para mapear as atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, no nível de coordenação e operacional, quanto à:

- 1.1 Lista de colaboradores envolvidos na coordenação e execução das atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016-2019;

- 1.2 Capacitações ministradas aos colaboradores envolvidos nas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016-2019;

- 1.3 Instrumentos de acompanhamento (sistemas, relatórios etc.) utilizados nas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas

constantes do PPA 2016-2019;

1.4 Volume de recursos destinados em 2016/2017 e previstos até 2019 para atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016-2019;

1.5 Dados físicos e financeiros referentes ao acompanhamento do PPA 2016-2019;

1.6 Resultados dos monitoramentos realizados para o PPA 2016-2019 e, se for o caso, respectivas ações corretivas adotadas.

2. Entrevistas estruturadas aplicadas junto ao Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da Seplag e ao Diretor de Estudos de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), responsáveis pela coordenação das atividades de monitoramento e avaliação dos programas constantes no PPA, em conformidade com o Decreto Estadual nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017);

3. Questionários aplicados aos colaboradores das Unidades Setoriais de Planejamento (USP) de 28 setoriais do Poder Executivo estadual que concentram a execução e o monitoramento dos 84 programas finalísticos constantes do PPA 2016-2019 e que utilizam o Sima, objetivando averiguar os arranjos institucionais (definições, estruturação organizacional, fluxos, normatizações, rotinas, utilização do Sima etc.);

4. Observação direta a partir do acesso às funcionalidades do Sima mediante a obtenção de senha do referido sistema, com perfil de consulta.

Destaca-se que a aplicação do questionário, além de abranger o universo das 28 USPs, foi presencial – dia 27 de setembro de 2017.

Dessa forma, obtiveram-se respostas que retrataram as dificuldades vivenciadas pois, apesar das questões serem objetivas, foi permitida a apresentação de comentários adicionais aos quesitos, mantendo-se o anonimato dos representantes. Se, por um lado, tal prática poderia dificultar a tabulação, por outro, permitiu uma melhor percepção dos fatos pela equipe.

## 4 RESULTADOS

Fundamentada na questão primordial de examinar os arranjos institucionais estabelecidos pelo Poder Executivo estadual, para as atividades de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, esta pesquisa chegou aos resultados detalhados nas próximas subseções.

### 4.1 Boas práticas de governança na atividade de monitoramento

De acordo com os resultados, observou-se que o Poder Executivo estadual dispõe de estrutura e adota boas práticas de governança no que diz respeito à atividade de monitoramento do PPA 2016-2019, embora ainda se façam necessárias algumas intervenções para o seu aprimoramento.

Dentre outros aspectos, apontam-se como fragilidade a ausência de USP na estrutura organizacional de 7 órgãos do Poder Executivo estadual, em descumprimento ao Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009), que instituiu a Rede Estadual de Planejamento.

Tal deficiência revela distorções no nível de maturidade dos órgãos/entidades responsáveis pela implementação de programas prioritários, já que o alcance de resultados pressupõe um planejamento efetivo, ainda que a área finalística seja bem estruturada.

Ademais, ficou evidente o dimensionamento inadequado do quantitativo de colaboradores atrelados às USPs para fazer frente à demanda existente. Em virtude da heterogeneidade das entidades e órgãos da Administração Estadual, deverão ser considerados para a configuração de cada USP critérios, tais como: o volume de recursos públicos administrados pela respectiva setorial, a quantidade e complexidade dos projetos conduzidos, o tipo e a complexidade dos serviços ofertados ao cidadão, dentre outros.

Outra questão identificada foi a não adequação da USP quando do

início do PPA 2016-2019. A quantidade de iniciativas e programas a serem acompanhados, monitorados e avaliados deveria determinar o redesenho da área a cada ciclo, inclusive com a reestruturação das atividades.

Os resultados também apontaram desconhecimento do novo marco regulatório da GpR-CE, Decreto Estadual nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017), cujas regras deverão ser aplicadas ao monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, denotando falha da divulgação no âmbito do núcleo estratégico do governo, que deveria ter sido estendido posteriormente para o núcleo operacional das Secretarias e vinculadas com atuação finalística.

Também ficou demonstrada a ausência de homogeneidade entre as USPs no que diz respeito a atividades exercidas (acompanhamento, monitoramento, avaliação e planejamento), que necessariamente deveriam ser executadas indistintamente por cada uma, nos termos do Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009).

Foi verificada insuficiência da estrutura quanto à coordenação do processo de monitoramento do PPA, especialmente no que diz respeito à função precípua dessa atividade, qual seja, medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido Plano.

Outra necessidade observada refere-se ao monitoramento de indicadores estratégicos no Sima, apesar do significativo avanço no acompanhamento das metas físicas a partir de 2017, ainda precisando evoluir a questão da verificação da proporcionalidade entre execução física e financeira.

Houve evolução quanto à transparência decorrente do monitoramento do PPA quando comparado aos PPAs anteriores, considerando que há a disponibilização, no site da Seplag, em Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, de algumas informações, ainda que parciais. Os relatórios são ainda sintéticos, o que limita a qualidade dos dados referente ao alcance de resultados.

Por fim, quanto às boas práticas na atividade de monitoramento,

a tempestividade precisa ser aprimorada para surtir os efeitos desejados, tendo em vista que os monitoramentos são trimestrais. Há consultas, por exemplo, realizadas em dezembro/2017, em que as informações remetem ao acumulado até junho/2017, quando já deveria englobar dados até setembro.

#### 4.2 Boas práticas de governança na atividade de avaliação

Quanto a essa questão, não se observaram estruturas, tampouco a adoção de boas práticas de governança para o PPA 2016-2019 no que tange a atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sima.

Os resultados foram embasados em virtude da identificação de ausência de indicadores para cada um dos programas finalísticos. Os indicadores que constam do referido plano são aqueles chamados de estratégico e que estão atrelados aos Resultados Estratégicos de cada um dos eixos de governo.

Mesmo assim, para estes, não foram definidos os índices projetados, que é a quantificação dos resultados esperados em cada indicador, traduzindo, assim, o compromisso do governo em cada programa. Há apenas os valores de referência, que se trata da mensuração mais recente, de 2014, que servirá de base para projeção ao longo do PPA.

O Sima não contempla o módulo de avaliação, nem mesmo o guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA (CEARÁ, 2016), evidenciando que os procedimentos relativos à atividade ainda não foram sequer definidos.

Com base nos resultados apresentados nas subseções, observa-se que a Seplag, na qualidade de coordenadora do Sistema Estadual de Planejamento, no âmbito de sua esfera de competências outorgada pelo Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009), e em conjunto com as de-

mais instituições integrantes da Rede Estadual de Planejamento, necessita aprimorar a estrutura e funcionamento das USPs, bem como da Célula de Monitoramento de Programas (Cemop), integrante de sua CPLOG.

Seria pertinente que a Seplag, na qualidade de coordenadora do Sistema Estadual de Planejamento, no âmbito de sua esfera de competências outorgada pelo Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009), envidasse esforços no sentido de dotar as USPs, bem como a Cemop, de estrutura e procedimentos indispensáveis à realização de avaliação dos programas finalísticos.

O Sistema Estadual de Planejamento precisaria contemplar, pelo menos, indicadores para cada um dos programas finalísticos, condição intrínseca ao Modelo de GpR, sem os quais não é possível implementar a atividade de Avaliação do PPA.

Além disso, a definição das atividades (processos de trabalho) deveria compor o Processo de Avaliação do PPA, com atribuição dos respectivos prazos e responsabilidades para cada uma das etapas, e dimensionamento da força de trabalho necessária.

Como forma de regulamentar a atividade de avaliação, caberia módulo específico de Avaliação no Sima, precedido da definição dos respectivos procedimentos no guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA (CEARÁ, 2016).

Esses apontamentos quanto ao processo de avaliação das metas e resultados dos programas finalísticos constantes do PPA 2016-2019 denotam uma atuação praticamente inexistente, salvo iniciativas isoladas e não sistematizadas de algumas USPs, se for levado em consideração o objetivo precípua da referida atividade, qual seja, permitir, a qualquer tempo, a mensuração quanto ao atendimento do objetivo de determinada política pública, e que pressupõe a definição prévia (fase do planejamento) de ações, produtos e indicadores.

Na verdade, o monitoramento e a avaliação são processos intrínse-

cos e complementares e visam subsidiar o processo de tomada de decisão no contexto governamental, no sentido de permitir o redirecionamento e/ou definição de novas estratégias no curso da execução do PPA e, por essa razão, devem ser realizadas na mesma estrutura organizacional. Quanto a isso, a normatização contida no Decreto Estadual nº 29.917/2009 (CEARÁ, 2009) já prevê a realização das duas atividades no âmbito da Rede Estadual de Planejamento, especificamente nas USPs e na Cemop.

Urge, no entanto, a efetiva implementação da Avaliação sob pena de comprometimento dos resultados das políticas públicas estaduais e dos objetivos da GpR, configurando-se um alto risco a ser mitigado pelo Executivo estadual.

Finalizando, a percepção geral dos resultados sugere que a GpR ainda carece de amadurecimento, fazendo-se necessário um esforço por parte do governo, por meio da Seplag, na readequação da estrutura das USPs diante do Decreto nº 32.216/2017 (CEARÁ, 2017), que reformulou o modelo.

Para tanto, há que se intensificar o monitoramento e avaliação do PPA vigente, mediante:

- Flexibilização do processo decisório, visando maior autonomia das setoriais;
- Aprimoramento e padronização dos métodos, procedimentos e ferramentas de planejamento e gestão;
- Implantação de um modelo efetivo de monitoramento e avaliação, interligados, visando subsidiar o processo decisório e conceber políticas públicas mais efetivas, eficientes, eficazes e com maior economicidade.

Dos resultados apresentados, pode-se depreender que, no âmbito do acompanhamento do PPA 2016-2019, restou evidenciada estrutura para a atividade de monitoramento, ainda que esta careça de pontos de melhoria. No entanto, ao se verificar a adoção de boas práticas de governança para a execução dessa atividade, foram pontuadas questões que descaracterizam a apropriação de tais práticas em torno desse processo.

Com relação à atividade de avaliação, tal dimensão não apresentou evidências que consubstanciassem sua realização, não tendo estrutura e, conseqüentemente, um arranjo de governança.

Os resultados expressados se alinharam aos obtidos por Bonifácio, Silva e Rezende (2018), no qual foi constatado que é necessário haver uma estrutura institucional para a realização de atividades de monitoramento e avaliação e que os avanços ainda são tímidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou avaliar a Rede Estadual de Planejamento, cuja coordenação estratégica encontra-se ao encargo da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, no âmbito da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG) e da Célula de Monitoramento de Programas (Cemop), e operacionalização às Unidades Setoriais de Planejamento (USPs), que integram as unidades administrativas estaduais responsáveis pela implementação de programas finalísticos, quanto ao nível de governança comprometido com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA em vigor, de forma a propiciar a efetiva implementação desses programas.

Os resultados demonstraram que há estruturas e a adoção de práticas de governança para o acompanhamento do PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de monitoramento, embora ainda se façam necessárias algumas intervenções para o seu aprimoramento.

No entanto, também ficou evidenciado a não estruturação e adoção de boas práticas de governança, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sima.

Desse modo, espera-se, com os resultados do trabalho, que a Seplag utilize o diagnóstico para o desenvolvimento de ações com vistas a

melhorar a governança e a gestão de seu mais importante instrumento de planejamento, além de fomentar o controle social, possibilitando o monitoramento e avaliação do PPA de forma efetiva pela sociedade.

Como proposta para estudos futuros, sugere-se a observação do controle de qualidade dos acompanhamentos numa espécie de meta-avaliação, para o conhecimento de oportunidades de melhoria no âmbito do processo avaliativo em si.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], Brasília, DF, v. 51, n. 4, p. 5-59, 2000.

BONIFÁCIO, R.; SILVA, T.; REZENDE, C. Avaliação de políticas públicas pós Constituição de 1988: definição, experiências internacionais e estado do campo no Brasil. In: COELHO, S. O. P.; DINIZ, R. S.; BORGES, A. W. (Org.). **Direito e políticas públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios na promoção e tutela dos direitos sociais e econômicos**. 1. ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018. v. 1. p. 31-54.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2VQ5Wxp>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://bit.ly/2UKpI0P>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 1998. Disponível em: <http://bit.ly/2XfUuLy>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. **Guia para monitoramento e avaliação**: orientações básicas para preenchimento do monitoramento do PPA 2016-2019. Fortaleza: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Dh2SmE>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BRASIL. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CARGNIN, A. P. et al. Iniciativas de avaliação de impacto realizadas por órgãos públicos estaduais: RS, RN e CE. **Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 10, p. 146-156, 2018.

CEARÁ. Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017. Regulamenta o modelo de gestão para resultados do poder executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 10 maio 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2IG5Ogi>. Acesso em: 30 ago. 2018.

CEARÁ. Decreto nº 29.917, de 8 de outubro de 2009. Redefine o sistema estadual de planejamento e institui a Rede Estadual de Planejamento.

**Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 9 out. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2PgVj41>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CEARÁ. Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016 – 2019. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 29 dez. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2Zhxuhb>. Acesso em: 30 ago. 2018.

CEARÁ. **Metodologia de acompanhamento e monitoramento do PPA 2016-2019**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2016. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Metodologia-de-Acompanhamento-e-Monitoramento-do-PPA.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 12, p. 27-57, 2018.

GILBERT, N. et al. Computational modelling of public policy: reflections on practice. **Journal of Artificial Societies and Social Simulation**, Guildford, v. 21, n. 1, p. 1-14, 2018.

MARTINS, E. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

## **A política cearense de incentivo às organizações sociais e a análise do controle sobre os resultados apresentados nos últimos dez anos**

The Ceará policy of incentive to social organizations and the analysis of the control on the results presented in the last ten years

**Liliana Costa de Oliveira<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente, no âmbito do estado do Ceará, sobre os resultados alcançados com os contratos de gestão relacionados à política de incentivo às organizações sociais, especificamente nestes últimos 10 (dez) anos de implementação da política em comento. Tem-se como questões de fundo deste estudo: a apresentação de um breve histórico sobre a instituição do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais; a descrição de como se dá a execução e fiscalização dos contratos e suas prestações de contas; e destaque para a análise do controle dos resultados dos contratos de gestão. A metodologia de pesquisa é do tipo bibliográfica e qualitativa, com técnicas de análise comparada e documental. Por fim, destaca-se como conclusões a ausência de análise financeira, da apuração dos resultados alcançados, assim como do acompanhamento e análise dos indicadores desses resultados, com a devida publicidade para a sociedade do montante dos saldos financeiros remanescentes devolvidos ou apropriados e da apuração da eficiência das organizações sociais, objeto deste estudo.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Universidade Vale do Acaraú (UVA) e Contadora pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: liliana.oliveira27@yahoo.com.br

**Palavras-Chave:** Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Prestação de Contas. Transparência.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the existing control, within the state of Ceará, Brazil, on the results achieved with the management contracts related to the policy of incentive to social organizations, specifically in the last 10 (ten) years of implementation of the policy in question. The main issues of this study are: the presentation of a brief history about the institution of the State Program to Encourage Social Organizations; the description of how the execution and supervision of the contracts and their rendering of accounts are performed; and the highlighting of the analysis of the control of the results of the management contracts. The research methodology is of the bibliographic and qualitative type, with techniques of comparative and documentary analysis. Finally, the conclusions drawn are the absence of financial analysis, the calculation of the results achieved, as well as the monitoring and analysis of the indicators of these results, with adequate publicity for the society of the amount of the remaining financial balances returned or appropriated and the calculation the efficiency of the social organizations, object of this study.

**Keywords:** Social Organizations. Management Agreement. Accountability. Transparency.

Recebido: 16-10-2018

Aprovado: 22-01-2019

## **1 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO**

Na busca de instituir novas formas de administração pública, em 1997 o Governo Federal aprovou a Medida Provisória nº 1.648 que, pos-

teriormente, em 1998, culminou na publicação da Lei Federal nº 9.637, dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a absorção de suas atividades por organizações sociais, entre outros.

Na replicação do modelo inserido pela União, os estados, não sendo estes obrigados a seguir o modelo da Lei Federal, instituíram suas leis sobre organizações sociais com as adaptações que lhes foram peculiares, em especial no que diz respeito aos serviços que entenderam ser conveniente que sejam prestados pelo setor privado.

Nesse sentido, o estado do Ceará, nos últimos dias do exercício de 1997, instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, por meio da Lei nº 12.781, dispondo também sobre a qualificação destas entidades, cujas atividades foram dirigidas, inicialmente, conforme estabelecia o artigo 1º: ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social e à saúde.

Em 2004, a redação do artigo em comento teve sua primeira alteração passando a incluir nas atividades, o esporte. Posteriormente, em 2008, o rol das atividades foi ampliado e foram incluídas as áreas do turismo, desporto e lazer, por meio da Lei nº 14.158, publicada em 1º de julho.

E, mais recentemente, em 2016, o leque de atividades foi expandido, conforme se lê abaixo:

Art. 1º. O Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer e ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes.

De acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2008/2009* (CEARÁ, 2008), elaborado pela Coordenadoria de Co- operação Técnico-Financeira (Cotef), da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), no âmbito do Governo do estado do Ceará, tem-se que o maior volume de recursos contratados foi destinado para metas, atividades e produtos na área da saúde.

A tabela 1, a seguir, apresenta os valores contratados em 2008, por Secretaria ou Órgão e seu respectivo percentual em relação ao montante total.

Tabela 1: Recursos dos contratos de gestão alocados por Secretaria em 2008

**(Valores em R\$)**

<b>SECRETARIA OU ÓRGÃO</b>	<b>VALOR CONTRATADO EM 2008 (ATÉ DEZEMBRO)</b>	<b>%</b>
SESA	34.109.307,45	31,78
SECITECE	24.495.517,79	22,83
STDS	20.118.468,03	18,75
SDA	9.887.811,62	9,21
SECULT	8.429.034,94	7,85
SCIDADES	6.869.403,49	6,41
SEDUC	1.805.054,00	1,68
SECON	1.342.242,88	1,25
VICEGOV	258.808,32	0,24
IDACE	-	-
SRH	-	-
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>107.315.648,52</b>	<b>100</b>

Fonte: Seplag (2008)

Nesse mesmo contexto, de acordo com o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão* (CEARÁ, 2018b), referente ao 1º semestre de 2018 e elaborado pela coordenadoria anteriormente mencionada ao fim do semestre em baila, foram celebrados 22 novos contratos de gestão, 10

aditivos de acréscimo de valor e 5 aditivos de repactuação de metas ou prazo sem repercussão financeira, perfazendo um valor financeiro de R\$ 871.052.093,74.

Importante também mencionar que, até o final do primeiro semestre de 2018, o estado do Ceará qualificou como organização social (OS) 06 (seis) entidades civis de direito privado sem fins lucrativos e que de 2008 até junho de 2018 houve um crescimento de mais de oito vezes (8,11) no volume de recursos contratados, se comparado a 2008.

A tabela 2, a seguir, apresenta os valores contratados em 2018 até o mês de junho pela Secretaria ou Órgão e seu respectivo percentual em relação ao total. Pode-se, da referida tabela, destacar que o maior volume de recursos contratados continua sendo destinado para metas, atividades e produtos na área da saúde.

Tabela 2: Recursos dos contratos de gestão alocados por Secretaria em 2018

**(Valores em R\$)**

SECRETARIA OU ÓRGÃO	VALOR CONTRATADO EM 2018 (ATÉ JUNHO)	%
SESA	670.577.000,62	76,98
SEDUC	92.515.488,48	10,63
SECULT	30.036.251,08	3,45
DAS	24.646.756,24	2,83
STDS	19.264.501,73	2,21
SECITECE	17.589.102,95	2,02
SCIDADES	6.516.412,42	0,75
IDACE	5.599.998,00	0,64
SRH	3.329.750,00	0,38
SEAPA	976.832,22	0,11
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>871.052.093,74</b>	<b>100</b>

Fonte: Seplag (2018)

Diante dos números apresentados, cabe destacar que somente a Se-

cretaria da Saúde (SESA) ficou responsável pela aplicação de 76,98% dos recursos contratados a fim de dar continuidade aos serviços prestados pelo Hospital Geral Waldemar Alcântara (HGWA), Hospital Regional do Cariri (HRC), Unidades de Pronto Atendimento (Messejana, Praia do Futuro, Altran Nunes, Canindezinho, José Walter e Conjunto Ceará), Hospital Regional Norte (HRN) e Hospital Regional Sertão Central (HRSC).

Contudo, pelo relatório acima mencionado, não se tem o real valor que foi utilizado nas metas e tão pouco os resultados e benefícios alcançados com as contratações dessas Organizações.

O objetivo deste artigo é analisar o controle existente no Ceará sobre os resultados apresentados por meio dos contratos de gestão, especificamente nestes últimos 10 anos de repasses de recursos às entidades em epígrafe, relacionados à política de incentivo às organizações sociais.

Para consecução deste trabalho, partiu-se de um levantamento teórico acerca do surgimento e caracterização das supramencionadas pessoas jurídicas, dos princípios que as regem, do que diz à legislação quanto à forma de execução e fiscalização dos contratos de gestão e, finalmente, das respectivas prestações de contas aos contratantes, aos órgãos de controle, à sociedade e demais interessados, para tornar transparente a utilização dos recursos públicos e garantir a boa e regular aplicação dos mesmos.

## **2 O REFERENCIAL TEÓRICO**

A temática contrato de gestão não é um tema com grande divulgação e poucos servidores públicos e cidadãos conhecem seu escopo, objetivos e legislação. Dito isso, acredita-se pertinente esclarecer alguns conceitos que se farão necessários ao melhor entendimento do assunto em tela. Ademais, considera-se prudente citar a quais princípios constitucionais os contratos de gestão se vinculam e qual a legislação aplicável às organizações sociais.

## 2.1 Conceitos introdutórios

Organização social, de acordo com AZEVEDO (1999, p. 124), é uma qualificação, um título que se outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade.

Além disso, e de acordo com o artigo 1º da Lei Estadual nº 12.781/97, poderão ser qualificadas como OS, pelo poder Executivo:

As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei. (CEARÁ, 1997)

Nesse contexto, com o objetivo de alcançar melhores resultados na administração pública, conforme Bittencourt (2005), criaram-se instrumentos no âmbito do Direito Público para conferir maior autonomia aos entes administrativos ou estabelecer parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Dentre tais medidas, sobressai o contrato de gestão.

Referido contrato, no âmbito da Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998b), em seu artigo 5º, é o:

instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º.

No âmbito do estado do Ceará, o *Manual de celebração do contrato de gestão*, elaborado pela Seplag, traz que:

O Contrato de Gestão é uma espécie de ajuste criado pela Lei Federal 9.637, de 15/05/98, que reúne características dos contratos e convênios tradicionais. Sua principal finalidade é a disponibilização de recursos públicos para entidades do terceiro setor, que obtenham para tanto, a qualificação de organizações sociais (OS). (CEARÁ, 2018a, p. 6)

Diante do exposto, cabe destacar a diferença entre o contrato de gestão e o contrato administrativo que, segundo Meirelles (2001), é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, ou seja, é realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Pressupõe como pacto consensual, liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei. O autor complementa que é o ajuste que a administração, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público nas condições estabelecidas pela própria administração.

Passados os primeiros esclarecimentos dos conceitos acima, retornamos ao tema contrato de gestão que, conforme já mencionado anteriormente, no âmbito do estado do Ceará teve como marco regulatório o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997.

Em 2013, as Leis nº 15.356 e 15.408, de 12 de junho e 12 de agosto, respectivamente, alteraram alguns dispositivos da Lei nº 12.781/97 que serão abordados a seguir.

## 2.2 Vinculação aos princípios constitucionais e a legislação aplicável às OS

De acordo com Oliveira (2017), como inovação em relação às constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 regulamenta um capí-

tulo específico para a organização da administração pública e determina, no artigo 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses são considerados os princípios da administração pública explícitos e aos quais nos deteremos durante a nossa explanação a seguir.

A citada autora apresenta a legalidade como um dos mais importantes princípios para a administração pública e tem como núcleo basilar o disposto no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1998c), que estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim, o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta e só pode fazer o que a lei lhe autoriza.

No que se refere à impessoalidade, Oliveira (2017) lembra que a imagem de administrador público não deve ser identificada quando a administração pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois atua em nome do interesse público. Além disso, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas, posto que todos devem ser tratados de forma igual.

Com base na manifestação do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1994) sobre moralidade, a supracitada autora relata que o STF analisou o princípio da moralidade administrativa e se manifestou afirmando que “o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César” (OLIVEIRA, 2017, p. 151).

Por fim, de acordo com Justen Filho (2014), o princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados a conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um.

Para Moraes (2002), a regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.

Assim, nos dias atuais, cada vez mais o Estado brasileiro vem buscando novas formas de administração pública, saindo do então modelo vigente, que consiste em grande concentração de atividades realizadas pelo Poder Público, o qual já há muito tempo vem trazendo sinais de sua grande ineficácia, para um modelo denominado como administração gerencial (ALEXANDRINO; PAULO, 2002, p. 62), cujo objetivo é tentar reduzir ao máximo a atividade administrativa, concentrando-se apenas nas atividades em que não se admite delegação, as denominadas competências exclusivas do Estado, uma tentativa de conferir maior eficiência aos serviços públicos tidos como essenciais.

Diante desse novo cenário, o princípio da eficiência nos é inserido e impõe que não mais se aceita que o serviço seja prestado pelo Estado, apenas pelo simples fato de que a legislação o obriga a realizá-lo, mas que tais serviços sejam realizados dentro dos parâmetros idealizados, alcançando melhores resultados (DI PIETRO, 2000, p. 83).

Finalizando, nas palavras de Liliana Costa de Oliveira, temos que, no âmbito da eficiência, o administrador tem o dever de fazer uma boa gestão, devendo trazer as melhores saídas sob a legalidade da lei, bem como as mais efetivas. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo à reforma administrativa do Estado.

No que se refere à Constituição Estadual (CEARÁ, 2016 [1989], p. 16), os princípios acima elencados estão instituídos no inciso IV do artigo 14, que assim dispõe:

O estado do Ceará, pessoa jurídica de direito público interno, exerce em seu território as competências que, explícita ou im-

plicitamente, não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, observados os seguintes princípios: [...] IV – respeito à legalidade, impessoalidade, à moralidade, à publicidade, à eficiência e à probidade administrativa.

Posto isso, é agregador trazer à baila o que se compreende por probidade administrativa. De acordo com o Dicionário (2018):

Honestidade e rigor que os funcionários públicos devem ter no exercício da função pública; respeito às leis e às normas, dentro dos limites éticos e morais: é preciso fortalecer as atividades de probidade administrativa que evitem a má-fé, o favorecimento e o apadrinhamento.

Tamanha importância é dada ao referido princípio, que foi instituída uma lei específica para tratar dos casos a ele relacionados, qual seja a Lei nº 8.429/1992, denominada como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Cabe destacar, ainda no que se relacione ao tema, o termo improbidade é empregado em outros textos legais, entre os quais podemos citar o Novo Código Civil, em seu artigo 422, que diz que a conclusão e a execução dos contratos estão sujeitas aos princípios de probidade e boa-fé.

Ademais, cita-se que a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) estabeleceu hipóteses de ineligibilidade que visam à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato.

Por fim e trazendo para o tema em comento, segundo a Lei estadual nº 15.408, de 12 de agosto de 2013, em seu artigo 18, que alterou o caput do artigo 18 da Lei nº 12.781/97:

Art.18. A organização social deverá dispor de regulamento próprio, contendo os procedimentos a serem adotados para fins de aquisição de materiais, obras, serviços e empregados, com a utilização de recursos provenientes do Contrato de Gestão, observados os princípios da *legalidade*, da impessoalidade, da moralidade, da *eficiência*, da *transparência*, da isonomia e da *publicidade*. (CEARÁ, 2013c, grifos nossos)

Dito isso e conforme enfatiza Oliveira (2017), a utilização de recursos provenientes dos contratos de gestão devem obedecer ao conjunto dos princípios acima mencionados, sendo que a observação a um não exclui a obrigatoriedade de observação aos demais, ou seja, não é porque uma conduta ou ato é legal, atende à lei, que o(a) mesmo(a) é moral ou muito menos transparente. A organização social deve, portanto, observar a todos os princípios e não somente a um deles.

Portanto, ainda citando as palavras da supramencionada autora, se, conforme artigo 13 da Lei nº 12.781/97, às Organizações em comento que celebrarem contrato de gestão puderem ser destinados recursos e bens públicos necessários ao cumprimento de seus objetivos, e esses recursos, de acordo com o seu parágrafo 3º, recebidos pela OS por meio do contrato de gestão, forem aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas previstas no referido contrato, há de se entender que a destinação está bem definida, qual seja, os recursos destinam-se ao cumprimento das metas.

Contudo, sobre o assunto em tela e novamente trazendo o observado por Oliveira (2017) no que diz respeito à apropriação do saldo financeiro remanescente, a mesma Lei estadual nº 15.356/13, em seu artigo 13, parágrafo 5º estabelece que:

Art. 13 [...].

§ 5º Atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10 desta Lei, os saldos financeiros remanescentes *poderão* ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (CEARÁ, 2013b, grifo nosso)

Vê-se, do exposto, que há uma possibilidade dos recursos destinados primordialmente à aplicação nas metas pactuadas terem nova destinação.

Outro ponto, no âmbito dos princípios constitucionais e de suma importância, o qual deve ser observado pelas organizações em baila, é a

publicidade dos resultados alcançados por meio dos contratos de gestão, inclusive atestados pelas contratantes e pelo próprio Estado.

### 3 O OBJETIVO DO ESTUDO

Uma das poucas fontes de pesquisa sobre os contratos de gestão firmados pelo estado do Ceará é o *Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão*, elaborado semestral e/ou anualmente pela Secretaria do Planejamento e Gestão e já mencionado anteriormente. Citado relatório apresenta, entre outros tópicos, a evolução nos últimos anos; o volume de recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e as organizações sociais; como se deu a alocação desses recursos por Secretaria, por organização social, por fontes e por componentes de despesa. Além disso, traz uma descrição das atividades desenvolvidas pela Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira, quais sejam: a análise de contratos e aditivos e o acompanhamento das avaliações dos contratos de gestão.

Pode-se concluir que a Coordenadoria supramencionada faz um trabalho prévio e concomitante à execução dos contratos de gestão, no âmbito do estado do Ceará, por meio do Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG). O acompanhamento dos processos de avaliação dos contratos se dá com a inclusão, pelos contratantes, dos documentos referentes à avaliação dos contratos, a qual é realizada pelas comissões de avaliação.

Aprofundando o tema da fiscalização e avaliação desses contratos, temos que, conforme preconiza o artigo 10 da Lei nº 15.356/13:

Art.10. A execução dos contratos de gestão, de que trata esta Lei, será fiscalizada e avaliada por Comissão de Avaliação composta por 3 (três) representantes do órgão ou entidade supervisora da área da atividade fomentada, designados por ato formal do Secretário de Estado ou autoridade competente.  
§1º À Comissão de Avaliação incumbirá:

[...].

III – avaliar os relatórios apresentados pela organização social;  
IV – elaborar e encaminhar ao Secretário relatório conclusivo da avaliação procedida;

[...].

§2º A organização social apresentará à Comissão de Avaliação, mensalmente, relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo das metas propostas com os resultados alcançados e a correspondente execução financeira.

§3º A Comissão de Avaliação realizará avaliação trimestral dos resultados alcançados e encaminhará ao Secretário de Estado do órgão ou entidade contratante, ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§4º Diante de fatos supervenientes que venham comprometer resultados esperados com a execução do Contrato de Gestão, a Comissão de Avaliação poderá propor a revisão de quantidades e valores das metas estabelecidas.

§5º A revisão de metas, de que trata o parágrafo anterior, deve ser autorizada previamente pelo Secretário ou autoridade competente do órgão ou entidade supervisora, e formalizada por meio de Termo Aditivo. (CEARÁ, 2013b)

Conforme apontado por Oliveira (2017), o trabalho das comissões se encerra com a elaboração do relatório de avaliação final, limitado ao cumprimento ou não das metas pactuadas. Atos como: análise financeira, devolução ou apropriação do saldo financeiro remanescente, resultados alcançados e a eficiência das organizações sociais em comento não são mencionados ou publicados, tornando o processo de transparência e de controle dos contratos de gestão prejudicados.

O que não se vê devidamente publicizado é o que as respectivas organizações conseguiram realizar, pois nos sítios eletrônicos das contratantes e das contratadas, da Seplag e dos órgãos de controle, não há divulgação dos resultados, o que prejudica a transparência e bloqueia o controle social.

Por fim, seguindo a legislação e os manuais mais adiante descritos, bem como a evolução considerável, nos últimos 10 anos, do volume de

recursos financeiros contratados entre o estado do Ceará e tais entidades, passando de 107 milhões, em 2008, para mais de 870 milhões até junho de 2018, este trabalho tem como objetivo analisar o controle existente, atualmente, sobre os resultados alcançados desde a instituição, pelo estado do Ceará, da política de incentivo às organizações sociais, apresentar as lacunas existentes na legislação estadual em vigor, no que se refere às exigências de publicidade e comprovação da eficiência, por parte das organizações, dando transparência às ações e tornando o processo de controle social mais completo e eficiente.

#### **4 O CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

Outro ponto de grande relevância trazido por Oliveira (2017) e tratado por Rachel Zolet (2011) que não se pode deixar de lembrar e que se refere ao tratamento jurídico conferido às organizações sociais em tela, é a carência de previsão legal com relação ao controle exercido pela administração pública, no que toca à destinação dos recursos públicos auferidos por tais entidades.

É de se ressaltar que os recursos destinados às organizações sociais aqui destacadas para a execução do contrato de gestão, não ficam consignados no orçamento da União, mas sim constituem receita própria das entidades beneficiadas. Desse modo, a execução do contrato de gestão não se sujeita aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais.

Ainda no que diz respeito ao controle administrativo das receitas despendidas com os serviços públicos, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 935) pontua que:

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus

objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercer, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações governamentais).

Assim, é de se vislumbrar que, conforme menciona Silva (2011, p. 24), não é dado ao Estado expender recursos públicos de forma livre, sem se submeter à prestação de contas, afinal, em observância aos princípios constitucionais que lhe são impostos, assujeita-se a um rigoroso controle de gastos, tanto em relação à administração direta como no que toca às entidades da administração indireta.

Nessa ótica, Rachel Zolet (2011) traz à tona a discussão sobre a aplicabilidade do controle de gastos públicos com as organizações sociais, haja vista que, muito embora estas não se enquadrem na categoria de entes da administração pública indireta, utilizam-se de bens, recursos e pessoal concedidos pelo Estado, na consecução de atividades de interesse público.

Todavia, Silva (2011, p. 25) ainda destaca que, não obstante a existência de previsão legal quanto à obrigatoriedade de as organizações sociais prestarem contas das verbas públicas recebidas, há de se ponderar que, conforme anteriormente exposto, os idealizadores da reforma do Estado conceberam a atividade das organizações sociais com base em um controle de resultados, ou seja, com a avaliação de desempenho das entidades, das metas atingidas, como forma de controle de sua atuação.

Ademais, ainda conforme Silva (2011, p. 25), pelas palavras de Claudia Costin, por esse mecanismo, “controlam-se os resultados da ação pública, e não o cotidiano da gestão”, com o que “diminui-se a burocracia e os gastos a ela relacionados e permite-se aos usuários dos serviços e aos

cidadãos em geral saber como está sendo empregado o dinheiro público e a efetividade a eles prestado”.

Novamente citando Rachel Zolet (2011), há quem cogite a inaplicabilidade do controle administrativo nos termos ora explicitados, sendo aplicável, por seu turno, exclusivamente, o controle periódico dos resultados estabelecidos no contrato de gestão.

No entanto, Silva (2011, p. 25) nos traz a discordância de Ferrari para tal entendimento, ao asseverar que:

Em sendo as organizações sociais instrumentos criados pela reforma do Estado, para que este possa, por meio de simples atividade de fomento, tornar efetivo o interesse público, inadmissível conceber que sejam submetidas apenas ao controle finalístico de suas condutas, diante da atual crise política brasileira e as reiteradas notícias de corrupção.

Por fim, SILVA (2011, p. 25) conclui que o ordenamento jurídico acabou por impor a tais organizações o mesmo controle a que se submetem as demais entidades que laboram com recursos públicos, a fim de garantir a estrita observância das disposições constitucionais, embora a intenção dos idealizadores da reforma do aparelho do Estado fosse a submissão do contrato de gestão apenas a controle de resultados.

## 5 O PROBLEMA

No âmbito do estado do Ceará, a Cotef é responsável por assessorar as Secretarias nas negociações de operações de crédito, cooperações técnicas e/ou financeiras e, mais especificamente em seu artigo 20, inciso VIII, coordenar a padronização de procedimentos para o gerenciamento de operações de crédito, interno ou externo, oneroso ou não oneroso, *contratos de gestão* e parcerias público-privadas (grifo nosso), conforme

Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017 (CEARÁ, 2017), que aprovou o regulamento da Seplag.

No âmbito dessa padronização, a Cotef elaborou instrumentos que foram disponibilizados pela Secretaria supracitada para orientar as contratantes quando das negociações, assinaturas e gerenciamento dos contratos de gestão.

Dentre os principais instrumentos, podemos destacar, além do Manual de celebração dos contratos de gestão, o *Manual de avaliação dos contratos de gestão* ([200-?]), que apresenta as principais instruções acerca da sistemática de avaliação dos contratos de gestão. O *Manual de Avaliação* dispõe, assim, sobre a avaliação final:

[...] a Comissão deverá apurar se realmente todas as metas contratadas foram 100% executadas. Caso contrário, os recursos referentes à execução destas metas deverão ser devolvidos ao Tesouro Estadual, através de Documento de Arrecadação Estadual (DAE). (CEARÁ, [200-?])

Em contraponto, o artigo 9º da Lei nº 15.356, de 12 de junho de 2013, estabelece que

atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10, os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (CEARÁ, 2013b)

Dito isso, aponta-se a falta de padronização, por parte do estado do Ceará, dos procedimentos e dos prazos da prestação de contas, por parte das organizações em baila, para os casos de apropriação dos saldos financeiros.

Ademais, também se aponta que não há menção nos relatórios produzidos pela Seplag, e/ou publicidade por parte das contratantes, dos valo-

res apropriados pelas OS, nem se houve prestação de contas de tais valores e suas respectivas aprovações.

Considerando que os recursos supostamente apropriados são recursos públicos, tal apropriação sem transparência à sociedade, aos órgãos de controle e demais interessados no acompanhamento de sua destinação – que era, inicialmente, específica, com publicidade dada por meio de uma publicação do contrato – não deveria ser realizada sem a devida divulgação e respectiva prestação de contas de sua real aplicação.

Portanto, como bem mencionado por Oliveira (2017):

Não se vê, devidamente explícito, na legislação, a forma de apropriação desses saldos, não se vê embasada a forma que se deve dar à avaliação do pleito de apropriação, nem os critérios a serem utilizados, nem os documentos necessários e comprobatórios que atestem a economia gerada, nem os modelos de comparativos entre os valores previstos inicialmente e os valores realizados que justifiquem a apropriação, nem se há um limite, em percentual do total do contrato, para a apropriação. Muito menos, não se tem a definição dos responsáveis pela realização da avaliação que justifique a entrega dos recursos públicos que não foram utilizados no cumprimento das metas pactuadas.

Ademais, destaca-se outra lacuna na legislação atual, a de exigências explícitas de dar a conhecer de forma acessível ao cidadão, conforme dispõe o *Código de Ética e de Condutas da Administração Pública Estadual* (CEARÁ, 2013a), quanto, com o que e quando foi utilizado o saldo financeiro remanescente apropriado.

Além de tudo isso, com a devida publicização – que não é evidenciada em relatórios – do mais importante objeto de estudo deste trabalho, a apuração e a análise crítica dos resultados concretos da utilização dos recursos públicos por parte das Organizações aqui tratadas, macula-se o princípio da transparência. O que se vê nos relatórios são apenas os resultados apurados pela Comissão, com uma nota atribuída e conceito vinculado a tal nota. Contudo, é precioso lembrar que as Comissões de

Avaliação, em sua maioria, são formadas por servidores com tarefa limitada ao determinado na Lei, não lhes sendo exigido um olhar mais crítico. O Estado sim, precisa, em nome da boa gestão, acompanhar, apurar, analisar e exigir resultados condizentes com os recursos repassados às organizações, ano a ano.

Nesses dez exercícios financeiros de repasse de recursos públicos às organizações sociais cearenses, não se sabe, ou pelo menos não se divulgam, quais os municípios beneficiados com as ações, metas e produtos estabelecidos nos contratos. Também não se sabe se as metas atingiram os resultados esperados por região, por programa de governo ou ação. Tampouco se sabe sobre os percentuais destinados à contratação de pessoal para a execução das metas: se foram razoáveis ou se houve contratações desmedidas; se caracterizaram terceirização e/ou nepotismo; se há necessidade de estabelecimento de percentuais máximos para tal rubrica; se foram demitidos ao final dos contratos e qual a qualidade dos relatórios entregues por tais profissionais.

Por fim, considerando a evolução apresentada até junho de 2018 na celebração de vinte e dois contratos de gestão em dez Secretarias e Órgãos, com repercussão financeira de R\$ 871.052.093,74, é imprescindível se ter o real valor utilizado pelas seis instituições contratadas nas metas pactuadas ou apropriado pelas Organizações em comento e, principalmente, quais os resultados gerados com expressivo volume de recursos. Tais efeitos foram significantes a ponto de o Estado manter a legislação do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais por meio da lei nº 12.781/97 ou é o momento de rever mencionada lei, tecendo um novo olhar sobre as organizações sociais, impondo novos limites, novas exigências e obrigações?

Os exíguos recursos públicos precisam ser aplicados, direcionados e utilizados da melhor maneira possível e devem ser destinados ao atingimento de metas que gerem resultados visíveis à população cearense,

a qual tem demandas infinitas e precisam que suas necessidades sociais sejam atendidas.

## **6 CONCLUSÕES**

Da análise da legislação atual no que se refere às organizações sociais no âmbito do estado do Ceará, apresenta-se a existência de uma grande lacuna no que diz respeito à forma de acompanhamento e análise dos resultados apresentados por tais entidades.

Da mesma forma, destaca-se a inexistência de imputações de sanções aplicáveis àquelas Organizações que por ventura venham a utilizar os saldos financeiros remanescentes com propósitos diferentes daqueles destinados ao desenvolvimento de suas atividades.

Seria essencial a exigência, por meio de decreto regulamentar, de documentos mínimos, como planos de trabalho detalhados por centro de custos devidamente subsidiados por uma ajuda memória, comprovando os estudos de mercado realizados à época da celebração dos contratos, inclusive com propostas financeiras que demonstrem os gastos previstos com custeio de pessoal, operacional e demais gastos, comparando-os com os preços efetivamente praticados, conforme nos cita Oliveira (2017).

Além disso tudo, destaca-se a carência de publicidade do valor total de saldo financeiro remanescente apropriado anualmente por contrato firmado e de determinação do prazo para a prestação de contas desse valor, bem como prazo para análise e aprovação por parte da contratada e da Seplag.

Por fim, entende-se que deveria ocorrer publicidade do saldo remanescente, quando da aprovação de apropriação por parte das organizações sociais. Assim, tornar-se-ia transparente o processo de apropriação dos saldos remanescentes, recursos públicos estaduais que merecem ampla e total transparência de sua apropriação e utilização.

Ademais, chama-se à atenção para uma possível revisão da legislação vigente ou instituição de um regulamento que estabeleça, dentre outros, os critérios a serem utilizados para aprovar a apropriação dos saldos financeiros remanescentes e os documentos comprobatórios que atestem a economia gerada, definindo, inclusive, os responsáveis pela avaliação do pleito de apropriação do saldo em comento, bem como determinando o prazo para publicação do ato de autorização de apropriação, tornando o estado do Ceará um pioneiro na temática transparência da aplicação dos recursos dos contratos de gestão.

Nas palavras de Oliveira (2017), temos que a apropriação dos saldos financeiros remanescentes deve ser tratada com a mesma prudência e mesmo rigor de análise com que se tratam os processos de celebração e assinaturas dos contratos. Os recursos são públicos e a sociedade deve, portanto, saber quanto, quando e a quem foi “doador” e o que foi feito desses recursos.

Se não há, por livre e espontânea iniciativa das entidades, uma publicidade dos resultados pormenorizados dos contratos de gestão em estudo, faz-se urgente e necessária a instituição de instrumentos com abrangência estadual que regulamentem os processos de encerramento dos contratos de gestão sob responsabilidade das organizações sociais; estabelecendo a forma, o que evidenciar, os detalhamentos e demais documentos necessários ao regular cumprimento das exigências constitucionais, pois nem os sítios eletrônicos das contratantes e das contratadas, da Seplag e dos órgãos de controle, nem os relatórios disponibilizados não divulgam os resultados alcançados, o que prejudica a transparência e bloqueia o controle social.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

AZEVEDO, E. de A. Organizações Sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 51-52, p. 1-260, jan./dez. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2CBuLoj>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BARBOZA, M. N. (Coord.). **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa**: incidência e aplicação da lei nº 8.429/1992. 2. ed. Brasília, DF: ESPMU, 2013.

BITTENCOURT, M. V. C. Contratos de gestão. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 8, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://bit.ly/2n7RPTs>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 160.381-SP. Recorrentes: M&S Consultoria Integrada S/C Ltda e outros. Recor-

rido: Carlos Alberto Mazer. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1994.

BRASIL. Medida Provisória nº1.648, de 23 de abril de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 1998a. Disponível em: <https://bit.ly/2FTmlf5>. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 maio 1998b. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998c. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://bit.ly/1bJY1GL>. Acesso em: 26 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **DC-0592-63/98-P**. Relator Benjamin Zymle. Brasília, DF, 2 set. 1998d. Disponível em: <http://bit.ly/2nHtre0>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/1drzx5j>. Acesso em: 28 ago. 2018.

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 a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 2.

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 § 9 do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam 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/2x9WKeo>. Acesso em: 28 ago.2018.

BUGARIN, P. S. O TCU e a fiscalização dos contratos de gestão. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 1-21, jun./ago. 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2n8qEYU>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CEARÁ. Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 30 dez. 1997.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de avaliação dos contratos de gestão**. Fortaleza: Seplag, [200-?].

CEARÁ. Lei nº 14.158, de 1º de julho de 2008. Altera os artigos 1º e 5º da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1 jul. 2008.

CEARÁ. Decreto nº 31.198, de 30 de abril de 2013. Institui o Código de Ética e Conduta da Administração Pública Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 2 maio 2013a.

CEARÁ. Lei nº 15.356, de 4 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 12 jun. 2013b.

CEARÁ. Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências, **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 27 ago. 2013c.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará** (1989). Fortaleza: INESP, 2016. 182p.

CEARÁ. Decreto nº 32.143, de 27 de janeiro de 2017. Aprova o regulamento e dispõe sobre a distribuição e a denominação dos cargos de provimento em comissão da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag). **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 31 jan. 2017.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de celebração do contrato de gestão**. Fortaleza: Seplag, 2018a. 51p.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2018: 1º semestre de 2018**. Fortaleza: Seplag, 2018b.

COSTIN, C. Novos paradigmas de gestão. In: PEREIRA, L. C. B. (Org.). **Nação, câmbio e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 235-252.

DICIONÁRIO online de Português. Disponível em: <https://bit.ly/2HpaUhC>. Acesso em: 20 ago. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Contratos de gestão: contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais**. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2o5pXyB>. Acesso em: 1 mar. 2016.

FERRARI, P. N.; FERRARI, R. M. M. N. **Controle das organizações sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, L. C. As organizações sociais e a apropriação do saldo remanescente: há controle a posteriori? In: CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 10, 2017, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2R4FZH5>. Acesso em: 13 ago. 2018.

SILVA, P. A. C. R. **Terceiro setor e o princípio da eficiência**, Maringá, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2mZmlgK>. Acesso em: 9 nov.2016

ZOLET, R. Contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais: instrumento de fuga do regime jurídico administrativo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 fev. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2nhbF08>. Acesso em: 28 out. 2016.

## **O termo de ajustamento de gestão e o controle externo: a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná**

The term of management adjustment and external control: the new experience within the court of accounts of the state of Paraná

**Renata Zelinski<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O tema do artigo é o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e a sua relação com o controle externo e, notadamente, a sua aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR). Os objetivos do trabalho são expor a natureza jurídica do TAG inserido no âmbito da administração pública contemporânea, que preza pela consensualidade, bem como a sua conformidade com o controle externo a cargo das Cortes de Contas, especificamente a paranaense, a qual prevê na sua Lei Orgânica a possibilidade de se firmar o Termo de Ajustamento de Gestão visando a adequação dos atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, cuja regulamentação se deu com o advento da Resolução nº 59/2017, do TCE/PR. Como método, o artigo utiliza a pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, buscando evidenciar a viabilidade de atuação do controle externo a partir da concepção da administração pública consensual, comprovando que o TAG pode ser levado a efeito no âmbito da jurisdição afeita à Corte de Contas, na medida em que se revela adequado, proporcional e concreto para os fins colimados no texto constitucional e na legislação

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Internacional Uninter, Curitiba/PR, Brasil, sob a orientação do professor doutor Daniel Ferreira. Ex-membro da World Complexity Science Academy (WCSA). Pós-graduada em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (Esmafe/PR). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogada. Assessora Jurídica do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. E-mail: renata\_zelinski@yahoo.com.br

em vigor, inclusive servindo como instrumento para promoção de políticas públicas que visam concretizar direitos fundamentais. Firmado o TAG e havendo a recomposição do dano, bem como a regularização dos gastos de recursos públicos e de questões formais de forma conciliatória, desnecessária se faz a atuação punitiva do Tribunal de Contas.

**Palavras-Chave:** Termo de Ajustamento de Gestão. Administração Pública Consensual. Controle da Administração Pública. Controle Externo. Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

The theme of the paper is the Term of Management Adjustment (TAG) and its relationship with external control and, in particular, its application by the Court of Audit of the State of Paraná. The objectives of the work are to expose the legal nature of the TAG, inserted in the scope of contemporary Public Administration, which values consensuality, as well as its compliance with external control by the Cortes de Contas, specifically the Paranaense, which provides in its Organic Law the possibility of signing the Term of Management Adjustment for the adequacy of the acts and procedures of the bodies or entities subject to its control, whose regulation occurred with the advent of Resolution nº 59/2017 of the TCE / PR. As a method, the article uses bibliographical, legislative and jurisprudential research, seeking to evidence the feasibility of external control action from the conception of consensual public administration, proving that the TAG can be carried out within the jurisdiction affects the Court of Accounts, insofar as it is adequate, proportional and concrete for the purposes of the constitutional text and the legislation in force, including serving as an instrument for the promotion of public policies aimed at realizing fundamental rights. Once the TAG has been signed and the damage has been restored, as well as the regularization of public resources and formal expenses in a conciliatory manner, it is unnecessary to carry out the punitive action of the Court of Auditors.

**Keywords:** Term of Management Adjustment. Consensus Public Administration. Control of Public Administration. External Control. Court of Accounts.

Recebido: 19/10/2018

Aprovado: 10/01/2019

## 1 INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, a administração pública consensual tem se revelado uma nova faceta da administração pública. Antes caracterizada pelo modo de atuar pautado na rigidez e unilateralidade, agora a concepção da administração é dotada de um viés participativo e democrático. O modelo tradicional, imperativo e burocrático, não é mais aceito como um mecanismo para o alcance da eficiência administrativa, nem ao menos como forma de concretização do interesse público.

Neste contexto, a consensualidade vem ganhando espaço na esfera do Direito Administrativo, pois representa uma viável alternativa para a prevenção e/ou o encerramento de conflitos, bem como para evitar eventuais controvérsias geradas da aplicação de medidas unilaterais e imperativas, buscando, sempre que possível, a solução mais adequada com base no consenso.

No que tange ao controle externo, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado que, diante da inobservância de normas constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos para o saneamento da irregularidade, sujeitando o compromissário ao recebimento de sanção em caso de descumprimento. O caráter imperativo-sanccionador dá lugar à consensualidade.

O objetivo do TAG é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos à fiscalização da Corte de Contas, sendo

que a regulamentação pelo Tribunal de Contas do Paraná ocorreu no início do ano de 2017.

Assim, analisar-se-á a aplicabilidade do Termo de Ajustamento de Gestão na esfera de atuação da Corte de Contas paranaense.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL**

A administração pública vem passando por um processo de reconhecimento de que se faz necessária a modificação na maneira de desenvolver as relações jurídicas que firma com os administrados. Juarez Freitas (2017, p. 29) afirma que, alterando-se conjecturas que não possuem êxito:

plausível destronar, a pouco e pouco, a hiperinflação adversarial, que tem sido a tônica do dificultoso relacionamento tecido entre a administração pública e a sociedade civil por circunstâncias históricas multifatoriais: patrimonialismo extrativista, cegueira voluntária de governantes, desconfiança exacerbada em relação a termos de ajustamento de conduta, emprego ardiloso da legalidade de maneira lesiva à Constituição e gestão contaminada pela rigidez autoritária.

Para Odete Medauar (2003, p. 211):

a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões.

Surge, então, um novo modo de atuar da administração, que se direciona à coletividade com vistas a conhecer melhor os problemas e anseios do corpo social, além de adotar a atividade de mediação para dirimir e

compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Passa a ser relevante o momento da consensualidade e da participação.

Dentre os principais fatores que propiciaram a atividade da administração pública com características consensuais estão a afirmação pluralista; a heterogeneidade de interesses constatados numa sociedade complexa; a aproximação entre Estado e sociedade e, assim, entre Administração e sociedade; e o desenvolvimento, ligado aos mecanismos democráticos clássicos,

de “formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas”, que abrangem, de um lado, a conduta do Poder Público no sentido de debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende adotar, e de outro, o interesse dos indivíduos, isolados ou em grupos, na tomada de decisões da autoridade administrativa. (MEDAUAR, 2003, p. 210)

Tanto por meio da atuação em conselhos, comissões formadas no interior dos órgãos públicos, como pela celebração de múltiplos acordos.

O nascimento de módulos contratuais também é associado à crise da lei formal enquanto ordenadora de interesses, na medida em que esta passa a exprimir os objetivos da ação administrativa e os interesses protegidos. E, ainda, ao processo de regulação; ao afloramento de interesses metaindividuais; à exigência de racionalidade, modernização e simplificação do atuar administrativo, bem como de maior eficiência e produtividade, atingidos de forma mais simplificada quando as decisões são pautadas no consenso.

Verifica-se, então, um abalo do modelo burocrático de administração. Não há mais espaço para a imperatividade, revelando-se necessário um atuar colaborativo da Administração em face à sociedade e os indivíduos. O espaço é da consensualidade.

Assim é que Luciano Ferraz (2011, p. 3) propõe a existência de um

princípio da consensualidade, de modo a “impor à administração pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para as questões jurídicas e conflitos que vivencia pela via do consenso”. Tal princípio tem fundamento na Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma vez que o seu preâmbulo assegura estar o Estado Brasileiro comprometido na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias, como também o inciso VII do seu art. 4º impõe ao Estado Brasileiro, nas relações internacionais, como princípio, a solução pacífica dos conflitos.

Além desses mandamentos constitucionais, constatam-se notáveis reformas normativas – a exemplo do novo Código de Processo Civil<sup>2</sup>, que beneficiam a superação mentalidade adversarial na medida em que visam inserir na seara administrativa a solução consensual de conflitos por intermédio da negociação, mediação, conciliação e utilização de técnicas inominadas (FREITAS, 2017, p. 34-35).

Neste contexto, Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka (2008, p. 42) aduzem que a Administração Consensual se revela a partir:

[D]o modo de atuação dos órgãos e entidades administrativas a partir de bases e de procedimentos que privilegiam o emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública.

Também apontam a avença administrativa e a contratualização administrativa como formas de expressão da Administração Consensual. A

2 Lei 13.105/2015.

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

avença é caracterizada pela renúncia, por parte da Administração, de empregar seus poderes a partir da noção de imperatividade e unilateralidade, dispondo-se a firmar acordos com os particulares, imbuída do *animus* de colaboração. Não há uma relação de subordinação entre a Administração e as entidades parceiras, pois diante de um processo de negociação para a composição de eventuais dissensos entre as partes, pressupõe-se o reconhecimento da autonomia dos parceiros envolvidos. “Daí empregar-se comumente a locução *Administração paritária* para caracterizar esta forma de administrar, fundada em módulos negociais” (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p. 42).

Já a contratualização administrativa se dá em virtude da substituição das relações administrativas baseadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação por relações pautadas no diálogo, na negociação e na troca, de modo que a dilatação do consensualismo administrativo proporciona novas utilizações à categoria jurídica contrato no setor público. A expressão “contrato” aqui entendida não com viés patrimonial, mas sim como um acordo entre as partes a fim de estabelecer o alcance de uma sujeição jurídico-pública que a ambas interessa. E em razão da amplitude do fenômeno do consensualismo, os referidos autores defendem “a existência de um *módulo consensual da administração pública*, o qual englobaria todos os ajustes – não somente o contrato administrativo – passíveis de serem empregados pela Administração Pública na consecução de suas atividades e atingimento de seus fins” (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p. 44).

E esse módulo consensual é gênero que abarca todos os ajustes negociais e pré-negociais, formais e informais, vinculantes e não-vinculantes, tais como os protocolos de intenção, protocolos administrativos, os acordos administrativos, os contratos administrativos, os convênios, os consórcios públicos, os contratos de gestão, os contratos de parceria públi-

co-privada (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p. 47)<sup>3</sup>, entre várias outras formas consensuais que podem ser utilizadas pela administração pública na consecução de suas atividades e alcance dos seus fins.

Defende Juarez Freitas (2017, p. 37) que a solução negociada na esfera das relações da administração pública deve ser vista como estratégia preferencial de pacificação, com fulcro no princípio da juridicidade, que impõe limites, por vezes, intransponíveis<sup>4</sup>. E, ainda, que a negociação *lato sensu* no direito administrativo – o que abarca a conciliação, mediação e técnicas inominadas – em nenhum caso se coaduna com a ofensa de princípios e regras constitucionais, de modo que “são proibidos compromissos ímprobos, desproporcionais, impermeáveis e procedimentos de controle e autocontrole e que tentam, maliciosamente ou não, contornar a reserva legal” (Ibidem, p. 32).

Patrícia Baptista (2003, p. 270-271) destaca que:

há especialmente dois campos de atuação administrativa para os quais as formas consensuais parecem se mostrar mais adequadas e uteis: o das atividades de planejamento e o da discricionariedade do administrador. Sobretudo no que se refere ao exercício da discricionariedade, a eleição das vias consensuais, no lugar das imperativas, permite a obtenção dos elementos necessários para que seja encontrada a solução mais adequada ao atendimento da finalidade perseguida.

3 Os autores ressaltam que não há uma regra geral no direito brasileiro determinante da competência dos órgãos e entidades administrativas para a realização de acordos administrativos. Entretanto, é possível elencar, entre diversas autorizações legais, (i) o art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41, segundo o qual “a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente...”; (ii) o compromisso de ajustamento de conduta, previsto no §6º do art. 5º da Lei Federal nº 7.347/85 (Ação Civil Pública); (iii) os acordos no âmbito da execução dos contratos administrativos, nos termos das leis federais nº 8.666/93, 8.987/95, 11.079/04 e 11.107/05; (iv) o compromisso de cessação de prática sob investigação, nos processos em trâmite na órbita do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC (art. 85 da Lei Federal nº 12.529/11), e (v) o contrato de gestão, previsto no §8º do art. 37 da Constituição de 1988 (preceito inserido com a Emenda Constitucional (EC) nº 19/98).

4 O autor prossegue: “Sim, existe o inegociável. Para ilustrar, não pode o acordo administrativo alterar área ambiental de preservação permanente, matéria reservada à lei, tampouco se admite arrear a intervenção obrigatória do Estado-juiz, em determinadas matérias. Nem cabe realizar acordo para protelar o improtelável, assim como o banimento de substância comprovadamente cancerígena” (FREITAS, 2017, p. 37).

Assim, o consenso somente poderá ser adotado nas situações para as quais houver autorização em lei e em consonância com os mandamentos constitucionais, já que “o consenso não pode levar à abdicação de funções pela administração nem à eliminação de poderes públicos, mantendo-se nos limites admitidos constitucionalmente” (BAPTISTA, 2003, p. 271).

No que tange ao controle consensual da administração pública, os mecanismos de controle deixam de se pautar em um viés estritamente sancionatório, o qual reproduz o ideal do Direito concebido como ordem de coerção, para se afirmar como um meio de negociar pacificamente as controvérsias ocorridas na ordem interna, a teor do que preceitua o preâmbulo da CF/88.

A compreensão da atividade de controle, apenas, e tão somente como controle-sanção está atrelada à era em que tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico se submetiam ao princípio da estrita legalidade, por se entender que a administração só seria eficiente caso cumprisse fielmente os ditames e procedimentos previstos nos regulamentos organizacionais e o Direito seria respeitado quando o administrador aplicasse o que a lei estabelecesse.

Logo, nas palavras de Luciano Ferraz (2011, p. 04):

na lógica do controle-sanção não há meio termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independentemente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa e quiçá à perspectiva de justiça inerente ao Direito na modernidade.

Entretanto, no atual cenário de aproximação da atividade do Poder Público com o particular, “restou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso.” (FERRAZ, 2011, p. 04)

É neste diapasão que os mecanismos de consensualismo no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas tendem a conferir eficiência na aplicação dos recursos públicos e, por consequência, a garantia de direitos fundamentais, conforme se analisará a seguir.

### **3 O CONTROLE EXTERNO A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO**

No exercício de suas atribuições, a administração pública se sujeita tanto ao controle efetuado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, como por ela mesma em relação aos seus próprios atos e, também, pelo cidadão, em prol do seu interesse ou do interesse da sociedade.

O controle apresenta como finalidade a garantia de que a Administração atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos pelo texto constitucional, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 878):

em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a matéria de controle externo sobre a administração pública ao inserir na Seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, os artigos 70, 71, 73 e 75, delineando as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) – as quais, por simetria, são aplicáveis aos Tribunais de Contas dos demais entes federativos.

O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público. No âmbito federal, a responsabilidade é do Tribunal de Contas da União e nos âmbitos municipal e estadual, em regra, a responsabilidade é dos Tribunais de Contas dos Estados. Neste sentido, o texto constitucional, no § 4º do seu artigo 31, veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, mas não dispôs acerca da dissolução dos tribunais de contas do município que já existiam no ano de 1988, quais sejam os instalados nas capitais São Paulo e Rio de Janeiro, como também os Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, cujo papel é o de auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização da administração municipal.

O TCU tem como função principal auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (ou ente privado que utilize, arrecade, guarde ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda). As suas principais funções são julgar as contas apresentadas pelos administradores das entidades acima referidas e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República. Frise-se que a competência para julgar as contas apresentadas pelo presidente da República é do Congresso Nacional, cabendo ao TCU emitir parecer prévio, contendo um opinativo técnico sobre a aprovação ou desaprovação das contas, de modo que a decisão final fica a cargo do Congresso.

Os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal são órgãos estaduais (ou distrital) que julgam as contas daqueles que administram dinheiro público do Estado e emitem parecer a respeito das contas apresentadas pelo governador. Os TCE's também são responsáveis por julgar as contas dos municípios situados em seus respectivos estados, à exceção das municipalidades que possuem tribunais de contas municipais, os quais emitem parecer prévio a respeito das contas apresentadas pelo prefeito, que são julgadas pela Câmara de Vereadores.

Vale destacar que o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Legislativo nem é órgão auxiliar deste, no sentido de inferioridade hierárquica, uma vez que o texto constitucional atribui incontestável autonomia ao órgão do controle externo.

Especificamente no que tange à função sancionadora das Cortes de Contas, o fundamento está contido no art. 71, inc. VIII<sup>5</sup> da Constituição Federal. Os poderes sancionatórios conferidos a tais Tribunais se revelam por meio da imputação das multas previstas nas suas respectivas Leis Orgânicas: da restituição de valores; da pena de inabilitação temporária (de cinco a oito anos) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública; da proibição de contratação com o Poder Público; do impedimento para obtenção de certidão liberatória; da sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade.

Há medidas de coação a serem aplicadas aos inadimplentes do dever de prestar contas ou de remeter documentação aos órgãos de controle, seja de cunho direto, como a instauração de Tomada de Contas Ordinária, ou indireto, como a aplicação de multas pecuniárias.

Verifica-se tanto a ação coercitiva como punitiva dos TC's aos infratores, na medida em que se tenciona os gestores ao cumprimento de obrigações estabelecidas por lei, apresentando um caráter de coerção, e se pune os mesmos quando as contas são julgadas irregulares, com ou sem

---

5 Vale destacar que o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Legislativo nem é órgão auxiliar deste, no sentido de inferioridade hierárquica, uma vez que o texto constitucional atribui incontestável autonomia ao órgão do controle externo.

Especificamente no que tange à função sancionadora das Cortes de Contas, o fundamento está contido no art. 71, inc. VIII da Constituição Federal. Os poderes sancionatórios conferidos a tais Tribunais se revelam por meio da imputação das multas previstas nas suas respectivas Leis Orgânicas: da restituição de valores; da pena de inabilitação temporária (de cinco a oito anos) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública; da proibição de contratação com o Poder Público; do impedimento para obtenção de certidão liberatória; da sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade.

Há medidas de coação a serem aplicadas aos inadimplentes do dever de prestar contas ou de remeter documentação aos órgãos de controle, seja de cunho direto, como a instauração de Tomada de Contas Ordinária, ou indireto, como a aplicação de multas pecuniárias.

Verifica-se tanto a ação coercitiva como punitiva dos TC's aos infratores, na medida em que se tenciona os gestores ao cumprimento de obrigações estabelecidas por lei, apresentando um caráter de coerção, e se pune os mesmos quando as contas são julgadas irregulares, com ou sem determinação de ressarcimento, revelando um viés de sanção<sup>2</sup>.

determinação de ressarcimento, revelando um viés de sanção<sup>6</sup>.

Além das atribuições constitucionais conferidas às Cortes de Contas, a teor do que dispõem os artigos 71 e seguintes da CF/88, entende-se que a sua atividade fiscalizatória pode ser ampliada a partir de uma interpretação sistemática em face de outros mandamentos constitucionais, como os que estabelecem os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º, respectivamente), os princípios que regem a administração pública (artigo 37) e o princípio da consensualidade, conforme já defendida a sua adoção.

Vê-se que uma nova perspectiva na missão constitucional dos Tribunais de Contas se revela, capaz de ampliar a fiscalização para além da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão, como o controle da corrupção e a proteção do erário em prol do interesse público.

Ricardo Lobo Torres (1993, p. 33) entende que a atuação das Cortes de Contas deve se relacionar com a efetividade dos direitos fundamentais (ou direitos da liberdade, ou direitos humanos), pois estes:

têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas.

Neste sentido, a fim de zelar pela proteção da ordem jurídica e do direito fundamental à boa administração, as Cortes de Contas se colocam – à luz dos ditames do que contemporaneamente tem se chamado de administração pública consensual – como legitimadas a firmarem Termos de Ajustamento de Gestão na sua esfera de atuação.

Luciano Ferraz (2011, p. 04) assevera que tal instrumento:

---

6 Sobre o tema das sanções administrativas, confira-se a obra de Ferreira (2009).

afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

E defende que o emprego do TAG pelos Tribunais de Contas possui o objetivo de “contratar” com os administradores públicos alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas, de modo que este “contrato” assumirá contornos de verdadeiro “contrato de gestão” e a Corte de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a *res publica* (FERRAZ, 2011, p. 04).

O respaldo constitucional e legal da implementação dos TAG pelos Tribunais de Contas e controladorias internas está no preâmbulo, art. 4º, VII e art. 71, IX da Constituição; art. 59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e art. 5º, §6º da Lei da Ação Civil Pública.

A Lei nº 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública – define o Compromisso de Ajustamento de Conduta no seu artigo 5º, § 6º, com as alterações promovidas pela Lei nº 8.078/1990, permitindo à administração pública pactuar, em instrumento cuja eficácia é a de título executivo extrajudicial, obrigações positivas e/ou negativas condicionais, que deverão ser cumpridas pelo administrado, sob pena da imputação de penalidades estipuladas no próprio compromisso.

Conforme destaca Hugo Nigro Mazzilli (2006, p. 94), o CAC não foi introduzido no Direito brasileiro pela Lei da Ação Civil Pública, mas sim surgiu alguns anos depois, já no início da década de 1990, primeiro quando da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente e, em seguida, do Código de Defesa do Consumidor.

O art. 211 da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) introduziu o compromisso de ajustamento de

conduta em matéria de defesa de interesses das crianças e adolescentes. Posteriormente, o art. 113 da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) inseriu o § 6º ao art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), por meio do qual o compromisso de ajustamento de conduta passou a ser admissível em matéria referente a quaisquer interesses transindividuais, sejam relativos ao consumidor ou não.

Por meio dele, os órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva, quais sejam o Ministério Público, a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, passaram a poder tomar do causador de danos a interesses difusos e coletivos o compromisso escrito de que estes adequassem sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações.

Haja vista que é tomado por termo, o Compromisso de Ajustamento de Conduta também é denominado de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

A partir dos contornos do Termo de Ajustamento de Conduta, bem como da noção de que o exercício do controle externo não mais se compatibiliza somente com o viés punitivo do seu atuar, é que o TAG ganha espaço no âmbito da jurisdição de Contas. Isto porque, a imputação de sanções administrativas ao gestor responsável pelas irregularidades apuradas nos processos em trâmite junto às Cortes de Contas, por ocorrer após a prática do ato, nem sempre significa que o prejuízo causado seja reparado, não garantindo ao corpo social a ausência das más práticas de gestão.

A celebração do TAG é, portanto, meio juridicamente possível e pode significar um avanço nos instrumentos de controle externo da administração pública, pois permite o monitoramento do cumprimento das cláusulas do Termo de Ajustamento subscrito, de modo a descolar o foco da prestação jurisdicional de contas de uma finalidade punitiva para uma atuação conciliatória que possa atender de modo mais célere o interesse público envolvido.

O instrumento possui caráter eminentemente conciliatório, tendo sua raiz no desejo voluntário de afastamento da antijuridicidade da conduta, quando isto for juridicamente possível. Já que, segundo Juarez Freitas, (2017, p. 29) “os termos de compromisso de ajustamento, desde que não cruzem certas balizas, tendem a funcionar melhor do que as imposições sancionatórias ortodoxas” e partindo-se do pressuposto de que a administração pública “está obrigada a se engajar a favor do império das razões, da prevenção de conflitos e da pacificação duradoura” (Ibidem, p. 30).

O objetivo do TAG é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas. Para firmar o referido termo, o gestor de recursos públicos deve elaborar um plano de ação, relacionando medidas e prazos para a regularização das falhas, sendo que o cumprimento deste plano, que gera obrigações tanto ao gestor que o firmou quanto a seus substitutos e sucessores, é monitorado pela Corte de Contas.

No caso de descumprimento do referido instrumento, que tem a eficácia de um título executivo extrajudicial, o gestor responsável fica sujeito a multa, rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento de fiscalização, além de não serem passíveis de TAG as situações que configurem desvio de recursos públicos, descumprimento de disposição legal e renúncia de receita, por exemplo.

Neste sentido, este Termo se apresenta como um mecanismo de controle de políticas públicas, na medida em que, após verificados atos equivocados de gestão, permite que os administradores públicos adequem as suas decisões em conformidade com os ditamos constitucionais e legais, de modo consensual, em prol do interesse público.

A fim de se compreender as possibilidades e efeitos do Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do controle externo, analisar-se-á a seguir a sua aplicabilidade pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## 4 APLICAÇÃO DO TAG NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 4.1 A previsão do TAG na Lei Orgânica do TCE/PR – Lei Complementar Estadual nº 113/05, do Paraná, e sua regulamentação

O Termo de Ajustamento de Gestão é um instrumento previsto no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no artigo 9º, §5<sup>o7</sup> da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, do Paraná, cuja regulamentação se deu com o advento da Resolução nº 59/2017 – TCE/PR<sup>8</sup>. O seu artigo art. 1º estabelece que o TAG tem como objetivo “regularização voluntária dos atos e procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, dos Poderes, órgãos e entidades públicas e privadas sujeitas ao seu controle”.

O artigo 2º da Resolução define que o termo é o

instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal.

Conforme os ditames da Resolução, o instrumento será cabível nos casos em que a adequação dos procedimentos administrativos às exigências normativas demande plano de ação orientado à alteração dos modos de gestão. A sua celebração não obstará a fiscalização, o processamento e

---

7 Art. 9º No exercício das funções de fiscalização, o Tribunal de Contas, através de inspeções e auditorias, acompanhará a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de metas das unidades administrativas dos Poderes Públicos, estadual e municipal e, ainda, dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. [...] § 5º O Tribunal de Contas poderá, para adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades-sujeitos ao seu controle, mediante proposta de seus Conselheiros e aprovação do Tribunal Pleno, firmar Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo cumprimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções.

8 Disponível em: Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 1530, 7 fev. 2017, p. 40-41. Acesso em: 28/07/2018.

o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescentes<sup>9</sup>.

O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas, a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento, a estipulação do prazo para o cumprimento, a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições, as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial. As sanções cabíveis em caso de descumprimento, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não, são a multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários, a rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do Termo<sup>10</sup>.

Em sendo aprovado em sessão plenária, o TAG será assinado e publicado no Diário Eletrônico, e então passará a constituir título passível de execução extrajudicial<sup>11</sup>. E é obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão<sup>12</sup>.

Além do próprio gestor público, possuem legitimidade para propor a sua celebração os conselheiros – nos casos de processos, procedimentos

9 Art. 2º [...] § 1º O Termo de Ajustamento de Gestão será cabível nos casos em que a adequação dos procedimentos administrativos às exigências normativas demande plano de ação orientado à alteração dos modos de gestão. § 2º A celebração do Termo de Ajustamento de Gestão não obstará a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescentes.

10 Art. 11. O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas: I – a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento; II – a estipulação do prazo para o cumprimento; III – a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições; IV – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial; § 1º São aplicáveis as seguintes sanções, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não: I – multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários; II – rescisão do ajuste; III – prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do Termo.

11 Art. 2º [...] § 3º Aprovado pelo Tribunal Pleno, assinado e publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (DETC-PR), o Termo de Ajustamento de Gestão constituirá título executivo extrajudicial.

12 Art. 2º [...] § 4º É obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão, no prazo de 10 (dez) dias.

ou atos de sua relatoria ou superintendência; o presidente do TCE/PR – nos casos de ato ou procedimento que não seja objeto de um processo já distribuído; e os auditores do Tribunal, nos processos, procedimentos e atos de sua relatoria ou quando em substituição a um conselheiro<sup>13</sup>. A celebração do TAG também poderá ser solicitada pelo Ministério Público de Contas, pelas Inspetorias de Controle Externo, pelas Comissões de Auditoria ou pelas Coordenadorias da Corte<sup>14</sup>.

Uma vez definidas as condições para a correção da irregularidade administrativa, uma minuta do Termo será submetida à apreciação do Tribunal Pleno e, após a sua aprovação, o documento será assinado pelo presidente, pelo relator e pelo gestor responsável.

O cumprimento das medidas saneadoras contidas no TAG será monitorado pelo Tribunal, por intermédio da Inspetoria de Controle Externo ou Coordenadoria competente. O plano de ação gera obrigações tanto ao gestor que firmou o Termo quanto aos seus substitutos e sucessores<sup>15</sup> e, no caso de descumprimento, o gestor responsável fica sujeito a multa, rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento de fiscalização, conforme já mencionado.

A celebração do TAG não será cabível, entre outros, nos casos em

---

13 Art. 3º Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão: I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência; II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro.

14 Art. 6º O Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de Auditoria, bem como os gestores públicos, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão. § 1º Sendo incidental e deferido seu processamento pelo Relator, a sugestão seguirá as regras contidas no Artigo 4º desta Resolução, sob a presidência do respectivo Conselheiro Relator. § 2º Sendo autônoma, a sugestão será autuada como Termo de Ajustamento de Gestão e encaminhada ao Presidente, com prévia ciência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização. § 3º Recebido o processo originário de sugestão autônoma, o Presidente determinará sua atuação e distribuição por sorteio entre os Conselheiros, observada a regra do § 4º, do Art. 262, do Regimento Interno, seguindo o trâmite previsto nos parágrafos do Artigo 4º desta Resolução. § 4º Da decisão monocrática que indeferir o processamento de Termo de Ajustamento de Gestão cabe Recurso de Agravo, a ser julgado pelo Tribunal Pleno. § 5º Caso indeferido o pedido, por decisão transitada em julgado, nova solicitação somente será conhecida quando substancialmente alterada a anterior.

15 Art. 10. As condições de tempo, lugar e modo previstas no plano de ação para a regularização e adequação dos atos e procedimentos serão convencionadas observando-se a razoabilidade e a prevalência do interesse público.

que houver indícios de desvio de recursos públicos. Ele também não se aplicará em situações que possam levar à redução dos percentuais constitucionais de investimento mínimo em áreas como educação e saúde; à renúncia de receita; ou ao descumprimento de disposição constitucional e legal. O TAG não poderá ser proposto 180 dias antes das eleições<sup>16</sup>.

#### 4.2 O primeiro TAG firmado no âmbito do TCE/PR

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná firmou o primeiro Termo de Ajustamento de Gestão com o Município de Saudade do Iguaçu. O processamento do termo se deu sob o processo nº 597214/16 e a aprovação em virtude da decisão consubstanciada no Acórdão nº 3078/2017, proferido pelo Tribunal Pleno na Sessão nº 21, de 06 de julho de 2017.

Por meio deste TAG, a administração da municipalidade se comprometeu a realizar, nos próximos exercício financeiros, os investimentos nas áreas de educação e saúde que não atingiram os percentuais mínimos da receita estabelecidos pela Constituição Federal nos exercícios de 2015 e 2016.

O termo aprovado estabeleceu o cronograma de aplicação em educação e saúde relativo ao excesso de arrecadação obtido por Saudade do Iguaçu em 2015, uma vez que, naquele ano, o município registrou um acréscimo líquido de R\$ 59,3 milhões – praticamente o dobro de sua previsão de receita para o exercício, de R\$ 29 milhões. O incremento ex-

16 Art. 13. Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando: I – houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor; II – implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação; III – implicar em renúncia de receita, ressalvadas as multas e sanções imputáveis pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná; IV – implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal; V – concluída a fase de instrução do processo ou procedimento, quando cabível o Termo de Ajustamento de Gestão incidental; VI – versar sobre ato ou procedimento objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado; VII – estiver em execução Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o mesmo gestor signatário ou com a entidade representada, sobre a mesma matéria; VIII – verificado o descumprimento de metas e obrigações assumidas por meio de outro Termo de Ajustamento de Gestão; IX – houver processo ou procedimento com decisão definitiva irrecorrível sobre a matéria; ou X – for proposto no período de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições na esfera em que estiver inserido o gestor competente.

cepcional da receita foi decorrente da liberação, pelo Poder Judiciário, de valores referentes à alteração na forma de distribuição de recursos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) gerado pela hidrelétrica de Salto Segredo, cujo reservatório ocupa as áreas do município, fato que impactou no cálculo dos índices constitucionais da saúde e educação, reduzindo-os para os percentuais, respectivamente, de 6,14% e 22,71%, no exercício financeiro de 2015 sem que houvesse tempo hábil para readequá-los no exercício em questão.

O montante excedente, resultante da ação judicial, foi depositado na conta da Prefeitura de Saudade do Iguaçú no final de agosto de 2015 e, com o excepcional incremento de recursos, a administração municipal alegou que não dispôs de tempo suficiente para planejar suas ações e cumprir a aplicação mínima de 15% da receita na saúde e de 25% na educação – conforme estabelecem, respectivamente, os artigos 198 e 212 da Constituição Federal.

Ao firmar o TAG com o TCE-PR, o município se comprometeu a aplicar, nos próximos exercícios financeiros, valores acima dos mínimos constitucionais nas duas áreas para compensar o investimento que deixou de ser feito em 2015 e 2016. E a Corte de Contas paranaense, ao aceitar a proposta feita pelo Município de Saudade do Iguaçú, levou em consideração que o ente havia cumprido os índices obrigatórios de investimento em saúde e educação nos três exercícios anteriores ao que obteve o incremento excepcional de receita.

O Termo foi assinado pelo presidente do TCE-PR, relator do processo e atual prefeito de Saudade do Iguaçú, sendo que os seus eventuais substitutos ou sucessores no cargo também estão obrigados a cumprir o compromisso.

Ademais, o Tribunal avaliará anualmente a aplicação dos valores pactuados, por meio do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) e, se o TAG for descumprido, o TCE-PR

rescindirá o ajuste e abrirá processos para a responsabilização dos gestores pelo descumprimento dos investimentos constitucionais em educação e saúde. O descumprimento também sujeita o gestor à multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea ‘f’<sup>17</sup> da Lei Orgânica do Tribunal – Lei Complementar Estadual nº 113/2005, do Paraná.

#### 4.3 A atuação do Ministério Público de Contas do Paraná – posicionamento contrário à formalização de proposta de TAG formulada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual

A atuação do Ministério Público de Contas do Paraná – posicionamento contrário à formalização de proposta de TAG formulada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual

Em suas justificativas, em síntese, o proponente mencionou a instabilidade econômica e apontou um conjunto de medidas de ajuste fiscal e de gestão orçamentária-financeira do Estado, além de ter citado os resultados já alcançados por sua administração, sugerindo o recebimento termo, com a adoção das seguintes medidas: i) Sobrestar todos os processos autuados no Colendo Tribunal de Contas do Estado referentes à matéria objeto desta manifestação; ii) Celebrar o Termo de Ajustamento de Gestão, nos moldes do documento anexado; iii) Obstar, durante a validade do TAG supramencionado, enquanto houver cumprimento das obrigações a cargo da Administração, a abertura de novos processos administrativos com vistas à apuração dos mencionados fatos.

O feito tramitou regularmente perante o TCE-PR, tendo o Ministé-

<sup>17</sup> O Termo foi assinado pelo presidente do TCE-PR, relator do processo e atual prefeito de Saudade do Iguaçu, sendo que os seus eventuais substitutos ou sucessores no cargo também estão obrigados a cumprir o compromisso.

Ademais, o Tribunal avaliará anualmente a aplicação dos valores pactuados, por meio do Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) e, se o TAG for descumprido, o TCE-PR rescindirá o ajuste e abrirá processos para a responsabilização dos gestores pelo descumprimento dos investimentos constitucionais em educação e saúde. O descumprimento também sujeita o gestor à multa prevista no artigo 87, inciso III, alínea ‘f’<sup>1</sup> da Lei Orgânica do Tribunal – Lei Complementar Estadual nº 113/2005, do Paraná.

rio Público de Contas emitido Parecer<sup>18</sup> contrário à formalização do TAG, já que a proposta apresentada se mostrou incabível, tanto pelo aspecto formal, quanto pelo aspecto material.

O termo foi proposto pelo Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná, agente público que não possui legitimidade plena para o ato no presente processo, tendo em vista as previsões dos artigos 3<sup>o</sup><sup>19</sup> e 6<sup>o</sup><sup>20</sup> da Resolução nº 59/2017.

Como se observa do mencionado normativo, os gestores públicos também estão habilitados a pleitear a celebração de TAG, todavia, o MPC entendeu se tratar do gestor responsável pelo órgão/entidade em cujo âmbito foi constatada a irregularidade, e que possui poderes e condições para regularizar voluntariamente a situação. Embora o Governador do Estado seja a autoridade máxima do Poder Executivo Estadual, não é ele quem realiza diretamente os atos de gestão das entidades mencionadas na proposta.

Os referidos pagamentos extemporâneos foram objeto de considerações em diversos processos tramitados no âmbito da Corte e se referiam a diferentes entidades estaduais, tais como a Agência Paraná de Desenvolvimento, a Secretaria de Estado da Fazenda, a Coordenação da Receita do Estado do Paraná, a Administração Geral do Estado – SEFA, a Secretaria de Estado da Educação, a Rádio e Televisão Educativa do Paraná, a CELEPAR e o Paraná Projetos.

Assim, dada a previsão do artigo 6º da Resolução nº 59/17, o *Par-*

---

18 Parecer Ministerial nº 7333/17 (peça 16 dos autos nº 921348/16), da lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas (MPC/PR), Dr. Flávio de Azambuja Berté. Disponível em: <https://bit.ly/2AYuig5>. Acesso em: 28 jul. 2018.

19 Art. 3º Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão: I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência; II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro.

20 Art. 6º O Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de auditoria, bem como os gestores públicos, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão.

*quet* de Contas entendeu que não houve, de fato, a legitimidade plena do proponente, tendo em vista que o caso em apreço requereu o sobrestamento de todos os processos autuados nesta Corte e Contas atinentes à matéria em exame, sendo que há pluralidade de entidades envolvidas, cujos gestores das mesmas não são signatários do referido termo, em inobservância aos artigos 8<sup>o</sup><sup>21</sup> e 12, inciso I<sup>22</sup> da Resolução.

Portanto, concluiu-se que é imprescindível que o titular de órgão ou entidade, em desfavor do qual tramita o processo figure como compromissário de eventual TAG, comprometendo-se a promover a execução do instrumento.

Não obstante a preliminar acima arguida, concluiu-se que a proposta de Termo de Ajustamento de Gestão apresentada pelo interessado não atendeu ao interesse público, na medida em que buscou essencialmente o afastamento de penalidades ou sanções sem, contudo, oferecer comprometimento e atuação vinculada à correção das falhas apontadas em diversos expedientes que tramitam no Tribunal.

Nesse diapasão, ressaltou que a realização de pagamentos extemporâneos por órgão da administração pública estadual, por si só, acarreta a incidência de juros e multas, e decorrem de má gestão e falta de planejamento adequado, de modo que havendo o dano ao erário é imprescindível a apuração dos fatos e a restituição de valores. Ainda que houvesse a regularização posterior das condutas que levaram ao dano em discussão, não haveria razões que afastem a necessidade de recolhimento dos valores já pagos, uma vez que o dano foi consumado.

E nos termos do art. 13, incisos I e IV<sup>23</sup> da Resolução n<sup>o</sup> 59/2017,

---

21 Art. 8<sup>o</sup> O Termo de Ajustamento de Gestão sujeita seus signatários às obrigações ajustadas, que serão regularmente monitoradas pelo Tribunal, por intermédio da respectiva Inspeção de Controle Externo ou Coordenação competente.

22 Art. 12. A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão: I – importará reconhecimento da falha pelos signatários, além de renúncia ao direito de discutir a questão no âmbito deste Tribunal;

23 Art. 13. Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando: I – houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor; IV – implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal;

não é admitida a celebração de TAG quando houver dano que possa resultar na responsabilização individual do gestor ou descumprimento de disposição constitucional ou legal, reforçando o total descabimento do pedido proposto pela parte. O TAG é um instrumento de controle consensual, não podendo ser aplicado em casos que não possam gerar a regularização da situação considerada irregular.

Por fim, considerou-se que a proposta de TAG apresentada carregou um viés recursal, o que não pode ser admitido, tendo em vista o TAG se caracteriza por ser um instrumento consensual de adequação de atos e procedimentos dos órgãos signatários, e não um meio processual de reforma e revisão de decisões das Cortes de Contas.

Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas do Paraná, acompanhando a instrução da unidade técnica<sup>24</sup>, manifestou-se pelo não acatamento da proposta de Termo de Ajustamento de Gestão.

Ao ser levado a julgamento perante o Plenário, a proposta de concretização do termo foi negada pelo TCE-PR por meio do Acórdão nº 1808/18, proferido pelo Tribunal Pleno na Sessão nº 21, de 05 de julho de 2018.

Vê-se, desta forma, a importante atuação do *Parquet* de Contas, uma instituição essencial à harmonização dos interesses sociais no bojo do controle externo e que desempenha papel fundamental quando da análise das propostas dos Termos de Ajustamentos de Gestão, além de ser legitimada a propor tal instrumento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná regulamentou o Termo de Ajustamento de Gestão, de modo que os administradores públicos para-

---

<sup>24</sup> Instrução nº 338/17 da Coordenadoria de Fiscalização Estadual – COFIE (peça 15 dos autos nº 921348/16).

naenses têm à sua disposição, desde a vigência da Resolução nº 59/2017, um instrumento legal que lhes permite corrigir, voluntariamente, erros de gestão e, dessa forma, afastar a imputação de penalidades ou sanções.

O TAG sujeita o gestor a um plano de ação, relacionando medidas e prazos para a regularização de determinada falha administrativa e, também, abra a possibilidade aos gestores de entidades privadas que recebem dinheiro público.

Com a formalização do TAG não há impedimento à fiscalização, ao processamento e ao julgamento das contas, atos ou fatos que não tenham sido por ele contemplados, tampouco evita a imposição de sanções no caso de irregularidades não abrangidas pelo instrumento firmado.

Este instrumento oportuniza ao gestor público sanar falhas administrativas antes que elas se acumulem, evitando, assim, as consequências que surgem de um eventual julgamento pela irregularidade das contas, bem como uma melhor concretização das políticas públicas almejadas pelo ente federativo em prol do interesse público.

Logo, ao se cogitar o controle da gestão pública, está o Tribunal de Contas legitimado a operacionalizar a apreciação das políticas públicas firmadas pelos gestores públicos os quais se sujeitam ao seu âmbito de fiscalização do controle externo.

E à luz da noção da administração pública consensual, o objetivo dos Tribunais de Contas é superar o paradigma do controle externo a *posteriori* dotado de caráter sancionador, e assegurar o direito fundamental à boa administração com fulcro no ideal da solução/correção de irregularidades de forma pacífica e consensual e, desta forma, concretizar o exercício do controle externo de modo mais eficiente.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, P. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERRAZ, L. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 27, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2FTU08z>. Acesso em: 28 jul. 2018.

FERREIRA, D. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FREITAS, J. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA: Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, 2017.

MAZZILLI, H. N. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 41, p. 93, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2CB2deF>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MEDAUAR, O. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 31-50, 2008.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Lei Orgânica (Lei Complementar nº 113 de 15/12/2005) e Regimento Interno (Resolução nº 1 de 24/01/2006)**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2AZx7x9>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução nº 59 de 01/02/2007. **Diário Eletrônico**, Curitiba, PR, n. 1530, p. 1-52, 7 fev. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2T8pMm3>. Acesso em: 28 jul. 2018.

PARECER MINISTERIAL. Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. **Protocolo nº 921348/16**. Proposta de Termo de Ajustamento de Gestão. 28 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2AYuig5>. Acesso em: 28 jul. 2018.

TORRES, R. L. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2W8pBZP>. Acesso em: 28 jul. 2018.

## Controle judicial das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas

Judicial control of the decisions made by the Audit Courts

**Diel Murillo Cirqueira Alves**<sup>1</sup>

**Leila Rufino Barcelos**<sup>2</sup>

**Márcio Aluízio Moreira Gomes**<sup>3</sup>

**Patrícia Alves Xavier**<sup>4</sup>

### RESUMO

Este artigo trata do estudo geral do controle judicial das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas. Foi elaborado com base em pesquisas bibliográficas e decisões judiciais, visando demonstrar a natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas e a possibilidade jurídica de recorribilidade e revisão judicial delas. Conclui-se que o Poder Judiciário deve aceitar ações contra as decisões em caso de ilegalidades ou de cunho formal, não podendo adentrar a matéria da regularidade ou irregularidade das contas dos gestores.

**Palavra-Chave:** Tribunais de Contas. Decisões. Controle Judicial.

---

1 Especialista em Direito Público, com ênfase em Gestão Pública, e em Teoria da Decisão Judicial. Analista de controle interno da Prefeitura Municipal de Palmas/TO, atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: diel\_murillo@hotmail.com

2 Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Uberlândia/MG. Graduada em Direito pela Fundação Educacional de Ituiutaba da Universidade Estadual de Minas Gerais (Feit/UEMG). Assessora jurídica de conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: leilarufinobarcelos@gmail.com

3 Especialista em Administração Financeira pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura (São Gonçalo/RJ). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Goiânia. Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: maluizio@terra.com

4 Especialista em Direito e Processo Eleitoral e Educação em Direitos Humanos. Policial civil lotada no município de Arapoema/TO. E-mail: juridico.xavier@gmail.com

## ABSTRACT

This paper addresses the general study of the judicial control of decisions made by the Audit Courts, based on bibliographical research and judicial decisions, aiming at demonstrating the legal nature of the Decisions of the Audit Courts and the legal possibility of recourse to decisions and their judicial review. It is concluded that the Judiciary must accept actions against decisions in case of illegalities or formalities and cannot enter into the matter of the regularity or irregularity of the managers' accounts.

**Keywords:** Audit Courts. Decisions. Judicial Control.

Recebido: 17-09-2018

Aprovado: 26-02-2019

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado é tema de estudo que abarca vários ramos do Direito, mas o que mais se alinha é o Direito Administrativo. Quando falamos em atuação, devemos pensar logo em seus limites e como fiscalizá-la. O controle sobre a atividade do Estado já ocupou vários estudiosos em diferentes épocas. Aristóteles foi o primeiro autor a esboçar sobre o sistema de separação de poderes, ainda na Grécia Antiga. Adiante, na então Idade Moderna, temos os ensinamentos de Locke e Montesquieu, que atualizaram a construção de Aristóteles, sendo aqueles os principais responsáveis pela disseminação do sistema de separação de poderes nos países ocidentais. Tais fatos demonstram que, ao longo das épocas, o tema separação de poderes e controle da atividade estatal sempre se demonstrou relevante.

Atualmente, com a figura do Estado social, a preocupação com o controle da atividade estatal passou para outro nível de complexidade. Nessa nova conjuntura, exigiu-se interferência direta do Estado nos meios

sociais a fim de endireitar os descasos deixados pela livre atuação das forças sociais. Consequentemente, o espaço de atuação do Estado abrangeu e abarcou setores ainda não explorados, passando a circular maior quantidade de erário nas intermediações dos órgãos e entidades estatais, ocasionando, como reflexo, crescimento em casos de má-gestão e desvio de dinheiro público, razão pela qual se teve a necessidade de tornar mais abrangentes e sofisticados os mecanismos de controle da administração pública, principalmente no âmbito do controle do Poder Político, representado pelo Estado.

Nesse sentido, a fiscalização de utilização de recursos públicos adquiriu grande importância, sobrepassando até mesmo a importância do controle dos limites à intervenção do Estado sobre os feitos do particular. Nessa linha, viu-se a necessidade de instituir mecanismos de controle da administração pública, a fim de envolver diretamente Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunais de Contas e controladorias internas.

Em seu contexto histórico, a instituição Tribunal de Contas está presente desde a primeira Constituição Republicana, sendo um órgão de tradição e respeito dentro da administração pública do país, cujo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas vem em auxílio ao Poder Legislativo. A Carta Magna de 1988 dispõe em seu art. 71 que, entre as competências a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU), está a função de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e demais entes.

Essa atribuição é o objeto principal deste trabalho, sendo o fator central elucidar as dúvidas quanto à eficácia da decisão das Cortes de Contas e quais as implicações diante do Poder Judiciário. A possibilidade de revisão por este último abre dois leques: a primeira linha defende a existência de limites, a segunda não vê qualquer limitação à atividade jurisdicional.

Por fim, parte da doutrina entende que o julgamento dos gestores e demais responsáveis por valores públicos, mesmo não caracterizando

uma decisão judicial, não seria ato aberto à intervenção do Judiciário, pois compreende que essas decisões determinam mérito administrativo.

## 2 O CONTROLE JUDICIAL

Inicialmente, devemos distinguir o controle judicial do controle jurisdicional. O controle judicial refere-se ao controle exercido pelo Poder Judiciário, ou seja, exercita a jurisdição<sup>5</sup>.

O conceito de jurisdição é trazido pelo mestre Fredie Didier nos seguintes termos:

A jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial (a) de realizar o direito de modo imperativo (b) e criativo (c), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas (d) concretamente deduzidas (e), em decisão insuscetível de controle externo (f) e com aptidão para tornar-se indiscutível. (DIDIER JR., 2009, p. 67)

Cintra, Grinover e Dinamarco (2003, p. 131) a definem como sendo “uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça”. Em outras palavras, apregoam os autores que “através do exercício da função jurisdicional, o que busca o Estado é fazer com que se atinjam, em cada caso concreto, os objetivos das normas de direito substancial” (Ibidem, p. 133).

Nesse mesmo sentido, Tourinho Filho (2003, p. 49) conceitua jurisdição como “aquela função do Estado consistente em fazer atuar, pelos órgãos jurisdicionais, que são os juízes e Tribunais, o direito objetivo a

---

<sup>5</sup> Não é objetivo que nos move, ao tratarmos desse ponto, a listagem dos diversos tipos de remédios judiciais aptos ao exercício do controle judicial, tampouco minudenciar sobre cada um deles. Queremos tratar do controle judicial em si mesmo como ferramenta para impedir lesões ou ameaças a direitos.

um caso concreto, obtendo-se a justa composição da lide”. Reforça ainda que “esse poder de aplicar o direito objetivo aos casos concretos, por meio do processo, e por um órgão desinteressado, imparcial e independente, surgiu, inegavelmente, como impostergável necessidade jurídica à própria sobrevivência do Estado” (Ibidem, p. 49).

Logo, é entendível que o tema jurisdição é portado como monopólio do Poder Judiciário e, se tratássemos do controle jurisdicional, estaríamos estendendo também a atribuições particulares de outros órgãos, o que a princípio não é objetivo desta obra. Abarcaremos aqui o controle exercido pelo Poder Judiciário, em específico, as decisões expedidas pelos Tribunais de Contas.

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Brasileira indica a adoção, pelo ordenamento jurídico nacional, do sistema da jurisdição una, pelo monopólio da tutela jurisdicional, do que decorre que as decisões administrativas das Cortes de Contas estão sujeitas ao controle jurisdicional por se tratar de atos administrativos. Pode-se observar, ainda, em corrente doutrinária, o que o jurista José Cretella Júnior (1988, p. 23), um de seus defensores, afirma: “A Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa”.

Nesta mesma esteira, José Afonso da Silva (1998, p. 112) também não entende as funções das Cortes de Contas como jurisdicionais:

O Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico [...] 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.

Odete Medauar (1993, p. 142) se alia ao entendimento de Cretella Júnior e outros, afirmando que nenhuma das atribuições das Cortes de

Contas caracteriza-se como jurisdicional.

Conforme inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, as decisões das Cortes de Contas, ainda que relativas à apreciação de contas de administradores, podem ser submetidas à reanálise do Poder Judiciário, se o responsável considerar que houve lesão ou ameaça ao seu direito. Inobservado, em tais decisões, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, que são inerentes aos atos jurisdicionais.

Oswaldo Aranha Bandeira de Melo (1992), não diverge, assegurando que o órgão em baila possui apenas a função administrativa de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Não coadunando com o argumento de que a análise de fatos já apurados pelas Cortes de Contas constituiria um *bis in idem* e assevera:

O Tribunal de Contas julga as contas, ou melhor, aprecia a sua prestação em face de elementos administrativo-contábeis e, igualmente, a legalidade dos contratos feitos, bem como das aposentadorias e pensões. A Justiça Comum julga os agentes públicos ordenadores de despesas e os seus pagadores. E ao julgar os atos destes, sob o aspecto do ilícito penal ou civil, há de apreciar, também, os fatos que se pretendam geraram esses ilícitos. Repita-se, a função jurisdicional é de dizer o direito em face dos fatos. Jamais de apreciar fatos simplesmente. Mesmo se aceitasse como definitiva esta apreciação, não corresponderia a uma função de julgar. (p. 7-14)

Quanto ao ato administrativo, os ensinamentos de Arruda Alvim (2000, p. 148) ensinam:

O Judiciário não pode adentrar aquele juízo, aquela esfera de liberdade típica e própria do Administrador e, desde que este juízo tenha sido realizado dentro do espectro possível do exercício dessa liberdade, vale dizer, desde que exercida esta liberdade, pelo Administrador, dentro do âmbito da lei, não há a possibilidade de alteração do ato.

Logo, o julgador não pode ficar acima de seu próprio juízo de conveniência ou de oportunidade no lugar das Cortes de Contas, visto que estes exercem suas atribuições de forma autônoma, outorgadas pelo Legislativo.

Sem demagogia, entendemos que somente há pacificação social com o mecanismo da jurisdição. Tal função é exercida visando a todo custo à solução de conflitos entre particulares. Segundo lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1977, p. 9), “[...] todo juízo em que se deva discutir um ato administrativo se reserva a tribunais que são, ao mesmo tempo, corpos da Administração”. Assim, em alguns países que optaram pelo sistema do contencioso administrativo, fica o controle de atos da administração em geral a cargo de um tribunal instituído para tal finalidade, que, no entanto, refoge ao âmbito do Poder Judiciário.

Conforme sabido, o Brasil não abarcou o sistema de jurisdição contenciosa-administrativa especial, fazendo-se competência ao Poder Judiciário também a proteção das pessoas perante o Estado a fim de apreciar os conflitos administrativos, ou seja, adotou-se o sistema inglês de jurisdição una/única, no qual o Poder Judiciário, por meio dos julgamentos de lides, perfaz o controle judicial sobre a administração *lato sensu*.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, faz a seguinte síntese quanto ao tema jurisdição e Poder Judiciário:

Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências e atribuições. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo. (BRITTO, 2017)

As características do controle judicial se tornam peculiares em relação àquelas desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo. No primeiro, tem-se a manifestação do controle externo com o auxílio do Tri-

bunal de Contas e, no segundo, a principal característica é a manifestação do autocontrole, conforme súmula vinculante nº 473, divergindo do judicial que possui uma série de princípios a direcioná-lo.

Basicamente, norteiam a atuação do controle judicial os princípios do juiz natural, aderência ao território, inércia da jurisdição, indelegabilidade da jurisdição, indeclinabilidade da prestação jurisdicional e inevitabilidade (GARCIA, 2004).

No ramo da administração pública, o controle judicial exerce sua atividade a partir da medida em que a pessoa ou ente, provedora de direitos em relação ao Estado, observa a negligência desse último para com o cumprimento de seus deveres. Quanto ao tema, Cretella Júnior (1993, p. 335-336) enfatiza que “O Judiciário quando solicitado, procura coibir a ilegalidade e o abuso de poder”. Tal ilegalidade se refere a qualquer infração do administrador ao ordenamento jurídico.

O tema administração pública versus controle judicial reside, em grande parte, na questão do ato administrativo como resultado da atuação da primeira. O doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto conceitua ato administrativo nos seguintes termos:

Ato administrativo, é, assim, a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que tem por objeto constituir, declarar, confirmar, alterar ou desconstituir uma relação jurídica, entre ela e os administrados ou entre seus próprios órgãos e entidades. (MOREIRA NETO, 2014, p. 97)

No Brasil, o controle judicial sobre os atos administrativos é extenso, abarcando os cinco elementos que os caracterizam, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo e finalidade. Por outro lado, quanto aos atos discricionários, já existem divergências por parte da doutrina, onde alguns aceitam, outros não, e alguns toleram em parte.

Parece-nos que mais acertada é a corrente que entende revisíveis os atos administrativos, posto que discricionários. E o fazemos em adesão às

razões de Cretella Júnior, na obra em que se ocupa do controle judicial dos atos administrativos, com as seguintes asserções:

Arbitrio não se confunde com discricção do mesmo modo que arbitrio e arbitrariedade não se confundem com discricionário e discricionariedade. Ambos os grupos de palavras encerram, é certo, em sentido técnico, a idéia de liberdade, mas ao passo que discricção-discricionário-discricionariedade designam liberdade condicionada, confinada em determinados limites, arbitrio-arbitrário-arbitrariedade são cognatos empregados para definir a liberdade ilimitada, sem fronteiras balizadoras. [...] Discricção é a faculdade de decidir dentro de certos limites, poder concebido ao agente público de agir ou deixar de agir dentro do âmbito demarcado pela regra jurídica.” No entanto, tanto nós, como aí a maioria da doutrina, entendemos que a oportunidade e conveniência dos atos são elementos que escapam ao conhecimento do Poder Judiciário, porque matérias de natureza de toca à atividade governamental. (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 154)

Contudo, o que se destaca sobre esse esboço dos atos administrativos, conforme será demonstrado mais adiante, é que o entendimento de controle judicial sobre as decisões das Cortes de Contas tem a mesma estrutura que o controle quando do ato administrativo.

Em síntese, o Poder Judiciário é o controlador do estado de direito, visto exercer funções que lhe garantem infiltrar em todas as outras esferas de poder, como atos de governo, atos legislativos e até suas próprias manifestações, sujeitando a todos o controle judicial.

### **3 O TRIBUNAL DE CONTAS E SUAS COMPETÊNCIAS**

O TCU, cuja competência está prevista nos artigos 71 a 75 da Carga Magna, apresenta-se como órgão auxiliar do Legislativo. A missão constitucional do TCU é fiscalizar e zelar pela regularidade das contas públicas.

Dispõe o artigo 70 da Constituição Federal:

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

A Constituição Federal, em seu artigo 70, parágrafo único, fixa a abrangência do controle externo. Dispõe que devem prestar contas: (i) todo aquele que de alguma maneira gere dinheiros, bens ou valores pertencentes à União; (ii) todo aquele que gere recursos, mesmo que privados, pelos quais a União responda; e, (iii) todos aqueles que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União. De tal forma, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas podem aferir a lisura das receitas e despesas desses sujeitos.

O TCU poderá fiscalizar e auditar: (i) todos os órgãos e entes da administração pública federal; (ii) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais, quando do recebimento de recursos federais; (iii) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo percebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. Assim, a regra é que o TCU está legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos provenientes da União.

O conjunto de competências atribuídas ao TCU por meio da Constituição Federal estabeleceu sua essência como órgão de auditoria externa. A legislação estabeleceu várias atribuições, todavia resumindo em uma única finalidade: fiscalizar o erário.

Quanto às atividades de fiscalização por meio das auditorias externas, estabelece a Constituição a competência para realizar, por iniciativa

própria ou de terceiros<sup>6</sup>, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em todas as unidades de quaisquer dos três poderes e nos mais variados entes que receberem ou gerirem recursos públicos (Brasil, 1988, art. 71, inciso IV), as quais são de fundamental importância para o controle destes.

É atribuído competência ao TCU para analisar e emitir parecer sobre as contas gerais do Executivo (Brasil, 1988, art. 71, inciso I), documento este que é útil à instrução do julgamento a ser realizado diretamente pelo Legislativo (Brasil, 1988, art. 49, inciso IX) e à incumbência de fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe (Brasil, 1988, art. V) e de vigiar a aplicação de recursos repassados pela União a outras esferas federativas (Brasil, 1988, art. 71, inciso VI).

A Carta Magna estabelece três formas pelas quais o TCU auxilie o Poder Legislativo. Inicialmente, por meio da análise das contas anuais da presidência da República e da emissão de simples parecer opinativo prévio sobre sua regularidade (Brasil, 1988, art. 71, inciso I). O parecer deve ser encaminhado pelos órgãos de controle ao legislativo, a quem efetivamente compete julgar “as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (Brasil, 1988, art. 49, inciso IX). É sabido que o parecer prévio emitido pelo TCU não aprova ou rejeita, ele próprio, as contas do chefe do Poder Executivo, muito menos vincula o Legislativo ao seu teor. Sua exclusiva finalidade é fornecer meios técnicos para que o Poder Legislativo tome decisão definitiva acerca das contas da presidência da República.

Outra função essencial do TCU é auxiliar o Legislativo com “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentaria, opera-

---

6 Pesquisas e investigações podem ter início por iniciativa do próprio TCU, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de comissão técnica ou de inquérito (CF, art. 71, IV) e, ainda, por conta de denúncias de irregularidades encaminhadas ao órgão de controle por “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” (Brasil, 1988, art. 74, § 2º).

cional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário [...]”, sempre que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou comissões técnicas ou de inquérito o solicitam (Brasil, 1988, art. 71, inciso IV). Nessa situação, o TCU serve como “apoio” de fiscalização do Legislativo, possuindo o dever de enviar relatórios ao Congresso em periodicidade específica (Brasil, 1988, art. 71, §4º).

Por fim, outra função do TCU é opinar na decisão do Legislativo acerca da sustação de contratos (Brasil, 1988, art. 71, incisos IX, XI e §1º). Conforme preceito legal, o TCU decide, por meio de acórdão opinativo provisório, sobre “indícios de irregularidade”. Destacamos que tais acórdãos não produzem coisa julgada administrativa sobre a regularidade da contratação<sup>7</sup>. O órgão responsável pelo controle externo apoia o exercício da competência cautelar de sustar contratos, que é exclusiva do Congresso Nacional (Brasil, 1988, art. 71, §1º)<sup>8</sup>, para evitar que a continuidade de sua execução possa causar prejuízos<sup>9</sup>.

Destacamos que, além de tais funções explanadas alhures, o TCU também tem competência para tomar decisões específicas que produzem efeitos concretos. Tais decisões independem de deliberação do Poder Legislativo ou de outro órgão. Assim, o TCU também desempenha, de modo autônomo, competências próprias. Apesar de ter tal função auxiliadora ao Poder Legislativo, nada se vincula ao TCU, a ele nada está subordinado, pois tem independência e é revestido de autonomia administrativa, possuindo corpo de funcionários próprios, bem com estrutura decisória específica e independente.

Resumidamente, cabe ao Tribunal de Contas, em caráter de deci-

7 O tema é só a existência de “indícios”, isto é, de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*.

8 Mas o TCU tem outras competências cautelares próprias: afastar temporariamente o responsável por supostas irregularidades e decretar a indisponibilidade de seus bens (art. 44, §§ 1º e 2º de sua Lei Orgânica).

9 O STF tem reconhecido, por meio de sua jurisprudência, que compete ao Congresso, e não ao TCU, sustar contratos na hipótese de ilegalidades. Ex.: Mandado de Segurança nº 23.550, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, plenário, julgado em 31.10.2001; Mandado de Segurança nº 26.000, Primeira Turma, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 04.12.2012.

são: (i) aprovar ou rejeitar contas de responsáveis pela gestão (em sentido amplo) de recursos públicos (Brasil, 1988, art. 71, inciso II); (ii) aplicar multas a agentes públicos em caso de ilegalidade de despesas (Brasil, 1988, art. 71, inciso VIII); (iii) em sendo identificado algum débito, imputá-lo a quem o tiver causado, constituindo, de imediato, título executivo (Brasil, 1988, art. 71, §3º); (iv) determinar que sujeitos que tiverem fraudado licitações fiquem impossibilitados de contratar com o poder público por tempo determinado (art. 46 da Lei Orgânica do TCU); (v) determinar mudanças em editais de licitação já publicados, caso se constate alguma ilegalidade (art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666, de 1993); e (vi) suspender o curso de procedimentos licitatórios caso ilegalidades previamente apontadas pelo TCU não sejam sanadas pela administração pública (Brasil, 1988, art. 71, inciso X, c/c art. 113, §2º da Lei n. 8.666, de 1993).

Desta forma, apresentou-se de forma geral quais são as principais competências dos Tribunais de Contas, visto que, além de fiscalizar aqueles que detenham o poder de movimentar o erário, possui também o condão de aplicar sanções, conforme o caso.

#### **4 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Conforme já explicado, a função precípua do Tribunal de Contas é a proteção do bem público, entretanto, tem-se que ele não pertence a nenhum dos três poderes existentes no nosso ordenamento jurídico, quais sejam: Legislativo, Executivo e Judiciário. Como órgão de controle externo da administração pública, o Tribunal de Contas funciona como órgão de auxílio de Poder Legislativo.

A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que tornou o Tribunal de Contas um órgão auxiliar do Poder Legislativo, lhe trouxe a função de

julgar as contas dos ordenadores de despesas, conforme se depreende do inciso II do artigo 71 da CF, *in verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (BRASIL, 1988, art. 71, inciso II)

Desse modo, verifica-se um conflito aparente entre a função de auxiliar de um poder e de órgão judicante, assim, suas decisões teriam natureza jurisdicional.

Jorge Ulisses Jacoby (1996) sustenta que o exercício da função de julgar não é monopólio do Poder Judiciário e que os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar contas dos gestores, assim, o termo julgamento não pode ter outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada.

Entretanto, importa salientar que o termo jurisdicional não se confunde com judicial, vez que o primeiro se trata da atividade de dizer o direito, porquanto, o segundo é o monopólio do Poder Judiciário em dizer o direito com força de coisa julgada, nessa senda, forçoso reconhecer que as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas são de cunho administrativo.

O STF, no julgamento do Recurso Especial nº 103.2732/CE, por meio de entendimento emanado pelo Ministro Luiz Fux, declarou entendimento de que as decisões do Tribunal de Contas são de caráter técnico-administrativo, vez que a própria natureza do órgão é ser auxiliar do Legislativo, não vinculado dessa forma à atuação do Poder Judiciário, conforme se depreende da ementa abaixo:

**Ementa.** Processual civil e administrativo. Ação de improbidade. Recebimento inicial. Agravo de instrumento. Aprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União [...] 1. O controle exercido pelo Tribunal de Contas não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc.II da Lei nº 8.492/92 [...].

Assim, verifica-se que o STF aplicou, ao analisar as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas, o Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, o que, na prática, as duas teorias anteriormente mencionadas sobre o cunho das decisões dos Tribunais de Contas levariam a dois resultados distintos, pois se aceita for a teoria de natureza jurisdicional, significa que o Poder Judiciário não poderia aceitar ações que visassem modificar deliberações do Tribunal de Contas, trazendo a essas decisões a eficácia da imutabilidade.

De tal forma, aceitando a premissa de que as decisões do Tribunal de Contas se revestem de natureza jurisdicional, as implicações de tal premissa seriam a possibilidade de se discutir judicialmente, exemplificando, em caso de decisão onde se imputa débito, apenas as mesmas permissões taxativas do Código de Processo Civil em sede de embargos à execução por título judicial, quais sejam:

Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.

§ 1º Na impugnação, o executado poderá alegar:

- I – falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;
- II – ilegitimidade de parte;
- III – inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;
- IV – penhora incorreta ou avaliação errônea;

V – excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;  
VI – incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;  
VII – qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença.

De outra forma, aceitando a teoria de que as decisões emanadas pelo Tribunal de Contas são de cunho meramente administrativo, caberia por parte do Poder Judiciário cognição judicial ampla, constituindo a decisão um título executivo extrajudicial, cujo devedor poderia arguir qualquer matéria admitida no processo de conhecimento.

Nesta seara, em virtude da incongruência apresentada, constrói-se uma nova interpretação, dado o papel que a Constituição Federal delegou ao Tribunal de Contas, lhe trazendo como órgão autônomo e fiscalizador do erário público. Não podendo ter suas decisões taxadas de meramente administrativas como outros órgãos administrativos, o Tribunal de Contas seria um órgão autônomo, tal qual o Ministério Público.

Desse modo, essa posição se apresenta como uma intermediária, onde as decisões do Tribunal de Contas não se igualam às proferidas pelo Poder Judiciário, visto que também se sujeitam ao controle jurisdicional e, em contrapartida, não podem ser caracterizadas como meramente administrativas, visto que têm fundamento constitucional e se sobrepõem à decisão de autoridades administrativas.

Assim, tal entendimento repristinaria o entendimento antigo do STF assentado no mandado de segurança nº 6.960<sup>10</sup>, cujo relator foi o eminente Senhor Ministro Ribeiro da Costa. O Tribunal de Contas, quando no exercício da sua função primordial, que seria o julgamento das Contas, não poderia ter seu atos suscetíveis de cognição judicial, tão somente se versar sobre o aspecto formal do processo ou ilegalidade manifesta, ou seja, não caberia ao Poder Judiciário avaliar o mérito da decisão.

---

10 TJ – SC – MS: 9660 SC 2000.000966-0, Relator: João Martins, Data de Julgamento: 20/11/2000, Grupo de Câmaras de Direito Público, Data de Publicação: Mandando de Segurança nº 00.000966-0, da Capital.

## **5 A RECORRIBILIDADE DAS DECISÕES E REVISÃO JUDICIAL DAS DECISÕES PROFERIDAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

De início, importa aqui mencionar que o Tribunal de Contas, em que pese ser um órgão de jurisdição una tal qual o Poder Judiciário, não comporta dentro seu próprio ordenamento o duplo grau de jurisdição, sendo revisto em sede de recursos pelos próprios membros, câmaras ou plenos do próprio Tribunal e na mesma instância, não sendo submetido a outra Corte revisional, visto que, conforme o artigo 5º, inciso LV da Constituição de 1988, é plenamente aplicável às Cortes de Contas, quando assegura o direito ao contraditório, a ampla defesa e a interposição de recursos dentro da mesma estrutura.

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em sede de contas não passam pelo crivo ou controle do Legislativo, mesmo sendo um órgão auxiliar desse, do Executivo ou até do Judiciário, o que não poderia ser diferente, em razão da competência expressa que a Constituição Federal lhe conferiu exclusivamente.

Importa aqui mencionar que as contas de todos os órgãos que gerem recursos públicos dos três poderes passam pelo crivo do Tribunal de Contas, seja em sede da União, estados ou municípios, assim, se existisse a possibilidade de revisão ou submissão de suas decisões a quaisquer dos poderes, esse, tendo uma conta sua julgada por irregularidade, poderia modificá-la em sede revisional para lhe beneficiar.

Após os recursos previstos na legislação própria do Tribunal de Contas, seu julgamento passa a ser definitivo, não estando sujeito à revisão pelo Poder Judiciário. Permissiva a apreciação pelo Poder Judiciário somente quando se tratar de decisão onde houver lesão ou ameaça à direito, não podendo manifestar-se sobre a regularidade ou irregularidade das contas. Tornando-se assim, uma apreciação privativa e definitiva do Tribunal de Contas. Não se sobrepõe o juízo de conveniência ou de oportunidade do Poder Judiciário sobre o do Tribunal de Contas, visto as atri-

buições conferidas a cada ente pela Carta Magna.

Quanto ao tema, a jurisprudência tradicional do STF era pacífica no sentido de que o Judiciário só poderia rever aspectos formais ou manifesta ilegalidade das decisões dos Tribunais de Contas, o que pode ser observado no seguinte julgado que teve como relator o Ministro Henrique D'Ávila:

Tribunal de Contas – apuração do alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos – ato insuscetível de revisão perante a Justiça comum – Mandado de Segurança não reconhecido. Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insuscetível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta. (STF, 1969, p. 99)

Todavia, a jurisprudência moderna, com base no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, vem intervindo cada vez mais nas decisões dos Tribunais de Contas. É comum observar julgados que analisam o mérito das decisões em tela mesmo em casos em que a ilegalidade não é manifesta, ou seja, não há um vício claro e a questão é controversa.

Nesta senda, a Primeira Turma do TRF da 5ª Região proferiu acórdão<sup>11</sup> no qual enfatiza a competência do Judiciário para analisar decisões dos Tribunais de Contas sem fazer a ressalva de que a ilegalidade deve ser necessariamente manifesta *in litteris*:

As decisões dos Tribunais de Contas podem ser objeto de controle judicial não apenas quanto à formalidade de que se revestem, mas inclusive quanto a sua legalidade, considerando-se que tais decisões não fazem coisa julgada, que é qualidade exclusiva das decisões judiciais como decorrência da unicidade de jurisdição de nosso sistema constitucional. Não há como eximir as decisões dos Tribunais de Contas da sindicabilidade judicial, quando a Constituição Federal impõe a inafastabilidade do controle judicial de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, como princípio.

<sup>11</sup> TRF5 – Apelação Cível: AC 380126 PE 2005.83.02.000431-8. Relator(a): Desembargador Federal Élio Wanderley.

Nesta mesma linha, o STF tem analisado processos cujo objeto é anular pontos que envolvem o mérito dos julgados das Cortes de Contas. Tema reiterado no STF é a questão do Procedimento Licitatório Simplificado para a Petrobrás (previsto no Decreto nº 2.745/1998). Tal procedimento não é aceito pelo Tribunal de Contas da União, que exige a realização de licitação nos moldes da Lei nº 8.666/1993. Assim, os gestores da estatal têm ajuizado mandados de segurança com pedidos de liminar (com êxito) perante o STF para suspender a decisão do TCU e assegurar a realização dos Procedimentos Licitatórios Simplificados, conforme se pode observar no mandado de segurança nº 28.745.

Assim, entende-se que o Tribunal de Contas, como órgão técnico, realiza a verificação total dos dados da gestão, confrontando os ativos e passivos, bem como todo o enquadramento da gestão anual na legislação pertinente, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal. De tal modo, a imutabilidade de suas decisões se torna necessária, até mesmo porque o Judiciário não dispõe de todo arcabouço técnico necessário para contradizer as decisões de mérito do Tribunal de Contas.

Ainda, em se tratando de contas dos gestores do Poder Executivo, o Tribunal de Contas não realiza o julgamento das mesmas, mas sim emite um parecer prévio que é submetido ao Poder Legislativo e, nesse, verificando os aspectos políticos, decide pela aprovação ou não das contas. Importante ressaltar que o parecer prévio não é contraditado tecnicamente pelo Poder Legislativo, visto que esse também não possui competência para revisar as decisões do Tribunal de Contas, mas o que existe é um aceite ou não de crivo exclusivo político.

O Tribunal de Contas não possui meios próprios de exequibilidade de suas decisões, necessitando para tanto socorrer-se do Poder Judiciário ou de celebração de convênios com a Procuradoria Geral ou Ministério Público para dar força executiva às suas decisões.

Em todas as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, devem ser observados os princípios constitucionais aplicáveis ao processo, em

especial o contraditório e ampla defesa assegurados aos responsáveis. Não sendo evidenciado a aplicação de tais princípios em razão do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, cabe ao Judiciário a atuação para verificar a ilegalidade da decisão, mas tão somente no que se refere aos seus aspectos extrínsecos e irregularidades de cunho formal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o que restou demonstrado, o Tribunal de Contas, que tem por finalidade a proteção do bem público, trata-se de um órgão criado constitucionalmente para ser auxiliar do Poder Legislativo, cujas decisões são de cunho técnico.

Em relação à natureza das decisões do Tribunal de Contas, existem três vertentes: uma aduz ser a decisão emanada pelo Tribunal de Contas de cunho jurisdicional; outra acredita que se trata de decisão meramente administrativa; e a terceira, intermediária, mais aplicada atualmente, aduz, por ser prevista na Constituição Federal, que a decisão do Tribunal de Contas – em que pese não ser judicial – não se trata de mera decisão administrativa, sobrepondo-se aos administrados e tendo cunho técnico.

Outro ponto consiste na acepção do termo “julgamento”, que é empregado na Constituição Federal para designar a decisão do Tribunal de Contas.

A decisão emanada pelo Tribunal de Contas tem natureza jurisdicional, o que difere de judicial. Contudo, possui força de coisa julgada administrativa, não sendo levada a crivo de revisão do Poder Judiciário. Conforme demonstrado alhures, o Tribunal de Contas não é mero órgão administrativo, mas exerce uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poderio, bens e erários públicos. Desta forma, o Tribunal de Contas, conforme já sabido, não exerce uma função jurisdicional

em relação às Contas do Executivo. Assim, ele não julga pessoas, segundo parte da doutrina. Os efeitos de suas decisões não fazem coisas julgadas, pois são de natureza administrativa. O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Legislativo, com função de emitir parecer técnico quando das contas a ele apresentadas.

A doutrina majoritária entende que as decisões exaradas pelas Cortes de Contas não produzem coisas julgadas, visto que elas não têm função jurisdicional, entendendo que o julgamento das contas dos administradores públicos está sujeito a recursos, logo impossibilita o enquadramento das Cortes de Contas como órgãos jurisdicionais ou detentores de plena jurisdição.

As decisões das Cortes de Contas podem ser objeto de avaliação pelo Poder Judiciário, por intermédio da efetivação do princípio da inafastabilidade da apreciação judicial e ainda conforme previsão da Lei Complementar nº 64/1990, Lei das Inelegibilidades, em seu art. 1º, inciso I, alínea g, que prevê a interposição de ação judicial contra a decisão condenatória do Tribunal de Contas, com finalidade de desconstituição da condenação e possibilidade de serem discutidos os detalhes da decisão, a qual se busca desconstituir.

De igual forma, as decisões do Tribunal de Contas, em que pese ser um órgão auxiliar do Poder Legislativo, também não passa pelo crivo desse. Apenas quando se trata de contas de gestores do Poder Executivo o Legislativo decidirá se acata ou não o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sem realizar juízo do mérito da decisão.

Por fim, conclui-se que, entre as competências constitucionais atribuídas às Cortes de Contas, mesmo aquelas que fazem coisa julgada administrativa, depois de ultrapassado o último recurso possível, poderão ser revistas e alteradas pelo Poder Judiciário sempre que existir lesão ou ameaça a direito. São as decisões das Cortes de Contas apenas imutáveis administrativamente; porém, jamais judicialmente. Somente as decisões

emanadas pelo Judiciário é que têm a força de formar a coisa julgada definitiva.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, A. Os limites existentes ao controle jurisdicional dos atos administrativos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 99, p. 152, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Forum**, 11 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2J0qzVx>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 335-336.

DIDIER JR, F. **Curso de Direito Processual Civil**. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

FERNANDES, J. U. J. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 27, nº 70, 1996, p. 70-71.

FERREIRA DA ROCHA, S. L. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2018.

GARCIA, F. C. O. A jurisdição e seus princípios. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 287, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2NKXagZ>. Acesso em: 23 fev. 2019.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELO, O. A. B. de. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 685, p. 7-14, 1992.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, D. de F. **Contencioso administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16.<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de segurança nº 7.280**. Relator Ministro Henrique D'Ávila, de 20 de junho de 1960. Disponível em: <https://bit.ly/2EVIQRa>. Acesso em: 7 mar. 2019.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2.

# **Condutas administrativas de controle para prevenção dos crimes cometidos no âmbito da Operação Carro-Pipa**

Administrative control conduct for the prevention of crimes committed in the Pipe-Car Operation

**Lúcio Gonçalves Brasil Neto<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo tem o objetivo de apresentar de forma sucinta, alguns casos de fraude ao Programa Emergencial de Distribuição de Água Potável no semiárido brasileiro, denominado Operação Carro-Pipa, Ação do governo federal, realizada pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), ligada ao Ministério da Integração Nacional em parceria com o Ministério da Defesa/Exército Brasileiro, que visa auxiliar a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca. Também, são apresentadas algumas condutas de controle consideradas boas práticas na prevenção às fraudes, que pretendem ajudar a administração no controle prévio à prática de crime, seja na fase de contratação seja na de execução do objeto contratual. Ao final desse trabalho, se espera oportunizar aos órgãos executores e fiscalizadores da Operação, algumas ações que devem ser tomadas a fim de otimizar uma rotina de controle interno visando a prevenção de fraudes.

**Palavras-Chave:** Operação Carro-Pipa. Prevenção às Fraudes. Rotina de Controle.

---

<sup>1</sup> Advogado. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Gama Filho. Especialista em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Ceará. Militou na área administrativa nas esferas federal, estadual e municipal. E-mail: neto.legis@gmail.com

## ABSTRACT

This paper aims at presenting succinctly some cases of fraud to the Emergency Program for the Distribution of Drinking Water in the Brazilian Semi-Arid — called Operation Pipe-Car —, a Federal Government Action promoted by the National Secretariat of Civil Defense (Sedec), linked to the Ministry of National Integration, in partnership with the Ministry of Defense / Brazilian Army, aimed at a complementary action to support the distribution of drinking water to facilities affected by drought. In addition, some control routines considered to be best practices to prevent fraud, aimed at helping the management in preventing crime either in the contracting phase or in the execution of the contractual object. At the end of this study, it is expected that the executing agencies and inspectors of the Operation are able to take some actions to carry out an internal control routine towards fraud prevention.

**Keywords:** Pipe-Car Operation. Prevention of Fraud. Control Routine.

Recebido: 04-11-2018

Aprovado: 31-01-2019

## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente, no estado do Ceará, tem-se registrado ocorrências policiais<sup>2</sup> envolvendo flagrantes de esquema fraudulento contra a Operação Carro-Pipa, com condutas praticadas por donos de caminhão (carro-pipa), prestadores de serviços de transporte de água potável, conhecidos como *pipeiros*, em conluio com terceiros.

---

2 LIMA, João. Fraudes nas rotas do Operação Carro-Pipa continuam ocorrendo no interior do Ceará. *Diário Sertão Central*, Maciço do Baturité, 14 jun. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2WuOJu0>. Acesso em: 31 jan. 2019; e

MOTORISTA de carro-pipa despeja água em vez de entregar à população no CE. *G1 Ceará*, Fortaleza, 5 jan. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2DOEDwL>. Acesso em: 31 jan. 2019.

As fraudes constatadas têm consistido em burlar a fiscalização do Exército Brasileiro ao contrato administrativo de prestação de serviços de distribuição de água potável para pessoas beneficiárias, a fim de atender Ação do governo federal no semiárido nordestino brasileiro, para auxiliar a população castigada pela seca e que sofre com a escassez de água.

Com tais ocorrências de fraude à execução contratual, conforme descritas a seguir, é natural que surja a preocupação por parte das Organizações Militares Executoras da referida Operação, no sentido de prevenir e combater tais condutas criminosas, uma vez que recai sobre o Exército Brasileiro, segundo a Portaria Interministerial nº 1/MI/MD, de 25 de julho de 2012, a função de “realizar vistoria e fiscalização das condições dos carros-pipa contratados, da quantidade de água distribuída, das distâncias percorridas e da execução dos Planos de Trabalho dos pipeiros”.

No tocante a ser uma Ação do governo federal, pelo fato do acompanhamento da execução e fiscalização da prestação dos serviços ficar sob responsabilidade de uma instituição militar, no caso o Exército Brasileiro, qualquer ocorrência criminosa em torno da contratação ou execução do seu objeto atinge bens jurídicos tutelados pelo Código Penal Militar, tendo em vista que o pipeiro celebra Contrato Administrativo, para prestação de serviços públicos de distribuição de água àquelas famílias. Portanto, logo se recorda dos bens jurídicos protegidos pelo disposto no Art. 9º, inciso III, alínea “a”, do Código Penal Militar – CPM (Decreto – Lei nº. 1001, de 21 de outubro de 1969), que são o Patrimônio sob a Administração Militar e a Ordem Administrativa Militar. Vejamos:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:  
[...]

III – os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar.

Assim, pode-se considerar que há indícios de cometimento de crime militar por parte do condutor do veículo preso em flagrante, bem como da pessoa que fora contratada pela Organização Militar, nas condutas fraudulentas identificadas, tendo o trâmite da Ação Penal na Justiça Militar da União.

Mas o que se pretende aqui, com a adoção de uma metodologia qualitativa, é o estudo do *modus operandi* dos prestadores de serviço que foram presos fraudando a execução contratual, tendo por base os casos que foram noticiados pela imprensa do Ceará. No entanto, tenho a consciência, claro, de não se chegar nem próximo ao esgotamento do assunto. Pretendo como resultado deste pequeno trabalho incentivar o comprometimento dos agentes da Administração Pública Militar, no sentido de se valerem das ferramentas de controle interno, que já existem, a fim de prevenir e combater as fraudes à referida Operação.

## **2 O QUE É A OPERAÇÃO CARRO-PIPA**

No tocante ao caráter humanitário dessa Ação do governo federal no semiárido nordestino brasileiro, para auxiliar a população castigada pela seca, operacionalmente, trata-se de um programa realizado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), ligada ao Ministério da Integração Nacional em parceria com o Ministério da Defesa/Exército Brasileiro.

A Operação Carro-Pipa é desenvolvida por meio da cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Sucintamente, pode-se dizer que a execução do programa, incluindo a contratação e pagamento dos proprietários de caminhão carro-pipa, portanto, prestadores de serviços de entrega de água, os pipeiros, é realizada pelo Exército Brasileiro, com supervisão do Ministério da Integração. O escopo da Operação, segundo o próprio governo federal:

É atender a população com a distribuição de água potável nas localidades castigadas por períodos de seca ou estiagem nas regiões do semiárido nordestino e norte de Minas Gerais. A Operação Carro-Pipa é um complemento das ações de abastecimento de água a cargo dos estados e municípios.<sup>3</sup>

Apesar dos recursos orçamentários serem, em princípio, originários do Ministério da Integração Nacional, eles são repassados ao Comando do Exército em caráter extraordinário, ficando sua administração e emprego a cargo dessa força militar. Nesse sentido, pode-se construir a ideia de patrimônio sob a Administração Militar, que nos será útil para fundamentação de que se trata de um bem jurídico que também poderá ser protegido pelo Direito Penal Militar. Na prática, o Exército Brasileiro responsabiliza-se pela contratação, prestação de contas, pagamento e fiscalização da Operação Carro-Pipa.

Todo esse mecanismo, apesar de ser aqui descrito sucintamente, envolve, na verdade, um capital humano militar das Forças Armadas considerável, chegando, muitas vezes a interferir na gestão administrativa da Unidade Militar, uma vez que militares são deslocados de suas funções rotineiras da caserna, a fim de dedicarem-se ao acompanhamento da execução da referida Operação.

A atuação do Exército Brasileiro nessa Operação encontra respaldo constitucional bem como supralegal:

CF/88

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Operação Carro-Pipa investe R\$ 180 mi para atender população atingida pela seca no Semiárido e em Minas. Governo do Brasil, Brasília, DF, 18 out. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2MipVdB>. Acesso em: 31 jan. 2019.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

[...]

Lei Complementar nº. 97/1999:

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República. (grifo nosso).

A Portaria Interministerial nº 1, de 25.07.2012, posteriormente alterada pela Portaria interministerial nº 2, de 27.03.2015, regula:

A mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Carro-Pipa” (BRASIL, 2012).

Nessas Portarias são descritas as atribuições e responsabilidades dos entes envolvidos. Como a que importa aqui é a competência do Exército Brasileiro, então vejamos a parte que interessa:

Art. 6º – São atribuições do Ministério da Defesa, por intermédio do Comando do Exército:

I – receber da Sedec as indicações de Municípios, avaliar as possibilidades de atendimento e informar àquela Secretaria quais Municípios serão atendidos pelo Comando do Exército;

II – realizar o planejamento para a distribuição emergencial de água potável aos Municípios indicados pela Sedec;

III – manter cadastro atualizado dos Municípios que deverão ser incluídos, suspensos e excluídos;

IV – prestar contas à Sedec dos recursos utilizados;

V – disponibilizar o acesso aos Sistemas de Gestão e Controle da Operação e bancos de dados da Operação à Sedec, por meio da rede mundial de computadores (Internet);

VI – operar e manter atualizado o Programa de Gestão e Con-

trole de Distribuição de Água (GCDA), permitindo o acesso de qualquer órgão, via rede mundial de computadores (Internet), para fins de acompanhamento e emissão de relatórios gerenciais em tempo real;

VII – realizar vistoria e fiscalização das condições dos carros-pipa contratados, da quantidade de água distribuída, das distâncias percorridas e da execução dos Planos de Trabalho dos pipeiros;

**VIII – adquirir equipamentos, softwares e materiais necessários à realização da Operação, devidamente especificados no Plano de Trabalho aprovado, com recursos descentralizados pela Sedec;**

IX – manter cadastro atualizado dos mananciais, do quantitativo de pessoas atendidas por localidade e dos locais para o abastecimento;

**X – contratar pipeiros e outros serviços terceirizados de mão de obra, necessários para a Operação, com recursos descentralizados pela Sedec;**

XI – elaborar relatórios e Planos de Trabalho;

XII – apurar denúncias de irregularidades;

XIII – manter e capacitar recursos humanos necessários à execução das ações da Operação;

XIV – emitir parecer sobre inclusão, suspensão e exclusão de Municípios, quando solicitado pela Sedec;

XV – informar à Sedec a existência de irregularidades e de quaisquer eventos que dificultem ou interrompam o curso normal da execução da Operação;

XVI – fornecer à Sedec informações referentes à Operação;

**XVII – monitorar e fiscalizar o rastreamento dos carros-pipa por meio de GPS e enviar os dados ao MI, conforme especificações definidas pela Sedec. (grifo nosso)**

Vê-se, portanto, o quão importante é o papel do Exército Brasileiro, sem mencionar também, o quanto é complexa e séria a sua participação, que visa atingir o resultado final e está por trás de toda a burocracia da Operação, qual seja, efetivar a chegada da água à população necessitada.

Não resta dúvida que os recursos orçamentários sob o manuseio militar, bem como o conjunto de complexas atribuições incumbidas ao Exército Brasileiro, sendo reconhecida notoriamente a contribuição des-

sa instituição militar federal no resultado final da Operação Carro-Pipa, configuram-se como patrimônio financeiro e empírico (*expertise*) sob a administração militar.

### **3 ALGUMAS DAS FRAUDES IDENTIFICADAS NAS OCORRÊNCIAS POLICIAIS**

O pipeiro é contratado pelo Exército Brasileiro, mediante procedimento de Inexigibilidade de Licitação, cujo objeto do contrato é a prestação de serviços de coleta, transporte e distribuição de água no contexto do Programa Emergencial de Distribuição de Água Potável no semiárido brasileiro (Operação Pipa). Seu principal instrumento de trabalho é um caminhão com um tanque-reservatório acoplado ao chassi, com a finalidade de transportar a água potável, objeto da contratação.

A execução do contrato consiste em o pipeiro coletar a água num manancial – geralmente um açude indicado pela prefeitura do município – e transportar a água no seu caminhão até a casa da pessoa beneficiária que necessita da água. A lista de pessoas beneficiárias é indicada pela própria municipalidade.

Entre os equipamentos obrigatórios que o caminhão-pipa deve possuir, como condição para execução do contrato, é um módulo rastreador, equipamento este que busca transmitir em tempo real o trajeto realizado por aquele veículo. Esse monitoramento eletrônico é efetuado por meio de tecnologia GPRS, formada pela rede de telefonia celular, cujos sinais são captados através das torres das operadoras.

O Exército Brasileiro, quando da prestação de contas dos serviços de entrega de água executados pelo pipeiro, vale-se da consulta a esse sistema de monitoramento, a fim de fazer prova se ele realmente executou os serviços aos quais fora contratado, tanto quanto aos aspectos quantitati-

vos quanto aos qualitativos. Resumidamente, tal sistema de rastreamento ajuda a Administração Pública Militar a averiguar se realmente a água foi entregue na casa do beneficiário necessitado.

Portanto, nesse contexto, cabe ao Exército Brasileiro a contratação dos pipeiros e a fiscalização da execução da prestação dos serviços.

Tomando por base as notícias de jornais supracitadas na introdução sobre prisões de pipeiros ou de terceiros em coautoria, observa-se que a correta execução contratual tem sido burlada com várias práticas fraudulentas, dentre elas, tem-se noticiado os seguintes flagrantes:

a) alguns prestadores de serviço foram presos transportando em um automóvel do tipo passeio, aquele equipamento módulo-rastreador, que deveria estar instalado a um determinado caminhão-pipa que fora contratado pelo Exército Brasileiro. Os policiais constataram que o módulo-rastreador estava acoplado à bateria do automóvel e escondido no bagageiro do veículo.

O objetivo da fraude era simular a real entrega de água no trajeto estabelecido no contrato de prestação de serviços formalizado pelo pipeiro. As pessoas presas, na ocasião, informaram que estavam recebendo dinheiro do dono do caminhão-pipa, para que transitassem com o automóvel pelo mesmo trajeto que deveria ter sido feito por ele, simulando, assim, a entrega de água junto ao sistema informatizado de rastreamento exigido pelo Exército Brasileiro. Posteriormente, o dono do veículo também foi investigado no inquérito policial. Tal prática possibilita que o pipeiro, dono do caminhão-pipa, que deveria circular com esse veículo no trajeto do ponto de coleta da água, o manancial, até o ponto de abastecimento, a casa do beneficiário, aufera quando da sua prestação de contas junto ao Exército Brasileiro o valor contratual equivalente à entrega de água como se feita estivesse. Pretendia assim, auferir um maior lucro na execução contratual, claro que de modo fraudulento, uma vez que não precisaria deslocar-se com seu próprio caminhão-pipa, gastando, assim, mais com-

bustível, já que trafegaria com o tanque-reservatório cheio e se exigiria do caminhão maior combustão e outras depreciações. Nesse sentido, o carro de passeio atenderia ao esquema de fraude à Operação Carro-Pipa fiscalizada pelo Exército Brasileiro. Existiram ocorrências registradas tanto pela Polícia Rodoviária Federal quanto pela Polícia Militar Estadual.

b) um determinado pipeiro foi preso em flagrante, parado na estrada, despejando a água contida no tanque-reservatório do seu caminhão-pipa. O esquema fraudulento consistia em esvaziar o tanque-reservatório do veículo caminhão-pipa a fim de tornar mais leve o veículo. O resto do trajeto seria de caminhão-pipa vazio. Para todos os efeitos contratuais, o pipeiro já havia passado no manancial e abastecido o tanque-reservatório com água. O GPS do rastreamento já havia registrado a passagem do veículo pelo manancial, dando a entender que o serviço já teria sido executado.

Para que ambos os esquemas de fraude pudessem dar certo, há fortes possibilidades da pessoa beneficiária da água, de alguma maneira, ter que atestar falsamente o recebimento da carrada de água, como efetivamente recebida. Caso não conseguisse a cumplicidade dessa pessoa, só restaria aos suspeitos falsificar a assinatura da beneficiária na planilha que atestava o recebimento de água.

#### **4 CONDUTAS DE CONTROLE INTERNO PARA PREVENÇÃO E COMBATE A TAIS FRAUDES**

Os dois casos de fraudes apontados anteriormente e que vêm ocorrendo com frequência no estado do Ceará são situações que acometem a fase de execução do objeto do contrato administrativo celebrado entre a Administração Militar e a pessoa do prestador de serviço de transporte de água.

Não estamos diante de fraude à fase interna da contratação, mas sim à fase de habilitação, em que possíveis práticas fraudulentas são facilmen-

te identificáveis por meio da conferência formal da documentação apresentada quando do credenciamento daqueles prestadores de serviço junto à Administração. Nesse contexto, cabe salientar o trabalho das Comissões de Credenciamento que têm feito severa conferência da documentação apresentada durante o certame de credenciamento.

Tendo em vista que as ocorrências de crimes têm afetado a fase executória do objeto contratual – a distribuição da água –, nota-se, então, carência na fiscalização do tipo *in loco* por parte dos agentes da Administração nessa etapa.

A Portaria Interministerial nº 1, de 25.07.2012, trouxe um capítulo específico para a fiscalização dessa Operação Carro-Pipa, senão vejamos:

Art. 18 – A Sedec, o Comando do Exército, os órgãos estaduais de defesa civil e os órgãos municipais de defesa civil são responsáveis pelas ações de fiscalização direta da OCP.

§ 1º – A Sedec poderá, a qualquer tempo, enviar seus agentes para exercer ações de fiscalização nos Municípios atendidos.

§ 2º – A Sedec deverá ser informada sobre quaisquer irregularidades, bem como das soluções das averiguações realizadas.

§ 3º – A Sedec deverá informar o Comando do Exército sobre quaisquer denúncias de irregularidades na OCP envolvendo militares.

Art. 19 – A Sedec e o Comando do Exército poderão executar ações de fiscalização da OCP, direta e indiretamente, por meio de ligações telefônicas, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), do Programa de Gestão e Controle de Distribuição de Água ou **outros procedimentos que não necessitem de visita *in loco*, a fim de detectar possíveis irregularidades.**

Art. 20 – Toda denúncia deverá ser apurada pela Sedec e pelo Comando do Exército, devendo o denunciante, quando identificado, ser informado sobre o resultado das averiguações realizadas. (grifo nosso)

Percebe-se, então, que a fiscalização *in loco* não é descrita como rotina procedimental no contexto da Operação Carro-Pipa. Assim, as condu-

tas criminosas do tipo das que foram descritas anteriormente dificilmente serão constatadas se não foram verificadas no ambiente de execução do objeto contratual.

Tendo em vista a individualidade na conduta fraudulenta, seja por parte do pipeiro, seja por parte de um possível subcontratado por esse, o que se sugere, a título de boa prática administrativa, é um exercício do controle interno, concomitante à execução do objeto contratual, que consistiria numa fiscalização em tempo real à prestação dos serviços de distribuição de água, consistindo no monitoramento *in loco*, por parte dos agentes públicos fiscalizadores.

Trazendo para o contexto de controle interno por meio de uma gestão de risco, tem-se como referência doutrinária a COSO – ERM<sup>4</sup>, com a adoção de políticas e procedimentos que levem as ações individuais na implementação das políticas de gestão de risco, diretamente ou mediante a aplicação de tecnologias.

Como prova do gerenciamento de risco falho, observa-se que os flagrantes foram feitos pelas autoridades policiais e não pelos agentes públicos pertencentes à Organização Militar Executora, dando sinais de que há a necessidade de otimizar seus mecanismos de controle interno existentes, em especial aos que dizem respeito à fiscalização da execução da entrega da água.

## **5 DO ENQUADRAMENTO DE TAIS CONDUTAS CRIMINOSAS NO DIREITO PENAL MILITAR**

Sabe-se que não é só o militar que comete crime militar, pois também o pratica o civil quando a infração penal é contra as instituições mi-

---

<sup>4</sup> STEINBERG, Richard M.; MILES, E.A. Everson; MARTENS, Frank J.; NOTTINGHAM, Lucy E. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** – Estrutura Integrada. COSO. 2007. p. 73. Disponível em: <https://bit.ly/2qisqsv>. Acesso em: 27 jan. 2019.

litares, instituições essas citadas no inciso III do Art. 9º do Código Penal Militar Brasileiro, como se observa a seguir:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

[...]

III – os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

- a) contra o **patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar**;
- b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
- c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
- d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior. (grifo nosso)

Ocorre que pesam divergências doutrinárias quanto às situações de cometimento de crime militar por civil, nos termos do inciso III acima transcrito. Quando se fala em civil, refiro-me à pessoa do contratado, prestador de serviços. Veja-se, primeiro, alguns argumentos por parte de membros do Ministério Público, favoráveis a que o civil realmente pode cometer crime militar:

Este inciso prevê as hipóteses em que o civil pratica crime militar (exceto em coautoria ou participação, repetimos) e, tendo a Constituição deixado a cargo da lei a definição dos crimes militares, estes estão especificados pela lei, não sendo válido o argumento de não ser crime militar, embora tenha ocorrido nos termos deste inciso.

Argumento por vezes levantado pelos que pretendem negar a existência de crimes militares em certas hipóteses que se encaixariam neste inciso, seria o de que o legislador menciona que os crimes devem ser contra as instituições militares em razão da menção desta expressão em seu texto. Cabe ressaltar, no entanto, que a tal expressão segue-se uma interpretação autêntica intranorma que define o que seriam os crimes contra as instituições militares: “contra as instituições militares, considerando-se como tais, não só os compreendidos no inc. I como os do inc. II, nos seguintes casos” (grifei). Assim sendo, parece que o legislador optou por não deixar sob o livre crivo do intérprete a interpretação do que seriam os crimes contra as instituições militares, definindo na própria norma, considerando como tais os das alíneas do Art. 9º, III, tanto no caso dos que possuem redação idêntica no Código penal, quanto nos que só consta ou constam diferentes no Código penal Militar. Além do mais, é de conhecimento que a lei não contém palavras inúteis e entender que não basta ser contra militar em local sob administração militar para ser crime militar, tornaria letra morta a alínea “b” deste inciso. Sim, pois qualquer condição a mais determinaria a natureza de crime militar por força exclusivamente da alínea a, ou da c ou da d, sem que se cogitasse a necessidade da “b”. Não se pode negar vigência, neste caso, senão por inconstitucionalidade que não existe.” (MARREIROS; ROCHA; FREITAS, 2015, p. 127)

Os autores da obra citada, membros do Ministério Público Militar, ao dissecarem a alínea “a” do Art. 9º, citam a posição contrária do Min. Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), em um caso concreto, e continuam na página seguinte:

Curioso é que, a título de afastar o civil da jurisdição militar nos casos em que não seja crime militar, o Min. Celso de Mello, do STF, já tenha afirmado, para invalidar um processo por crime militar contra cidadão civil, que fato não caracterizava crime militar e que, por isso, seria uma anomalia submeter um civil, em tempo de paz, à jurisdição criminal da Justiça Militar. O Caso versava sobre uso de Caderneta de Inscrição e Registro (CIR), documento que é emitido pela Marinha do Brasil. No voto, analisou a legislação recente de países como Portugal,

Argentina, Colômbia, Paraguai, México e Uruguai. Na ementa, Celso de Mello lembra da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que determinou que o Chile ajustasse sua legislação ao direito comparado, **para que civis não fossem submetidos à Justiça Militar em tempos de paz. E chega a firmar que, no caso sub examine, haveria violação ao princípio do juiz natural.** (MARREIROS; ROCHA; FREITAS, 2015, p. 128. grifo nosso)

Logo em seguida à citação, aqueles nobres membros do MP afirmaram que soa equivocada a manifestação do Doutor Ministro do STF.

Auxiliando essa insatisfação por parte dos supracitados autores, urge por bem mencionarmos Acórdão do Superior Tribunal Militar, que abordou prática de Crime Militar praticado por pipeiro no interior do Ceará, no âmbito da Operação Carro-Pipa:

**Acórdão Num: 0000021-61.2015.7.00.0000. UF: CE Decisão: 04/03/2015.**

Ementa: HABEAS CORPUS. ART. 251 DO CPM. **ESTELIONATO NA MODALIDADE TENTADA. OPERAÇÃO “PIPA”.** INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO. APLICAÇÃO DO ART. 400 DO CPP. LEI Nº 9.099/95. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO. PLEITO NEGADO. FALTA DE AMPARO LEGAL. MAIORIA. Paciente denunciado pela **apresentação de senhas falsas para obtenção de vantagem indevida durante a operação “pipa” no interior do Ceará.** Writ impetrado para obter o trancamento da Ação Penal por incompetência da Justiça Militar da União para atuar no feito. Alternativamente, a defesa requer a inversão da ordem do interrogatório, aplicação do princípio da insignificância ou da Lei nº 9.099/95. Compete à Justiça Militar da União julgar civil que comete crime contra patrimônio sob administração militar. **A competência da Justiça Castrense para atuar no feito dá-se em razão da inteligência do art. 9º, III, “b” do CPM.** Quanto à aplicação do art. 400 do CPP, não há previsão legal nesse sentido. O caráter especial da legislação castrense impede a aplicação dos institutos da Lei comum. Súmula nº 15 do STM. No tocante ao princípio da insignificância, a ação e o valor apurado não

angariou os requisitos para sua aplicação, razão pela qual não se aplica. Tampouco há de falar na utilização dos institutos despenalizantes previstos na Lei nº 9.099/95, pois sua aplicação restou afastada pelo artigo 90-A do mesmo preceito e pela Súmula nº 9 desta Corte Castrense. Precedentes do STF e do STM. Denegada a Ordem. Maioria. (Proc: HC – HABEAS CORPUS Cód. 180 Data da Publicação: 16/03/2015 Vol: Veículo: DJE. Ministro Relator: Marcus Vinícius Oliveira dos Santos). (grifo nosso)

Acerca da digladição de argumentos, o fato é que o caso concreto apreciado pelo Ministro Celso de Mello, do STF, orientou em parte a confecção da Súmula Vinculante nº. 36 do STF:

**Compete à Justiça Federal comum processar e julgar civil denunciado pelos crimes de falsificação e de uso de documento falso** quando se tratar de falsificação da Caderneta de Inscrição e Registro (CIR) ou de Carteira de Habilitação de Amador (CHA), ainda que expedidas pela Marinha do Brasil. (grifo nosso)

Outras decisões sobre o CIR, mencionam os referidos autores, definem que a competência da Justiça Militar para o julgamento de civis se daria quando ofendessem os bens jurídicos tipicamente associados à função castrense, tais como a defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais. Segue abaixo transcrição do Acórdão em sede do HABEAS CORPUS 110.237 – PARÁ – 2ª Câmara STF – 19/02/13, que analisou a questão envolvendo o caso da falsificação/uso de Caderneta de Inscrição e Registro, emitida pela Marinha do Brasil.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Ministro Celso de Mello (RISTF, art. 37, II), na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer, em parte, da ação de “habeas corpus” e, nessa parte, deferir o pedido para **invalidar o procedimento penal instaurado contra o ora paciente**

**perante a Justiça Militar da União (Processo nº 0000006--27.2007.7.08.0008 – Auditoria da 8ª CJM), desde a denúncia, inclusive, sem prejuízo da renovação da “persecutio criminis” perante órgão judiciário competente da Justiça Federal comum**, contanto que ainda não consumada a prescrição penal da pretensão punitiva do Estado. Determinou, ainda, que os autos do Procedimento Ordinário em questão sejam encaminhados ao Ministério Público Federal na Seção Judiciária do Pará, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. (grifo nosso)

Tendo em vista os casos fraudulentos citados no item nº 3 acima, percebe-se no *modus operandi* dos presos em flagrante uma conduta semelhante a que foi identificada nos denunciados da Ação Penal Militar, objeto de Habeas Corpus analisada acima no **Acórdão Num: 0000021-61.2015.7.00.0000** (STM), onde a posição do STM foi pela manutenção da competência da Justiça Militar. O Paciente foi denunciado pela apresentação de senhas falsas para obtenção de vantagem indevida durante a Operação Pipa no interior do Ceará, incorrendo no tipo penal militar de estelionato, Art. 251 do CPM, a seguir transcrito.

#### **Estelionato**

Art. 251. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento:  
Pena – reclusão, de dois a sete anos.

Assim, não deixa de ter semelhança com o precedente do STM a prática de estelionato por parte dos pipeiros que vêm sendo presos em flagrante ao simularem as rotas de entrega de água que deveria ser feita nos caminhões-pipa, aos quais aquele equipamento deveria estar acoplado e que, na verdade, fora instalado em carro de passeio particular ou em motos, induzindo à fiscalização do Exército Brasileiro ao erro, o que acaba por ocasionar um ganho maior do pipeiro contratado junto à Administra-

ção, vindo, portanto, a lesar os cofres públicos. Nesse sentido, o pipeiro e os outros partícipes da fraude auferem vantagem ilícita.

O principal prejudicado em toda essa prática fraudulenta é imediatamente a Instituição do Exército Brasileiro, que registrou danos ao erário por ele administrado, e, atrevo-me também a dizer, teve sua rotina de fiscalização administrativa ludibriada. Esta última configurando afronta à ordem administrativa militar.

Há também a possibilidade de ocorrência do tipo penal militar de Falsidade Ideológica. Refiro-me à falsificação da assinatura dos beneficiários em campo próprio das planilhas de controle de recebimento de água. Vejamos o enquadramento que é dado pelo CPM:

Falsidade ideológica

Art. 312. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, desde que o fato atente contra a administração ou o serviço militar:

Pena – reclusão, até cinco anos, se o documento é público; reclusão, até três anos, se o documento é particular.

Quanto à autuação empregada pela Polícia Judiciária Estadual ou Federal comum, que fora noticiada na imprensa, é que os casos que foram exemplificados tiveram sua ilicitude caracterizada como infringência a dois tipos penais, quais sejam, o Art. 163, parágrafo único, inciso III e Art. 171 do Código Penal brasileiro (Comum), a seguir citados:

Art. 163 – Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia:

Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa.

**Dano qualificado**

**Parágrafo único – Se o crime é cometido:**

I – com violência à pessoa ou grave ameaça;

II – com emprego de substância inflamável ou explosiva, se o fato não constitui crime mais grave

**III – contra o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista;**

IV – por motivo egoístico ou com prejuízo considerável para a vítima:

Pena – detenção, de seis meses a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

#### **Estelionato**

Art. 171 – Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis. (grifo nosso)

O bem alheio em questão no art. 163 é tanto a água potável despejada, quanto o equipamento do módulo rastreador, retirado do caminhão-pipa e colocado no carro de passeio para simular o real trajeto da rota de entrega da água, o que acaba por danificá-lo. Esclareça-se que tal equipamento é de propriedade de empresa que presta serviços aos pipeiros, fornecendo a estes, em regime de Comodato, a sua instalação. Ao final do contrato administrativo com o Exército Brasileiro, os pipeiros têm a obrigação contratual de devolver tais equipamentos àquela empresa.

Outra hipótese que nos parece também razoável é estes responderem também por improbidade administrativa, tendo em vista a execução dos serviços dos pipeiros ter se dado em sede de contrato administrativo, portanto auferindo dinheiro público como pagamento e que recai sobre as circunstâncias delituosas alhures, em tese, pelo arcabouço do texto da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (lei de improbidade administrativa), em especial seu Art. 3º, abaixo subscrito, subsídios para o enquadramento da ação criminosa do flagrante dos envolvidos presos.

Art. 3º As disposições desta lei **são aplicáveis**, no que couber, **àquele que, mesmo não sendo agente público**, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie

sob qualquer forma direta ou indireta. (grifo nosso).

A ação das pessoas presas encaixaria bem na disposição do Art. 11 da supracitada lei, como se observa na sua transcrição abaixo:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa **que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade**, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. (grifo nosso)

Comprovando a adequabilidade da conduta praticada pela pessoa presa em flagrante como sendo de improbidade administrativa, e que tal ato de improbidade **tenha causado lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito**, caberá à autoridade administrativa **responsável pelo inquérito apresentar ao Ministério Público**, para a indisponibilidade dos bens do indiciado, na forma do Art. 7º do mesmo preceito. Nesse sentido resta o gestor colaborar com as investigações que se desenrolam na Polícia Judiciária Comum, ao verificar que houve tal lesão e enriquecimento.

Lembrando-se que como estamos falando de recursos da Operação Pipa e, portanto, recursos orçamentários federais do Ministério da Integração, ainda que administrado pelo Exército Brasileiro, qualquer tipo de representação ou queixa ou mesmo um Inquérito Policial Militar (IPM) que enquadre a conduta investigada como sendo de Improbidade Administrativa, poderá, ao final, ser enviada ao Ministério Público Federal. Caso já tenha sido aberto um Inquérito Policial Militar no âmbito da Instituição Militar, mais prudente seria para o encarregado do IPM encaminhar para o Ministério Público Militar e este decidir se encaminha o feito ao Ministério Público Federal Comum, se assim o entender que será de sua competência, ou se denuncia os réus na própria Justiça Militar enquadrando as condutas ilícitas nos tipos penais militares supracitados.

O devido enquadramento ao tipo penal na fase de Inquérito muitas vezes deixa dúvida à pessoa do encarregado. Como o responsável pela

propositura da Ação Penal será o Ministério Público, o interessante é que o encarregado da investigação policial se apegue a comprovar os fatos da ilicitude (materialidade e autoria) e o possível dano ao erário ou enriquecimento ilícito do indiciado e, na dúvida se houve ou não Improbidade Administrativa, deixe a cargo do membro do Parquet a preocupação de qual melhor enquadramento penal a ser dado ao caso. Frise-se que as condições de lesão e enriquecimento ilícito precisam ser devidamente atestadas para que se possa pensar em indisponibilidade de bens dos réus na ação a ser proposta pelo Ministério Público, no caso da Ação de Improbidade Administrativa.

## 6 CONCLUSÃO

Vê-se com os bons olhos da boa prática administrativa que a Unidade Administrativa Militar acompanha e colabora com as investigações realizadas pela Autoridade Policial Comum, no sentido de averiguar o possível dano ao erário, ou mesmo o envolvimento de Militares do Exército, casos que demandariam, sem dúvida nenhuma, a abertura de IPM para se melhor apurar.

Ocorre que é obrigação do gestor público, fiscalizador da Operação Carro-Pipa, abrir o devido processo administrativo, visando a apuração de infração administrativa praticada pelo contratado no âmbito de sua execução contratual, e se, ao final, se chegue à conclusão de que este não executou, em nenhum momento, nem sequer uma única vez, de maneira correta o contrato ao qual fora firmado, então não há o porquê se pagar por um mal serviço. Assim, confirma-se que o que houve foi um desserviço ou execução contratual em desconformidade com o Termo de Contrato e Edital de Credenciamento.

Tem-se assim, infração administrativa ao contrato. Deve-se enqua-

drar em qual infração administrativa prevista no contrato ou Edital de Credenciamento infringiu o contratado. Se a execução se mostrou em desconformidade com o contrato, por que pagar? A administração deve apurar o que realmente fora executado em conformidade com o contrato e levantar financeiramente o *quantum* devido ao contratado. Deve-se glosar das faturas o que realmente fora executado em desconformidade com o contrato.

Uma vez levantado o *quantum* devido ao contratado pelos serviços prestados na conformidade contratual, a administração deve avaliar, antes de pagá-lo, se no período de parte da prestação dos serviços em que ele obteve vantagem indevida da administração – falo da prática de Estelionato a ele apontada – deve-se levantar contabilmente o que se pagou indevidamente à pessoa desse contratado durante a prática do ato ilícito.

Caso a prestação dos serviços já tenha se dado, a Administração deve revisar seus atos e apurar o que realmente devia ter sido pago como justo pela boa prestação dos serviços conforme contrato. Constatando-se valores que não deveriam ter sido pagos e mesmo assim o foram, estes devem ser subtraídos dos valores dos *quanta* que a Administração ainda tem a pagar ao contratado. Lembrando que tal atitude deve ser feita dentro de um devido processo administrativo, oportunizando ao contratado o contraditório e a ampla defesa. Não deve haver enriquecimento ilícito por quem quer que seja, nem pela Administração, nem pelo contratado.

Quanto à questão Penal Militar versus Penal Comum, no tocante à interpretação favorável exposta pelos autores promotores e procuradores militares da União, no sentido de que se o legislador não tivesse tido a intenção do civil também poder praticar crime militar contra as instituições militares e, portanto, figurar como réu na Justiça Militar, assim não as teria inserido no inciso III da alínea “a” do Art. 9º do Código Penal Militar, ainda que existam iguais tipos penais no Código Comum.

Pelo exposto, têm-se como razoável a manutenção das investigações junto à autoridade policial instauradora do Auto de Prisão em Fla-

grante, no qual já se desenrola a *persecutio criminis*, na Polícia Judiciária Comum, seja federal ou estadual, salvo, claro, que a instauração da investigação tenha sido solicitada pelo próprio Ministério Público Militar da União. Lembrando que a Administração, a título de prevenção àquelas condutas criminosas, deve inserir na sua agenda de fiscalização a visita *in loco* às rotas rodoviárias por onde são executadas a distribuição da água.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2P-gTB5q>. Acesso em: 1 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <https://bit.ly/18kAH0G>. Acesso em: 1 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: <https://bit.ly/2zvL08j>. Acesso em: 1 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://bit.ly/2CfB1U9>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre

as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2DPBywt>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Operação Carro-Pipa investe R\$ 180 mi para atender população atingida pela seca no Semiárido e em Minas. **Governo do Brasil**, Brasília, DF, 18 out. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2MIpVdB>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria Interministerial nº 1, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre a mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Carro-Pipa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2012, Seção 1, p. 40.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria Interministerial nº 2, de 27 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2015, Seção 1, p. 92.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. Acórdão Num: 0000021-61.2015.7.00.0000. CE Decisão: 04 de março de 2015. Relator: Ministro Marcus Vinícius Oliveira dos Santos. Proc: HC – HABEAS CORPUS. Cód. 180. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em sede do HABEAS CORPUS 110.237 PARÁ – 2ª Câmara STF – 19 de fevereiro de 2013. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2t1PVHI>. Acesso em: 1 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 36. Compete à Justiça Federal comum processar e julgar civil denunciado pelos crimes de falsificação e de uso de documento falso quando se tratar de falsificação da Caderneta de Inscrição e Registro (CIR) ou de Carteira de Habilitação de Amador (CHA), ainda que expedidas pela Marinha do Brasil. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 out. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Tsv0JI>. Acesso em: 31 set. 2018.

LIMA, João. Fraudes nas rotas do Operação Carro-Pipa continuam ocorrendo no interior do Ceará. **Diário Sertão Central**, Maciço do Baturité, 14 jun. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2WuOJu0>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MARREIROS, A. A.; ROCHA, G.; FREITAS, R. **Direito penal militar: teoria crítica & prática**. São Paulo: Método, 2015. p. 127-128.

MOTORISTA de carro-pipa despeja água em vez de entregar à população no CE. G1 Ceará, Fortaleza, 5 jan. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2DOEDwL>. Acesso em: 31 jan. 2019.

STEINBERG, Richard M.; MILES, E.A. Everson; MARTENS, Frank J.; NOTTINGHAM, Lucy E. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** – Estrutura Integrada. COSO. 2007. p. 73. Disponível em: <https://bit.ly/2qisqsv>. Acesso em: 27 jan. 2019.

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

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, Fiscalização das Organizações Sociais, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

### **SUBMISSÕES ONLINE**

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas via plataforma eletrônica própria (Open Journal Systems);

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários deve ser acessado o site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<http://www.tce.ce.gov.br>), via link “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”. Além disso, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo do Instituto Plácido Castelo (IPC) no site do TCE/CE com posterior acesso via link “Revista Controle”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link:

<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>

5 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha ao submeter um artigo; e

6 A Revista não recebe artigos enviados por outros meios.

## **DIRETRIZES PARA AUTORES**

1 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;

2 O artigo publicado é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es). As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE);

3 O artigo submetido à Revista Controle será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

4 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

5 O artigo passa pela avaliação double blind review (revisão duplo-cega), sendo analisados por, pelo menos, 2 (dois) pareceristas externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres;

6 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

7 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;

8 O artigo deve ser submetido à revisão de português, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelo Editor;

9 O Editor pode aceitar ou não o artigo submetido para publicação, de acordo com a política editorial do periódico;

10 O Editor pode 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 Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002);

11 O autor com um artigo em processo de avaliação não deve submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

12 Não deve ser publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

13 O número máximo de autores por artigo é 5 (cinco);

14 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;

15 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de double blind review (revisão duplo-cega); e

16 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento.

17 O título do artigo deve ser apresentado em português e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-alta. O título em inglês (ou espanhol, quando for a língua original do artigo) deve constar logo abaixo do resumo e das palavras-chave em português, acompanhado na sequência do “Abstract” (ou “Resumen”), assim como das “Keywords” (ou “Palabras clave”);

18 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 devem ser indicadas de 3 (três) a 6 (seis) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

19 O resumo em língua estrangeira deve ser uma tradução fiel do resumo em português, assim como as palavras-chave em língua estrangeira;

20 O resumo deve ressaltar o objetivo, o método de pesquisa e os principais resultados do trabalho;

21 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspeccionar Documento”, como exemplo de submissão no formato DOC, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais no documento;

22 O arquivo deve estar em formato do Microsoft Word (DOC), OpenOffice (ODT) ou RTF, não podendo ultrapassar 2MB e enviado exclusivamente pela plataforma própria da Revista Controle (Open Journal Systems);

23 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas - ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002);

24 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado;

25 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

26 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);

27 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

28 A estruturação do texto deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo introdução, desenvolvimento, conclusão e referências com alinhamento justificado (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

29 Sugere-se para os artigos com pesquisas empíricas a seguinte estrutura: título, resumo, palavras-chave, abstract, keywords, introdução, fundamentação teórica, método de pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências;

30 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;

31 Não é permitido incluir subtítulo imediatamente após um título, sendo necessário, pelo menos, um parágrafo que os separe;

32 O resumo e o abstract, notas de rodapé, 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 10. Quanto às ilustrações, sua identificação 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, indicar a fonte consultada (elemento obrigatório, ainda que seja produção do próprio autor), legenda, notas e outras informações necessárias à sua compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

33 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho da fonte utilizado. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preto), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preto e cinza;

34 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

35 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

36 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer, de maneira sucinta o texto, e não se confundir com a referência utilizada; devem vir no 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);

37 O artigo aprovado para publicação será submetido à edição final e à revisão ortográfica e gramatical;

38 Na plataforma de submissão 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;

39 No sistema OJS, adotado pela Revista Controle, o(s) autor (es) terá(ão) a submissão do artigo automaticamente recusada pelo sistema se não aceitar(em) as cláusulas de exclusividade, originalidade e de direitos autorais;

40 O Sistema OJS anota a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, sendo que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pelo sistema;

41 O editor e/ou qualquer indivíduo ou instituição vinculada aos seus órgãos colegiados não se responsabilizam pelas opiniões, ideias, conceitos e posicionamentos expressos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es);

42 O artigo deve ser submetido, somente online, ao site:  
<http://www.revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA>

43 URLs para as referências devem ser informadas no texto quando possível; e

44 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR

6023/2002). As citações devem ser cuidadosamente conferidas pelos autores 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: Fulano e Sicrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO e SICRANO, ano, página).

Sobrenome de três autores: Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO e BELTRANO, ano, página).

Sobrenome de mais três autores: 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), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO e SICRANO, ano).

Sobrenome de três autores: Fulano, Sicrano e Beltrano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO e BELTRANO, ano).

Sobrenome de mais três autores: Fulano et al. (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano).

c) Citações de diferentes autores:

Ex.: Texto...(LAKATOS e MARCONI, 2010; BARDIN, 2008; 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 com parágrafos justificados. 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:

HAIR JR. J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em adminis**

**tração.** Porto Alegre: Bookman, 2005.

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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas:** recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 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 ser

vice 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2015.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2015.

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.

- Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista em que foi publicado o seu trabalho.

- Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores, não significando necessariamente a opinião do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e do Instituto Plácido Castelo (IPC).



**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



[www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br)

