

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

OS POTENCIAIS IMPACTOS DA ADOÇÃO DOS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS
NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

João Benício Vale de Aguiar, Juliana Loss de Andrade,
Maria Fernanda de Oliveira Dyma Martins

CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPO DE ESCASSEZ

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho

A CONTINUIDADE DA AUSÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO COMO OBJETO DE ESTUDOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UM LEVANTAMENTO DE 2009 A 2017

Leonel Gois Lima Oliveira, José Marcelo Maia Nogueira, Themisa Araújo Barroso Pimentel

CONTROLE INSTITUCIONAL DOS GASTOS PÚBLICOS: ESTUDO SOBRE A
ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL NA FISCALIZAÇÃO
DOS GASTOS COM PESSOAL

Abimael de Jesus Barros Costa, Jeremias Pereira da Silva Arraes, Lucas Teles de Alcântara

REVISTA *Controle*
Doutrina e Artigos

Volume XVI - Nº 2

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

Solicita-se permuta.	We ask for exchange.
Se pide canje.	On demande l'échange.
Man Bittet um Austausch.	Si rechiede 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 Saboya Ferreira Gomes

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Davi Ferreira Gomes Barreto (Ouvidor)

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público Junto ao TCE Ceará

José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

Leilyanne Brandão Feitosa

Júlio César Rôla Saraiva

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

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia, Professor do CAENUFC

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

Juarez Freitas

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

Marcus Abraham

Pós-doutor em Direito, Professor Adjunto da UERJ

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

Carlos Mauro Benevides Filho

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

Eduardo Vera-Cruz Pinto

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

Fernando Quadros da Silva

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

Filomeno Moraes

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

Hugo de Brito Machado Segundo

Doutor em Direito, Professor da UFC

Humberto Falcão Martins

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas

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 (ISCS), Universidade de Lisboa

José Maurício Conti

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

José Oswaldo Cândido Júnior

Doutor em Economia,
Pesquisador do IPEA

José Roberto Afonso

Doutor em Economia, Economista
do IBRE/FGV

Juan Fernando Durán Alba

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

Marcus Mello

Doutor em Ciência Política,
Professor da Universidade
Federal de Pernambuco

Marcos Mendes

Doutor em Economia, Consultor
Legislativo do Senado

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, Con-
selho do TCE Ceará

Lista de Avaliadores desta Edição

Alexandre de Oliveira Lima

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Diego de Queiroz Machado

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Gabriela Pimentel Pessoa

Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Hugo Pereira Filho

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Maria Anáber Melo e Silva

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

Paulo Araújo Pontes

Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas

Polyana Karina Mendes Ximenes

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Alexandre Nunes de Oliveira

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Arielton Fonteles Araújo

Mestrado em Engenharia de Transportes 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

Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

João Gabriel Laprovitera Rocha

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

José Kilderlan de Souza

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual 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

Leonino Gomes Rocha

Mestrado em Administração pela Universidade Estadual do Ceará

Lindemberg Azevedo Cavalcante

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Lorena Lyra

Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará

Luiz Mário Vieira

Mestrado em Administração e Controladoria
pela Universidade Federal do Ceará

Manuel Siqueira Rodrigues Júnior

Mestrado em Controladoria e Contabilidade
pela Universidade de São Paulo

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

Mestrado em Planejamento e Políticas
Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

Maria Alice Pinheiro Nogueira

Mestrado em Direito Constitucional pela
Universidade de Fortaleza

Nathiane Oliveira Celedônio

Macêdo de Andrade

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Pedro Henrique Alves Camelo

Mestrado em Educação pela
Universidade Estadual do Ceará

Priscila Lima de Castro

Mestrado em Administração e Controladoria
pela Universidade Federal do Ceará

Rafael Menezes Albuquerque

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Ricardo Pessoa de Carvalho

Mestrado em Engenharia de Transportes pela
Universidade Federal do Ceará

Samuel Leite Castelo

Mestrado em Administração de Empresas pela
Universidade de Fortaleza

Sandra Valéria de Moraes Santos

Mestrado em Administração de Empresas
pela Universidade Federal da Paraíba

Valéria Diniz de Miranda

Mestrado em Engenharia Urbana pela
Universidade Federal da Paraíba

Larissa Maia Nunes

Especialização em Direito e Processo
Tributário pela Universidade de Fortaleza

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social

Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

Revisão e Organização

Josimar Batista

Raquel Dreher de Palhano Xavier

Diagramação

Lilyanne Leitão

Capa

Lilyanne Leitão

Revisão Ortográfica

Tikinet Edição Ltda.

Tiragem

1.000 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2019

Nota do Editor

A Revista Controle – Doutrina e Artigos divulga mais um número com vários assuntos relevantes da Gestão Pública. O periódico tem ampliado sua capilaridade em diversas localidades brasileiras e internacionais, concentrando temas afetos ao setor público nas áreas de direito, economia, administração, contabilidade, engenharia, dentre outras.

No primeiro trabalho desta edição, intitulado “Os potenciais impactos da adoção dos comitês de resolução de disputas nos contratos da administração pública”, João Benício Vale de Aguiar e Maria Fernanda de Oliveira Dyma Martins propõem, com a professora Juliana Loss de Andrade, a utilização de comitês de resolução de disputas como instrumento de prevenção e solução de conflitos no âmbito dos projetos de infraestrutura no Brasil. Considerando o cenário das obras públicas no país, observou-se, por um lado, o enorme número de obras paralisadas diante da ineficiência do sistema de prevenção e solução de conflitos e, por outro, uma expectativa de necessidade de investimento e promoção de melhorias na infraestrutura brasileira. Por conseguinte, tal mecanismo parece permitir a redução dos custos na prevenção e solução de conflitos relacionados às obras, maior resguardo para que não sejam paralisadas, além de prestigiar os recentes mandamentos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial no que diz respeito às cortes de contas, em consonância com sua função pedagógica e harmonizadora.

Em continuidade, a professora Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho trata sobre o controle realizado pelos tribunais de contas sobre as licitações e contratos no artigo “Controle das contratações públicas em tempo de escassez”. No trabalho, buscou-se compreender como as cortes de contas devem realizar o controle das contratações públicas no Estado contemporâneo, em que uma das tônicas é a escassez e a contenção dos gastos públicos.

Em conclusão, argumentou-se que, em tempos de escassez, o Estado deve ser convocado a realizar o máximo com mínimo de recursos disponíveis e os tribunais de contas devem auxiliar nesse contexto, combatendo os desvios e o desperdício de recursos públicos.

Na sequência, os professores Leonel Gois Lima Oliveira e José Marcelo Maia Nogueira – em companhia de Themisa Araújo Barroso Pimentel – apresentam uma pesquisa sobre a continuidade da ausência do Poder Judiciário como objeto de estudos na Administração Pública brasileira. Nesta investigação, recenseou-se e reuniu-se, entre os anos 2009 e 2017, a produção acadêmica brasileira na área de Administração Pública voltada para a análise da gestão do Poder Judiciário. Os achados do levantamento apontaram um baixo percentual de publicações na área de Administração Pública no que concerne a questões voltadas à gestão do Poder Judiciário, quando comparado aos demais Poderes Constitucionais, ainda que alguns avanços sejam perceptíveis.

O periódico também acolhe uma pesquisa denominada “Controle institucional dos gastos públicos: estudo sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal”, do professor Abimael de Jesus Barros Costa em parceria com Jeremias Pereira da Silva Arraes e Lucas Teles de Alcântara. Os autores descrevem a atuação o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) na fiscalização dos gastos com pessoal do Poder Executivo do governo do Distrito Federal (DF), conforme as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A partir do desenho, pela LRF, do rito e dos atores responsáveis pela execução, prestação de contas e fiscalização dos gastos com pessoal, a pesquisa comprovou a atuação preponderante do controle externo, seja por sua função informativa quanto aos limites de gastos, medidas preventivas e penalidades cabíveis, quanto pela exposição de parâmetros para o controle da despesa pública e periodicidade da fiscalização.

No tocante às demais publicações deste exemplar, outras temáticas de interesse da gestão pública são exploradas, tais como: planejamento

de auditoria de obras públicas; lei de responsabilidade fiscal; licitações sustentáveis; governança pública; corrupção; e assuntos específicos dos tribunais de contas, como: auditoria dos regimes próprios de previdência social; aquisições e contratos; poder geral de cautela; e auditoria de renúncia de receitas.

Cumprimentamos todos os autores pela divulgação de suas pesquisas científicas, contribuindo com a difusão contínua de experiências e com a modernização do setor público. Por último, desejamos a todos os leitores uma excepcional apreciação do conteúdo da obra.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Editor-Chefe da Revista Controle

pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Os potenciais impactos da adoção dos comitês de resolução de disputas nos contratos da administração pública

João Benício Vale de Aguiar, Juliana Loss de Andrade, Maria Fernanda de Oliveira Dyma Martins 19

Controle das contratações públicas em tempo de escassez

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho 42

A continuidade da ausência do poder judiciário como objeto de estudos na administração pública brasileira: um levantamento de 2009 a 2017

Leonel Gois Lima Oliveira, José Marcelo Maia Nogueira, Themisa Araújo Barroso Pimentel 75

Controle institucional dos gastos públicos: estudo sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal

Abimael de Jesus Barros Costa, Jeremias Pereira da Silva Arraes, Lucas Teles de Alcântara 101

Matriz de risco como instrumento no planejamento de auditoria de obras públicas: uma proposta metodológica não-paramétrica

Caio Petrônios de Araújo Lopes, José Benevides Lôbo Neto 131

Inscrição de Restos a Pagar na gestão dos municípios cearenses

Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante, Victor Fernandes Caetano 164

Uma proposta de inovação no processo de auditoria dos regimes próprios de previdência social pelos tribunais de contas

Francisco Wilson Ferreira da Silva 190

Governança nas contratações públicas: práticas desenvolvidas nas aquisições e contratos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

José Auriço Oliveira, Karoline Aguiar Abreu Portela Barroso 220

Adequação do endividamento público do estado do Ceará à Lei de Responsabilidade Fiscal

Maria Aparecida do Nascimento, Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino, Francisco Rafael de Araújo 241

O poder geral de cautela no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Paulo Roberto Frota Alves Filho, Simone Coêlho Aguiar 276

O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais

Nayanne Brandão Galvão 306

Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além da despesa

Jorge Pinto de Carvalho Júnior 324

O parecer CNE/CEB nº 8/2010 e sua utilização pelos Tribunais de Contas como referência de padrão mínimo de qualidade

Maria Aparecida Silva de Menezes 349

Agenda ambiental na administração pública e licitações sustentáveis como instrumentos de governança

Juliana Silva Rodrigues 376

Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção

Edimário Freitas De Andrade Júnior 402

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle

..... 423

Os potenciais impactos da adoção dos comitês de resolução de disputas nos contratos da administração pública

Potential impact of adopting Dispute Boards in contracts by the public administration

João Benício Vale de Aguiar¹

Juliana Loss de Andrade²

Maria Fernanda de Oliveira Dyma Martins³

RESUMO

Este artigo propõe viabilidade jurídica e conveniência da administração pública na utilização de comitês de resolução de disputas como instrumento de prevenção e solução de conflitos no âmbito de projetos de infraestrutura no Brasil. Para tanto, partiu-se de revisão bibliográfica e análise de dados secundários sobre o contexto de obras públicas no país, bem como no apontamento do cenário normativo vigente e da legislação projetada sobre o tema. Como resultado, foi identificado o grande desafio de eficiência, integridade e agilidade do setor. Notadamente apontou-se a dificuldade dos agentes públicos para atuar com inovação e para resguardar a responsabilidade diante da tomada de decisão fora dos auspícios do Poder Judiciário e também o grande impacto da atuação dos tribunais de contas. Como efeitos, observou-se por um lado o enorme número de obras paralisadas diante da ineficiência do sistema de prevenção e solução de conflitos e, por outro, uma expectativa

1 Graduando em Direito pela FGV Direito Rio. É assistente de pesquisa da FGV Projetos e membro fundador do Grupo de Estudos em Solução de Conflitos da Escola da FGV Direito Rio. E-mail: joabenicio@outlook.com

2 Doutoranda em Direito Privado pela Universidade Paris I Panthéon Sorbonne, na França, mestre e especialista em Direito e Mediação pela Universidade Carlos III de Madrid, na Espanha. Coordenadora de projetos da FGV Projetos na área de mediação e professora de mediação e negociação. E-mail: lossandrade.juliana@gmail.com

3 Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio. É assistente de pesquisa da FGV Projetos e membro fundadora do Grupo de Estudos em Solução de Conflitos da Escola da FGV Direito Rio. E-mail: mariafernandadyma@outlook.com.br

de necessidade de investimento e promoção de melhorias na infraestrutura brasileira. Tal mecanismo parece permitir a redução dos custos na prevenção e solução de conflitos relacionados às obras e também maior resguardo para que as obras não sejam paralisadas. Finalmente, a adequação de tal instrumento também prestigia os recentes mandamentos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente no que respeita às cortes de contas, em prestígio à sua função pedagógica e harmonizadora.

Palavras-Chave: Administração Pública. Infraestrutura. Obras Públicas. Órgãos de Fiscalização. Comitê de Resolução de Disputas.

ABSTRACT

This paper proposes to explore the legal feasibility and convenience of the usage of Dispute Boards by Public Administration as an instrument for the prevention and solution of conflicts in Brazilian infrastructure projects. In this sense, the study began with a bibliographic review and analysis of secondary data of Brazilian public infrastructure works, as well as on the current normative scenario and projected legislation. As a result, a great challenge of efficiency, integrity and agility of the sector has been identified. Notably, the difficulty of public agents to act with innovation and to safeguard the responsibility for decision-making outside the auspices of the Judiciary were pointed out and also the great impact of the Courts of Accounts. On the one hand, there is the enormous number of infrastructure works paralyzed by the inefficiency of the system of conflict prevention and solution, and, on the other hand, there is a need for investment and promotion of improvements in the Brazilian infrastructure. Such mechanism seems to allow the reduction of costs in the prevention and resolution of conflicts related to the works and to guarantee a greater protection so the works are not paralyzed. Finally, the adequacy of this instrument also prestige the recent “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” commandments, especially with regard to the Audit Courts, as standing to its pedagogical and harmonizing function.

Keywords: Public Administration. Infrastructure. Public Works. Audit Bodies. Dispute Boards.

Recebido: 21-11-2018
Aprovado: 19-12-2018

1 INTRODUÇÃO

A atuação da administração pública no Brasil mudou nos últimos anos. Com a exposição de esquemas de corrupção, a opinião pública e, principalmente, os órgãos fiscalizadores passaram a pressionar de forma mais intensa os gestores públicos, para que a discricionariedade dos atos políticos próprios de seus cargos seja exercida com vistas ao atendimento do interesse público.

Entretanto, ainda que existam princípios constitucionais balizadores – como o da legalidade –, bem como parâmetros legais, como as leis de concessões e de licitações, há, na aplicação e fiscalização das normas, diferenças interpretativas que, muitas vezes, tornam tênue a linha entre o permitido e o proibido. Somado a isso, o cenário de extensa fiscalização punitiva e exposição pública tem gerado, nos administradores públicos, um enorme receio que dificulta, quando não impede, a tomada de decisão que promova inovações por temerem que seus atos venham a ser questionados.

E, se tal dificuldade pode ser quase que generalizada dentro do setor público, há determinados setores ainda mais afetados porquanto tratam de questões costumeiramente instáveis ou mutáveis em razão da própria essência da atividade. Assim, é nesse cenário delicado que se insere o setor administrativo dedicado a gerir obras públicas e de infraestrutura. Afinal, tais obras, apesar de contarem com projeto inicial, que deveria guiar as etapas de precificação e licitação, podem sofrer com alterações, descobertas após o início das operações. Estas ensejam, por parte da prestadora de

serviços, um valor maior do que aquele previsto no contrato, como forma de garantir o equilíbrio econômico financeiro do negócio.

Por outro lado, como indagação aos administradores, é comum haver dúvidas sobre o grau de surpresa da informação e o receio quanto à linha divisória entre a manutenção da exequibilidade econômica da obra e a sua sobreprecificação. Neste caso, em não raras vezes, o resultado é a paralisação do empreendimento até que a questão seja resolvida, seja pela via judicial ou arbitral, caso assim disponha o contrato.

Do mesmo modo, os órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas, que verifica as contas e os resultados provenientes, por exemplo, de obras e de infraestrutura, acabam igualmente pressionados a fiscalizar de forma intensa atos administrativos envolvendo grandes valores, como uma forma de conceder maior segurança à adequada aplicação dos recursos públicos. Preocupam-se, portanto, com a utilização de instrumentos adequados que permitam a aferição dos dados e dos ocorridos ao longo do ato administrativo de forma precisa.

Os *dispute boards* podem ser um desses instrumentos. Conhecidos no Brasil como comitês de resolução de disputas, são uma forma extrajudicial de prevenção e solução de controvérsias. Esse mecanismo é utilizado, principalmente, em contratos de obras e infraestrutura que, por suas características, exigem um acompanhamento contínuo durante a execução.

Dessa forma, o intuito deste artigo é explorar os elementos conceituais básicos dos *dispute boards*, examinar sua potencial aplicação pela administração pública, sua utilidade ao administrador tomador de decisão, bem como ao órgão fiscalizador. Para tanto, será apresentado o atual contexto das obras públicas de infraestrutura paralisadas no Brasil, com enfoque nas causas desse cenário e nas consequências geradas. Toda a abordagem proposta é guiada pela ênfase da aplicabilidade do *dispute board* pela administração pública e os seus benefícios ao controle da execução das obras de infraestrutura, tanto para o administrador quanto para o fiscalizador.

2 O CENÁRIO DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Os investimentos de obras de infraestrutura são fundamentais em qualquer país. Afinal, ela tanto interfere diretamente na satisfação ou manutenção de alguns dos deveres do Estado e dos direitos do cidadão – como no caso de fornecimento de luz e saneamento básico –, quanto impacta na economia, pela necessidade de conexões modais para escoamento da produção.

Por um lado, o Brasil precisará investir cerca de R\$ 8,7 trilhões em infraestrutura entre 2018 e 2038 para eliminar o “hiato de investimento” (INFRA 2038, 2018, p. 3). Por outro, estima-se que cerca de mil obras de infraestrutura estejam completamente paradas no Brasil (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2018).

Em primeira análise, uma causa possível para a paralisação dessas obras é a crise econômica, orçamentária e fiscal que acomete o país nos últimos anos. De fato, alguns projetos dentro do número apresentado foram abandonados por fatores relacionados à crise.⁴ Entretanto, a maior parte das interrupções nas obras ocorre por problemas relativos aos respectivos contratos.

Esse tema está presente no debate político brasileiro desde meados da década de 1990, inclusive com a criação de uma Comissão Temporária no Senado Federal⁵ com o objetivo de modernizar e aperfeiçoar questões no setor, e evidenciou, já em 1995, a recorrente paralisação das obras públicas na história do Brasil (BRASIL, 1995). Naquela época, 2.214 obras

4 Estudos da Confederação Nacional da Indústria (CNI) exemplificam tal situação com os casos dos projetos de concessões elaborados com base em projeções futuras extremamente otimistas. Nestes casos, diante da não concretização dessas expectativas futuras, havendo inclusive um cenário de recessão, a finalização do projeto significou grandes perdas para as concessionárias e grave desequilíbrio econômico financeiro do contrato.

5 Comissão Temporária, criada por meio do Requerimento nº 651, de 1995-SF, possuía as seguintes funções principais: i) inventariar as obras inacabadas em todo país; ii) analisar a situação dessas obras; iii) estabelecer uma escala de prioridade para a retomada dessas obras; iv) apontar eventuais ilícitos de irregularidades, v) propor legislação moralizadora na execução de obras públicas; vi) propor a instituição de mecanismos de acompanhamento pelo poder legislativo e vii) contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

já se encontravam estagnadas.⁶ Na mesma linha, com o descarte da crise econômica como principal razão para o frequente abandono das obras de infraestrutura no Brasil, pesquisa divulgada no início de 2018 pela CNI evidencia as principais causas deste problema:

Entre os fatores a explicar esse problema recorrente no Brasil estão a **baixa qualidade da estruturação de projetos**, o excesso de burocracia e a má gestão da execução das obras. Cite-se também a **difícil interação entre os gestores públicos, responsáveis por fazer os projetos virarem realidade e os órgãos de controle**, uma interface cheia de incentivos perversos e resultados nem sempre favoráveis, do ponto de vista do andamento das obras.

O motivo técnico continua sendo, porém, o mais importante, também pela ótica do valor do investimento restante. Quando se foca no investimento em obras paralisadas de infraestrutura, os motivos de paralisação responsáveis por parcelas mais elevadas de recursos são o **técnico e o orçamentário/financeiro**, respectivamente. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIAS, 2018, p. 14, grifos nossos).

A informação converge diretamente com dois relatórios de levantamentos de auditoria do Tribunal de Contas da União, um proveniente de 2006 (BRASIL, 2006b) e outro do ano de 2013 (BRASIL, 2013). Naquele realizado em 2006, houve o enfoque nas obras de valor acima de R\$ 450 mil das instituições que participaram e colaboraram com o evento em conjunto com diversos órgãos, como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e os ministérios da Educação, do Planejamento, da Saúde, da Ciência e Tecnologia, das Cidades, da Integração Nacional, das Comunicações e do Turismo. A partir das informações de 400 obras, o Tribunal de Contas da União avaliou os principais motivos para a paralisação na execução dos projetos. Dentre mais fre-

⁶ Ressalta-se que esse número pode ser menor do que a realidade na época, conforme estabelece o Relatório Final apresentado pela Comissão Temporária: “Por outro lado, sabemos que esse inventário está incompleto, pois existem obras inacabadas que não pudemos registrar em razão de não termos recebido, das autoridades competentes, as respectivas informações” (BRASIL, 1995, p. 7).

quentes encontravam-se problemas no “fluxo orçamentário/financeiro”, “inadimplência do tomador/conveniente”, “rescisão contratual” e, ainda, “problemas com a construtora”.

Já no relatório realizado em 2013, as obras em análise foram aquelas estagnadas no setor aeroportuário e cujos contratos contavam com valor acima de R\$ 1 milhão. Nessa linha, foram encontrados 14 contratos. De acordo com a análise, o fator comum que levou à paralisação desses casos foi a existência de problemas com a empresa contratada, seja por descumprimento contratual ou por atrasos por parte da empreiteira.

Diante desse cenário, verifica-se a existência de um problema sistemático, de interrupção e paralisação das obras por problemas relativos ao cumprimento do contrato. A prevenção de escalada e a resolução desses conflitos, se contarem com a arbitragem, levará, em média, 16 meses, e implicará altos custos econômicos e relacionais dada a natureza adversarial do mecanismo. Já pela via judiciária, o tempo médio de julgamento seria de cinco anos (BRASIL, 2017). Enquanto não houver o resultado desses processos, as obras permanecerão paradas, a implicar atrasos em seus potenciais benefícios futuros e a gerar problemas e custos de manutenção ao longo da paralisação, quando não a total inviabilidade do prosseguimento do projeto.

Os *dispute boards*, ou comitês de solução de conflitos, podem ser bastante proveitosos, trazendo maior agilidade no tratamento de eventuais ou potenciais conflitos e também para a mitigação das decorrências dos eventuais problemas que surjam no transcorrer da obra. Podem ainda contribuir para que as obras respeitem os cronogramas acordados. Diante disso, o tópico a seguir se encarregará de apresentar as principais características desse mecanismo.

3 O PAPEL DOS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NO DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA

Os *dispute resolution board* ou comitês de resolução de disputas são comitês formados por profissionais experientes, imparciais e tecnicamente preparados (geralmente dois engenheiros e um advogado), contratados logo no início do projeto de construção para acompanhar o progresso no canteiro de obra, “encorajando as partes a evitar disputas e assistindo-as na solução daquelas que não puderem ser evitadas, visando à solução definitiva” (VAZ et al., 2014, p. 327).

O comitê pode ser previsto desde a criação do contrato⁷ ou somente ser instituído quando do surgimento de uma questão técnica a ser discutida.⁸ Esses comitês são criados para atender de diferentes formas a necessidade de decisão técnica na execução de contratos complexos. A depender do que for pactuado pelas partes, as decisões tomadas pelos comitês podem se traduzir na forma de *recomendação*, sem vinculação das partes,⁹ ou na forma de *decisão vinculante*, com caráter de obrigatório cumprimento.¹⁰

Apesar de ser um instituto relativamente novo no Brasil, a sua consolidação como mecanismo adequado à execução de contratos complexos teve início ainda nos anos 1970 com a construção do túnel Eisenhower em Colorado, nos Estados Unidos (BUENO; FIGUEIREDO, 2017). Adotado inicialmente com o objetivo de reduzir os sobrepreços das obras de infraestrutura e construção civil, o comitê de resolução de disputas foi sendo expandido geograficamente ao redor do mundo.

De acordo com os dados do *Dispute Resolution Board Foundation*,

7 Quando constituído desde o início do contrato é chamado de *standing dispute board*.

8 Já quando a instituição se dá apenas quando surge um litígio técnico, esses comitês são conhecidos como *ad hoc dispute boards*.

9 Os comitês que não emitem decisões vinculantes às partes são conhecidos como comitês de revisão ou *dispute review board* (DRB).

10 Quando os especialistas membros do comitê proferem decisões que vinculam as partes desde o início, independentemente da insatisfação dos contratantes, os comitês são conhecidos como comitês de adjudicação ou *dispute adjudication board* (DAB).

este instituto já havia, até abril de 2017, sido utilizado em pelo menos 2.813 grandes empreendimentos, totalizando um montante de aproximadamente R\$ 1,05 trilhão (DISPUTE RESOLUTION BOARD FOUNDATION, 2017). Muitas obras de elevado grau de complexidade técnica só puderam ser entregues no tempo previsto graças à atuação do comitê de resolução de disputas, como a construção do Canal do Panamá.

Um dos maiores fatores de impulso desse mecanismo se deu com a introdução pelo Banco Mundial, desde 1995, da obrigatoriedade dos financiamentos cujo valor seja acima de U\$50 milhões de adotarem cláusulas que prevejam o uso dos *dispute boards*. A razão por trás disso está no reconhecimento de que o uso desse instituto traz maior segurança jurídica ao convênio e evita o aumento de riscos pelo surgimento de litígios após a cristalização da relação contratual.

Assim, independentemente do formato que assuma, o *dispute board* já é reconhecido como um método adequado para solução de controvérsias com ampla aplicação para contratos de construção civil e infraestrutura no debate jurídico brasileiro. Objeto de três enunciados – nº 49¹¹, 76¹² e 80¹³ – na “I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios” do Conselho da Justiça Federal (CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL, 2016), o comitê de resolução de disputas não só foi enquadrado como um método de solução de conflitos no § 3º do art. 3º do Novo Código de Processo Civil, como também foi elencado como uma via recomendável para os contratos de construção ou de obras de infraestrutura, uma vez que, ao permitir a imediata solução dos conflitos surgidos no curso da execução dos contratos,

11 “Os Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) são método de solução consensual de conflito, na forma prevista no § 3º do art. 3º do Código de Processo Civil Brasileiro.”

12 “As decisões proferidas por um Comitê de Resolução de Disputas (Dispute Board), quando os contratantes tiverem acordado pela sua adoção obrigatória, vinculam as partes ao seu cumprimento até que o Poder Judiciário ou o juízo arbitral competente emita nova decisão ou a confirmem, caso venham a ser provocados pela parte inconformada.”

13 “A utilização dos Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards), com a inserção da respectiva cláusula contratual, é recomendável para os contratos de construção ou de obras de infraestrutura, como mecanismo voltado para a prevenção de litígios e redução dos custos correlatos, permitindo a imediata resolução de conflitos surgidos no curso da execução dos contratos”

evita o surgimento de litígios e reduz os custos correlatos de execução.

Reforçando esse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Recurso Especial nº 1.569.422/RJ (BRASIL, 2017) reconheceu a compatibilização de decisões vinculantes dos *dispute boards*. Na mesma linha, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) admitiu, em recente decisão no agravo de instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000(SÃO PAULO, 2018b), a manutenção da decisão adotada pelo *dispute boards* nos casos em que o instituto escolhido tiver o formato de emitir decisões vinculantes. A deliberação mostra-se relevante ao gerar segurança jurídica às partes adotantes e, ainda, conferir legitimidade ao comitê de resolução de conflitos, de maneira a garantir sua aplicabilidade e eficácia. Tal posicionamento do judiciário brasileiro parece ser fundamental para que a expansão do uso de mecanismos extrajudiciais como os comitês não seja fragilizada pela possibilidade de revogação judicial e se transforme em mera fase protelatória prévia ao litígio.

Nota-se que, de modo similar, na consolidação da arbitragem no Brasil, o poder judiciário também teve papel essencial no fortalecimento do instituto, seja na apreciação da constitucionalidade da lei pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 1974), seja na robusta proteção à autonomia da vontade e do respeito pela via arbitral pela farta jurisprudência do STJ (BRASIL, 2006a, 2007, 2008, 2012).

Na perspectiva de Ribeiro e Rodrigues (2015, p. 137), de maneira geral, os contratos de construção e de infraestrutura:

Exigem que a execução de seu objeto seja diferida no tempo, isto é, dilatam a implantação do empreendimento em etapas sucessivas. Esse fato, aliado às circunstâncias técnicas que envolvem a execução das obras e serviços – por exemplo, imprevisibilidades geológicas, geotécnicas –, torna mais fácil o surgimento de divergências e controvérsias entre os contratantes, resultando na instauração de disputas que podem impactar na continuação do contrato.

Por isso há grande eficácia nos *dispute boards* quando se trata de contratos dessa natureza. Afinal, o propósito por trás dos comitês de resolução de disputas está na celeridade, na capacidade técnica e, principalmente, no fato de que os profissionais envolvidos foram eleitos pelas partes como capazes e, portanto, legítimos para resolverem os conflitos da forma mais especializada, imparcial e compatível com as complexidades do contrato em análise (RIBEIRO; ALMEIDA, 2013).

Os números apontados pela *Dispute Board Resolution Foundation* indicam a eficiência no uso do instituto. De acordo com a instituição, em até 97% dos casos as decisões e recomendações feitas pelos comitês não são levadas à arbitragem, nem discutidas em disputas judiciais (BUENO; FIGUEIREDO, 2017). Além de sua eficácia, os comitês possuem custos relativamente baixos, que variam entre 0,05% e 0,26% do valor total do contrato, se comparados às despesas com mecanismos tradicionais como a arbitragem e o processo judicial, e ainda mais se contrastados com as perdas resultantes da paralisação das obras (AGUIAR, 2018).

A redução dos custos e a eficiência na resolução de problemas nos contratos de construção e infraestrutura são tão evidentes a ponto de agentes financiadores internacionais¹⁴ exigirem cláusulas contratuais que tenham como previsão o uso de métodos extrajudiciais para a solução de controvérsias durante a execução do contrato, como é o caso do Banco Mundial (WALD, 2005).

¹⁴ “Dentre esses agentes financiadores estão organismos internacionais como a American Society of Civil Engineers (Asce), o Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (Fidic), a Institution of Civil Engineers (ICE), a International Chamber of Commerce (ICC), a DRBF e o Banco Mundial” (RIBEIRO; RODRIGUES, 2015, p. 140).

4 O DESAFIO CULTURAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM APLICAR MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Embora já tenha amplo reconhecimento internacional desde a década de 1990, os comitês de resolução de disputas começam a ser introduzido aos poucos no Brasil. Atualmente, o único documento normativo existente no país sobre esse mecanismo é uma lei municipal de São Paulo que, promulgada em fevereiro de 2018, vem sendo considerada um verdadeiro marco para o uso dos *dispute boards* em contratos brasileiros de infraestrutura (SÃO PAULO, 2018a). Tanto que, na sequência da novidade legislativa na capital paulista, dois projetos de lei federal¹⁵ já tramitam no Congresso e pulverizam o debate construtivo em torno da modernização dos contratos administrativos de infraestrutura pela introdução dos comitês de resolução de disputas na administração pública federal.

No entanto, a barreira da legalidade não é a única a ser enfrentada para que a administração pública possa fazer uso dos *dispute boards* como mecanismo gestor nas obras. Há um desafio muito maior em jogo: a cultura do Direito Administrativo brasileiro em não aceitar métodos alternativos à via judicial para dar respostas a direitos patrimoniais da administração pública (FITCHNER; MONTEIRO, 2017).

Interessante e delicado, tal debate tem sido travado historicamente, notadamente com a introdução do instituto da arbitragem no Direito brasileiro há mais de duas décadas (LEMES, 2007). De início, quando a arbitragem começou a ser apresentada como uma solução aos entraves judiciais que dificultavam o impulso a investimentos no Brasil, houve, até mesmo, a cogitação de total proibição por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC)¹⁶ da utilização da arbitragem nos contratos celebra-

15 Cf. o PL nº 9.883/2018 e o PLS nº 206/2018

16 A PEC 96/1992 possuía o seguinte texto: “Art. 11. O art. 98 passa a vigorar com a seguinte redação: Art.98 [...] §4º Ressalvadas as entidades de direito público, os interessados em resolver seus conflitos de interesse poderão valer-se de juízo arbitral, na forma da lei”.

dos pela administração pública (SCHMIDT, 2018, p. 27). Muito embora essa proposta não tenha sido introduzida no texto constitucional, a ideia de vedação de métodos extrajudiciais para discutir questões envolvendo o Poder Público perdurou por muito tempo.

O próprio Tribunal de Contas¹⁷ já se posicionou de maneira resistente à admissibilidade de utilização da via arbitral no âmbito da administração pública (SCHMIDT, 2018, p. 28). Principalmente quando ainda não havia sido introduzida expressamente a possibilidade da administração se submeter às cláusulas arbitrais¹⁸, o que ocorreu com a recente e exitosa reforma da Lei de Arbitragem de 2015. Por trás desse impedimento estava a crença de que entregar a prestação jurisdicional, por via contratual, a terceiros não integrantes do Poder Judiciário seria dispor da coisa pública (MELLO, 2006), o que poderia ser entendido como vedado supostamente do direito administrativo brasileiro. Essa indisponibilidade se alicerça na busca pela garantia de que os bens públicos sejam utilizados em conformidade com os interesses primários da coletividade.

Não obstante, o interesse público envolvido na contratação arbitral de questões patrimoniais é secundário e, conseqüentemente, disponível (SCHMIDT, 2018, p. 55). Isso porque a adoção de cláusula arbitral tem simples natureza instrumental, deslocando o litígio da seara judicial para a arbitral (LEMES, 2007). Atualmente prevalece, inclusive, o entendimento de que o uso da arbitragem é, além de autorizado, recomendável (PEREIRA; GIOVANINI, 2017). Isso porque a adoção de métodos alternativos, adequados ou apropriados para solucionar litígios privilegia o interesse público (GRAU, 2002, p. 50), especialmente por tornar o processo decisório mais célere e especializado (LOSS; CHACEL, 2017). Nessa linha,

17 Cf. TCU, 2ª T, Acórdão 0584/2003, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, j. em 10.04.2003, DOU de 28.04.2003; e TCU, 2ª T, Acórdão, 0537/2006, Rel. Min. Walton Alencar, j. em 14.03.2006, DOU de 17.03.2006.

18 A introdução expressa da possibilidade da administração pública se submeter à cláusula arbitral ocorreu em 2015 com a reforma da Lei de Arbitragem. Veja o §1º do art. 1º da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96): “Art. 1º [...] § 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

Carlos Alberto Salles (2011) afirma que “a adoção de mecanismos eficientes de solução das controvérsias é tendente a reduzir o custo total dos contratos, pois reduz os riscos contratuais associados às perdas decorrentes de eventual litigância em juízo”.

Se, por um lado, no âmbito da arbitragem essa é uma questão já superada, por outro, os comitês de resolução de conflitos ainda são uma novidade para a administração pública brasileira. Desse modo, os gestores públicos tanto não conhecem suficientemente essa ferramenta como também lidam com o receio de inovar na contratação e serem responsabilizados por isso.

A introdução de novas tecnologias contratuais na administração pública deve, portanto, passar por uma reforma cultural de reconhecimento pelas instituições operacionalizadoras do direito – como o Judiciário – e os órgãos fiscalizadores – a exemplo do Tribunal de Contas. Para tanto, serão apresentadas no próximo tópico algumas vantagens da introdução desse mecanismo aos contratos administrativos.

5 AS VANTAGENS DOS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma das principais vantagens dos comitês de resolução de disputas é evitar que as obras sejam paralisadas em razão de disputas técnicas que surgem entre o contratante e o contratado. Nesse sentido, além de diminuir os litígios judicializados entre concessionário e administração pública, esse método alternativo pode evitar atraso no cronograma do projeto. Além disso, entre outros efeitos, os comitês contribuem para diminuir o impacto sobre o fluxo de caixa, trazer segurança jurídica ao administrado e ao administrador, como também, para facilitar o trabalho fiscalizatório dos agentes responsáveis por auditar a execução de obras públicas.

Consequência disso? O risco operacional diminui e a segurança ao bom sequenciamento das obras aumenta, refletindo diretamente na redução dos preços das obras contratadas.

Desse modo, aqui pretende-se demonstrar como esse método pode ser dotado de utilidade direta aos agentes públicos no desenvolvimento de suas atividades e na promoção do interesse público.

5.1 Para a administração e para o administrador público

O papel do administrador público é primordial para o funcionamento do país e para a satisfação das políticas públicas adotadas pelo Estado, implementando e gerindo-as. Desse modo, torna-se ainda mais importante a criação de um sistema de acompanhamento e fiscalização das ações desses indivíduos, como forma de assegurar que suas ações sigam o interesse público e os princípios que regem a administração pública no Brasil, como a moralidade e a impessoalidade.

Diante dos diversos escândalos envolvendo administradores públicos em razão de supostos descumprimentos desses preceitos, o acompanhamento do cidadão, dos órgãos fiscalizadores e sancionadores aumentou.

Por um lado, como efeito positivo, algumas ações prejudiciais à saúde político-financeira do Estado passaram a ser coibidas. Aumentam-se os riscos e os custos de se adotar posturas ilegítimas, escusas e pessoais: há maior atenção dos organismos fiscalizadores sobre os atos praticados pelos agentes públicos e aumento de probabilidade de possíveis repercussões, diante de qualquer inconsistência entre suas ações e a legislação aplicável. Por outro lado, cria-se um efeito negativo e indesejado de insegurança jurídica. Diante da possibilidade de mudanças interpretativas da legislação e seus limites, seja por transformação do contexto ou até mesmo por perspectivas diferentes que possam ser apresentadas pelos órgãos de controle, aquilo que pode ser entendido como legal pelo administrador

e sua equipe, pode ser entendido como ilegal pelos órgãos fiscalizadores.¹⁹

Nessa seara, o administrador deixa de tomar determinadas decisões como forma de evitar possíveis riscos e exposições. Em razão do mesmo preceito, passa a buscar alternativas para não extrapolar linhas mais seguras da administração pública e a abster-se de atuar de forma inovadora. Ainda, passa a apoiar decisões somente quando houver alguma determinação judicial ou arbitral que não o comprometa por fazer uso de sua discricionariedade.

Contudo, as disputas relativas aos contratos de obras públicas e de infraestrutura não podem depender de decisões judiciais e arbitrais para terem prosseguimento, sob a pena de continuarmos na situação de estagnação de investimento conhecida hoje no Brasil. E existem algumas razões para isso: primeiro, quando submetidas ao juízo, muitas vezes as decisões carecem de fundamento técnico. Do mesmo modo, quando submetidas à arbitragem, altos custos processuais encontram-se envolvidos. Por fim, conforme já exposto acima, ambos os procedimentos levam tempo, o que, em se tratando de obras públicas e de infraestrutura, pode impactar na gestão pública e, ainda, repita-se, gerar custos de manutenção da obra paralisada.

Nesse sentido, o *dispute board* preenche essa necessidade de segurança jurídica ao estabelecer um processo decisório imparcial, eficiente e técnico, gerando ao administrador uma tomada de decisão informada e técnica sobre as eventuais disputas que possam advir do contrato, conforme estabelece a afirmação dos advogados João Paulo Pessoa e Leonardo Toledo, em entrevista concedida ao *Valor Econômico* sobre o instituto: “Um agente público tem muito mais segurança para justificar pagamentos extras, por exemplo, a partir do momento em que existe decisão de uma junta técnica” (BACELO, 2018).

¹⁹ Essa situação tem sido definida pelos meios de comunicação como “apagão das canetas”. O conceito, que se configura. Diante do temor de ser responsabilizado pessoalmente, muitos técnicos deixam de agir. Na prática, significa que os gestores públicos, em vários níveis, têm medo de serem responsabilizados jurídica ou criminalmente por assinarem documentos que liberam, por exemplo, a duplicação de estradas. Cf. CONFLITO..., 2018.

5.2 Para os órgãos de fiscalização

De maneira geral, como aponta a Conselheira do Conselho Nacional de Justiça, Daldice Santana, e Bruno Takahashi (2017), a imagem que se tem dos tribunais de contas é a de um órgão repressivo que, ao fiscalizar a aplicação de recursos financeiros públicos, busca os culpados e aplica as sanções cabíveis com rigidez. Contudo, para Carlos Wellington Almeida (2003), embora as cortes de contas sejam mais conhecidas pelo seu papel sancionador, é importante destacar também sua atividade pedagógica e harmonizadora, ou seja, quando age ativamente recomendando aos gestores a adoção de providências e melhorias nas práticas de gestão.

Na mesma linha, Vera Monteiro e André Rosilho identificaram por meio da jurisprudência dos tribunais de contas que essas cortes possuem preocupação com o aprimoramento da gestão pública no Brasil, seja apontando falhas ou sugerindo mudanças em prol de melhorias nas práticas administrativas (MONTEIRO; ROSILHO, 2017). Desse modo, embora sejam órgãos fiscais, a atividade das cortes de contas é também – na linha das novas mudanças da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), de 4 de setembro de 1942²⁰ – contributivo à gestão pública. Isso porque os tribunais de contas podem oferecer aos gestores públicos sugestões de alternativas úteis à adequação dos seus atos aos limites da legalidade, inclusive pela adequação dos contratos públicos ao modelo dos *dispute boards*. Portanto, as cortes de contas são importantes atores na introdução de mudanças dentro da rígida administração pública brasileira.

A inovação trazida pelos comitês de resolução de disputas aos contratos públicos não é uma via benéfica somente ao administrador e à administração, mas também serve de auxílio à atuação fiscalizatória dos

20 Para melhor entendimento do espírito das mudanças da LINDB, cita-se como exemplo o parágrafo único do seu art. 20: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. “*A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas*” (BRASIL, 1942, grifo nosso).

tribunais de contas e do Ministério Público (ANASTASIA; CARNEIRO, 2018). Inicialmente, porque a tomada de decisão técnica por meio de um comitê independente dificulta a negociação direta entre o poder concedente e o concessionário para fins corruptivos. Segundo porque os membros do comitê, como próprio de sua atividade, emitem pareceres técnicos sobre as questões controversas e isso auxilia no balizamento fiscalizatório. Por fim, a própria atividade constante no canteiro de obras facilita o trabalho de inspeção, já que há uma produção ágil e contínua de documentos que permite uma proximidade das auditorias à execução da obra.

6 CONCLUSÃO

Há certo consenso sobre a necessidade de se reinventar o modo como a administração atua na contratação pública no Brasil. Nota-se um grande *deficit* de infraestrutura ao tempo em que milhares de obras se encontram paradas. Parte desse problema é consequência de discussões técnicas no canteiro de obras que poderiam ser resolvidas entre as partes, mas que, quando escalam e se convertem em conflitos, são judicializadas e, com isso, atrasam a execução da construção.

A eficiência dos contratos públicos passa, portanto, pela introdução de ferramentas contratuais capazes de prevenir e diminuir os litígios discutidos na via judicial ou arbitral. O instituto do comitê de resolução de disputas surge, assim, como uma alternativa para abrandar as dificuldades do investimento infraestrutural brasileiro e, em longo prazo, criar um ambiente de segurança jurídica benéfico tanto para a administração pública quanto para agentes privados interessados em aplicar capital em grandes obras nacionais.

O potencial contributivo que os *dispute boards* têm, como ferramenta contratual, para a administração pública é extenso e há muito es-

paço a ser explorado. Enquanto por um lado já é possível indicar cenários benéficos do uso desse mecanismo para a execução de grandes obras de infraestrutura, por outro, ainda falta um longo caminho para que esse mecanismo seja contemplado pela administração. Isso decorre tanto pelo aguardo de um arcabouço normativo que satisfaça o princípio da legalidade, quanto pela ainda presente cultura de adversidade aos modelos extrajudiciais de resolução de conflitos nos contratos públicos.

Assim, torna-se primordial que instituições pilares da administração pública, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, adotem posturas vanguardistas, porém responsáveis, para debate e introdução de mecanismos como os comitês de resolução de disputas nos contratos públicos brasileiros.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, G. A. T. Dispute Board como solução de controvérsias. **JOTA**, São Paulo, 27 abr. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/afUv7E>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

ALMEIDA, C. W. L. Controle externo e técnicas de mediação: a busca de soluções com foco no interesse público. **Revista do TCU**, Brasília, n. 98, p. 47, out.-dez., 2003.

ANASTASIA, A.; CARNEIRO, C. M. “Dispute Boards” para desenvolver o Brasil”. **Estadão**, São Paulo, 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/Zzwe4P>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BACELO, J. Tribunal paulista mantém decisão extrajudicial desfavorável ao Metrô. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/vwRpvh>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 9 set. 1942. Disponível em: <<https://bit.ly/2JN4Ss2>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, AI 52181/GB, Relator: Ministro Olavo Bilac Pinto, j. Em: 14 nov. 1973. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 15 fev. 1974.

_____. **Comissão temporária das obras inacabadas**: relatório final. Brasília: Senado Federal, 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/xXaFeh>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

_____. Primeira Seção, AGRG no MS 11.308/DF, Relator: Ministro Luiz Fux, j. Em 28 jun. 2006. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 14 ago. 2006a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento de Auditoria (TC 012.667/2006-4)**. Brasília: TCU, 2006b.

_____. 2ª T., RESP 606.345/RS, Relator: Ministro João Otávio Noronha, j. Em 17 maio 2007. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 8 jun. 2007.

_____. Primeira Seção, MS 11.308/DF, Relator: Ministro Luiz Fux, j. Em 9 abr. 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 19 maio 2008.

_____. 3ª T., RESP 904.813/PR, Relator: Ministra Nancy Andrighi, j. Em 20 out. 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 fev. 2012.

_____. **Relatório de Levantamento de Auditoria: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – Secob**. Edificação. (TC 016.052/2013-7). Brasília: TCU, 2013.

_____. REsp 1569422/RJ, Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 26 abr. 2016, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 20 maio 2016.

_____. **Justiça em Números 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. BUENO, J.; FIGUEIREDO, A. Os Dispute Boards em contratos de construção e grande projetos de infraestrutura. *Cadernos FGV projetos*, [S.l.], ano 12, n. 30, p. 88-97, abr.-maio 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/86Bamy>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Grandes obras paradas**: como enfrentar o problema? Brasília: CNI, 2018. (Propostas da indústria eleições 2018; v. 25).

CONFLITO entre órgãos é entrave para investir, analisam especialistas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 ago. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/uMa869>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL. **I jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios”** – 22 e 23 de agosto de 2016. Brasília, CJF, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HeJJGf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

DISPUTE RESOLUTION BOARD FOUNDATION. Dispute Board Project Database, 2017.

SEPPALA, C. The new FIDIC provision for a Dispute Adjudication Board. **The International Construction Law Review**, Paris, v. 14, part 4, [s.p.], 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/pRmkar>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

FITCHNER, J. A.; MONTEIRO, A. L. 20 anos da Lei de Arbitragem: pas-

sado, presente e futuro. **Caderno FGV projetos**, [S.l.], ano 12, n. 30, 2017.

GRAU, E. R. Arbitragem e contrato administrativo. **Revista da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 50, jul.-dez. 2002.

INFRA 2038. **Quanto precisamos investir até 2038?** Consulta Pública 01 – janeiro de 2018. São Paulo: Infra 2038, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/QBdU8c>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

LEMES, S. F. **Arbitragem na administração pública**: fundamentos jurídicos e eficiência econômica. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

LOSS, J.; CHACEL, J. A gestão extrajudicial de disputas e o tempo. **Cadernos FGV projetos**, [S.l.], ano 12, n. 30, P. 30-37, 2017.

MELLO, C. A. B. As parcerias Público-Privadas (PPPs). **Migalhas**, [S.l.], 12 jan. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/46Tbts>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. **Agências reguladoras e o controle da regulação pelo Tribunal de Contas da União**: Direito da Infraestrutura: v. 2. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, A. L. P.; GIOVANINI, A. E. P. P. Arbitragem na administração pública brasileira e a indisponibilidade do interesse público. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1146-1161, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/4K4f9j>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

RIBEIRO, M. C. P.; ALMEIDA, C. S. Análise crítica das cláusulas Dispute Board: eficiência e casos práticos. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, 2013.

RIBEIRO, A. P.; RODRIGUES, I. C. Os dispute boards no direito brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 128-159. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/o5HWzW>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

SALLES, C. A. **Arbitragem em contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

SANTANA, D.; TAKAHASHI, B. O papel do Tribunal de Contas da União na institucionalização dos meios consensuais e a responsabilização pessoal do advogado público. **Caderno FGV projetos**, [S.l.], ano 12, v. 30, 2017.

SÃO PAULO. Câmara Legislativa Municipal de São Paulo. Lei nº 16.873, de 22 de fevereiro de 2018. Reconhece e regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela Prefeitura de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 23 fev. 2018a.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2096127-39.2018.8.26.0000. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: Torres de Carvalho. **Diário de Justiça do Estado de São Paulo**, 24 maio 2018b.

SCHMIDT, G. R. **Arbitragem na administração pública**. Curitiba: Juruá, 2018.

VAZ, G. J. et al. Os Dispute Boards como método alternativo de resolução de disputas na indústria da construção. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 11, n. 40, p. 325-333, abr.-jun. 2014.

WALD, A. A arbitragem contratual e os dispute boards. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 18-19, 2005.

Controle das contratações públicas em tempo de escassez

Control of public contracts in scarcity time

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho¹

RESUMO

Este artigo analisou o controle realizado pelo Tribunal de Contas sobre as licitações e contratos. A questão central que guiou a pesquisa foi entender como a Corte de Contas deve realizar o controle das contratações públicas no Estado contemporâneo, em que uma das tônicas é a escassez e a contenção dos gastos públicos. Neste contexto, o trabalho discorreu sobre: i) temas relativos aos atuais desafios do Estado; ii) alguns prismas em que se pode situar a escassez, correlacionando-os com as escolhas fundamentais da sociedade; iii) dimensão jurídica do princípio da eficiência; e iv) o modo como o controle externo pode contribuir com a boa governança das licitações e contratos. Em conclusão defendeu-se que, em tempos de escassez, o Estado deve ser convocado a realizar o máximo com mínimo de recursos disponíveis e os Tribunais de Contas devem auxiliar nisso, combatendo o desperdício de recursos públicos e os desvios.

Palavras-Chave: Estado. Escassez. Eficiência. Controle. Contratos Públicos.

ABSTRACT

This paper analyzed the control carried out by the Court of Auditors on bids and contracts. The central question that guided the research was to

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Professora de Direito Administrativo. E-mail: morgana@tce.ba.gov.br

understand how the Court of Auditors should carry out the control of public procurement in the contemporary State, where one of the tonic is the scarcity and containment of public expenditures. In this context, the work covered: i) themes related to the current challenges of the State; ii) some prisms in which the scarcity can be located, correlating them with the fundamental choices of society; (iii) the legal dimension of the efficiency principle; and iv) how external control can contribute to the good governance of bids and contracts. In conclusion, it was argued that, in times of scarcity, the state should be called upon to make maximum with minimum resources available and the Audit Courts should assist in this by combating waste of public resources and deviations.

Keywords: State. Scarcity. Efficiency. Control. Public Contracts.

Recebido: 02-11-2018

Aprovado: 14-12-2018

1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio insere-se na linha de pesquisa “Governança nas licitações e contratos” e se concentra em sugerir pistas acerca dos parâmetros de controle das contratações públicas, o que poderá servir para fixar os limites da atuação do Estado de Direito em tempos de escassez na elaboração de políticas públicas.

Trata-se de trabalho teórico, cuja abordagem é ancorada na doutrina especialmente jurídica, mas construída, também, sob uma perspectiva prática em que se defende a busca da eficiência na gestão pública em tempo de escassez de recursos, especialmente por meio das licitações e contratos, o que deve ser objeto de controle pelos Tribunais de Contas.

As licitações e contratos ocupam área sensível na aplicação dos recursos públicos, razão pela qual os controles incidentes sobre ela devem

ser objeto de constante reflexão e aperfeiçoamento em nome, inclusive, da efetivação e da eficiência de políticas públicas.

Dessa forma, o objetivo desse ensaio é estudar o controle realizado pelos Tribunais de Contas sobre as licitações e contratos, dentro da perspectiva do Estado da escassez e a fim de realizar o princípio da eficiência na administração pública.

A metodologia científica utilizada para elaboração desse trabalho foi a pesquisa bibliográfica. Assim, o trabalho consistiu na coleta de informações a partir de textos, livros, artigos e demais materiais de caráter científico que foram usados no texto sob forma de citações, servindo de embasamento teórico para o desenvolvimento do assunto pesquisado.

Foram utilizados autores nacionais e estrangeiros como referenciais teóricos, a exemplo de: Gustavo Amaral, Jacques Chevallier, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, Fernanda Paula Oliveira, Ana Paula Barcelos, Lucas da Rocha Furtado, Paulo Nogueira da Costa, Fernando Vernalha, Jorge Ulisses Jacoby, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Paulo Modesto, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, Fernanda Marinela, Irene Nohara, dentre outros, todos citados em referências.

O objetivo dessa pesquisa é produzir um conhecimento que possa ser efetivamente aplicado na vida real, ajudando a aperfeiçoar o controle externo realizado no Brasil pelos Tribunais de Contas sobre as contratações públicas.

2 ATUAIS DESAFIOS DO ESTADO PÓS-MODERNO

Mesmo considerando o contexto de crise econômica que atualmente passa a economia mundial, cuja globalização tem papel significativo, ainda hoje é possível verificar o funcionamento eficaz de Estados sociais em países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia). Igual não ocorre,

por exemplo, nos Estados Unidos e Inglaterra, cuja visão neoliberal tem predominado, sob a defesa de um modelo de Estado que deve intervir minimamente na economia, sendo, apenas, um regulador das questões econômicas e sociais, deixando ao terceiro setor o papel assistencialista. Tal visão tem fomentado em outros países (a exemplo do Brasil) grande discussão, jurídica inclusive, sobre a necessidade de renovação do Estado social.

Nas palavras de Jean-Claude Juncker² (apud SILVA, 2016, p. 14), “A renovação do Estado social significa uma evolução política e econômica do Estado de *Wohlfahrt für alle* (previdência para todos) para o Estado de *Wohlstand für alle* (prosperidade para todos para citar o famoso lema da Economia Social de Mercado de Ludwig Erhards”. Para ele, um elemento concreto de renovação do Estado social “pode ser o que o economista político belga Philippe Van Parijs chama rendimento básico, de modo a evitar uma tragédia social”. Porém, é preciso buscar consenso quanto à proteção social, ultrapassando os conflitos entre Estados e mercados, trabalho e capital, coletivismo e individualismo, trabalhadores e empresários, pois o mais importante, para Juncker (apud SILVA, 2016, p. 15): “já não é o Estado ou a economia: é o ser humano! E ainda todas as comunidades humanas: casais, famílias com filhos, amigos, comunidades locais, regiões, nações e até mesmo a humanidade como comunidade última de um conjunto de comunidades”.

Conforme se extrai da leitura de Jacques Chevallier, o Estado, na atualidade, luta contra os ataques a si próprio, decorrentes do neocapitalismo/neoliberalismo, da globalização econômica, da verticalização da economia que gera o impacto negativo nas fontes de custeio, e de outros fatores que limitam os investimentos como a crise econômica e a escassez de recursos. Além disso, o Estado precisa superar a crise de legitimidade democrática. Eis o primeiro desafio vislumbrado.

Como um segundo desafio, o Estado precisa cumprir as promessas

² Jean-Claude JUNCKER é um político luxemburguês, foi primeiro-ministro do Luxemburgo, de 20 de janeiro de 1995 até dezembro de 2013, em um governo de grande longevidade.

da pós-modernidade (precisa ser eficiente para dar as prestações à sociedade com cada vez menos recursos); e promover o desenvolvimento da sociedade garantindo a sustentabilidade (econômica, ambiental e social) e (re)distribuindo riquezas e oportunidades para combater as desigualdades e a pobreza (CHEVALLIER, 2009).

Portanto, resistir à retomada do liberalismo e da ideia de Leviatã são missões vitais do Estado contemporâneo. Para ter êxito nessas missões, é preciso atenuar as distâncias entre Estado e sociedade (MEDAUAR, 2015, p. 46). Estado e sociedade devem se aproximar cada vez mais e firmar inter-relações e parcerias, do que são exemplos as parcerias público-privadas no âmbito das obras de infraestrutura e de serviços³ e a cooperação cada vez mais estreita entre as organizações do terceiro setor e a administração pública⁴ (na educação, assistência social e saúde), tudo isso em busca de uma satisfação dinâmica, eficaz e eficiente do interesse público (OLIVEIRA; DIAS, 2016, p. 35).

Por essa razão não é crível que a sociedade prescindirá algum dia do Estado. Talvez, em algum futuro, o Estado – como realidade social e política – possa ser superado por outra forma de estruturação da sociedade e do interesse coletivo, mas a verdade é que a História já mostrou que tanto o projeto capitalista (superação do Estado pelo mercado), quanto o comunista (superação do Estado pela coletividade) não conseguiram provar a desnecessidade do Estado; ao revés, as estruturas estatais ficaram cada vez maiores e mais poderosas em ambas as realidades.

A História também já mostrou que o mercado não é capaz de garantir condições mínimas de igualdade tanto moral quanto material, ou de resolver o problema do mínimo social ou das parcelas distributivas

3 Cf. FARIAS, 2008; FILHO; SCHWIND, 2015; MARTINS, 2015; SUNDFELD, 2005; ZYMLER; ALMEIDA, 2005.

4 Para maior compreensão do alcance dessa relação com as instituições particulares de solidariedade social, Cf. MARTINS, 2009.

(RAWLS, 1997).⁵

E não é só. A proliferação de interesses coletivos e difusos, cuja característica é exatamente não possuírem ou possibilitarem uma apropriação ou tutela individual, ampla, ou melhor, clama pela titularidade de um ente que atue em nome da sociedade. Neste sentido, é difícil imaginar a defesa, por exemplo, do meio ambiente sem a tutela atuante do Poder Público.

Assim, deve ser imperativo que o Estado se transforme, se refunde. E essa refundação requer não o retorno das ideias liberais, mas, sim, a criação de um novo modelo de políticas públicas que garanta a redescoberta da igualdade como condição de justiça (KUNTZ, 2002),⁶ que seja adequado à capacidade limitada de recursos e aos padrões de sustentabilidade, e que reafirme os valores essencialmente democráticos.

Além disso, é preciso criar critérios seguros de controle dessas políticas, a fim de garantir a eficiência e evitar o desvio de recursos públicos, o desperdício e a corrupção.

Como um terceiro desafio posto ao Estado, aponta-se a discussão sobre o orçamento, que deve estabelecer diretrizes políticas compatíveis com as prioridades constitucionais. Com efeito, as discussões sobre o orçamento são importantes no Estado atual e impõem a necessidade do Legislativo dialogar com o Executivo sobre as alocações orçamentárias. Além disso, a sociedade também deve participar dessas discussões, seja para conhecer quais as prioridades eleitas, seja para opinar sobre quanto está disposta a pagar para garantir determinadas condições mínimas para cada indivíduo.

Por fim, para completar o elenco dos atuais desafios do Estado pós-moderno, cita-se como um quarto desafio a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de governança dos gastos públicos, fator determinante para controle da alocação dos recursos e da concretização dos direitos sociais em tempos de escassez.

5 Na obra citada, o autor faz alguns comentários sobre os sistemas econômicos e sobre o papel dos mercados e tenta mostrar que a análise das parcelas distributivas pode explicar o lugar dos preceitos da Justiça ditados pelo senso comum.

6 O título do artigo de Rolf Kuntz (2002) foi utilizado como expressão neste texto.

3 A ESCASSEZ COMO UMA DAS TÔNICAS DA CONTEMPORANEIDADE

A ideia de escassez em sentido genérico é o oposto da abundância ou fartura. Significa a falta de um bem ou um serviço em relação à sua procura. É escasso tudo aquilo que não existe para satisfazer as demandas de todos, sejam elas básicas, econômicas ou mesmo psicológicas.

Gustavo Amaral classifica a escassez como natural (severa e suave), quase-natural e artificial. A escassez natural severa aparece quando não há nada que alguém possa fazer para aumentar a oferta (exemplo a escassez de sol em determinados períodos e em partes do planeta). A escassez natural suave ocorre quando não há nada que se possa fazer para aumentar a oferta a ponto de atender a todos. As reservas de petróleo e a disponibilização de órgãos para transplante são exemplos (há oferta, mas não para todos os que desejam/precisam).

A escassez quase-natural ocorre quando a oferta pode ser aumentada, talvez a ponto da satisfação, apenas por condutas não coativas (espontâneas) dos cidadãos. O interesse de pais para adoção e de homens para doação de esperma para inseminação artificial são exemplos.

A escassez artificial surge nas hipóteses em que o governo pode, se assim decidir, tornar o bem acessível a todos, a ponto da satisfação. A oferta de vagas suficientes em creches é exemplo (Cf. AMARAL, 2013, p. 87-88).

Com efeito, a escassez nas sociedades complexas, afora estar associada à falta de recursos econômicos e financeiros, está delimitada pelas expectativas individuais e coletivas, locais e gerais da comunidade, afinal também existe a escassez de produção cultural e artística, de atividades de desporto, de liberdade de expressão, de informação qualificada e isenta, de leitos, de aparelhos médicos avançados, de profissionais de saúde habilitados, de liberdade religiosa, de igualdade material, inclusive de oportunidades etc.; caso seja considerado que tais expectativas são reconhecidas

como direitos sociais relevantes.

Logo, se para determinada sociedade ou grupo a escassez é, aparentemente, apenas de comida, para outros pode ser de políticas públicas capazes de viabilizar a igualdade substantiva do acesso à educação, superando obstáculos de gênero, raça, classe social ou situação econômica.

Num outro giro, o problema da escassez de recursos naturais não diz respeito apenas à inexistência de recursos renováveis na natureza em quantidade de reposição igual ou superior àquelas utilizadas pela humanidade pelos padrões atuais de consumo, mas também à necessidade de repensar e reconstruir outro modelo de produção e consumo ecologicamente sustentável, pois, se a sociedade prosseguir com o padrão atual de consumo, em breve haverá escassez de produtos recicláveis ou de espaço para o descarte, como alertado no documento intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*) do Relatório Brundtland, publicado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1987.

Esse relatório faz parte de uma série de iniciativas anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. O Relatório aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável (expressão popularizada por meio desse documento) e os padrões de produção e consumo vigentes.

Nesta seara, o direito ambiental intervém firmando conceitos como o de “responsabilidade intergeracional” que visa regular ou restringir o acesso a bens, no sentido de ser estabelecido não só um limite mínimo de bem-estar para a sociedade, mas também um limite máximo para a utilização dos recursos naturais, de modo que os mesmos sejam preservados para as próximas gerações.

Afinal, como defendido no Relatório Brundtland, o desenvolvi-

mento sustentável deve ser aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Assim, o alcance do conceito de escassez e de seu tratamento pelo Direito, pressupõe um mínimo de consenso acerca do que é necessário para o presente e para o futuro, pois a responsabilidade intergeracional não é uma variável facultativa ou descartável, ao contrário, constitui mais um componente nas complexas fórmulas de extração das normas individuais que afetam o patrimônio jurídico dos sujeitos de direito.

4 OS DILEMAS DA SOCIEDADE ATUAL E A GESTÃO DA ESCASSEZ

Dentre os dilemas da sociedade atual que ameaçam o futuro harmônico da humanidade, já que corroem os alicerces do Direito, cabe destacar a disputa entre individualistas e coletivistas. É fato que as perspectivas individuais e coletivas representam uma escolha difícil para a sociedade contemporânea e, por via de consequência, para o Direito.

A sedução da ótica individualista com sua promessa de liberdade (poder escolher todos os desejos, todas as possibilidades, todas as opções etc.) não consegue esconder que toda e qualquer liberdade de escolha somente pode existir em comunidade (inclusive a liberdade de escolher a vida). Por outro lado, o homem isolado – mera abstração utilizada para argumentos de retórica, porque despojado das relações intersubjetivas e, portanto, de direitos e deveres – inexistiria juridicamente. Afinal, o Direito só floresce no cotejo de relações intersubjetivas entre humanos e esta condição pressupõe a vida em sociedade.

Já a concepção essencialmente coletivista, com seus acenos utópicos de harmonia plena, não é capaz de superar a realidade de que toda

transformação somente ocorre pela mão do homem, ainda que, muito rara e esporadicamente, o homem aja sozinho. Dessa forma, ignorar o indivíduo em suas dimensões é desconhecer a história da humanidade e ser condenado a repeti-la – outro caminho sem saída para o Direito.

O problema é que a vida do gênero humano gira, perpetuamente, em torno de dois valores: indivíduo e coletividade, como descreve Marcus Acquaviva (2000), que defende que o equilíbrio entre eles ainda não foi alcançado: ora predomina um, ora outro. E esse predomínio reflete na feição do Estado, pois, na prática, se aplicam os conceitos de individual e de coletivo como opostos que se hostilizam, como se a liberdade excluísse a igualdade ou ampliasse a desigualdade e, ainda, como se não pudessem coexistir.

Por este aspecto, a concepção individualista excessiva ensejaria a eliminação dos mais fracos pelos mais fortes, acentuaria as desigualdades naturais ou artificiais e, conseqüentemente, as desigualdades sociais e a concepção coletivista exacerbada chegariam a extremos de supressão de individualidades. Assim, é possível concluir neste artigo que ambos os caminhos não revelam saídas para que o Direito possa cumprir sua missão na sociedade.

Como demonstrado, individualismo e coletivismo isoladamente acarretariam males para a vida em sociedade, não constituindo alternativas válidas e eficazes para a construção do significado jurídico, razão pela qual devem coexistir para sopesarem-se/limitarem-se em prol da realização do bem comum.⁷ Afinal, ninguém existe por si próprio, como tampouco através de si mesmo, pelo contrário, cada um vive através dos outros e, ao mesmo tempo, pelos outros.

A vida humana gira em torno do individual e do todo e a natureza tem como finalidade a existência da humanidade (as realizações do in-

7 Cada sociedade, em diferentes épocas, adota uma tábua de valores para os bens e a altera conforme novas circunstâncias/necessidades (a exemplo do valor dado, historicamente, aos bens: conchas do mar, sal, especiarias, açúcar, café, ouro, petróleo, tecnologia da informação, velocidade de comunicação...), no entanto, quando se trata de bem comum embora não se possa atemporal e universalmente exemplificar o que seja, para toda sociedade e a qualquer tempo significará os interesses de todos convergindo para um mesmo ponto.

divíduo e da coletividade). “Toda a nossa cultura, toda a nossa história repousa na valorização da existência humana individual para os fins da coletividade. Não há vida humana que exista meramente para si” (JHERING, 2002, p. 35) e, como denuncia o título da obra de Jhering (2002), não há como dissociar esta dimensão da compreensão do Direito, por sua vinculação à sua finalidade, mais relevante critério para buscar o sentido e o significado de sua essência.

O que se quer demonstrar com esta breve análise é que a gestão da escassez é relevante e de responsabilidade de todos, inclusive do Estado, mas não só dele. É uma questão a ser enfrentada pelo Direito com toda a legitimação que puder alcançar por meio do diálogo entre os atores. No entanto, na divergência entre critérios individuais ou coletivos, a gestão da escassez se torna ainda mais visível, a exemplo da definição e aplicação de políticas públicas em que é preciso fazer opções que, diuturnamente, enfrentam escolhas entre visões individualistas e coletivistas que no enquadramento do público não podem ser dissociadas, sendo um grande desafio para o Estado solucionar, afinal, não há liberdade pessoal sem segurança pública e não há bem-estar individual sem justiça social.

Por outro lado, é indiscutível que a concretização de direitos está associada à disponibilidade de recursos financeiros que, ao revés das necessidades e vontades humanas, são limitados. Assim, a escassez relativa – inexistência de recursos públicos para atender a todos e a todas as demandas – constitui limite fático à efetivação de qualquer direito, independentemente da classificação, seja negativo ou positivo,⁸ mas especialmente dos direitos sociais, os quais implicam maiores custos prestacionais na implementação de políticas públicas.⁹

Neste contexto, apropriado é o comentário de Ana Paula Barcellos (2008, p. 271) quando sustenta que não se pode ignorar a contingência

8 Apesar de se reconhecer que há doutrina que entende que a escassez de recursos é inerente apenas às prestações positivas do Estado, a exemplo de Gustavo Amaral (2001, p. 180).

9 Corroboram com esta linha de raciocínio: BREUS (2007, p. 231) e SARLET (2007, p.

da limitação de recursos, “sob pena de divorciar o discurso jurídico da prática, de tal forma que o jurista pode até prosseguir confiante por quilômetros de distância, mas quando olhar para trás e para os lados perceberá que está sozinho”.

Por esta razão, para evitar o risco apontado pela autora citada – de o jurista dissociar-se da vida real, vagando sozinho no mundo da fantasia – é que a escassez de recursos públicos precisa ser enfrentada como realidade (ASSIS, 2007),¹⁰ não como escudo ou justificção para não realização de direitos ou para a não implementação de políticas públicas, mas como elemento que deve ensejar maior planejamento e racionalização nas escolhas alocativas e na eleição de prioridades, harmoniosas com os direitos amparados na Constituição, ou seja, buscando os caminhos juridicamente sustentáveis para que a solução seja construída em conformidade com o Direito, suas normas e princípios.

Para exercício de suas funções, o Estado não poucas vezes precisa impor restrições à iniciativa privada/indivíduos, por exemplo quando uma fábrica que causa poluição é obrigada a minorar o mal causado ou encerrar suas atividades; quando por conta de risco de epidemia ou para controlar a proliferação de doenças o Estado impõe a vacinação obrigatória; ou quando surgem restrições à fruição irrestrita do direito de propriedade, em nome da função social. Isso ocorre porque o Estado precisa garantir os interesses individuais e ao mesmo tempo atender os interesses coletivos, conciliando a autonomia privada com as exigências de solidariedade e humanismo em prol de realizar a justiça social.

A gestão da escassez, portanto, não trata apenas da produção ou distribuição de recursos, mas também das escolhas fundamentais da sociedade. Há escassez quando: a) os recursos (em si) não podem atender à demanda (escassez natural na classificação de Gustavo Amaral); b) não há disponibilidade financeira suficiente; e c) é preciso optar entre demandas. Nas duas

¹⁰ Este autor, na obra indicada, descreve o *princípio da realidade*, segundo o qual não se pode pretender o impossível na execução, sendo os recursos orçamentários escassos.

últimas hipóteses mencionadas, o Poder Público deve atuar enfrentando a escassez com maior planejamento e racionalização das escolhas.

Mas não é só.

É preciso compreender constantemente as prioridades porque elas têm de estar atreladas à necessidade de cada momento e essas necessidades são dinâmicas e muitas vezes imprevisíveis, a exemplo do aumento da microcefalia em razão dos efeitos do Zika Vírus ou o aumento da necessidade de compra de colchonetes, ou de água mineral ou comida para desabrigados vítimas de desastres naturais (enchentes, furacões, inundações, desabamentos, tsunamis etc.).

De outro lado, é preciso que o Poder Público atue de forma a estabelecer harmonia entre objetivos e métodos racionais das escolhas, dirimindo aparentes conflitos entre: a) sustentabilidade X desenvolvimento econômico; b) economia X qualidade; c) investimento público X investimento privado.

E vale ressaltar que a atuação do Estado não deve perder de vista que em tempo de escassez de recursos a prioridade é garantir a melhor utilidade social de cada unidade monetária pública gasta. Pelo que se justifica, neste ponto da construção do texto, tratar da dimensão jurídica do princípio da eficiência.

5 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde o século passado, ante os questionamentos da manutenção do Estado social, tendo em vista: crescimento das tendências de liberalização da economia, privatização do setor público, protagonismo do mercado e tentativa de diminuir o tamanho do Estado e, sobretudo, com o quadro de escassez de recursos disponíveis – inclusive com medidas significativas de austeridade financeira como leis de teto de gastos públicos e decretos

de contingenciamentos – (OLIVEIRA; DIAS, 2016), o Estado passou a dar maior atenção à ideia de *value for money*, que convoca os critérios de economia, eficiência e eficácia e que, por sua vez, concretizam o princípio da racionalidade das despesas (COSTA, 2014).

A exigência de racionalização das despesas se impõe como verdadeiro desafio para o Estado contemporâneo, que precisará guiar as escolhas de onde e como gastar, analisando os custos e os respectivos benefícios dos gastos efetivados, em nome do dever da boa gestão financeira.¹¹ Esse dever passou a incluir, também, aspectos de otimização, celeridade e simplificação de procedimentos em prol de realizar gastos de acordo com padrões de eficiência.

Essa tendência de enfatizar a análise de custo-benefício na gestão financeira, deflagrada inicialmente no modelo gerencial de Estado entre as décadas de 1980 e 1990 nos Estados Unidos, com a gestão do Presidente Regan, e no Reino Unido, com a Primeira Ministra Margaret Thatcher, espalhou-se por muitos países europeus e sul-americanos, designadamente Portugal e Brasil, inclusive em nível constitucional, com o princípio da eficiência, implícito ou explícito.

Em Portugal, a Constituição não traz expressamente no art. 266º, nº 1 a eficiência como princípio fundamental da administração pública; porém, há uma referência implícita ao princípio no art. 81º, quando inclui entre os deveres do Estado assegurar a plena utilização das forças produtivas designadamente zelando pela eficiência do setor público. E, de outro lado, pode se interpretar de maneira sistêmica que uma conduta administrativa ineficiente viola a opção lusitana de Estado, consagrada no art. 2º da Constituição Portuguesa. Logo, inadmissível no Estado democrático de direito, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização político-democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de

11 No quadro da governança europeia, a boa gestão financeira é designada como princípio e está consagrada no art. 27º do Regulamento Financeiro (CE, Euratom) nº 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002.

poderes e que visa a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa, a gestão financeira ineficiente, posto que contrário à proteção dos direitos e interesses legalmente dos cidadãos.

Fernanda Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, em obra intitulada *Noções fundamentais de direito administrativo* (2016), complementam a perspectiva da eficiência no ordenamento jurídico português, salientando a introdução no novo Código de Processo Administrativo (artigo 5º) do princípio da boa administração, segundo o qual a administração deve pautar-se por critérios de eficiência, senão vejamos:

A eficiência tem precisamente a ver com a relação entre os custos de uma determinada ação (os meios ou recursos utilizados) e o fim perseguido (o benefício esperado com a ação), procurando alcançar-se o máximo benefício com a menor quantidade possível de meios empregues. [...] Nestes termos, deve entender-se que o princípio da eficiência faz hoje parte do “bloco de juridicidade” que constitui o princípio da juridicidade, que exprime de uma forma mais geral a submissão da Administração à lei e ao Direito, não podendo o direito administrativo renunciar ao critério da eficiência. (OLIVEIRA; DIAS, 2016, p. 33)

Complementando essa ideia, Paulo Nogueira da Costa, em seu livro *O Tribunal de Contas e a boa governança* (2014, p. 296) pontua que: “a problemática da eficiência não pode ser compreendida de forma isolada; ela tem de ser perspectivada à luz da unidade constitucional”. Para ele, o princípio da eficiência indica que a atuação do Estado deve resultar no máximo de utilidade social, a qual se pode traduzir, designadamente, na otimização da garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como da igualdade material e da justiça. Porém, cabe a ressalva de que essa otimização deve ser conseguida com o menor custo social possível.

No Brasil, a eficiência foi positivada a partir da Emenda Constitucional nº 19/98 como princípio constitucional ao lado dos outros princípios

norteadores da ação da administração pública, enunciados no art. 37, *caput*, da CF. Isso quer dizer que o conteúdo jurídico da eficiência é de um valor prezado pelo Direito administrativo (VERNALHA, 2013, p. 227). Com isso, o compromisso do Estado brasileiro com a eficiência passou a ser exigência constitucional, o que não significa que antes da posituação não o fosse.

Com efeito, a eficiência já era tida como valor do ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto-Lei nº 200/67, que a consagrava como dever funcional dos agentes públicos e obrigação de controle dos resultados da ação administrativa (artigos. 13 e 25, V). Afóra isso, como destacado por Jorge Ulisses Jacoby (2012), antes da consagração em nível constitucional do princípio da eficiência, já havia no Brasil outras leis apontando para o dever de eficiência, a exemplo da Lei 8.078/1990 (código de defesa do consumidor) e Lei 8.987/1995 (lei de concessões e permissões de serviços públicos), quando fixavam que os serviços públicos devem ser contínuos, adequados, atuais, eficientes e seguros.

Assim, é possível definir eficiência¹² como aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou o menor dispêndio de esforços. Eficiência liga-se à ideia de ação, de produção de resultados da melhor forma possível (mais rapidamente, mais economicamente e de forma mais assertiva). Traduzindo para a seara da administração pública, significa que o administrador público, além de pautar sua conduta de escolhas de prioridades nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, terá de demonstrar que produziu resultados que satisfaçam as demandas dos administrados de maneira célere, econômica e precisa.

Paulo Modesto conceitua o princípio da eficiência como a “exigência jurídica imposta à administração pública e àqueles que lhes fazem as vezes, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das fi-

12 Eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade no Direito administrativo. A eficiência está relacionada exatamente ao modo pelo qual se adota determinada decisão administrativa, diz respeito à conduta dos agentes; eficácia tem relação com os meios e instrumentos utilizados pelos agentes; e efetividade liga-se aos resultados obtidos com a decisão administrativa.

nalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público” (MODESTO, 2001, p. 45). Lucas da Rocha Furtado (2007, p. 112) afirma que “a eficiência requer que a atuação administrativa procure a melhor relação custo/benefício”. Fernanda Marinela (2005, p. 41) entende que “a eficiência requer a procura de produtividade e economicidade e que esses devem ser balizas para o emprego de recursos públicos”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 83) pondera que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente o da legalidade, sob pena de causar sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

De fato, em nome da eficiência, a legalidade não deve ser sacrificada, como defendido por Eduardo Azeredo Rodrigues (2012). A legalidade deve ser resguardada, ela é a baliza e limite para aplicação do princípio da eficiência. Ambos os princípios devem conciliar-se, buscando atuação com eficiência sem desbordar da legalidade que, para a administração pública, significa fazer o que a lei permitir, não sendo admitida a noção de que os fins justificam os meios, ou a justificativa de que a atuação administrativa pode ser contrária à lei, desde que seja eficiente.

Nesta perspectiva, Fernando Vernalha Guimarães pontua que a noção de eficiência se prende com a maximização de resultados, é um valor prezado pelo Direito Administrativo. Ao agente público não é dado contentar-se com a mera utilidade dos meios com vistas ao atingimento da finalidade normativa. Deve perseguir o melhor resultado possível, pois “o Estado tem o dever de atuar eficientemente na condução dos interesses da coletividade, agindo de molde a atingir melhores resultados a partir da racionalização dos meios” (VERNALHA, 2013, p. 227-228).

Como defendido por Paulo Modesto (2001, p. 45), “eficiência não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, mas também diz respeito tanto à

otimização dos meios quanto à qualidade do agir final”.

Daí tem-se que a eficiência não é mera opção administrativa, é um dever que o Estado está obrigado a atender (ao lado do dever de prestar contas e do dever de probidade, como defendia Hely Lopes Meirelles)¹³, principalmente quando realiza gastos públicos em tempo de recursos escassos. Afinal, a eficiência traduz não apenas considerações de ordem técnica, mas pressupõe uma racionalidade econômica da gestão pública e é uma diretriz da boa governança,¹⁴ especialmente na área das licitações e contratos, o que implica aprimoramento constante, especialmente pelo controle realizado pelos Tribunais de Contas, como defendido por Gustavo Massa Ferreira Lima (2010).

6 ASPECTOS DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Excetuando a folha de pessoal, a maior parte da aplicação dos recursos públicos se dá por meio de contratações públicas decorrentes, em regra, de procedimentos licitatórios. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média de gastos com as contratações públicas é 13% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano, mas, para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número chega a 35% do PIB. Estima-se que o mercado global de compras governamentais movimente US\$ 4,4 trilhões por ano. No Brasil, em 2017, as despesas com contratações públicas da União, Estados e Municípios significou 15% do PIB ou R\$ 900 bilhões, segundo publicação eletrônica do Banco Mundial intitulada “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (novembro de 2017).

Com efeito, o Poder Público é um grande comprador, afinal seu

13 MEIRELLES, 1999, p. 91.

14 Hoje, governança é a “ponte conceitual inter e transdisciplinar de quase todos os esquemas referenciais do direito, da economia e das finanças”, como afirma Canotilho (2008, p. 29).

objetivo não é a produção de bens. Portanto, o Estado adquire, cotidianamente, bens e serviços em grande quantidade, seja para atender demandas sociais seja para manter em funcionamento a máquina administrativa; razão pela qual muitos documentos, inclusive legislativos – a exemplo da exposição de motivos da MP 495/2010 – indicam ser essencial a ação do Estado para a geração do desenvolvimento econômico e de incentivos à pesquisa e à inovação por meio do poder de compra governamental, com o intuito de promover a indústria e os serviços nacionais e resolver problemas na balança comercial. Nesta linha, tem-se também a Lei 12.349/2010 que alterou o art. 3º da Lei 8.666/1993, indicando que a administração pública deve também considerar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades do processo licitatório.

Com efeito, o paradigma, ainda vigente no Brasil em relação às contratações públicas, apesar de se notar recentemente uma mudança de postura,¹⁵ é o da figura do Estado como provedor e indutor do desenvolvimento e da inovação, por meio de políticas de compras governamentais, não sendo considerado tão-somente como um consumidor de bens e serviços, interessado em ofertas com preços baixos e alta qualidade.

Ainda que se mude o paradigma da posição do Estado brasileiro quanto às aquisições públicas, não há como negar que as políticas públicas são implementadas por meio de contratações públicas. A política pública de saúde pode, por exemplo, muitas vezes implicar a necessidade de construção de um hospital ou de um posto de saúde (contratação de empresa de construção civil); a compra de medicamentos e de diversos equipamentos

15 Em 2016, Brasil e Peru assinaram o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, que inclui compras públicas (MDIC 2018). Em abril de 2018, Brasil e Chile assinaram um Acordo de Compras Governamentais de modo a possibilitar que os fornecedores de bens e serviços chilenos concorram nos processos licitatórios em igualdade de condições com os empresários brasileiros, e vice-versa. Ainda no âmbito bilateral, o país negocia com Colômbia e México, o que pode significar acesso a um mercado de US\$ 100 bilhões além de imprimir mais concorrência ao mercado interno. No âmbito regional, os países-membros do Mercosul recentemente decidiram acelerar as negociações sobre compras governamentais iniciadas em 2004, tendo o Protocolo de Contratações Públicas do bloco sido assinado em dezembro de 2017. Por fim, no âmbito multilateral, o Brasil aderiu ao GPA na condição de país observador, fato que confirma a mudança de preferência e o interesse do país sobre o tema. A candidatura para a adesão à OCDE, formalizada pelo Brasil em julho de 2017, também pode ser considerada como uma alteração de posição sobre o tema.

e materiais necessários (ex: bisturis, linha cirúrgica, tesouras, próteses, órteses, algodão, gaze, soro, fraldas, lençóis, toalhas, macas, cadeiras de rodas, colchões, tomógrafo, aparelhos de raio X, desfibriladores etc.; a contratação de empresas de higienização e limpeza, de esterilização de roupa etc.). Assim, se a contratação pública falhar, além disso implicar desperdício de recursos públicos, pode significar que a política pública não será implementada.

E não é demais frisar que, em tempo de recursos escassos, é imperativo executar políticas públicas e efetuar compras administrativas de forma racional e econômica, a fim de evitar que a má contratação ou a desídia do contratado provoquem prejuízos irreversíveis ou de difícil ou onerosa reparação para os cofres públicos. Como exemplo da agenda de controle, racionalização e redução orçamentária e de gastos públicos, tem-se a Emenda Constitucional n. 95 (EC/1995) – Novo Regime Fiscal –, aprovada em dezembro de 2016 e que objetiva estabelecer teto para as despesas primárias do governo federal para os próximos anos. Outras medidas que seguem o mesmo objetivo são a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023 ou mesmo a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP).

Portanto, ante o significativo volume de gastos públicos realizados por meio das licitações e contratos, ante a importância das contratações públicas para a implementação de políticas públicas e ante o cenário de crise de sustentabilidade fiscal, se mostra necessário, atual e relevante tratar do controle das contratações, seja quanto à legalidade seja quanto à eficiência.

E quanto aos aspectos de controle que podem ser realizados pelos Tribunais de Contas sobre as contratações públicas podem ser destacados: a falta de justificativa para o modelo de contratação adotado, como pode ocorrer nos contratos de Parceria Público Privada (PPP); a falta de adequação, criatividade e inovação na elaboração do objeto da contratação e da equação econômico-financeira do contrato, como pode ocorrer

nos contratos de coleta de lixo urbano; e a falta de atenção aos padrões técnicos de análise do ciclo de vida dos produtos adquiridos pelo Estado, em absoluto descompromisso com os imperativos de sustentabilidade, o que pode ser corrigido por meio de editais de licitação que valorizem essa preocupação. Itens que serão a seguir abordados.

6.1 A justificativa do modelo de contratação

A PPP deve ser a última opção do Poder Público, quando não existirem recursos para a implantação de serviços e obras fundamentais para o país e não for viável a transferência para o contratado do risco econômico dos empreendimentos de interesse público por meio de contratos administrativos comuns de concessão. De acordo com Fernando Vernalha:

A diretriz que impõe à administração pública eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade a propósito da celebração de PPPs talvez (inciso I do art. 4º da Lei nº 11079/2004) seja a norma que melhor traduza a vocação desse modelo de contrato. (VERNALHA, 2013, p. 220)

Com efeito, a PPP surgiu fundamentalmente como forma de permitir à administração pública novas vias contratuais que alcançassem maior eficiência tanto no cumprimento das demandas estatais como no emprego de recursos públicos.

Assim, deve estar presente nos processos de contratação de PPP o estudo de viabilidade econômico-financeira que fundamente a opção e o Tribunal de Contas deve apontar a irregularidade quando este estudo não existir ou for insuficiente, pois a contratação sem a demonstração da viabilidade econômico-financeira pode estar encobrindo o fato de a contratação via PPP não ser a melhor opção (mais eficiente), podendo, com a má escolha, gerar prejuízo ao Estado, expor desnecessariamente em risco o erário e causar desperdício de recursos que poderiam ser alocados em

outras prioridades públicas.

Esta, porém, é uma análise formal e procedimental de controle externo, cuja correção, a princípio, requer apenas a inclusão pela administração pública do necessário estudo de viabilidade.

Porém, ainda que esteja presente no processo de contratação, o estudo pode não ser suficiente, pois o atendimento do requisito formal não implica no atendimento do interesse público no plano material, notadamente em termos de eficiência, razão pela qual o Tribunal de Contas pode e deve também avaliar a consistência econômica de tal estudo, pois desta análise pode surgir tanto a inadequação do modelo proposto, quanto a existência de outros modelos de negócio ou relação entre o público e o privado mais adequados ou apropriados, aspectos a serem abordados pela ótica da eficiência, inclusive com o aproveitamento da experiência adquirida nas contratações anteriores.

A eficiência da administração pública demanda também o aperfeiçoamento de sua ação, motivo pelo qual a atuação do Tribunal de Contas deve ater-se aos aspectos formais e materiais dos atos administrativos, para identificar não conformidades, mas também a busca da aprendizagem com os acertos e erros, de forma que cada nova contratação de PPP aproveite o *know-how* adquirido nas anteriores, que pode ser consolidado em recomendações do Tribunal de Contas aos gestores.

O controle do Tribunal de Contas nas contratações, neste exemplo, deve valer-se da oportunidade oferecida pelos requisitos formais da pactuação para alcançar a eficiência administrativa, coibindo contratações inadequadas e gerando o *feedback* em tecnologia institucional para a melhoria da gestão.

6.2 O objeto da contratação e a remuneração do contratado

O controle do Tribunal de Contas também deve se ocupar das con-

tratações públicas dos objetos definidos; um dos maiores desafios ao gestor público que, via de regra, adquire bens e serviços cuja essência e suas implicações sobre a eficiência não domina. A experiência dos Tribunais de Contas demonstra que grande parte dos problemas da administração em contratação advém da imprecisão ou inadequação do objeto, das quais resultam preços altos por bens de qualidade inferior, à revelia das regras de mercado.¹⁶ O controle, por esta razão, deve examinar a relação do objeto com o interesse público real, seja para apontar irregularidades, seja para orientar situações futuras.

Por outro lado, como comenta Onofre Batista Júnior (2004, p. 229), “intrínseco à noção de eficiência, proveniente dos domínios das Ciências Econômicas e da Administração, reforça-se a noção de economicidade pelo art. 70 da CRFB/1988, que o coloca como verdadeiro vetor para a sindicância da boa ou má administração”, em termos de verificação da regular gestão dos recursos públicos, sob o ângulo e enfoque econômico-financeiro.

O conteúdo do princípio da economicidade deriva da noção de eficiência: uma gestão econômica traduz um comportamento eficiente dos gestores. E, dentro dessa perspectiva, deve-se buscar a maximização dos resultados nas alocações de recursos públicos, ampliando ganhos e reduzindo o desperdício por meio das contratações públicas.

Por este prisma, o controle dos Tribunais de Contas pode – e deve – estender-se até sobre a forma de remuneração pactuada, pois, caso mal definida, esta pode gerar não apenas ineficiência, como resultados opostos aos pretendidos pela contratação e antieconômicos. Um exemplo disso pode ser visto no âmbito da contratação pelo Estado de empresas para coleta de resíduos sólidos, que é remunerada muitas vezes com base no peso em toneladas dos resíduos transportados.

¹⁶ De fato, seguindo as regras de mercado, o Estado – comprando em maior quantidade quase todos os bens – deveria obter melhores produtos, preços e condições de pagamento, isto sem nem mesmo se valer da prerrogativa de ditar unilateralmente os termos dos contratos administrativos. Todavia, ocorre exatamente o oposto, não necessariamente pela corrupção do procedimento, mas, em diversas ocasiões, pela dificuldade de o Estado saber definir adequadamente o que quer, premissa de uma boa contratação.

Tal critério de pagamento não viola nenhum aspecto formal da contratação, mas é ineficiente, pois se o lixo for molhado no trajeto da coleta (pela chuva ou pelo homem), o custo da mesma carga e do mesmo serviço variará significativamente gerando distorção no equilíbrio do contrato pela inadequada forma de remunerar o particular.

Mas não é só isso.

Este tipo de remuneração coloca em polos diametralmente opostos os interesses: público e privado, pois a empresa não terá o menor interesse em reduzir (promovendo a reciclagem, por exemplo) o material transportado e o Estado pagará por mais resíduos, quando lhe interessa menos lixo nas ruas. Dessa forma, a política pública de redução de resíduos sólidos urbanos não será prestigiada. Afinal, se o contrato visa à limpeza urbana, esse é o seu objeto e não o peso de lixo transportado/coletado.

Não há dúvida que simplesmente pesar os resíduos transportados é mais simples para aferição do *quantum* devido pelo Estado à empresa contratada, mas seja pela imprecisão do valor da própria contratação (sujeito a variações decorrentes da intensidade pluviométrica, entre outros), seja pela necessidade de obter-se com a contratação o que efetivamente interessa ao Poder Público – uma cidade limpa – é de todo recomendável que a contratação se dê por outros critérios de remuneração. O que demonstrará que o contrato está sendo eficiente não é a tonelagem de lixo, mas, sim, o resultado alcançado: ruas limpas.

Logo, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas nos contratos de limpeza urbana deve analisar não só o objeto da contratação como, também, e principalmente, a forma de remuneração pactuada com o particular, a fim de verificar se o contrato está sendo realmente eficiente e se a política pública está sendo respeitada com a opção realizada.

Com efeito, saber escolher a forma de remuneração do particular em um contrato (que envolve serviços de grande relevância social e ambiental e que exigem grandes aportes de recursos em longo prazo) faz

parte da governança das licitações e contratos e da boa gestão de recursos públicos em tempos de escassez.

6.3 A exigência de padrões de sustentabilidade nos editais <sub2>

O art. 3º da Lei nº 8.666/93 já traz como princípio norteador das licitações o desenvolvimento nacional sustentável, senão vejamos:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A compra pública sustentável contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, gerando benefícios socioambientais ao reduzir os impactos ambientais. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, no processo de aquisição de bens deve-se observar:

- a) Custos ao longo de todo o ciclo de vida: é essencial ter em conta os custos de um produto ou serviço ao longo de toda a sua vida útil – preço de compra, custos de utilização e manutenção, custos de eliminação;
- b) Eficiência: as compras e licitações sustentáveis permitem satisfazer as necessidades da administração pública mediante a utilização mais eficiente dos recursos e com menor impacto socioambiental;
- c) Compras compartilhadas: por meio da criação de centrais de compras é possível utilizar produtos inovadores e ambientalmente adequados sem aumentar os gastos públicos;
- d) Redução de impactos ambientais e problemas de saúde:

grande parte dos problemas ambientais e de saúde a nível local é influenciada pela qualidade dos produtos consumidos e dos serviços que são prestados;

e) Desenvolvimento e Inovação: o consumo de produtos mais sustentáveis pelo poder público pode estimular os mercados e fornecedores a desenvolverem abordagens inovadoras e a aumentarem a competitividade da indústria nacional e local.

Além disso, deve ser considerada a análise do ciclo de vida dos produtos, que deve englobar a análise dos impactos ambientais das aquisições desde a produção até o descarte do bem. Muitos órgãos públicos já se preocupam com as licitações sustentáveis a exemplo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia Geral da União e da Justiça do Trabalho.

No Tribunal de Contas da União (TCU), a política institucional de sustentabilidade foi formalizada mediante a Resolução-TCU nº 268, de 04 de março de 2015. Tal política compõe-se de iniciativas institucionais nas dimensões logística sustentável e gestão de pessoas, abrangendo aspectos físicos, tecnológicos e humanos da organização e orienta-se pelas seguintes diretrizes:

- Promoção e adoção de práticas de consumo sustentável, considerando o ciclo de vida dos produtos adquiridos pela instituição;
- Aderência aos padrões internacionais e nacionais de sustentabilidade, bem como ao sistema de gestão socioambiental;
- Aplicação de critérios socioambientais em toda a cadeia de valor da organização, para controlar e mitigar eventuais impactos socioambientais negativos advindos das atividades institucionais, bem como para promover as devidas compensações;
- Preferência pela utilização de tecnologias não nocivas ao meio ambiente, com uso e aplicação de materiais e equipamentos recicláveis ou reutilizáveis;
- Estímulo ao desenvolvimento contínuo de tecnologias eficientes em termos socioambientais, com vistas à otimização dos recursos naturais;

- Participação institucional em iniciativas de outras entidades ou esferas de governo que contribuam para a preservação do meio ambiente; e
- Escolha, sempre que possível, pela execução da ação institucional mais aderente aos requisitos de sustentabilidade.

Conforme consta do Portal do TCU, na Sessão Transparência, a sustentabilidade na dimensão gestão de pessoas visa atender as necessidades dos servidores e demais colaboradores do TCU no que se refere à acessibilidade, à qualidade de vida no ambiente de trabalho e ao desenvolvimento pessoal e profissional, de modo a aumentar a produtividade e o bem-estar no trabalho. A política de gestão de pessoas, definida pela Resolução-TCU nº 187, de 5 de abril de 2006, alinha-se à política institucional de sustentabilidade, em especial, para promover a qualidade de vida no ambiente de trabalho, o desenvolvimento pessoal e profissional. A política institucional de sustentabilidade e a de gestão de pessoas integram-se e harmonizam-se com a política de acessibilidade do tribunal, disposta pela Resolução-TCU nº 283, de 21 de setembro de 2016.

Quanto à compatibilidade dos contratos às normas aplicáveis de desenvolvimento sustentável é preciso destacar que os Tribunais de Contas, ao realizarem auditorias nos contratos públicos, devem recomendar, na medida do possível e no que couber, que a administração pública observe as normas que tratam das aquisições sustentáveis quando da elaboração dos editais de licitação e realização das contratações, a fim de contribuir para o processo coletivo de conscientização do cidadão, dos servidores e dos gestores públicos diante do imperativo do desenvolvimento ecológico e socialmente sustentável.

Nesta linha, os Tribunais devem sugerir a inserção de ações que prestigiem a sustentabilidade no planejamento estratégico e plano de diretrizes anuais do Tribunal, seja na dimensão da logística (preocupação com o ciclo de vida dos produtos adquiridos), seja na dimensão de gestão de pessoas (melhoria na qualidade de vida).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado contemporâneo enfrenta muitos desafios, dentre os quais a administração da escassez de recursos públicos para atendimento das necessidades sociais básicas. Não se trata de uma opção aperfeiçoar a governança das aquisições garantindo melhores resultados no atendimento das políticas públicas por meio das licitações e contratos, se trata de um dever!

Nesta circunstância, revela-se inadmissível que a administração pública, por conta de deficiências nas suas estruturas e mecanismos de controle interno ou por falta de planejamento na utilização de recursos, realize despesas que poderiam ser evitadas (ou racionalizadas) por não trazerem nenhum proveito ao interesse social a ser perseguido pelo Estado no desempenho da função administrativa ou por significarem desperdício ou prejuízo ao erário.

Por outro lado, a consagração do princípio da eficiência da administração pública em sede constitucional impõe que todos estejam comprometidos e empenhados: Estado, agentes públicos, entidades de controle e comunidade. E, nesse sentido, a eficiência das contratações públicas é requisito indispensável para se garantir a boa governança.

As compras públicas impactam substancialmente na eficiência dos gastos públicos, razão pela qual devem ser controladas não só sob os aspectos quantitativos e de legalidade, mas também qualitativamente em relação aos resultados alcançados e à forma com que foram alcançados.

No atual contexto de recessão econômica e crise fiscal do Estado, a adoção de medidas por parte dos órgãos públicos competentes para que sejam implementados mecanismos que possibilitem o controle dos gastos públicos é a única via aceitável para a boa gestão financeira, pelo que os controles dos Tribunais de Contas devem incidir, dentre outros aspectos, sobre: justificativa do modelo de contratação; o objeto da contratação e a remuneração do contratado; e a exigência de padrões de sustentabilidade

nos editais como sugerido no texto. Afinal, o controle das contratações públicas realizado pelos Tribunais de Contas deve ser realizado sempre com foco na maximização do princípio da eficiência, sem perder de vista o fim precípua de alcançar o interesse público.

Os Tribunais de Contas, como visto, podem e devem contribuir com o aperfeiçoamento do controle das contratações públicas a partir da exigência de maior racionalidade na utilização dos recursos, objetivo que deve ser vencido da forma mais ampla, sustentável e criativa possível.

Dessa forma, os exemplos trazidos neste trabalho têm o objetivo de servir tanto de base para a verificação da conformidade da gestão fiscalizada como de inspiração para gestões futuras adotarem comportamentos mais eficientes, inovadores, responsáveis e comprometidos com a qualidade substantiva dos gastos públicos, conduta imprescindível às decisões estatais em tempos de escassez.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, M. C. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha**: uma busca de critérios para lidar com a escassez de recursos as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, G.; MELO, D. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, I. W. (Org.). **Direitos Fundamentais**: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

ASSIS, A. **Manual da execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, v. 1, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2hRpnHj>>. Acesso em: 23 out. 2018.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 187, de 5 de abril de 2006**. Dispõe sobre a política de gestão de pessoas no Tribunal de Contas da União. Brasília, TCU, 5 abr. 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 283, de 21 de setembro de 2016**. Dispõe acerca da Política de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União e altera a Resolução nº 266, de 30 de dezembro de 2014. Brasília, TCU, 21 set. 2016.

_____. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. Breves notas de políticas públicas, v. 1, mai. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2sbacdr>>. Acesso em: 24 out. 2018.

BREUS, T. L. **Políticas públicas no Estado constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CANOTILHO, G. O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas**, Lisboa, n. 49, p. 29, jan.-jun. 2008.

CHEVALLIER, J. **O Estado pós-moderno**. Trad. de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988

COSTA, P. N. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: contributo para a reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Dissertação (Doutoramento em Direito), Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

FARIA, J. E. F. (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIAS, L. C. **O Controle extrajudicial das parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FILHO, M. J.; SCHWIND, R. W. (Coord.). **Parcerias público-privadas**: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JACOBY, J. U. **Tribunal de Contas do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JHERING, R. **A finalidade do direito**. Trad. de Heder Kofmann. Campinas: Bookseller, 2002.

JÚNIOR, O. A. B. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

KUNTZ, R. A redescoberta de igualdade como condição de justiça. In: FARIAS, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 144-155.

LIMA, G. M. F. **O princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2005.

MARTINS, L. L. **As instituições particulares de solidariedade social**. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. **Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público**. Coimbra: Almedina, 2015.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo e Econômico**. Curitiba: Juruá, 2001.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, F. P.; DIAS, J. E. F. **Noções fundamentais de direito ad-**

ministrativo. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. por Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RODRIGUES, E. A. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, F. C. **O futuro do estado social**. Lisboa: Editora Cáritas, 2016.

SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

VERNALHA, F. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ZYMLER, B.; ALMEIDA, G. R. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

A continuidade da ausência do poder judiciário como objeto de estudos na administração pública brasileira: um levantamento de 2009 a 2017

The continuity of the absence of the judiciary as object of studies in the Brazilian public administration: a survey from 2009 to 2017

Leonel Gois Lima Oliveira¹
José Marcelo Maia Nogueira²
Themisa Araújo Barroso Pimentel³

RESUMO

Objetivou-se complementar o estudo realizado por Nogueira (2011), recensando e reunindo a produção acadêmica brasileira na área de Administração Pública voltada para a análise da gestão do Poder Judiciário nos anos de 2009 a 2017. Utilizaram-se os mesmos procedimentos e critérios metodológicos adotados por Nogueira (2011) para servir tanto em aspectos complementares como comparativos entre os períodos investigados. Os resultados obtidos com o levantamento apontaram que um percentual de 2,27% dos artigos publicados na área de Administração Pública aborda questões relacionadas à Gestão do Poder Judiciário. O percentual ainda é pequeno, mas demonstra avanços em um curto período.

Palavras-Chave: Gestão do Poder Judiciário. Administração Pública. Levantamento.

1 Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). Professor da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) e do Centro Universitário Christus (Unichristus). Auditor Chefe do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). E-mail: leonel.oliveira@fgv.br; leonelgois@tjce.jus.br

2 Doutorando em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV). Mestre em Administração Pública e Governo pela Eaesp-FGV. Professor da ESMEC. E-mail: marcelomaia@tjce.jus.br

3 Pós-graduanda em Neuromarketing e Tendências de Consumo pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduada em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: themisapimentel@gmail.com

ABSTRACT

The objective of this study was to complement the study conducted by Nogueira (2011), performing a new survey and gathering the Brazilian academic production in the area of Public Administration focused on the analysis of the administration of the Judicial Branch from 2009 to 2017. The procedures and methodological criteria adopted are the same as the ones found in Nogueira (2011); thus, serving both in complementary and comparative aspects among the periods investigated. The results obtained with the survey show that 2.27% of the articles published in the Public Administration area address issues related to the administration of the Judicial Branch. This value is still small but shows progress in a short period.

Keywords: Judicial Branch Administration. Public Administration. Survey.

Recebido em: 04-10-2018

Aprovado em: 08-12-2018

1 INTRODUÇÃO

O estudo de Nogueira (2011) apontou que, entre os anos de 1995 e 2008, o percentual de apenas 0,8% do total de artigos era dedicado ao Poder Judiciário no campo de estudos da Administração Pública. Portanto, demonstrando uma lacuna a ser explorada, bem como sugerindo uma maior atenção dos pesquisadores para investigações que não ficassem tão centradas no Poder Executivo ou Legislativo. O presente artigo tem por objetivo complementar o estudo realizado por Nogueira (2011), recensando e reunindo a produção acadêmica brasileira na área de Administração Pública voltada para a análise da gestão do Poder Judiciário nos anos de 2009 a 2017. O efeito complementar permitirá uma ampliação no longitudinal que observará o cenário acadêmico de 1995 a 2017.

O Judiciário brasileiro costumava ser visto pela população como uma espécie de “caixa preta”, dado o baixo nível de transparência das suas atividades. Algo que pode ser compreendido quando Sadek e Oliveira (2012) apresentam um histórico sobre os primeiros esforços empreendidos para a coleta de dados e estudos sobre a Justiça brasileira. As informações adquiridas eram muito precárias (sofriam influências do governo ditatorial) e havia um viés estatístico em obter dados apenas ligados às ações criminais como um instrumento de consolidação de políticas voltadas para a segurança pública. Porém, ao longo da década de 2000, inúmeras mudanças ocorreram oriundas da chamada “Reforma do Judiciário”, realizada pela Emenda Constitucional 45 de 2004. Essas mudanças permitiram visualizar melhorias no nível de satisfação do brasileiro em relação ao Judiciário. Mesmo assim, ainda há vários aspectos a serem aperfeiçoados, principalmente para retirar algumas opiniões enraizadas no senso comum do brasileiro sobre o Poder Judiciário (FALCÃO, 2009).

A principal motivação para a realização deste estudo surge a partir da importância do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como um órgão que vem consolidando e divulgar diferentes relatórios estatísticos sobre o Poder Judiciário na última década. O CNJ foi criado com o objetivo de realizar o controle administrativo e financeiro de todos os tribunais brasileiros, inclusive os tribunais superiores. Portanto, acredita-se que o maior acesso aos dados e informações tenha refletido no aumento de estudos sobre a gestão do Poder Judiciário. Neste sentido, vê-se necessário a realização de um estudo complementar ao de Nogueira (2011) para verificar o reflexo da divulgação de dados provenientes dos relatórios e banco de dados públicos do CNJ na produção acadêmica brasileira na área de Administração Pública nos anos de 2009 a 2017. Procurou-se utilizar os mesmos procedimentos e critérios metodológicos adotados por Nogueira (2011) para servir tanto em aspectos complementares quanto comparativos entre os dois períodos investigados. Tal prática facilitará para a visualização de

um horizonte temporal mais amplo, permitindo obter conclusões relativas ao período de 1995 a 2017.

Embora algumas características intrínsecas e enraizadas do Poder Judiciário possam ser entendidas como reflexo desta ausência de estudos, não se pretende aprofundar estas questões. O escopo deste estudo se restringe ao levantamento de artigos que tenham o foco no Poder Judiciário, dentre o conjunto de trabalhos apresentados e publicados no Brasil sob a ótica da Administração Pública nos anos de 2009 a 2017.

A segunda seção aborda uma breve explanação sobre os diferentes relatórios produzidos pelo CNJ, bem como outros levantamentos de dados realizados por reconhecidas instituições de pesquisa que também utilizaram o Judiciário como seu objeto de coleta de dados. A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos adotados. Enquanto a quarta seção consiste na análise dos dados e apresentação dos resultados. A quinta seção finaliza com as considerações finais.

2 AS FERRAMENTAS ESTATÍSTICAS DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário brasileiro sempre careceu de mecanismos que permitissem um conhecimento mínimo de sua organização administrativa. Até a metade da década de 2000, era difícil obter respostas de maneira mais precisa sobre algumas perguntas que envolvessem o quantitativo de magistrados ou de servidores, a quantidade de casos (processos) novos, o volume de processos em andamento, a quantidade de casos finalizados, o orçamento dos tribunais, dentre outros dados básicos à gestão de uma instituição ou de organizações de tal porte (NOGUEIRA ET AL., 2012; SADEK, 2004). O ponto de partida para a resolução deste problema consistiu na regulamentação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ) por meio da Resolução nº 15 de 2006 do CNJ. Os esforços na coleta de

dados gerenciais consistiram em um movimento que começou por diferentes frentes. Foram produzidos relatórios e banco de dados que contêm desde dados mais agregados até os mais individualizados, bem como a identificação dos maiores demandados da prestação jurisdicional (chamados tecnicamente de litigantes). Em seguida, a Resolução nº 76 de 2009 tratou dos princípios para o funcionamento do SIESPJ, além de introduzir modificações nos conceitos das variáveis e dos indicadores apresentados nas categorias remanescente da Resolução nº 15/2006 (CNJ, 2006, 2009).

O SIESPJ é coordenado pela Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do CNJ e conta com o apoio operacional do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ). Estes passaram a recolher e sistematizar informações e indicadores estatísticos padronizados que possibilitem análises, comparações, diagnósticos, mensurações e avaliações de desempenho dos tribunais do país. Os dados, após tratamentos estatísticos, eram apresentados em forma de indicadores agrupados em áreas como: insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à Justiça (CNJ, 2006; DPJ, 2018). Estes dados são divulgados por intermédio de um relatório anual intitulado *Justiça em Números*. Os dados apresentados são considerados agregados, pois retrata as informações consolidadas de cada um dos tribunais e da sua divisão por segmentos do Judiciário brasileiro (Justiça Estadual; Justiça Federal; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral; Justiça Militar e do Superior Tribunal de Justiça – STJ). Há subdivisões por competência e jurisdição ainda em nível macro (2º Grau; 1º Grau; Turmas Recursais Juizados Especiais), mesmo assim os dados não refletem a situação de segmentos da Justiça ou das unidades judiciárias de forma isoladas (DPJ, 2017; 2018; NOGUEIRA ET AL., 2012).

Os avanços encontrados a partir da edição do *Justiça em Números* 2013 podem ser compreendidos como um olhar do CNJ aos estudos acadêmicos realizados nos últimos anos. O relatório utilizou a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA, sigla em inglês de *Data Envelop-*

ment Analysis) ao criar o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-JUS). O índice promove um ranqueamento que permite avaliar a eficiência técnica entre os tribunais que estão organizados segundo o porte do volume de processos judiciais. A perspectiva longitudinal foi levada em consideração, pois utilizam para efeito de comparação os dados referentes aos anos de 2009 a 2012. Desta forma, pode-se visualizar se o desempenho do tribunal melhorou ou piorou ao longo destes anos, permitindo informações para futuras tomadas de decisão que promova uma melhoria no desempenho dos tribunais.

No final de 2007 foi desenvolvido o Programa Justiça Aberta, pensando na formação de um banco de dados que contemplasse dados e informações relativas ao nível micro. O programa é gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça, fornecendo elementos de transparência e informações que possibilitem facilitar o acesso à Justiça. O Programa Justiça Aberta apresenta dados referentes às serventias judiciais (1º e 2º grau) e das extrajudiciais (cartórios). Os dados possuem a restrição de contemplarem apenas as unidades de competência da Justiça Estadual, também conhecida como Justiça comum. Castro (2011) ressalta a importância desta base por fornecer dados desagregados em relação ao relatório Justiça em Números, permitindo servir como um melhor instrumento para análise e formulação de políticas judiciárias considerando as peculiaridades das unidades judiciais. Devido ao nível de heterogeneidade do Judiciário brasileiro, este programa permite analisar de forma mais detalhada a evolução mensal das deficiências e virtudes de aproximadamente nove mil unidades jurisdicionais distribuídas por todo o país. O nível de detalhamento fornece informações como, por exemplo: o quantitativo de funcionários, o estoque de processos pendentes, a quantidade de suspensão de liminares (pedidos de suspensão), o volume de despachos e decisões interlocutórias, a quantidade de processos distribuídos e resolvidos (sentenças e acordos homologados).

Um levantamento complementar ao Programa Justiça Aberta foi

proposto pelo CNJ como uma ação estratégica para o ano de 2010. Trata-se da identificação dos maiores litigantes, no caso, a publicação das organizações que mais demandam do Judiciário, tanto no polo ativo como no polo passivo. Até o momento, foram publicadas duas edições do relatório 100 maiores litigantes. A primeira apresenta as maiores organizações que possuem processos ainda não baixados definitivamente até 31 de março de 2010. Portanto, apresenta um recorte da quantidade acumulada de processos vigentes segmentados conforme a sua distribuição nos tribunais estaduais, federais e trabalhistas (DPJ, 2011). A segunda edição, por sua vez, procura fazer uma atualização destes dados, mas levando em consideração apenas os processos novos que foram acrescentados aos acervos processuais até 31 de outubro de 2011 (DPJ, 2012). As duas edições apresentavam a relação de forma individualizada (indicando o nome da organização) e de forma agregada por setor (divididos, por exemplo, em: bancos, indústrias, serviços, setor público municipal, setor público estadual, setor público federal, dentre outros). O principal objetivo desse instrumento era identificar os maiores demandantes da Justiça brasileira para, com isso, ser possível a proposição de ações e políticas que permitissem a redução do volume de processos. Há também a ideia de se realizar diálogos institucionais que busquem propor ações nas quais o Judiciário seja demandado de forma mais equilibrada e somente quando não houver mais mecanismos administrativos e extrajudiciais para a resolução de conflitos. Ficou evidenciado nos dois relatórios que os setores públicos (nos três níveis) são os maiores litigantes da Justiça estadual, demonstrando o forte elemento no congestionamento dos tribunais.

De modo análogo, o Supremo Tribunal Federal (STF) desenvolve um projeto em parceria com a FGV Direito Rio a partir das publicações dos relatórios Supremo em Números. O STF encontra-se hierarquicamente no topo do Poder Judiciário brasileiro, portanto consiste no único tribunal superior que não necessita apresentar informações e dados ao CNJ.

Porém, demonstra que está aberto para a realização de estudos ao fornecer dados para as publicações destes relatórios. O primeiro relatório demonstra um STF de atuação múltipla, destacando as atuações ordinárias, revisoras e constitucionais do órgão. Demonstra o enfoque recursal deste tribunal superior ao apontar quase 92% dos casos em atividade. Além disso, combina o fato de que apenas 10 litigantes (sendo nove diretamente ligados ao Executivo) respondem por quase 65% desses processos (FALCÃO; CERDEIRA; ARGUELHES, 2011), enquanto o segundo relatório já retrata a relação do STF com a federação. Faz uma análise detalhada dos tipos de processos originados em cada um dos estados brasileiros, ressaltando as diferenças de perfis das demandas (FALCÃO ET AL., 2013).

Os relatórios apresentados anteriormente reforçam a ideia de promoção de uma maior transparência por parte da atuação do Poder Judiciário brasileiro. Além disso, os dados provenientes de documentos e banco de dados públicos permitem a geração de diferentes análises para uma melhor compreensão da realidade e formulação de políticas públicas. Em geral, os dados destes relatórios vêm sendo utilizados para tratar da medição e avaliação do desempenho obtido pelo Poder Judiciário no Brasil. Deste modo, acredita-se que a publicação destes relatórios e a disponibilização destes dados nos últimos tenham sido aproveitadas pelos pesquisadores para a publicação de estudos que abordem a gestão do Poder Judiciário. Portanto, trata-se do ponto de partida para ver como o Poder Judiciário continua sendo visto como objeto de estudos na área de Administração Pública no Brasil.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Primeiramente, reforço que os procedimentos metodológicos adotados neste estudo seguiram os mesmos parâmetros adotados por Nogueira (2011). Portanto, pode ser entendido como uma continuidade do processo

de recenseamento dos estudos sobre o Poder Judiciário, dando uma ideia de complementação. Além disso, ao seguir os mesmos procedimentos, os resultados permitem uma comparação que sirva para verificar se a maior disponibilidade de dados e informações sobre o Poder Judiciário foi utilizada pelos pesquisadores para a realização de novos estudos.

Assim como o trabalho de Nogueira (2011), o levantamento de artigos teve por objetivo quantificar os estudos que enfocam o Poder Judiciário no âmbito da Administração Pública brasileira. Portanto, a atenção do levantamento recaiu sobre os dois seguimentos de produções representativas desta área: periódicos científicos e os anais de encontros acadêmicos. Foram escolhidos os dois principais periódicos da área: *Revista de Administração Pública* (RAP) e *Revista do Serviço Público* (RSP)⁴. No que se refere aos encontros acadêmicos, foram tomados dois eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD): o Encontro da ANPAD (EnANPAD) e o Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG)⁵.

Este conjunto de veículos (periódicos e congressos) foi considerado como representativo da área de Administração Pública para fins da presente análise. Vale ressaltar que assim como estudo de Nogueira (2011), o intuito não é generalizar as conclusões. Pelo contrário, busca-se dialogar com a produção recente da área, evidenciando a continuidade da (quase) ausência de foco sobre o Poder Judiciário.

Para a localização e identificação dos artigos focados no Poder Judiciário, foram utilizados os seguintes critérios relativos aos artigos publicados nas revistas e encontros citados:

- Títulos que são claramente referentes ao Poder Judiciário;

4 Considerando a Administração Pública um campo multidisciplinar, sua produção acadêmica é também veiculada por meio de periódicos e congressos de outros campos científicos. No entanto, no Brasil, a RAP e RSP são os únicos periódicos onde os temas relativos à gestão pública encontram-se no eixo de suas linhas editoriais. Para fins do presente trabalho, a pesquisa empírica foi limitada a estes dois periódicos, tanto por razões pragmáticas quanto pelo ângulo de análise pretendida (os aspectos da gestão do Poder Judiciário inserido na área de estudo da Administração Pública).

5 Seguem as mesmas razões explicitadas na nota anterior.

- Publicados entre os anos de 2009 e 2017 na RAP, na RSP ou em qualquer das seções relativas à Administração Pública das edições anuais dos EnANPAD; ou em qualquer das quatro edições dos EnAPG ocorridas até o momento, ou seja: 2010, 2012, 2014 e 2016⁶

Inicialmente, o primeiro critério visava identificar trabalhos focados mais especificamente na Gestão do Poder Judiciário. No entanto, o critério foi ampliado para incluir todo trabalho que fizesse menção, em seu título, ao Poder Judiciário, pois no início do levantamento foi constatado que alguns artigos desenvolviam temáticas de estreita relação com temas de Gestão do Poder Judiciário, mas não explicitavam termos relativos à “gestão” em seus títulos.

Procurou-se olhar atentamente como o CNJ serviu de inspiração ou referência para a realização destes estudos. Verifica-se, por exemplo, se as informações de algum dos relatórios ou banco de dados foram utilizadas para efeito de análises nos artigos. Desta forma, poderia verificar se a maior exposição de informações foi devidamente aproveitada pelos acadêmicos da área da Administração Pública.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os critérios delimitados na seção anterior foram utilizados para a apresentação da pesquisa censitária feita sobre a população de trabalhos publicados. As análises realizadas e os resultados serão discutidos nesta seção seguindo os procedimentos de segmentação de cada um dos eventos e periódicos analisados.

⁶ O levantamento restringe-se aos trabalhos aceitos em cada caso – periódicos e congressos; as informações acerca do conjunto dos trabalhos submetidos em cada caso não são tornadas públicas, impossibilitando uma análise exaustiva da produção.

4.1. Encontro da ANPAD (EnANPAD)

Os Encontros da ANPAD (EnANPAD) consistem no mais importante congresso científico na área de pós-graduação em Administração do país. Ele é realizado anualmente e contém uma divisão acadêmica que trata especificamente de Administração Pública. A Tabela 1 apresenta os artigos publicados sobre o Poder Judiciário nas edições dos EnANPAD:

Tabela 1: Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário nos EnANPAD

Ano	Trabalhos Judiciário	Total	%Trab. Judiciário
2009	1	113	0,9%
2010	2	103	1,9%
2011	4	134	3,0%
2012	2	117	1,7%
2013	8	137	5,8%
2014	6	132	4,5%
2015	2	156	1,3%
2016	2	171	1,2%
2017	1	185	0,5%
TOTAL	28	1248	2,2 %

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos artigos publicados nos EnANPAD.

O resultado apresentado pela Tabela 1 demonstra um incremento de estudos voltados para a Gestão do Poder Judiciário no EnANPAD. Comparando com o trabalho de Nogueira (2011), verifica-se um aumento de quatro vezes (de 0,7% para 2,8%) o percentual de artigos sobre o Judiciário em relação ao total de artigos publicados. Destaca-se o ano de 2013

com um percentual elevado de 5,8% do total de artigos. Além disso, verifica-se que no ano de 2011, a gestão do Poder Judiciário ganhou destaque com um dos trabalhos que foi indicado para o prêmio de melhor artigo da divisão acadêmica de Administração Pública. Visualizam-se os títulos dos artigos publicados em cada uma das edições do evento:

Em 2009:

1. *Management Innovation in the Judiciary System: the case of the Brazilian Superior Tribunal of Justice*

Em 2010:

1. Modelo de Processo de Depreciação de Bens Móveis no Setor Público: um estudo de caso no Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região
2. Modernização e Desempenho na Prestação de Serviços Judiciais no Brasil: o caso do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Em 2011:

1. Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando Análise Envoltória de Dados (DEA) – *Artigo indicado para a premiação.*
2. Dimensões da Governança Judicial e sua aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro
3. O Conselho Nacional de Justiça e as Reformas do Poder Judiciário: aspectos da Tecnologia da Informação
4. Construção da Imagem Institucional do Poder Judiciário: uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça

Em 2012:

1. Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa
2. A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir das metas do Conselho Nacional de Justiça

Em 2013:

1. Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico
2. Políticas Públicas de Saúde e a Atuação do Poder Judiciário Federal: análise das demandas de Saúde na Seção Judiciária de Minas Gerais
3. A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir das metas do Conselho Nacional de Justiça para os anos de 2012 e 2013
4. A Reforma do Poder Judiciário Segundo os Servidores de um Tribunal de Justiça: um estudo baseado na perspectiva das representações sociais
5. Gestão de Compras em Órgãos Públicos: o uso do pregão eletrônico no Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe

Em 2014:

1. Governança Judicial de Tribunais Brasileiros: evidências empíricas de relações entre construtos e variáveis
2. Paradoxo da Reforma do Judiciário: embates entre o gerencialismo e a cultura organizacional do jeitinho
3. Burocracia ou Gerencialismo: um estudo de caso sobre a administração do Poder Judiciário Federal
4. Gestão Estratégia e Reforma do Poder Judiciário: o caso do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia
5. Variáveis Predictoras do Desempenho de Juízes da Primeira Instância da Justiça Estadual do Brasil
6. Ministério Público Resolutivo? Uma análise da eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil

Em 2015:

1. Administração Carreira e Desempenho Judiciais. O ponto de vista de juízes de Portugal
2. Valores do Trabalho e Satisfação no Serviço Público Brasileiro: estudo em uma seccional da Justiça Federal

Em 2016:

1. Evolução recente na Reforma do Judiciário e Representações Sociais nas Perspectivas de Magistrados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Em 2017:

1. Evidências de Validade de Construtos de Governança Judicial em Tribunais Brasileiros e Portugueses

Os títulos e os resumos dos artigos encontrados foram analisados com relação a influência do CNJ para a realização do estudo. Observa-se que a Reforma do Judiciário e os dados provenientes do SIESPJ representam 10 dos 28 trabalhos encontrados. Inclusive, um deles (de 2011) fez um levantamento das campanhas publicitárias promovidas pelo CNJ e, portanto, praticamente trabalhou na formação de um novo banco de dados voltado para área de marketing e publicidade. Destaca-se, também, o artigo que apresentou relação inversamente proporcional entre os níveis de eficiências dos órgãos do Ministério Público estaduais em comparação com a eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais. No caso, foram utilizados, também, dos dados provenientes do levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público (CNJ), intitulado de “Ministério Público – um retrato” (CNMP, 2013), além do “Justiça em Números” do CNJ.

4.2 Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD

Os Encontros de Administração Pública e Governança da ANPAD (EnAPG) são realizados a cada dois anos. Trata-se do encontro específico da divisão de Administração Pública da ANPAD. A Tabela 2 apresenta os artigos publicados sobre o Poder Judiciário nas edições dos EnAPG, a seguir:

Tabela 2: Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário nos EnAPG

Ano	Trabalhos Judiciário	Total	%Trab. Judiciário
2010	4	148	2,7%
2012	5	156	3,2%
2014	5	121	4,1%
2016	2	182	1,1%
TOTAL	16	607	2,6 %

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos artigos publicados nos EnAPG.

O resultado da Tabela 2 também apresenta um incremento percentual da quantidade de trabalhos comparado ao estudo de Nogueira (2011), indo de 1,2% para 2,6%. Mais um demonstrativo do aumento de espaço dos artigos na área de Administração Pública. Visualizam-se os títulos dos artigos publicados em cada uma das edições do evento:

Em 2010:

1. A Gestão do Poder Judiciário nos Estudos de Administração Pública no Brasil: um levantamento da literatura especializada
2. *Accountability*: uma análise comparativa entre o Poder Executivo e Judiciário sobre a divulgação de dados e informações, em seus sítios eletrônicos
3. *Benchmarking*, isomorfismo mimético e boas práticas de gestão: oportunidades para o Poder Judiciário brasileiro
4. Eficiência e Efetividade no Poder Judiciário: o estado da Arte e proposições de pesquisas

Em 2012:

1. A Gestão de Carreira no Serviço Público: aporte jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal
2. Identificação e Imagem do Servidor Público: um estudo com

os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

3. A Implantação do Modelo Gerencial na Administração Pública Brasileira e a Resistência à Mudança: a análise da implantação do Processo Judicial Eletrônico no Tribunal Regional do Trabalho na cidade de São Paulo
4. Gespública e Mudança Organizacional: um estudo no Poder Judiciário de Santa Catarina (PJSC)
5. Judicialização da Saúde e Mudanças Organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais SES-MG

Em 2014:

1. Administração Judiciária e a Trajetória da Estruturação do Sistema Judiciário Federal brasileiro
2. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro
3. *Performance of Brazilian State Courts: the influence of pending cases, workforce and investment in technology*
4. Escala de Governança Judicial: desenvolvimento e validação e Tribunais de Justiça Brasileiros
5. Influência do Comprometimento Organizacional na Satisfação do Usuário com Sistemas de Informação no Judiciário Trabalhista

Em 2016:

1. A Moralidade e a Eficiência administrativa na Gestão e Estrutura da Perícia Judicial: um estudo na Justiça do Trabalho de Minas Gerais
2. Condicionantes contextuais para a implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Poder Judiciário

Diferentemente do ocorrido nos artigos publicados no EnANPAD, os títulos e resumos dos artigos não refletem diretamente a influência do

CNJ na sua elaboração. Portanto, verifica-se uma maior abertura de espaço no cenário acadêmico da Administração Pública para a publicação de distintos enfoques e direcionamentos de pesquisas.

4.3 Revista de Administração Pública (RAP)

A RAP consiste em um periódico científico bimestral publicado pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). É avaliado pelo sistema Qualis da CAPES como A2 na área de avaliação de Administração, Ciências Contábeis e Turismo no quadriênio 2013-2016. Portanto, apresenta-se como o periódico nacional de Administração Pública com a maior pontuação na escala. Trata-se de um dos mais importantes e influentes periódicos da área.

Na Tabela 3 apresenta as informações sobre os artigos focados no Poder Judiciário que foram publicados na RAP:

Tabela 3: Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário na RAP

Ano	Trabalhos Judiciário	Total	%Trab. Judiciário
2009	0	49	0,0%
2010	0	48	0,0%
2011	2	66	3,0%
2012	1	70	1,4%
2013	2	66	3,0%
2014	1	67	1,5%
2015	2	66	3,0%
2016	1	43	2,3%
2017	1	57	1,8%
TOTAL	10	532	1,9 %

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos artigos publicados na RAP

O aumento do percentual também foi visto na RAP quando se comparam os resultados apresentado por Nogueira (2011). Praticamente, houve uma duplicação do percentual obtido (de 0,8% para 1,9%). Verifica-se uma descontinuidade de artigos publicados sobre o Poder Judiciário nos anos de 2009 e 2010, mas que foi compensada com a publicação de mais artigos nos anos posteriores. Nos anos de 1995 a 2008 foram publicados apenas cinco artigos sobre Gestão do Poder Judiciário (NOGUEIRA, 2011), dobrando a quantidade absoluta obtida nos últimos anos (2009 a 2017). Visualizam-se os títulos dos artigos publicados em cada um dos anos do periódico:

Em 2011:

1. Uma metodologia para diagnóstico de clima organizacional: integrando motivos sociais e cultura brasileira com fatores do ambiente de trabalho do Poder Judiciário
2. Comprometimento organizacional: um estudo do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Em 2012:

1. Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando Análise Envoltória de Dados (DEA)

Em 2013:

1. Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa
2. Liderança no Judiciário: o reconhecimento de magistrados como líderes

Em 2014:

1. A percepção dos gestores operacionais sobre os impactos gerados nos processos de trabalho após a implementação das melhores práticas de governança de TI no TRE/SC

Em 2015:

1. Representações sociais da reforma do Judiciário: um estudo baseado nas perspectivas dos servidores do Tribunal de Justiça do

Estado da Bahia

2. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico

Em 2016:

1. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho

Em 2017:

1. Conflitos e ambiguidades de papéis no trabalho: as percepções de juízes portugueses

Verifica-se que dois artigos publicados anteriormente no EnANPAD obtiveram a aprovação no ano seguinte para a publicação na RAP. Os outros artigos não se relacionam diretamente com os dados disponibilizados pelo CNJ, demonstrando mais uma vez o surgimento de outros enfoques sobre a gestão do Poder Judiciário.

4.4 *Revista do Serviço Público (RSP)*

A RSP consiste em um periódico quadrimestral publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). É voltado a temas sobre Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas e avaliado pelo sistema Qualis da CAPES como B2 na área de avaliação de Administração, Ciências Contábeis e Turismo no quadriênio 2013-2016.

A Tabela 4 apresenta as informações sobre os artigos focados no Poder Judiciário que foram publicados na RSP:

Tabela 4: Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário na RSP

Ano	Trabalhos Judiciário	Total	%Trab. Judiciário
2009	0	19	0,0%
2010	0	16	0,0 %

Tabela 4 (continuação): Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário na RSP

Ano	Trabalhos Judiciário	Total	% Trab. Judiciário
2011	1	18	5,6 %
2012	0	20	0,0 %
2013	0	20	0,0 %
2014	2	24	8,3 %
2015	1	30	3,3%
2016	1	31	3,2%
2017	1	34	2,9 %
TOTAL	5	212	2,4 %

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos artigos publicados na RSP.

A RSP novamente apresenta o menor percentual de artigos publicados sobre a gestão do Poder Judiciário quando comparado ao estudo de Nogueira (2011). Verifica-se que aumento percentual expressivo (de 0,8% para 2,4%), corresponde ao triplo do que observado anteriormente. Percebe-se uma consistência de pelo menos um artigo publicado anualmente sobre o tema desde o ano de 2014. Visualizam-se os títulos dos artigos publicados em cada um dos anos do periódico:

Em 2011:

1. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas

Em 2014:

1. Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário do Brasil
2. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário

Em 2015:

1. Imagem do servidor público: um estudo com os usuários do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Em 2016:

1. 1. Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC

Em 2017:

1. 1. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro

O título e resumo abordam sobre um dos papéis do CNJ. Portanto, embora não tenha havido outras publicações neste periódico, o artigo está diretamente relacionado com o órgão criado após a Reforma do Judiciário.

4.5 Consolidação e comparação

Esta subseção apresenta uma consolidação e comparação dos resultados obtidos nesta pesquisa com os do estudo de Nogueira (2011). A Tabela 5 apresenta os resultados consolidados e comparados:

Tabela 5: Incidência de trabalhos sobre o Judiciário consolidado e comparado

	A: Dados de Nogueira (2011)			B: Pesquisa atual			C = A + B (1995 – 2017)		
	Trabalhos Judiciário	Totais	%	Trabalhos Judiciário	Totais	%	Trabalhos Judiciário	Totais	%
EnANPAD	8	1.156	0,7%	28	1.248	2,8%	36	2.404	1,5%
EnAPG	5	429	0,7%	16	607	3,0%	21	1.036	2,0%
RAP	5	650	0,7%	10	532	1,7%	15	1.182	1,3%
RSP	2	250	0,7%	5	212	1,1%	7	462	1,5%
Total	20	2.485	0,7%	59	2.599	2,3%	79	5.084	1,6%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Nogueira (2011) e dos dados da pesquisa.

É possível visualizar na Tabela 5 o aumento comparado em cada um dos eventos ou periódicos analisados. Portanto, trata-se de um importante indicativo para demonstrar a realização de mais estudos sobre a Gestão do Poder Judiciário, bem como refletir uma maior abertura de espaço para estes estudos na Administração Pública brasileira (de 0,8% para 2,27%). Ao realizar uma complementação dos dados e olhando no horizonte temporal de 1995 a 2017, verifica-se apenas o percentual de 1,6% dos trabalhos publicados. O percentual ainda pode ser pequeno, mas já demonstra avanços em um curto período.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo complementar o estudo realizado por Nogueira (2011). Desta forma procurou-se fazer um recenseamento complementar de estudos voltados para a gestão do Poder Judiciário publicado nos principais periódicos e eventos de Administração Pública entre os anos de 2009 e 2017. Ao seguir os mesmos procedimentos metodológicos adotados por Nogueira (2011), o resultado obtido com esta investigação também serviu para a concretização de uma comparação entre os dois intervalos de tempos dos levantamentos realizados.

Outro enfoque consistiu na atuação do CNJ como um órgão que consolidou informações e dados sobre o Judiciário brasileiro a partir da metade da década de 2000. Portanto, procurou investigar se alguns dos trabalhos publicados no período de 2009 a 2017 foram gerados a partir do contexto de existência do CNJ ou se utilizou de informações provenientes dos relatórios e banco de dados disponibilizados pelo Conselho.

O objetivo deste trabalho foi alcançado, pois forneceu uma complementação do levantamento de dados do estudo de Nogueira (2011). Portanto, os resultados apresentados e discutidos anteriormente servem

como uma atualização das informações quando se busca olhar um maior horizonte temporal (1995 a 2017). Os resultados obtidos com o levantamento de 2009 a 2017 apontaram que um percentual de 2,27% dos artigos publicados na área de Administração Pública aborda questões relacionadas à Gestão do Poder Judiciário. De forma complementar aos dados de Nogueira (2011), verifica-se que o percentual final ficou em 1,6% dos estudos publicados. Portanto, pode-se concluir da realização de um significativo aumento de espaço na produção acadêmica brasileira, embora ainda com um baixo percentual.

Em relação à influência do CNJ para a realização destes estudos, pode-se perceber uma maior inserção nos trabalhos publicados no EnANPAD. A RAP também obteve publicações a partir da abordagem do CNJ, mas os dois trabalhos publicados durante o período analisado consistem em publicações apresentadas anteriormente em edições do EnANPAD. Na RSP, a única publicação do período abordava diretamente do CNJ, retratando o seu papel de formador de políticas públicas para o Judiciário brasileiro. Por outro lado, os artigos publicados nos EnANPGs, bem como os outros três artigos da RAP, serviram para demonstrar a heterogeneidade de estudos que podem ser realizados sobre o Poder Judiciário e que não estão diretamente influenciados pelo CNJ. Portanto, pode ser apontado como um importante aspecto para a realização de mais estudos e de adoção de novas abordagens no contexto do Poder Judiciário brasileiro.

O presente estudo comprova que, de forma mais ampla, o Poder Judiciário continua apresentando-se como um objeto de poucos estudos na área de Administração Pública quando comparado com os outros Poderes Constitucionais (Executivo e Legislativo). A aparente limitação pode sugerir a existência de políticas voltadas para o fomento de novas pesquisas. Os dados apresentados neste estudo também podem servir como uma orientação para que os membros da ANPAD ou editores de periódicos realizem chamadas especiais ou disponibilizem mais espaços para a reali-

zação de estudos relacionados ao Poder Judiciário. Destaca-se a possibilidade de realizar estudos com órgãos que estão mais próximos do Poder Judiciário e integram o Sistema de Justiça brasileiro como o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Procuradorias ou Advocacia-Geral da União, além da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Os resultados apresentados nestes últimos anos (2009 a 2017) podem servir, também, como um indicador para a existência de uma edição especial sobre o tema na RAP ou RSP, bem como possibilitar a abertura de mais periódicos sobre a temática de Administração Pública no Brasil. Afinal, há uma quantidade representativa de artigos publicados nos EnANPAD e EnAPG que não foram publicados nos dois periódicos objetos de investigação desta pesquisa. Portanto, acredita-se que estes artigos possam ter sido objetivos de submissão ou publicação em outros periódicos. Ou que, infelizmente, pela falta de espaço, estes estudos não tenham obtido uma publicação nos periódicos que mais se destacam na área de Administração Pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

CASTRO, A. S. **Indicadores básicos de desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão, n. 1609).

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 15, de 20 de abril de 2006. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências. **Diário da Justiça**, Brasília, n. 114, p. 83-84, 16 jun. 2006.

_____. Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os prin-

cípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 94, 10 jun. 2009.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público: um retrato**. Brasília: CNMP, 2013.

DPJ – DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS. **100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011.

_____. **100 maiores litigantes – 2012**. Brasília: CNJ, 2012.

_____. **Justiça em Números 2017**. Brasília: CNJ, 2017.

_____. **Justiça em Números 2018**. Brasília: CNJ, 2018

FALCÃO, J. O Judiciário segundo os brasileiros. In: GUERRA, S. (Org.). **Transformações do Estado e do direito: novos rumos para o Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 13-30. v. 1.

FALCÃO, J.; CERDEIRA, P. C.; ARGUELHES, D. W. **I relatório Supremo em Números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FALCÃO, J.; ABRAMOVAY, P; LEAL, F. HARTMANN, I. A. **II relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013.

NOGUEIRA, J. M. M. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. **Díke – Revista eletrônica da ESMEC**, Fortaleza, v. 1, n. 1, 2011, p. 1-17.

NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, K. M. M.; VASCONCELOS, A. P.; OLIVEIRA, L. G. L. Estudo exploratório da eficiência dos tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, 2012, p. 1317-1340.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2004, p. 19-101.

SADEK, M. T.; OLIVEIRA, F. L. Estudos, pesquisas e dados em Justiça. In: OLIVEIRA, F. L. (Org.) **Justiça em Foco**: estudos empíricos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 15-61.

Controle institucional dos gastos públicos: estudo sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal

Institutional control of public expenditure: a study of the Court of Accounts of the Federal District on the supervision of public expenditure on public servants

Abimael de Jesus Barros Costa¹
Jeremias Pereira da Silva Arraes²
Lucas Teles de Alcântara³

RESUMO

Este trabalho é um estudo de caso que descreve a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) na fiscalização dos gastos com pessoal entre os anos de 2001 e 2016 do Poder Executivo do governo do Distrito Federal (DF) diante das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para atingir os objetivos, foi realizada análise documental do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e das decisões do TCDF em relação aos gastos com pessoal. Quanto aos procedimentos metodológicos, foram utilizadas estatísticas descritivas e análise de conteúdo dos dados coletados. A partir dos dados obtidos foi possível concluir que, desde 2015, o governo do DF ultrapassa os limites da LRF, ultrapassando o limite de alerta e, também, o limite

1 Doutor em Engenharia de Transportes, área Economia dos Transportes, no Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT) do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação Multi-Institucional e Inter-Regional da UnB, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal da Paraíba (PPGMI/UnB/UFRN/UFPB) e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont) da UnB. E-mail: acosta@unb.br

2 Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) da UnB. Especialista em Auditoria Interna e Externa pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica do Distrito Federal (ICAT/UDF) e Controle e Auditoria Públicos pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte (FMBH). Atualmente é professor substituto do Departamento de Ciências Contábeis da UnB, professor pesquisador do Instituto Federal de Brasília (IFB) e Contador da Fundação Universidade de Brasília (FUB). E-mail: jeremias@unb.br

3 Mestrando do PPGCont/UnB. Especialista em Gestão Fiscal pela AVM e bacharel em Ciências Contábeis pela UnB. Analista Contábil na UnB. E-mail: lucasteles@unb.br

máximo estabelecido pela lei, permanecendo em tal situação até o primeiro quadrimestre de 2017. Concluiu-se, ainda, que o TCDF atuou conforme exige a LRF em todos os anos que o DF descumpriu a LRF em relação à despesa com pessoal, comprovando o exercício do controle institucional, como determina a Constituição Federal de 1988. Os achados do estudo em tela se relacionam com o estudo de Dias (2009), pois a LRF desenhou o rito e os atores responsáveis pela execução, prestação de contas e fiscalização dos gastos com pessoal. No caso do DF, como descrito neste estudo, o TCDF atuou de acordo com o previsto pela LRF alertando os gestores sobre o comprometimento dos limites da LRF e as implicações das sanções institucionais e pessoais.

Palavras-Chave: Controle Externo. Despesa com Pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This is a case study that describes the performance of the Federal District Court of Accounts (TCDF) in the supervision of personnel expenses. The evolution of the expenditure with personnel of the DF from 2001 and 2016 is presented as well as the performance of the TCDF according to the requirements of the Brazilian Law on Fiscal Responsibility (LRF). Documentary analysis of the Fiscal Management Report (RGF) and the decisions of TCDF regarding personnel expenses were conducted. The methodological procedures used are descriptive statistics and content analysis of the data collected. From the data obtained, it was possible to conclude that since 2015, the GDF has extrapolated the limits of the LRF, exceeding the alert limit and the maximum limit established by law. The situation remained the same until the first four months of 2017. It was concluded that the TCDF acted as required by the LRF in all years that the DF has failed to comply with the RFL; thus, proving the exercise of institutional control, as determined by the Brazilian Federal Constitution. The findings of this study are related to the study of Dias (2009) and the LRF designed the rite

and the actors responsible for the execution, accountability and supervision of personnel expenses. In the case of DF, as described in this study, the TCDF acted in accordance with the provisions of the LRF, alerting administrators when the limits of the RFL were compromised and about the implications of institutional and personal sanctions.

Keywords: External Control. Personnel Expenses. Fiscal Responsibility Law.

Recebido:19-10-2018

Aprovado:13-12-2018

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Ministério da Fazenda (STN, 2016a), a análise das principais variáveis fiscais dos Estados indica que, no período de 2012 a 2015, houve expressivo aumento das despesas com pessoal e crescimento anual das despesas de custeio, que, conjugados com a queda das receitas próprias e transferências insuficientes, resultaram em reversão do resultado primário, de superavitário em 2012, para déficits primários em 2013 e 2014.

O gasto público com pessoal no país apresenta uma linha de tendência crescente, acarretando um desequilíbrio nas contas públicas dos entes governamentais. Observa-se por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do primeiro quadrimestre de 2016, publicado obrigatoriamente por todos os entes da federação, que, só no Poder Executivo, dos 27 entes, 20 já atingiram 90% do limite previsto na LRF para despesa com pessoal.

A competência de fiscalização dos gastos públicos está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 70 (BRASIL, 1988). Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é um tribunal administrativo, autônomo, vinculado ao

Poder Legislativo, que tem por atribuição auxiliar tecnicamente a Câmara Legislativa do Distrito Federal no exercício do Controle Externo das contas públicas, zelando pela boa e regular aplicação dos recursos públicos do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Dentre as principais competências do TCDF está a fiscalização das despesas com pessoal ativo e inativo do Distrito Federal, cabendo a esse Tribunal exercer sua função informativa a todos os poderes que venham a exceder os limites de gasto com pessoal estabelecidos na lei complementar.

Desse modo, considerando o crescimento desproporcional entre a arrecadação e os gastos públicos com pessoal, sabendo do potencial impacto no orçamento que pode acarretar em *déficit* público, comprometendo a solvência e o equilíbrio das contas públicas dos entes governamentais e, conhecendo a atribuição do TCDF de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos do Distrito Federal, define-se a seguinte questão de pesquisa: **Como tem sido a atuação do TCDF no controle dos gastos com pessoal no Distrito Federal no período de 2001 a 2016?**

O objetivo geral do estudo consiste em analisar a atuação do TCDF no controle dos gastos com pessoal do Distrito Federal. O estudo consiste também em avaliar cenários e investigar a sustentabilidade da despesa com pessoal no Distrito Federal à luz dos limites e critérios estabelecidos pela LRF. Para alcançar os objetivos propostos, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos a serem cumpridos: (A) identificar se houve desobediência aos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela LRF; e (B) verificar de que maneira o TCDF está controlando, a cada quadrimestre, os cálculos dos limites de despesa com pessoal e se ele está notificando cada Poder/órgão quanto ao montante da despesa com pessoal, se está próximo ou se ultrapassou o limite estabelecidos pela LRF.

Pesquisas na área de gestão dos recursos públicos, principalmente aquelas voltadas ao estudo do equilíbrio fiscal, são de extrema relevância para a sociedade, pois, segundo Varsano et al. (1998), um desequilíbrio

fiscal impede que o Estado sirva satisfatoriamente à sociedade. Logo, a sociedade é a parte mais prejudicada em uma situação de desequilíbrio fiscal, principalmente a parcela mais pobre da sociedade, que possui uma maior dependência dos serviços públicos.

A contribuição e a inovação desta investigação referem-se ao recorte dos gastos com pessoal no Distrito Federal referente ao papel dos Tribunais de Contas na fiscalização da LRF. Na literatura, estudos foram realizados com um olhar para avanços, efeitos, controles, consequências e impacto da LRF nas finanças públicas de estados e municípios brasileiros (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; CRISÓSTOMO; CAVALCANTE; FREITAS, 2015; DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011; LIMA, 2010; LINHARES; PENNA; BORGES, 2013; LUQUE; SILVA, 2004; SACRAMENTO, 2005). Porém, vale apenas ressaltar que, na literatura, é incipiente pesquisas que analisaram a dinâmica e o comportamento das despesas com pessoal após publicação da LRF, sendo que algumas contribuições se encontram nos estudos de Dias (2009), Santolin, Jayme Junior e Reis (2009) e Medeiros et al. (2017).

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais quatro seções. A segunda apresenta as principais pesquisas associadas ao tema do artigo, bem como outros resultados de pesquisas com tópicos relacionados ao presente estudo. Essa seção foi dividida basicamente em dois tópicos, o primeiro que aborda a LRF e último que traz as competências e as responsabilidades dos Tribunais de Contas em relação à fiscalização da despesa com pessoal. A terceira seção expõe a metodologia aplicada à pesquisa. Posteriormente, na quarta seção, apresenta-se, por meio de estatística descritiva, a análise da evolução da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do DF e a análise da atuação do TCDF em relação aos períodos em que o Poder Executivo do DF atingiu 90% do limite previsto na LRF para despesa com pessoal. Por fim, na quinta seção apresentam-se as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, destacam-se o surgimento da LRF, a importância da norma no controle do gasto público, a percepção de alguns autores sobre a sua aplicabilidade, seus avanços ao longo do tempo no Brasil, seu capítulo específico quanto aos limites de despesa com pessoal, bem como a atuação dos órgãos de controle no exercício das suas funções fiscalizatória e informativa.

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a), mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Ela tem por objetivo gerar uma melhor gestão fiscal pelos gestores públicos. Para Linhares, Penna e Borges (2013), a LRF busca imprimir austeridade na efetivação dos gastos públicos, tendo por finalidade equilibrá-los. Segundo eles, a LRF está imprimindo uma nova perspectiva fiscal.

Segundo Dalmonech, Teixeira e Sant’Anna (2011) a LRF é um instrumento legal que evidencia a aplicação do modelo econômico da burocracia (niskaniano), que, diante de recursos escassos, estabelece responsabilidades, objetivos e metas ao gestor público. Para Rocha e Zuccolotto (2017), além das responsabilidades dos gestores, a LRF trouxe outro marco importante na ampliação das competências dos Tribunais de Contas (TC): o fomento à função fiscalizatória dessas instituições, fazendo com que se reformulassem os TC subnacionais, a fim de certificá-los ao cumprimento da missão constitucional e legal que a CF/88 e a LRF atribuíram a eles.

Em estudo sobre os dez primeiros anos da LRF, Lima (2010) explica que houve inúmeros debates internacionais sobre a efetividade da Lei

no país, tendo em vista tratar-se de uma norma que adotava regras que limitavam a liberdade do governo em gastar, arrecadar e se endividar. O autor lembra que, durante esses debates, os mais críticos acreditavam que os seus ditames seriam cumpridos apenas na formalidade, mas que, na prática, a lei seria minada e seus artigos desrespeitados.

Entretanto, observa-se que a LRF trouxe frutos sobre uma melhor gestão fiscal dos entes. Santolin, Jayme Junior e Reis (2009) destacam a mudança no comportamento dos administradores públicos e a melhora nas contas públicas após a LRF. Esse entendimento é compartilhado por Araújo, Santos Filho e Gomes (2015), que concluem que a LRF foi formulada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Princípios estes embasados pelas boas práticas de gestão disseminadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Por fim, salienta-se que a LRF também trouxe dispositivos que limitam as despesas. Dentre elas, destacam-se as despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Dias (2009) destaca que o objetivo do legislador em estabelecer esses limites é pelo fato de que as despesas com pessoal é um dos principais itens das despesas do setor público no Brasil, e o descontrole pode afetar todo o funcionamento da máquina pública.

2.2 Despesa com pessoal

O controle do gasto é indispensável para qualquer entidade, seja ela pública ou privada. Na administração pública, essa despesa é fixada para um exercício financeiro. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) conceitua a Despesa Pública como “o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (BRASIL, 2016b).

Conforme destacado por Dias (2009), dentre as despesas para se manter o serviço público, destaca-se a despesa com pessoal, pelo fato de que a Administração Pública precisa de mão de obra intensiva para funcionar.

É por conta dessa mão de obra intensiva que a LRF teve uma preocupação especial com o controle da Despesa com Pessoal, para que os entes não comprometam grande parte de seus orçamentos com a referida despesa e apresentem desequilíbrio financeiro. Na “Seção II – Das despesas com pessoal” do “Capítulo IV – Da despesa pública”, estão fixados os limites máximos para gastos com despesas com pessoal. A Tabela 1 traz estes limites por poder e por esfera.

Tabela 1: Limites máximos para despesa com pessoal

Poder	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	-
Ministério Público	0,6%	2,0%	-
TOTAL	50,0%	60,0%	60,0%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2000a).

O artigo 59, parágrafo primeiro, da LRF (BRASIL, 2000a), determina que os Tribunais de Contas alertem os poderes ou órgãos quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite máximo para despesa com pessoal. Eles também atuarão quando os poderes e órgãos atingirem o limite prudencial, 95% do limite máximo para despesa com pessoal, além de atuar quando atingirem o limite máximo para despesa com pessoal, constantes na Tabela 1. A verificação do cumprimento de cada limite será realizada a cada quadrimestre, por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) que será publicado por todos os entes da federação

em todos os poderes.

No caso do Poder Executivo do Distrito Federal, objeto de estudo desse artigo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal atuará quando o referido Poder atingir os limites da Tabela 2. Esta atuação do TCDF faz parte da função informativa exercida pelos Tribunais de Contas do país, como órgãos auxiliares do controle externo, e que foi consolidada pelo artigo 59, parágrafo primeiro da LRF, que dispõe sobre a competência desses órgãos de controle alertar os poderes e órgãos públicos quanto aos limites com despesa de pessoal, sendo assim estabelecidos para o Poder Executivo do DF:

Tabela 2: Limites estabelecidos na LRF para o poder Executivo do DF

Limite Máximo estabelecido pela LRF ao Poder Executivo DF	49,00%
Limite Prudencial (95% do limite Total)	46,55%
Limite de Alerta (90% do limite Total)	44,10%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2000a).

O artigo 22 da LRF traz algumas vedações caso o Poder ou órgão exceda o Limite Prudencial, são elas: (A) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (B) criação de cargo, emprego ou função; (C) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (D) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e (E) contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Caso o Poder ou órgão exceda o limite máximo estabelecido pela LRF (Tabela 1) ele deverá regularizar essa situação nos próximos dois quadrimestres, sendo que pelo menos um terço do percentual excedente deverá ser regularizado no primeiro quadrimestre. Para isso, além das medidas já citadas, a entidade deverá, conforme estabelece o art. 169 da Constituição Federal, tomar as seguintes providências: (A) reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis; e (B) caso as medidas adotadas não sejam suficientes para sanar a situação, deverá exonerar o servidor estável.

Caso o ente não reduza a despesa com pessoal para um nível abaixo do limite máximo estabelecido pela LRF, ele não poderá: (A) receber transferências voluntárias; (B) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (C) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Além das penalidades aplicadas aos entes, os gestores também sofrem sanções pelo descumprimento das determinações da LRF. O Quadro 1 resume as infrações e penalidades da LRF, no tocante à despesa com pessoal e ao RGF, aplicadas aos gestores públicos.

Quadro 1: Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e penalidades sobre despesa com pessoal

Infração	Sanção/Penalidade
<p>Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55;</p> <p>Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I)</p>	<p>Multa de 30% dos vencimentos anuais.</p> <p>Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º; LRF, art. 51, § 2º)</p>

Quadro 1 (continuação): Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e penalidades sobre despesa com pessoal

Infração	Sanção/Penalidade
Ultrapassar o limite de despesa total com pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20)	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21)	Nulidade do ato; Reclusão de um a quatro anos (LRF, art. 21 e Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21)	Nulidade do ato; Reclusão de um a quatro anos (LRF, art. 21, § único Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a despesa total com pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22)	Reclusão de um a quatro anos. Proibições previstas em lei. (Lei nº 10.028/2000, art. 2º LRF, art. 22, § único)
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a despesa total com pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23)	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV)	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)
Não cumprir limite de despesa total com pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70)	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias. Cassação do mandato (LRF, art. 23, § 3º e Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)
Não cumprir, até 2003, o limite de despesa total com pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, à despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71)	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII)

Fonte: Adaptado de Nascimento e Debus (2016).

2.3 Tribunais de Contas e a fiscalização dos relatórios fiscais

A Carta Magna de 1988, no seu art. 71, dispõe com clareza a composição do controle externo no âmbito federal, tendo um titular: o Congresso Nacional e um órgão auxiliar: o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988). A mesma composição, bem como as competências da corte de contas da União, segue o princípio da simetria aos demais entes da federação.

Como órgão auxiliar do controle externo, os Tribunais de Contas possuem diversas funções, por exemplo a função informativa conforme dispõe o artigo 59, parágrafo primeiro da LRF, sobre alertar os poderes e órgãos públicos quanto aos limites com despesa de pessoal. Segundo Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015, p. 234) a LRF “promoveu uma nova visão das finanças públicas e atribuiu aos Tribunais de Contas novas competências para o escrutínio das Contas de Governo”.

Ressalta-se que, quando se trata de despesa com pessoal, compete à corte de contas não apenas alertar os gestores quanto à extrapolação dos limites, mas fiscalizar a composição da receita corrente líquida e da despesa com pessoal, divulgado por meio do relatório de gestão fiscal de cada poder, pois compete a estes a elaboração desse demonstrativo.

Conforme destacado por Luque e Silva (2004), o referido demonstrativo é de tal importância que a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Código Penal brasileiro quanto aos crimes fiscais, estabeleceu como infração administrativa contra as leis de finanças públicas no seu art. 5º, inciso I, a não divulgação dos relatórios contábeis, em particular o relatório de gestão fiscal (BRASIL, 2000b), cuja publicação quadrimestral se tornou obrigatória de acordo com o art. 54 da LRF.

Isto posto, observa-se que a LRF contribuiu tanto com a responsabilidade da gestão fiscal, como para o avanço da transparência e *accountability*. Para Sacramento (2005), mesmo que ainda carente o exercício da cidadania, há um avanço no padrão de relacionamento do Estado/Socie-

dade. Neste sentido, o Tribunal de Contas exerce um papel fundamental: garantir ao cidadão que os demonstrativos fiscais divulgados por todos os poderes são fidedignos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A escolha do método de estudo de caso impõe ao pesquisador um protocolo a ser seguido. A literatura especializada deve ser utilizada, o planejamento da unidade deve ser estudado, os meios de coleta de dados, o uso de teste piloto ou pré-teste, o registro dos dados de forma confiáveis, a construção de painéis lógicos ou narrativas coerentes com os achados e, por fim, o desenho das implicações teóricas (MIGUEL, 2007). Na literatura, diversas áreas do conhecimento, a Economia, o Direito, Administração, Contabilidade e outras, tratam do tema controle institucional dos gastos públicos. Como exemplo, Sacramento (2005), Malafaia (2011), Linhares, Penna e Borges (2013), Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015), Nascimento e Debus (2016) e Rocha e Zuccolotto (2017).

A pesquisa em tela foi realizada por meio de um estudo de caso, no qual a unidade caso foi o governo do Distrito Federal. Esta pesquisa pode ser tipificada como exploratória e descritiva por dialogar com a literatura, com fatos e com a análise do papel institucional do TCDF. Os fatores que afetaram as despesas com pessoal no Distrito Federal e a atuação do TCDF na sua função informativa, quando da emissão de alerta a extrapolação dos limites com despesas de pessoal estabelecido na LRF, foram explorados no estudo em tela. O período de recorte para coleta dos dados, 2001 a 2016, foi escolhido por compreender o ano posterior a publicação da LRF, perfazendo 15 anos de análise do comportamento dos gastos com pessoal no DF.

A pesquisa no que se refere aos aspectos quantitativos utilizou-se

de estatística descritiva para identificação da extrapolação dos percentuais de despesa com pessoal estabelecidos na LRF, bem como para apresentação, de forma mais estruturada, dos dados coletados sobre a evolução da despesa com pessoal durante os 15 anos analisados. Os dados referentes à despesa com pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal foram extraídos do RGF do Poder Executivo do Distrito Federal, que é disponibilizado no portal da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal. Para uma melhor análise da evolução da despesa com pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal, após a coleta dos dados da arrecadação, procedeu-se à correção dos dados pela inflação acumulada, de modo a refletirem os preços de 2016. Os dados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para refletirem os preços de dezembro de 2016.

A análise de conteúdo foi realizada por meio dos dados referentes às notificações do TCDF sobre a despesa com pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal. Os dados foram solicitados ao TCDF por meio do portal de acesso a informação E-SIC. Para analisar a atuação do TCDF foi elaborado um *checklist* com nove categorias de análise, conforme descritas no Quadro 2. Os questionamentos foram definidos a partir dos dispositivos da LRF que incentivam a função fiscalizadora das cortes de contas no país os que ensejam em penalidades quando não atendida as recomendações dos órgãos de controle, como é o caso dos artigos 22, 23, 56 e 59.

Assim, os documentos enviados pelos TCDF foram analisados de forma qualitativa por meio da análise das categorias do *checklist*. Essas categorias foram a base para a análise de conteúdo das decisões do TCDF, necessárias para atestar a atuação do TCDF no exercício da sua missão institucional.

Quadro 2: *Checklist* da atuação do TCDF no controle dos limites da despesa com pessoal

1.	Foi identificado atuação do TCDF em todos os períodos em que houve extrapolação ao limite de despesa com pessoal estabelecido pela LRF?
2.	O TCDF se pronuncia em todos os RGF publicados pelo Poder Executivo?
3.	O TCDF emitiu alerta apenas ao Chefe do Poder Executivo?
4.	O TCDF atuou apenas quando ultrapassou o limite de alerta (90%) ou também atuou nos limites máximo e prudencial?
5.	O TCDF alertou sobre as penalidades?
6.	O TCDF fez recomendações e determinou cumprimento de suas decisões?
7.	Que ações foram realizadas pelo chefe do executivo para redução da despesa com pessoal?
8.	Houve descumprimento das decisões do TCDF?
9.	O chefe do poder executivo foi penalizado por descumprimento de decisão do TCDF?

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

No estudo em tela não foi utilizado o instrumento da triangulação como uma estratégia metodológica para conferir validade ao estudo de caso, visto que se realizou uma análise de conteúdo nas decisões do TCDF; apesar de ser um método bastante questionado por deixar as sustentações das argumentações fragilizadas, sobretudo, na fidedignidade de seus resultados. Entende-se que as decisões do TCDF são aplicações do rito legal da LRF, não cabe dupla interpretação. Elas estão de acordo com os artigos e incisos da LRF, de forma a realizar, por exemplo, entrevistas com os conselheiros para saber se o rito está de acordo com a leitura e a análise das decisões seria redundante.

Na próxima seção serão apresentados os resultados da análise quantitativa e qualitativa dos dados obtidos com o governo do Distrito Federal.

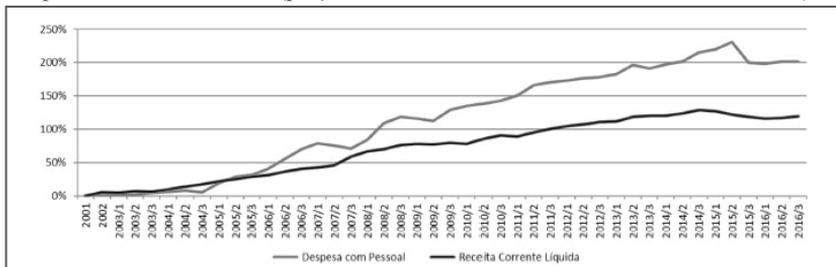
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, apresenta-se a descrição e análise dos dados divididos em duas partes. A primeira destaca-se, por meio da estatística descritiva, a análise da RCL em relação a evolução despesa com pessoal do DF. Por fim, demonstra-se a atuação do TCDF em relação aos períodos em que o Poder Executivo do DF atingiu 90% do limite previsto na LRF para despesa com pessoal, quais providências, impedimentos e sacões aplicados pela corte de contas, quando verificado o descumprimento dos limites estabelecidos na lei.

4.1 Análise da receita corrente líquida e da despesa com pessoal do Distrito Federal

O Gráfico 1 foi gerado a partir dos dados divulgados pelo RGF do DF, no período de 2001 a 2016, que foram corrigidos pelo índice IPCA, fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para refletirem os preços de dezembro de 2016. Nesse período, a taxa de crescimento real da despesa com pessoal foi de 201,10%, enquanto a taxa de crescimento real da RCL foi de 119,22%. Nota-se que, a partir do 3º quadrimestre de 2007, a linha da despesa com pessoal começa a ter uma inclinação maior que a linha da RCL, destarte, os gestores começaram a comprometer uma maior parte da RCL com despesa com pessoal a partir desse período.

Gráfico 1: Evolução da despesa com pessoal e receita corrente líquida do DF, no período de 2001 a 2016 (preços correntes de dezembro de 2016 – IPCA/IBGE)

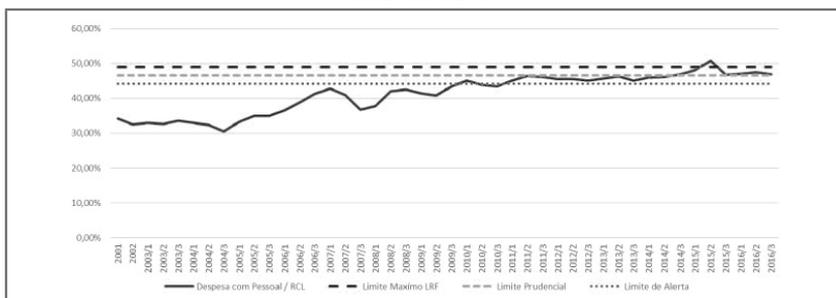


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do DF dos anos de 2001 a 2016 (SFDF, 2001-2016). Elaborado pelos autores (2018).

Houve uma redução das despesas com pessoal entre o 2º e 3º quadrimestre de 2015. O motivo dessa redução deve-se ao fato que, no 2º quadrimestre de 2015, o DF atingiu o limite máximo estabelecido pela LRF com despesa com pessoal, logo, o DF teve que reduzir a sua despesa com pessoal imediatamente. Prova disso foi o corte de 4,1 mil comissionados e a implementação do Programa de Demissão Voluntária (PDV) do governo do Distrito Federal em 2015 (DISTRITO FEDERAL, 2016a, 2016b).

Por conseguinte, o Gráfico 2 traz o nível de comprometimento da RCL com a despesa com pessoal no período de 2001 a 2016.

Gráfico 2: Taxa de comprometimento da RCL com despesa com pessoal, no período de 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Gestão Fiscal do DF dos anos de 2001 a 2016 (DISTRITO FEDERAL, s.d.) (2018).

Verificou-se que, a partir do 1º quadrimestre de 2010, o DF começou a ultrapassar o limite de alerta e que, a partir do 1º quadrimestre de 2011, o DF não saiu mais do limite de alerta. Apesar de atingi-lo somente em 2010, desde o 1º quadrimestre de 2006 o DF já comprometia mais de 40% da RCL com despesa com pessoal.

A partir do 3º quadrimestre de 2014, o DF começou a ultrapassar o limite prudencial, o qual não saiu mais e atingiu o limite máximo estabelecido pela LRF no 2º quadrimestre de 2015, acarretando na demissão de comissionados, implementação do PDV e, inclusive, risco de demissão de servidores concursados, haja vista que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 169 que, extrapolado o limite máximo para despesa com pessoal, a União, os estados, o DF e os municípios deverão adotar as seguintes providências: (A) redução de até 20% da despesa com comissionados; (B) exoneração de servidores não estáveis; e (C) no caso das medidas anteriores não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da LRF, o servidor estável perderá o cargo.

Dessa forma, os problemas apresentados no DF explicam aquilo que foi apresentado no estudo de Lima (2010) e que intrigava os críticos: a efetividade da norma. Logo, fazem sentido os debates internacionais que levavam a acreditar que os entes da federação cumpririam as formalidades da norma, mas que na prática seus artigos quanto às limitações do gasto público seriam violados.

4.2 Análise da atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal nos períodos em que o Poder Executivo do DF atingiu os limites de despesa com pessoal previstos na LRF

O método escolhido apresenta algumas dificuldades referentes à coleta de dados, pois o documento emitido pelo TCDF para alertar o gestor sobre a extrapolação dos limites estabelecidos pela LRF ao Poder Exe-

cutivo Federal normalmente não são publicados. Logo, o acesso a esses documentos depende de autorização do representante máximo da instituição, no caso o TCDF. Sendo assim, mesmo vigorando a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), ainda há na administração pública uma cultura de receio de passar informações ao cidadão, tornando essas consultas mais dificultosas.

Além disso, a pesquisa pode ser vista como uma forma de fiscalização ao órgão fiscal das contas públicas, a qual pode acarretar em descoberta do descumprimento de suas competências constitucionais, o que dificultaria ainda mais o acesso às informações desejadas.

Contudo, ressalta-se que, apesar das informações de atuação do TCDF em relação ao limite de alerta estabelecido no art. 59, § 1º, da LRF não estar disponível com fácil acesso, o TCDF atendeu à solicitação dos pesquisadores e responderam a demanda com instruções de fácil compreensão, utilizando linguagem cidadã, de forma clara, objetiva e dentro do prazo de 20 dias estabelecidos pela LAI. Ademais, o Memorando 57/2017 – GAB/SEMAG/TCDF foi importante para que houvesse uma confrontação dos dados coletados nos RGF, com a atuação do TCDF, haja vista que o documento fruía dos processos e das decisões nas quais o tribunal atuou sobre o controle do gasto com pessoal.

O TCDF encaminhou documento resumido com as seguintes informações: ano/quadrimestre; RCL; Despesa Líquida de Pessoal; Limite % LRF; Limite Extrapolado (com a informação de atuação Alerta/Pru-dencial/Máximo e Não, quando não houve necessidade do exercício da função informativa); Decisões e Processos. Esse documento resumido contribuiu para que fosse observado como o TCDF analisava cada RGF divulgado pelo Poder Executivo; comprovando, assim, que há fiscalização quadrimestral da corte de contas em relação ao gasto com pessoal do GDF.

Por conseguinte, foi observado que em cada situação (Alerta; Pru-dencial; Máximo) o TCDF atuava de formas diferentes, ora alertando o

Governador, ora alertando, além do Governador, as Secretarias de Fazenda e Planejamento, conforme pode ser observado no Quadro 3:

Quadro 3: Atuação do TCDF quanto aos limites de despesa com pessoal no GDF

ATUAÇÃO DO TCDF	DECISÃO (Resumida)	RECOMENDAÇÃO	QUEM FOI ALERTADO?
Limite de Alerta	Em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, alertar o Senhor Governador e a Secretaria de Estado Fazenda do Distrito Federal quanto à extrapolação de 90% do limite máximo de 49% estabelecido para despesas com pessoal do Poder Executivo local, ocorrida no 2º quadrimestre de 2014.	Não há recomendação. Apenas o cumprimento da obrigação informativa, alertando o gestor que observe os limites de despesa com pessoal estabelecidos na LRF.	Governador e Secretaria de Fazenda
Limite Prudencial	Nos termos do inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, haja vista o Poder Executivo ter extrapolado o percentual de 95% do limite máximo de gasto com pessoal no 2º quadrimestre/2016, alertar o Senhor Governador do Distrito Federal e também as Secretarias de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da referida lei.	Determinar à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, envie informações a respeito da ocorrência de provimentos de cargos, admissões ou contratações de pessoal havidos no período entre maio/2016 e agosto/2016 [...] determinar, ainda, à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que, enquanto permanecer o quadro de ultrapassagem do limite prudencial, encaminhe ao Tribunal, no prazo de dez dias após a publicação de cada RGF, informações a respeito da ocorrência de provimentos de cargos, admissões ou contratações de pessoal havidos no quadrimestre.	Governador, Secretaria de Fazenda e Secretaria de Planejamento

Quadro 3 (continuação): Atuação do TCDF quanto aos limites de despesa com pessoal no GDF

ATUAÇÃO DO TCDF	DECISÃO (Resumida)	RECOMENDAÇÃO	QUEM FOI ALERTADO?
Limite Máximo	Alertar, em virtude da extrapolação do limite máximo de gasto com pessoal no 2º quadrimestre de 2015, a chefia do Poder Executivo do Distrito Federal e os titulares das Secretarias de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do Distrito Federal, para as vedações previstas pelo art. 22 da LRF.	Necessidade de eliminação do percentual excedente até o 1º quadrimestre de 2016, sendo pelo menos um terço no 3º quadrimestre de 2015, consoante disposto no art. 23 da LRF, se não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, a saber: 1) recebimento de transferências voluntárias; 2) obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente; 3) contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal;	Governador, Secretaria de Fazenda e Secretaria de Planejamento

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

É possível observar nas decisões que elas seguem um padrão nas suas recomendações. Porém, quando se ultrapassa o limite prudencial, além do Chefe do Executivo e da Secretaria de Fazenda, o TCDF passa a alertar também a Secretaria de Planejamento, tendo em vista que compete a essa secretaria a nomeação dos novos servidores e, por isso, deve estar ciente que a partir daquele período a administração deve se preocupar em reduzir essa despesa, para que a mesma não venha a comprometer as finanças do DF, o que acarretaria em falta de recursos em outras áreas, como educação, saúde e segurança pública.

Observa-se, ainda, que a atuação do TCDF possui uma profundidade na análise da composição da receita e despesa apresentadas no RGF, tendo

em vista que na apreciação dos relatórios foi identificadas inconsistências, motivando a alteração de decisões anteriores (Decisão 2.739/2015 modifica a Decisão 495/2015). Antes era entendido que o quadrimestre analisado estaria no limite prudencial, quando na verdade, o GDF teria extrapolado o limite máximo, passando de 46,93% da primeira decisão para 49,12% na segunda. Segundo o TCDF, a alteração se deu pelo fato de que foi identificado despesas referentes a folhas de pagamento de 2014, não empenhadas naquele exercício, que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar ao final do período, alterando o percentual do 3º quadrimestre de 2014.

Por meio deste caso, constatamos que o TCDF tem exercido seu papel fundamental de garantir ao cidadão que os demonstrativos fiscais divulgados por todos os poderes estão fidedignos. Esse controle da fidedignidade das informações permite o exercício da cidadania, no que tange à avaliação da prestação de contas dos governantes.

Desse modo, observou-se que o exercício de 2015 foi o mais crítico, pois, mesmo com a emissão de alerta do TCDF, o Poder Executivo extrapolou o limite prudencial e passou a ter uma série de vedações para aumento de gasto com pessoal, já que o parágrafo único do art. 22 da LRF dispõe que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, fica o Poder ou órgão que tiver excedido o limite vedado a: conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, excetuados os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; prover cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e contratar hora extra, ressalvados o caso de convocação extraordinária do Congresso Nacional, para atender casos de urgência ou interesse público e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Isto posto, o Poder Executivo do DF, principalmente a partir de 2010, passou a extrapolar todos os limites: de alerta (90% da despesa total); o prudencial (95% despesa total) e o máximo. Contudo, dentre as vedações estabelecidas pelo TCDF, as que mais se destacam são aquelas que extrapolam o limite máximo permitido por Lei, haja vista que são mais severas e causam maior impacto na gestão, como as demissões de comissionados para que o Poder não ficasse impedido de receber transferências voluntárias, contratar operações de créditos ou obter garantias, direta ou indireta, de outro ente. Situações que poderiam acarretar em um agravamento da Governança que o Poder Executivo do DF passou durante esse período de 2015.

Nesse mesmo exercício, por meio do Processo n. 2450/2015-e-A, o TCDF emitiu novo alerta ao governador, informando a necessidade de eliminar o percentual excedente até o 1º quadrimestre de 2016, sendo pelo menos um terço no 3º quadrimestre de 2015, sob pena de ficar impedido de receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratação de operações de crédito. Assim, por meio da avaliação de seus auditores, concluiu-se no processo que os indicativos eram de que o percentual não sofreria redução, ou seja, a tendência era de piora e por isso era necessário mudanças severas no gasto com pessoal do DF.

Essa situação se confirma após a divulgação do RGF do segundo quadrimestre de 2015, quando o Poder Executivo do DF ultrapassou o limite total e o governador, conforme dispõe o art. 23 da LRF, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, fica obrigado a eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Sob pena de cometer crime de responsabilidade fiscal, o governador foi obrigado a tomar providências com relação ao gasto com pessoal do DF. E, já no final de 2015, houve uma redução do gasto, pois no segundo quadrimestre de 2015 o dispêndio havia ficado em 50,8% e passou para

46,78% no terceiro quadrimestre, ainda um pouco a cima do limite prudencial de 46,55%, mas já mostrando um avanço no controle do gasto.

Segundo a Secretaria de Planejamento do DF, dentre as principais ações que contribuíram para a despesa voltar a ficar abaixo do limite máximo da LRF, estavam “os cortes de despesas pelo governo, medidas para o aumento de receitas, reestruturação da máquina pública e melhor direcionamento dos recursos do Tesouro” (DISTRITO FEDERAL, 2016a).

Foi constatado que o TCDF atuou de forma satisfatória no controle da despesa com pessoal, confirmando o pensamento de Rocha e Zuccolotto (2017) sobre o fomento trazido pela LRF à função fiscalizadora dos Tribunais de Contas. Desse modo, o Tribunal estabeleceu a austeridade na efetivação dos gastos públicos exigida pela LRF, austeridade essa destacada por Linhares, Penna e Borges (2013).

Vale à pena destacar que, na literatura, são incipientes pesquisas que analisaram a dinâmica e o comportamento das despesas com pessoal após publicação da LRF e o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização dos limites impostos. Algumas contribuições da literatura que se encontram nos estudos de Dias (2009), Santolin, Jayme Junior e Reis (2009) e Medeiros et al. (2017) relacionam-se com os achados ora descritos.

As descobertas do estudo em tela relacionam-se com o estudo de Dias (2009), pois a LRF desenhou o rito e os atores responsáveis pela execução, prestação de contas e fiscalização dos gastos com pessoal. No caso do DF, como descrito neste estudo, o TCDF atuou de acordo com o previsto pela LRF, alertando os gestores sobre o comprometimento dos limites da LRF e as implicações das sanções institucionais e pessoal.

Por fim, apesar dos achados do estudo de Medeiros et al. (2017) estarem relacionados com despesas com pessoal na área de saúde, sabe-se que a não observância das decisões do TCDF, por exemplo, podem gerar vulnerabilidades do ente federado às sanções fiscais impostas pela LRF e marcos legais complementares relativos a improbidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder à problemática deste artigo, o objetivo geral do estudo consiste em analisar a atuação do TCDF no controle dos gastos com pessoal do Distrito Federal. O estudo consiste também em avaliar cenários e investigar a sustentabilidade da despesa com pessoal no Distrito Federal à luz dos limites e critérios estabelecidos pela LRF.

No período de 2001 a 2016, a despesa com pessoal cresceu 201,10%, enquanto a RCL cresceu 119,22% no período de 2001 a 2016. Esse descompasso entre o crescimento da despesa e da receita fez com que o DF ultrapassasse o limite de alerta a partir do 1º quadrimestre de 2010, limite do qual a partir do 1º quadrimestre de 2011 o DF não saiu mais. A partir do 3º quadrimestre de 2014, o DF começou a ultrapassar o limite prudencial, também do qual não saiu mais. O DF atingiu o limite máximo estabelecido pela LRF no 2º quadrimestre de 2015, conforme registrado no RGF e, segundo apurado pelo TCDF, mas não informado no RGF, o DF atingiu também o limite máximo no 3º quadrimestre de 2014.

Assim, a corte de contas atuou no período de 2010 a 2016. O TCDF encaminhou o Memorando 57/2017 – GAB/SEMAG/TCDF, que em seu corpo informava as decisões e os processos nos quais o tribunal atuou sobre o controle do gasto com pessoal. Com essa informação, analisou-se o inteiro teor das decisões e concluiu-se que o TCDF atuou em todas as vezes que o Executivo do DF atingiu os limites de alerta, prudencial e máximo. Destaca-se que foi observado que o TCDF tem feito a análise da receita e da despesa que compõem o RGF, recalculando os valores para verificar se o demonstrativo divulgado pelo Poder Executivo era fidedigno. Logo, essa análise está comprovada por meio da Decisão 2.739/2015, que identificou que as despesas referentes a folhas de pagamento de 2014, não empenhadas naquele exercício, deixaram de ser inscritas em “restos a pagar” ao final do período, o que alterou o percentual de limite de despesa

com pessoal publicado no RGF de 2014.

Observou-se que o TCDF tem cumprido as suas funções no controle do gasto com pessoal do DF no período pesquisado, principalmente na função informativa, quando em suas decisões de plenário, alerta o gestor no que tange aos limites extrapolados, as medidas preventivas e as penalidades cabíveis. Além de ampliar as competências dos Tribunais, ela trouxe parâmetros para o controle da despesa pública e uma periodicidade de fiscalização.

Essa pesquisa se destaca das demais por investigar a atuação do controle externo na administração da despesa com pessoal, analisando se os Tribunais de Contas realmente têm atuado no controle da despesa com pessoal. Dessa forma, seria interessante a aplicação dessa pesquisa em outras entidades da federação para avaliar se o controle externo está cumprindo suas competências, as quais foram estabelecidas pela Carta Magna e pela LRF.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2H01hG7>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio

2000a. Disponível em: <<http://bit.ly/2seMzkg>>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 2000b. Disponível em: <<http://bit.ly/2FdwGDo>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2CVRpJB>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

_____. **Boletim de Finanças Públicas de Estados e Municípios**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016a. Disponível em: <<http://bit.ly/2ACobxM>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e municípios. 7. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional; MCASP, 2016b. Disponível em: <<http://bit.ly/2RJ5anb>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

CRISÓSTOMO, V. L.; CAVALCANTE, N. S. C.; FREITAS, A. R. M. C. A LRF no trabalho de controle de contas públicas: um estudo de pareceres prévios conclusivos de contas de governos municipais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 7, n. 1, p. 233-253, jan./jun. 2015.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, 2011.

DIAS, F. A. C. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília, DF: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2RhLPKg>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

DISTRITO FEDERAL. SEFAZ – SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. **Relatório de Gestão Fiscal**. Brasília, DF: Secretaria de Estado e Fazenda do Distrito Federal, s.d. Disponível em: <<http://bit.ly/2RijWla>>. Acesso em 26 out. 2017.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **TCDF alerta governador sobre limite de despesas com pessoal**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2Fhunyf>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **TCDF emite alerta sobre extrapolação do limite prudencial de gastos com pessoal**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2GYFvIV>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Percentual de despesas com pessoal caiu no fim de 2015**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://bit.ly/2CX1Mg2>>. Acesso em 27 out. 2017.

_____. SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Em crise financeira, estados cortam cargos e podem**

dispensar servidores. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://bit.ly/2Rgw725>>. Acesso em: 7 dez. 2018

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **O papel do gestor.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2SGJdlF>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

LIMA, E. C. P. Dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e percalços. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 11-46, 2010.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1359-1374, 2013.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004.

MALAFAIA, F. C. B. **Controle social e controle externo podem interagir? Avaliação das práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MEDEIROS, K. R. et al. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, jun. 2017.

MIGUEL, P. A. C. Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução. **Revista Produção**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 216-229, jan. 2007.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. atual. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2CXmZGG>> Acesso em: 6 fev. 2018.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70-88, 2017.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-48, 2005.

SANTOLIN, R.; JAYME JUNIOR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

VARSANO, R. et al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Brasília: Ipea, 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2GZ8beU>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

Matriz de risco como instrumento no planejamento de auditoria de obras públicas: uma proposta metodológica não-paramétrica

Risk matrix as an audit planning instrument for public works:
a non-parametric methodological proposal

Caio Petrônios de Araújo Lopes¹
José Benevides Lôbo Neto²

RESUMO

As matrizes de risco têm sido amplamente utilizadas como uma ferramenta de avaliação de risco em muitos campos devido à sua simplicidade e natureza intuitiva. Entretanto, a literatura especializada tem focado em suas aplicações nos mais diversos campos de atuação em vez de desenhá-las. Este trabalho tem por objetivo apresentar uma proposta metodológica robusta de matriz de risco para a seleção de contratos de obras públicas em amostras não-paramétricas. A metodologia é classificada quanto à origem como descritiva e quanto à abordagem do problema em quali-quantitativa, com padrão não-paramétrico com categorização das variáveis. O resultado demonstra a viabilidade da metodologia e a necessidade de melhorar os mecanismos de governança para um que priorize a análise de riscos no centro do planejamento para tomada de decisão dos gestores.

1 Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE). Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará (2016), Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Potiguar (2013) e Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes (2014). Participou da elaboração do *Manual de obras públicas e serviços de engenharia do Estado do Ceará*. E-mail: caio-petronios@hotmail.com

2 Auditor de controle interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), Orientador da Célula de Transparência e Ética. Doutorando em Engenharia Civil (Recursos Hídricos) pela Universidade Federal do Ceará, Mestre em Engenharia Civil, em Geotecnia, pela Universidade Federal do Ceará e Especialista em Segurança do Trabalho pela Faculdade Leão Sampaio (2011). Participou da elaboração do *Manual de obras públicas e serviços de engenharia do Estado do Ceará* e da implementação da Plataforma Ceará Transparente. E-mail: netobenevides@yahoo.com.br

Palavras-Chave: Matriz de Risco. Auditoria de Obras Públicas. Gestão de Risco.

ABSTRACT

Risk matrices have been widely used as a risk assessment tool in many fields due to their simplicity and intuitive nature. However, research has focused on the application of a single risk matrix in a number of areas rather than designing them for a specific purpose. This paper aims to present a proposal for a robust risk matrix methodology for the selection of public work contracts in non-parametric samples, in order to meet the needs of audit planning. The methodology is categorized, in terms of origin, as descriptive and, in terms of approach to the problem, as qualitative-quantitative, followed by a non-parametric pattern with categorization of the variables. The result demonstrates the feasibility of the methodology and the need to improve governance mechanisms for one that prioritizes risk assessment at the heart of the decision-making process of managers.

Keywords: Risk Matrix. Audits of Public Works. Risk Management.

Recebido em: 29-11-2018

Aprovado em: 19-12-2018

1 INTRODUÇÃO

A deficiência no planejamento com a ausência da gestão de risco torna-se um dos principais entraves no uso desses recursos públicos pela administração pública (AP) (LOPES et al., 2016).

Tendo em vista as exigências de qualidade, eficiência e produtividade nos trabalhos desenvolvidos pela AP em decorrência da limitação de recursos financeiros e da crescente demanda pela prestação de serviços públicos efetivos pela sociedade, torna-se imprescindível um instrumento

técnico e gerencial para o direcionamento dos esforços de fiscalização e para a racionalização do controle de obras e serviços de engenharia no âmbito dos órgãos de controle.

No Brasil, o setor de construção civil, que inclui as obras públicas, é um dos mais importantes, respondendo por 5,6% de todas as riquezas geradas em 2016. Atualmente, o Governo Federal possui 43.329 obras em execução, com investimento total de R\$ 736,44 bilhões. Dessas, 2.358 obras estão inseridas no estado do Ceará, o que corresponde a R\$ 22,14 bilhões (PAINEL..., 2018).

No estado do Ceará há 1.370 obras e serviços de engenharia em execução com recursos oriundos do próprio Tesouro, do Governo Federal ou de agentes de financiamento/fomento (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, por exemplo). O valor total de investimento é de R\$ 4,99 bilhões, sendo 852 contratos, no valor de R\$ 4,11 bilhões; 491 celebrados por meio de convênios ou instrumentos congêneres, no valor de R\$ 64 milhões e 27 sem instrumento contratual, equivalente a R\$ 24 milhões (PORTAL..., 2018).

Da análise aos dados citados anteriormente foi elaborada a Tabela 1, que apresenta as obras e serviços de engenharia em execução no estado do Ceará. São 3.728 empreendimentos ao todo, com investimento da ordem de R\$ 27,13 bilhões, sendo 81,6% com recursos oriundos do Governo Federal.

Tabela 1: Obras públicas em execução no território do estado do Ceará

Origem do recurso	Quant.	Valor atualizado (em bilhões de reais)	Representatividade financeira (%)
Governo Federal	2.358	22,14	81,6
Estado do Ceará	1.370	4,99	18,4
TOTAL	3.728	27,13	100,0

Fonte: PORTAL..., 2018 e PAINEL... (2018).

Apesar do grande investimento de recursos orçamentários e financeiros alocados nas obras públicas, a AP ainda não consegue desempenhar suas funções na concepção, execução, fiscalização e acompanhamento de forma satisfatória.

O alcance de índices satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade requer uma gestão pública voltada ao planejamento com foco em riscos, que leve em consideração não só o resultado final – obra concluída –, mas também a eficiência do processo e uso racional dos recursos investidos para seu alcance e acompanhamento com priorização de obras voltadas a atender às necessidades e anseios da sociedade.

O principal desafio enfrentado pela AP reside no sentido de alocar recursos limitados da maneira mais efetiva. Isso exige uma avaliação do risco sistêmica, de modo a assegurar a priorização em assuntos de maior ameaça para a consecução dos objetivos almejados pela organização. Assim, a limitação de capital humano e de recursos tecnológicos nos órgãos de controle requer mecanismos efetivos de acompanhamento, controle e fiscalização capazes de otimizar e direcionar esforços em ações prioritárias.

Diante da relevância social, econômica, política e científica e ainda por representar um dos principais instrumentos de combate à corrupção e à fraude, a auditoria de obras públicas no Brasil passa por um processo constante de readequação e aprimoramento, haja vista a necessidade de otimização dos recursos públicos e priorização de análise eficiente no planejamento dessas atividades.

Nesse contexto, os órgãos de controle utilizam cada vez mais técnicas e ferramentas com o intuito de implementar ações com foco em riscos, de modo a priorizar sua atuação em áreas prioritárias, de maior impacto e que gerem melhor otimização dos recursos públicos despendidos.

Assim, a matriz de risco surge como ferramenta de fácil implementação devido à sua versatilidade de utilização com os dados disponíveis pela entidade, além de ser capaz de fornecer subsídios para a tomada de

decisão de gestores e tornar o processo transparente, a fim de direcionar os recursos disponíveis de forma mais eficiente.

Para Li, Bao e Wu (2017) as matrizes de risco se tornaram ferramentas populares de apoio à decisão nos setores público e privado em áreas de risco de integridade, de gerenciamento de risco corporativo e de respostas às mudanças climáticas.

Este artigo apresenta uma proposta metodológica robusta de matriz de risco para a seleção de contratos de obras públicas e serviços de engenharia, a partir da experiência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE). A matriz realizada pela CGE contempla a análise de mais de 11 variáveis com pesos atribuídos por especialistas – 14 auditores de controle interno da CGE –, a fim de atender à necessidade de planejamento de auditoria com foco em risco e nos *stakeholders*, direcionando as ações no sentido de obter melhores resultados.

Foi realizado nos contratos vigentes de obras públicas do Governo do Estado o teste de hipóteses Kolmogorov-Smirnov, com o intuito unicamente de averiguar se a amostra pode ser considerada como proveniente de uma população com distribuição normal, sendo constatado que tal distribuição não pôde ser assumida e, para tanto, a alternativa foi a avaliação e a categorização pela metodologia dos quartis. A definição de uma metodologia para avaliar amostras não-paramétricas no gerenciamento de riscos se deu em decorrência da lacuna de estudos acadêmicos e técnicos voltados para priorização de contratos de obras públicas com tais amostras.

Não-paramétricos são testes estatísticos de “livre distribuição” (*distribution free methods*), ou seja, não é necessário que se façam suposições sobre a distribuição de probabilidades das variáveis em estudo (LATORRE, 2013). Paes (2008) ressalta que apesar de parecer uma solução relativamente simples, a grande desvantagem dos testes não-paramétricos é que eles tendem a ser bem menos poderosos que os paramétricos. Além disso,

sua aplicação torna-se mais difícil quando a análise é um pouco mais complexa, por exemplo, comparações de médias envolvendo mais de um fator.

Este trabalho apesar de apresentar uma ferramenta eficiente na estrutura de gerenciamento de riscos nos órgãos de controle, não visa substituir as técnicas de gestão de riscos já existentes na estrutura das organizações, mas fornecer uma metodologia a ser utilizada para atender às suas necessidades de controle interno na possibilidade de adoção nas diversas etapas de um processo.

2 GESTÃO DE RISCO

Para o *Project Management Institute* (PMI) (2013) o risco é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo em um ou mais objetivos do projeto como escopo, cronograma, custo e qualidade.

Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (2009) risco é o efeito da incerteza nos objetivos. No entanto, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso) (2007) entende o termo como sendo um evento que gera impacto negativo, podendo impedir a criação de valor ou mesmo destruir o valor existente.

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, o conceito de risco será o utilizado pelo Coso, em que ele está associado a um possível desvio em relação ao esperado, implicando admitir que os riscos do projeto apresentem potenciais efeitos adversos no seu desempenho.

É comum certa aversão à mudança por apresentar novos riscos e pela necessidade de a organização sair de sua “zona de conforto”, necessitando assumir novos desafios, além da necessidade de alocação de recursos para que os objetivos possam ser cumpridos, assim como os riscos que estão atrelados ou que surgiram com a referida mudança.

A despeito de oferecer importantes benefícios, o gerenciamento de riscos corporativos está sujeito a limitações e obstáculos. Ellis Junior e Thomas (2003) identificaram que as principais barreiras à inovação se referem à resistência à mudança, ao potencial do risco e a fatores de custo.

2.1 Gestão de risco no controle interno

O processo de gerenciamento dos riscos do projeto no controle interno pode ser definido como um procedimento sistemático do planejamento que tem por objetivo identificar, analisar e responder ao risco de eventos relacionados com o projeto, ou comportamento gerencial, que não é definitivamente conhecido com antecedência, mas que tem potencial para consequências adversas em pelo menos um objetivo nas ações do controle interno.

A *Internal Audit Community of Practice* (Iacop)³ é uma entidade que visa contribuir para a melhoria dos sistemas de gestão de finanças públicas (GFP), apoiando os membros para estabelecer um serviço de auditoria interna moderno e eficaz em seus governos que atenda aos padrões internacionais e da União Européia (UE) e facilite a boa governança em seu setor público.

Segundo o Iacop (2014, p. 8, tradução nossa), o gerenciamento de riscos pode ser conceituado como:

[...] parte integrante do sistema de controle interno e as decisões da gestão devem ser pautadas pelos riscos priorizados. É um processo estruturado onde os gestores a) examinam eventos futuros prováveis que representam maiores riscos para a realização dos objetivos da organização; e (b) determinam e implementam ações de gerenciamento de risco (por exemplo, atividades de controle).

A gestão de risco nas atividades de controle interno, especificamen-

3 Comunidade vinculada à rede *Public Expenditure Management Peer-Assisted Learning* (PEM-PAL) lançada em 2006 com a ajuda do Banco Mundial, é um órgão regional que visa apoiar as reformas da despesa pública e da gestão financeira em vinte e um países da Ásia Central e Europa Central, promovendo a capacitação e o intercâmbio em formação.

te na priorização de auditoria de obras públicas, permite alocar recursos em ações prioritárias e tomar decisões mais efetivas pelos gestores.

Ressalta-se que originariamente o gerenciamento de risco é uma ação que pode e deve envolver um entendimento mútuo, de forma a fortalecer o processo e conduzir a organização rumo às metas estabelecidas. A estrutura do gerenciamento de riscos corporativos abrange o controle interno na organização, originando dessa forma uma conceituação e uma ferramenta de gestão mais eficiente.

Embora com todas as vantagens, a potencialidade da gestão no setor público ainda não é explorada (FREITAS, 2002).

Mesmo com a crescente conscientização sobre os perigos de fraudes e crimes econômicos, poucas empresas estão plenamente cientes do cenário de risco que elas enfrentam individualmente (PESQUISA..., 2018).

Segundo o artigo, metade das empresas brasileiras disse que foram vítimas de fraudes e crimes econômicos, o que resultou em 54% das empresas brasileiras terem desenvolvido processos de negócio com controles internos e 52% aumentarem suas despesas com prevenção. Essa prevenção é baseada em tecnologia capaz de monitorar, analisar, aprender e prever os riscos e, com isso, um dos desafios passa a ser identificar a forma de abordá-los unindo eficiência e custo.

2.2 Classificação e Modelo de Matriz de Risco

Matrizes de risco possuem a devida eficácia quando se discute sua adequação com os stakeholders e especialistas da área. Para Duijim (2015) ela apresenta duas aplicações principais: a tomada de decisão sobre a aceitação e a priorização do risco que precisa ser abordado em primeiro lugar.

Segundo o *Her Majesty's Treasury* (2004), uma boa gestão dos riscos permite a uma organização maior confiança em alcançar seus resultados desejados, limitar efetivamente as ameaças para níveis aceitáveis e

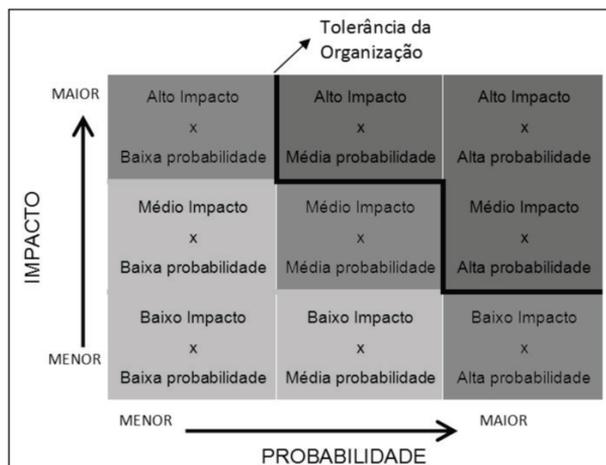
tomar decisões informadas sobre a exploração de oportunidades.

Para o Coso (2007, p. 13) “o gerenciamento de riscos corporativos não apenas permite identificar, avaliar e administrar riscos diante de incertezas, como também integra o processo de criação e preservação de valor”.

Uma ferramenta utilizada nessa avaliação é a matriz de riscos que é o processo de priorização para análise ou ação adicional na avaliação e combinação de sua probabilidade de ocorrência e impacto, tendo por fim avaliar os riscos adstritos aos objetivos do projeto. A prioridade das ameaças é realizada utilizando uma tabela de referência ou uma matriz que especifica a mensuração de todos os fatores de risco em determinada obra pública ou serviço de engenharia, discriminando-os em baixa (verde), moderada (amarela) ou alta (vermelha), conforme ilustrada na Figura 1.

Nota-se que o apetite ao risco da organização está diretamente atrelado ao limite de tolerância, uma vez que ameaças maiores criam oportunidade de ganhos superiores, conforme demonstrado na faixa que divide os riscos moderados dos altos.

Figura 1: Matriz de avaliação de risco 3×3 (probabilidade × impacto)



Fonte: Adaptada de Her Majesty's Treasury (2004).

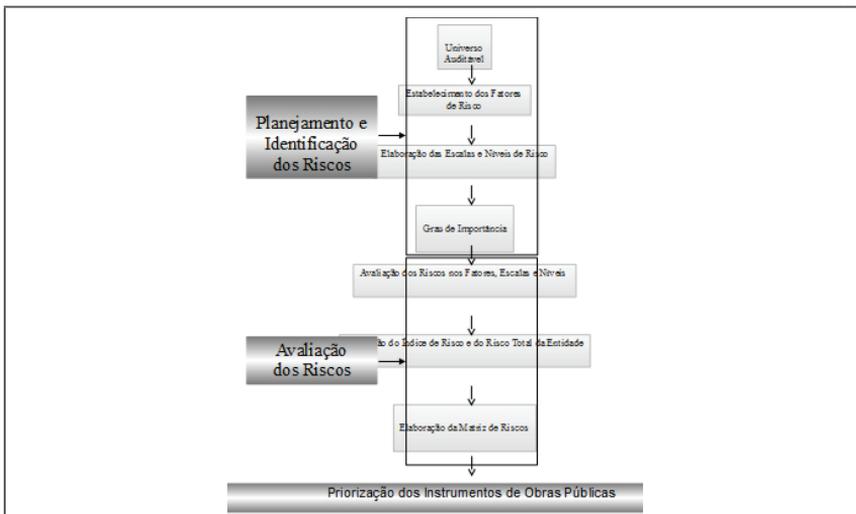
3 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada para atingir o objetivo deste trabalho classifica-se quanto à origem em descritiva. Segundo Gil (2002), a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever as características do estabelecimento de relações entre variáveis. Quanto à abordagem do problema, é classificada como uma pesquisa quali-quantitativa, pois apresenta foco na perspectiva do processo que está sendo estudado, inclusive utilizando dados numéricos e suas relações estatísticas e medição do impacto dos riscos por meio da matriz de risco.

A concepção da metodologia não-paramétrica tem por base a análise por meio de quartis, focando uma análise quali-quantitativa, de forma que o resultado possa ter maior robustez e se apresentar mais condizente com os riscos priorizados.

A metodologia de construção da matriz de risco para priorização de contratos de obras públicas e serviços de engenharia foi desenvolvida de acordo com as etapas elencadas na Figura 2.

Figura 2: Processo de elaboração da matriz de risco



Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

O planejamento é uma das etapas mais importantes do processo de elaboração da matriz de risco, pois envolve o levantamento das organizações e instrumentos auditáveis, análise de viabilidade dos fatores de risco e definição dos critérios quali-quantitativos de avaliação dos riscos. Outro ponto importante diz respeito aos recursos tecnológicos que serão utilizados na priorização dos contratos de obras públicas, haja vista a necessidade de respostas tempestivas que permitam a reprodutibilidade e repetibilidade da análise, tendo em vista que o gerenciamento de risco é uma ação dinâmica, propícia à mudança. Nessa etapa a AP deverá realizar estudos, levantamento da legislação correlata e análises que irão auxiliar a tomada de decisão.

Juntamente com o planejamento, a identificação dos riscos corresponde aos próprios fatores/variáveis coletados pela equipe responsável pela elaboração da matriz. Para o PMI (2013), o principal benefício desse processo é a documentação dos riscos existentes, o conhecimento e a capacidade que ele fornece à equipe do projeto de antecipar os eventos.

A organização deve identificar as fontes de risco, áreas de impactos, eventos (incluindo mudanças nas circunstâncias), suas causas e consequências potenciais. Vale salientar que os riscos devem estar atrelados aos objetivos.

Para a ABNT (2009), a finalidade dessa etapa é gerar uma lista abrangente de riscos baseada nesses eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. A identificação é uma fase do processo crítico, pois um risco que não é identificado nessa fase não será incluído em análises posteriores e conseqüentemente poderá impactar o projeto.

Partindo-se da premissa que os riscos podem ser alterados, criados ou acrescentados, o *Her Majesty's Treasury* (2004) entende que a sua identificação pode ser realizada em duas fases distintas, sendo elas:

i) *identificação de risco inicial*: identificação dos riscos de forma estruturada ou para uma nova organização ou talvez para um novo projeto

ou atividade dentro de uma organização; e

ii) *identificação de risco contínuo*: identificação de novos riscos que anteriormente não existiam devido às mudanças nos riscos existentes ou riscos que existiam e que deixaram de ser relevantes para a organização.

A identificação dos riscos nesse processo condiz com a definição dos fatores a serem avaliados. No âmbito do estado do Ceará, esses dados podem ser coletados por meio do levantamento dos contratos de obras públicas disponível no *Portal da Transparência do Estado do Ceará*, bem como a partir de banco de dados institucionais próprios.

Na etapa seguinte, a avaliação de riscos fornece uma entrada para as decisões sobre a necessidade de eles serem tratados e sobre as estratégias e métodos mais adequados de seus tratamentos. Os resultados da avaliação podem levar à decisão de se proceder a uma análise mais aprofundada ou de não tratar o risco de nenhuma outra forma que seja manter os controles existentes.

3.1 Identificação do universo da auditoria

O universo da auditoria compreende os contratos de obras públicas e serviços de engenharia. Os contratos que compõem o universo da auditoria devem observar estrita consonância com o momento do acompanhamento e da fiscalização que a organização pretende realizar, por exemplo, para acompanhamento *a posteriori*, a coleta de dados será nos contratos concluídos.

Vale ressaltar que na coleta de dados orienta-se que a seleção de contratos se restrinja aos empreendimentos com valor atualizado maior que R\$ 3,3 milhões, valor a partir do qual é realizada a modalidade de concorrência (BRASIL, 2018).

A definição desse valor preza pelo princípio da eficiência, na qual a realização de auditoria deve manter observância ao custo/benefício, de forma que os benefícios sejam maximizados e os custos sejam otimizados.

3.2 Estabelecimento dos fatores de risco

Entende-se por “fator de risco” os critérios usados para avaliar os contratos, comuns aos órgãos e entidades que serão analisados, de forma a permitir o seu cotejamento. Para a seleção e definição dos fatores de risco o responsável pela análise deve, preliminarmente, conhecer quais são as informações disponíveis e, em posse disso, selecionar as variáveis que possam comprometer o atingimento dos objetos dos contratos, quais sejam: o custo, o prazo e a qualidade da obra.

Para Mahamid, Bruland e Dmaldi (2012), um projeto não pode ser considerado como bem-sucedido até que satisfaça os padrões de qualidade almejados dentro dos custos e prazos definidos inicialmente.

Diante da necessidade de estabelecimento dos riscos componentes da matriz, adotou-se como referência básica os critérios de materialidade, criticidade e relevância.

As definições estão enunciadas a seguir (CEARÁ, 2007):

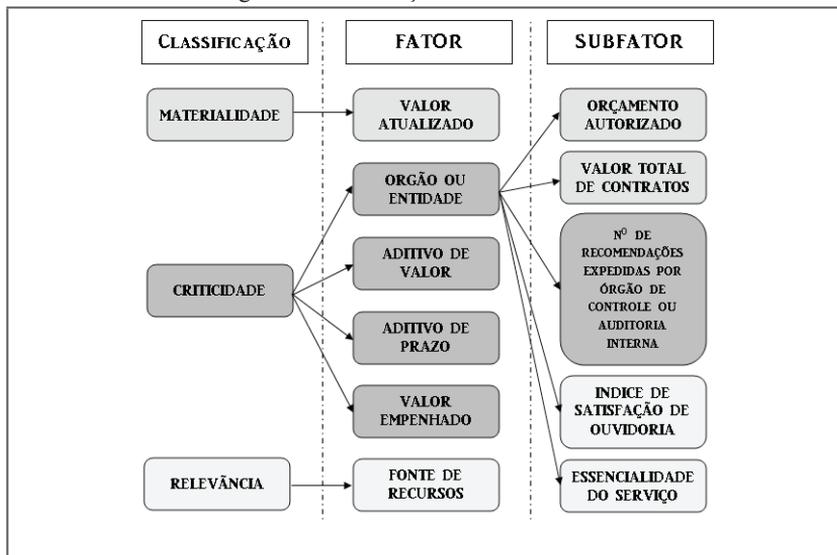
A *materialidade* refere-se ao impacto econômico correspondente ao montante de recursos financeiros alocados a um órgão/entidade ou contrato de obras. Entende-se que quanto mais recursos forem alocados, maiores serão os riscos.

A *relevância* diz respeito ao impacto social correspondente à legislação ou ao direcionamento estratégico atribuído a um órgão/entidade ou contrato de obras. Enquanto que a *criticidade* representa o quadro de situações efetivas ou potenciais referentes ao objeto em análise, considerando aspectos referentes à avaliação do Plano Plurianual (PPA), ao nível de discricionariedade do correspondente processo de decisão, de descentralização do processo de execução, às características do processo de distribuição dos recursos disponíveis e à percepção dos gestores.

A Figura 3 ilustra alguns fatores de risco utilizados para categorização de contratos e convênios de obras e serviços de engenharia no

estado do Ceará, devidamente classificados por materialidade, criticidade e relevância.

Figura 3: Classificação dos fatores de risco



Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Para este modelo de matriz de risco foram selecionados os seguintes fatores:

Materialidade:

Valor Atualizado – composto pelo somatório do valor contratual, valor de reajuste e valor do aditivo.

Criticidade:

Órgão ou Entidade – refere-se ao total de risco auferido ao órgão ou entidade, mediante a avaliação dos seguintes fatores: orçamento autorizado; número de recomendações expedidas por órgãos de controle ou audi-

toria interna; valor atualizado dos contratos de obras públicas e serviços de engenharia; índice de satisfação por ouvidoria; e essencialidade do serviço;

Aditivo de Valor – compreende o percentual de aditivo de valor da obra ou serviço de engenharia. É a divisão entre o aditivo de valor pelo valor inicial do contrato;

Aditivo de Prazo – compreende o percentual de aditivo de prazo da obra ou serviço de engenharia. É a divisão entre a quantidade de dias concedidos no aditivo de prazo pela quantidade de dias inicialmente definida no contrato;

Valor Empenhado – compreende o percentual do valor empenhado. Divisão entre o valor empenhado pelo valor atualizado da obra, no momento do levantamento de dados.

Relevância:

Fonte de Recursos – refere-se à fonte de recursos utilizada na obra. A fonte exclusiva do Tesouro ou de operações de crédito externas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e BID geram risco 1, enquanto que a obra com qualquer outra fonte não possui risco (risco zero), já que o empreendimento está passível de ser fiscalizado por outros órgãos que não façam parte da estrutura administrativa (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, por exemplo, no caso de a análise se referir ao Poder Estadual).

Quanto ao fator de risco “órgão ou entidade”, referente ao critério de criticidade, merece destaque discriminar os subfatores que o compõem, devido a sua especificidade, distribuídos quanto à materialidade, criticidade e relevância.

Materialidade:

Orçamento Autorizado – composto pelo valor total do orçamento autorizado no exercício anterior e do corrente ano, destinado àquele deter-

minado órgão ou entidade;

Valor total dos contratos – compreende os valores dos contratos, exclusivamente de obras e serviços de engenharia em execução.

Criticidade:

Número de recomendações expedidas por órgãos de controle ou auditoria interna – refere-se à média do número de recomendações expedidas pelo órgão de controle interno ou externo para determinado período, podendo ser obtidas por meio de relatórios de auditoria.

Relevância:

Índice de Satisfação de Ouvidoria – é um indicador de qualidade que visa medir o grau de satisfação dos usuários quanto aos serviços prestados pelas ouvidorias setoriais, por meio da aplicação de um questionário, com perguntas direcionadas quanto ao conhecimento da ouvidoria, prestação no atendimento; qualidade da resposta e recomendação da ouvidoria a outras pessoas. No caso do estado do Ceará tal índice é obtido pela CGE;

Essencialidade do Serviço – subfator de risco medido em função da essencialidade do serviço e do contato junto ao cidadão para a prestação do serviço.

3.3 Elaboração das escalas dos fatores de risco e estabelecimento de níveis de risco

Objetivando possibilitar a diferenciação das entidades dentro de cada um dos fatores de risco, enfocando sua proporcionalidade e importância relativa, estabelece-se, para cada um deles, uma escala baseada em métodos estatísticos de amplitude de classes, de forma a calcular faixas de intervalos, à exceção do fator fonte de recursos e subfatores índice de satisfação de ouvidoria e essencialidade do serviço, os quais

tiveram uma análise qualitativa.

Preliminarmente, foi feito um teste de normalidade para detectar se as distribuições das amostras eram, de fato, normais. O teste estatístico Kolmogorov-Smirnov foi aplicado à amostra que concluiu pela distribuição anormal e, para tanto, a análise foi avaliada e categorizada por meio do método dos quartis.

Diante disso, o critério mais adequado foi o de definir a amplitude de classes por meio dos quartis, valores que dividem uma amostra de dados em quatro partes iguais. Assim, o primeiro quartil é o valor em que se encontram 25% dos dados menores ou iguais ao valor encontrado.

O terceiro quartil se refere ao valor que compreende 75% dos dados menores ou iguais ao valor encontrado. A diferença entre o terceiro e o primeiro quartil é denominada de intervalo interquartilício, obtido conforme Equação 1.

$$dq = Q_3 - Q_1$$

Onde:

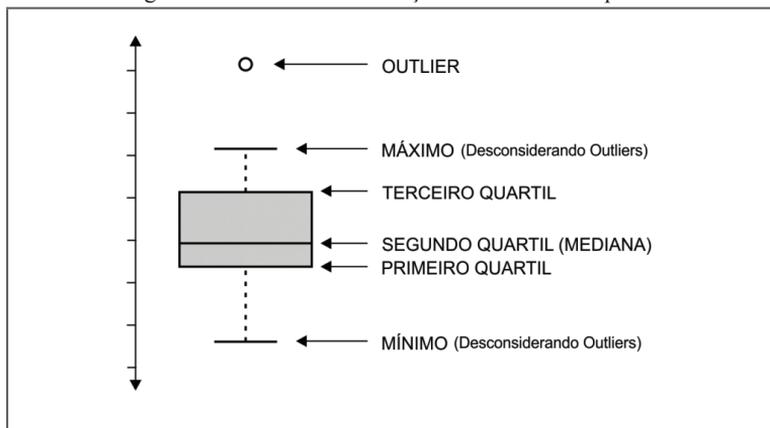
dq = Intervalo interquartilício;

Q_1 = 1º quartil;

Q_3 = 3º quartil.

Permite-se assim delimitar o percentual de dados da amostra que está abaixo e o que está acima dos quartis definidos. No caso, 25% dos dados são menores que o primeiro quartil e 25% são maiores que o terceiro quartil (Figura 4).

Figura 4: Modelo de distribuição da amostra em quartis



Fonte: BOXPLOT... (2018).

Preliminarmente, faz-se necessária a determinação da quantidade total de classes, o que pode ser auferido por meio do cálculo da raiz quadrada da quantidade total de eventos da população, adicionada uma classe a mais (Equação 2).

$$C = \sqrt{E} + 1$$

Onde:

C = Número de classes;

E = Quantidade total de eventos (e.g., número total de contratos).

Por exemplo, ao analisar o fator de risco Órgãos ou Entidades com 19 unidades auditáveis, temos que a raiz quadrada de 19 é aproximadamente quatro, que adicionada mais um, chega-se à quantidade de classes total de cinco. Assim, uma classe seria destinada aos valores menores que o mínimo, enquanto que as demais classes seriam divididas nas classes restantes. Para facilitar o cálculo definiu-se a adoção do número máximo

de classes em dez.

Para o cálculo do fator de risco este trabalho considerou a média, mediana, máximo, mínimo (maior que zero), soma e número de eventos (número de órgão/entidade ou número de contratos).

O cálculo do 1º (Q1) e do 3º quartil (Q3), do intervalo interquartilico (dq) e da definição dos limites inferior (Li) e superior (Ls), considerou outlier os valores abaixo de Li e acima de Ls .

a) para os subfatores do fator de risco Órgão ou Entidade os limites assumiram as seguintes equações (Equações 3 e 4):

$$Li_o = Q_1 - (1,5 \times dq)$$

Onde:

Li_o = Limite inferior do fator “órgão ou entidade”;

Q_1 = 1º quartil;

dq = Intervalo interquartilico.

$$Ls_o = Q_3 + (1,5 \times dq)$$

Onde:

Ls_o = Limite superior do fator Órgão ou entidade;

Q_3 = 3º quartil;

b) Para os demais fatores de risco adotou-se as fórmulas seguintes com fator multiplicador de 3 (Equações 5 e 6), em decorrência do maior número de eventos, situando-os entre o 1º e 3º quartil, e da baixa variação entre eles, a fim de evitar a ocorrência de *outliers* indevidamente.

$$Li = Q_1 - (3 \times dq)$$

Onde:

Li = Limite inferior;

Q_1 = 1º quartil;

dq = Intervalo interquartilício.

$$Ls = Q_3 + (3 \times dq)$$

Onde:

Ls = Limite superior;

Q_3 = 3º quartil;

A definição da amplitude representa a diferença entre o maior e o menor valor do evento, retratando a dispersão dos valores de uma série (Equações 7 e 8). Se a amplitude for um número elevado, então os valores na série estarão distribuídos com um intervalo maior; se a amplitude for um número baixo, então, os valores na série estão próximos uns dos outros. Neste trabalho, para definição do valor da amplitude foi considerada a seguinte condição:

– Se $Ls <$ maior valor do evento, então a amplitude total da amostra será:

$$A_{total} = Ls - V_{mín}$$

Onde:

A_{total} = Amplitude total do evento;

Ls = Limite superior;

$V_{mín}$ = Menor valor do evento.

– Se $Ls >$ maior valor do evento, então a amplitude total da amostra seria maior valor do evento – menor valor do evento.

$$A_{total} = V_{máx} - V_{mín}$$

Onde:

A_{total} = Amplitude total do evento;

V_{max} = Maior valor do evento;

V_{min} = Menor valor do evento.

c) Já a amplitude por classe é determinada pela razão entre a amplitude total da amostra e o número total de classes, conforme Equação 9.

$$A_{classe} = \frac{A_{total}}{C}$$

Onde:

A_{classe} = Amplitude de classes;

A_{total} = Amplitude total do evento;

C = Número de classes.

Essa divisão em classes é importante, pois permite-nos estipular níveis de risco correspondentes a cada classe. O nível corresponde ao valor atribuído a cada evento, variando de 0, no caso das observações em que o fator for igual a zero e que, portanto, sem risco, até 5, que representa o nível de risco máximo.

Especificamente, o nível de risco de uma classe, com exceção de 0, é dado pela divisão entre 5 e o número total de classes (exceto a classe das unidades sem risco) multiplicada pelo número da classe (Equação 10). Assim, por exemplo, no caso em que o fator de risco possuir cinco classes e a primeira com nível de risco zero, o nível de risco da segunda classe seria dado por $5 \times 2/5$ (valor total de risco multiplicado pela classe atual e o resultado dividido pelo número total de classes), resultando no valor de risco para a segunda classe de 2.

$$N = 5 \times \frac{Ca}{C}$$

Onde:

N = Nível de risco;

Ca = Classe avaliada;

C = Número de classes.

Ressalta-se que os fatores de risco foram selecionados considerando a materialidade, criticidade e relevância, bem como as informações disponíveis no banco de dados ou em sites institucionais, a exemplo do *Portal da Transparência do Estado do Ceará*.

Uma etapa importante da avaliação dos fatores de risco diz respeito ao registro das análises realizadas. Nesse sentido, apresenta-se uma proposta para os registros, contemplando os objetivos de cada fator, quais os riscos associados, suas classes, níveis e fontes de informação.

a) Valor Atualizado

Objetivo: avaliar o valor total do empreendimento de obras ou serviço de engenharia.

Risco associado: perda, prejuízo, sobrepreço, superfaturamento, desperdício, fraude e malversação dos recursos públicos, causando impacto negativo para a gestão. Quanto maior o volume de recursos, maior o risco.

Fonte de informações: Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC) e *Portal da Transparência do Estado do Ceará*.

Com o objetivo de avaliarmos o risco associado ao valor atualizado, foi considerado o somatório do valor contratual, dos aditivos de valor e dos reajustes concedidos pela administração pública dos empreendimentos em execução. O valor de nível de risco máximo é cinco.

A Tabela 1 apresenta a distribuição do valor atualizado em amplitudes para estabelecimento do nível de risco, limitado a cinco, que crescerá de acordo com o valor dos instrumentos.

Tabela 1: Classes e níveis de risco do fator Valor atualizado

Classe	Amplitude (em R\$)		Nível de risco
	de	até	
1	MENOR OU IGUAL A 1.505.463		0,000
2	1.505.464	4.391.290	1,000
3	4.391.291	7.277.117	1,500
4	7.277.118	10.162.944	2,000
5	10.162.945	13.048.771	2,500
6	13.048.772	15.934.598	3,000
7	15.934.599	18.820.425	3,500
8	18.820.426	21.706.252	4,000
9	21.706.253	24.592.079	4,500
10	MAIOR OU IGUAL A 24.592.080		5,000

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Quanto ao fator Órgão ou Entidade, este compreende, no caso de contratos, cinco subfatores (orçamento autorizado, valor total de contratos, número de recomendações, índice de satisfação por ouvidoria e essencialidade do serviço). O total de risco auferido para esse fator, em decorrência do somatório dos subfatores mencionados, tem como referência a pontuação máxima de cinco para os órgãos ou entidades com maiores valores e, quanto menor o risco total auferido, menor será o valor do risco para a classe em que se enquadrar.

Os fatores Aditivo de Valor e Aditivo de Prazo se referem ao valor monetário e ao número de dias, respectivamente, ambos concebidos pela AP. Quanto maior esses valores, maior será o risco. Quanto ao Aditivo de valor, recomenda-se que a amplitude total das classes esteja limitada ao imposto pelo § 1º, art. 65 da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, de 25% (BRASIL, 1993), com amplitudes de classes proporcionais, sen-

do considerados os riscos maiores para os empreendimentos com valores acima desse limite.

O fator Valor Empenhado se refere à razão entre o valor empenhado e o valor total atualizado do empreendimento. Entende-se que quanto maior o valor empenhado, menor será o risco de sua paralisação ou redução do ritmo da obra ou serviço, já que um dos principais motivos dessas ocorrências é o atraso de pagamento para os serviços executados.

Para Fonte de Recursos busca-se a melhor identificação da origem do recurso segundo seu fato gerador. A fonte de recurso exclusiva do Tesouro do Estado do Ceará ou de operações de crédito externas do BIRD e BID geram risco 1, enquanto que os empreendimentos que utilizam qualquer outra fonte não possui risco (risco zero), já que ele está passível de ser auditado por outros órgãos de controle que não façam parte da estrutura administrativa do Governo do Estado do Ceará (CGU e Tribunal de Contas da União – TCU, por exemplo).

3.4 Determinação do grau de importância e dos pesos para os fatores de risco

Definidos os critérios e fatores de risco, tornou-se necessário estabelecer a relevância entre eles. Deste modo, foi realizada uma pesquisa por meio de questionário (Anexo I) com o fito de auferir a relevância dos fatores, pontuando-os de 1 a 5, sendo 1 o de menor relevância e 5 o de maior, conforme Tabela 2.

Tabela 2: Escala de relevância

Descrição	Escala
Irrelevante	1
Pouco relevante	2
Relevante	3
Muito relevante	4
Altíssima relevância	5

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Após a aplicação do questionário deveram ser preenchidas as lacunas vazias da Tabela 3 com a indicação do número de respondentes por escala, determinando assim a distribuição de frequência para as respostas. De posse dessas informações, o próximo passo é calcular o grau de importância (GI), que corresponde ao peso atribuído a cada resposta pelos especialistas. O GI será multiplicado pelo somatório dos valores atribuídos aos fatores de risco dos contratos/convênios.

Tabela 3: Número de respondentes por relevância/contratos

Relevância	1	2	3	4	5	TOTAL
Valor Atualizado						
Órgão ou Entidade						
Aditivo de Valor						
Aditivo de Prazo						
Valor Empenhado						
Fonte de Recursos						

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

O GI é um fator multiplicador aplicado ao risco total de cada fator de risco, variando de zero a cinco, para estabelecer uma proporcionalidade compatível com o nível de risco que possui também tal variação. O GI é determinado por meio da Equação 11:

$$GI = \left(\sum_{i=1}^5 \frac{i}{A} \times fi \right) \times \frac{5}{n}$$

Onde:

GI = Grau de importância;

i = Resposta atribuída pelo respondente, variando de 1 a 5;

fi = Frequência de uma dada resposta;

= Número total de respostas;

= Classificação mais elevada (igual a 5);

O valor de GI é fortemente influenciado pela relevância atribuída pelos respondentes, assim como pela frequência de respostas a determina relevância.

Por meio da aplicação da Equação 11 é possível se chegar ao grau de importância que será atribuído a cada fator de risco.

3.5 Categorização do risco total dos instrumentos

O Risco Total é determinado pelo produto do risco total de cada fator pelo grau de importância, conforme demonstrada na Equação 12. Quanto maior for o risco total, maior será o risco de determinado contrato/convênio.

O Nível de Risco para os fatores pode variar de zero até cinco, com exceção do nível para Fonte de Recursos, que foi atribuído valor um para os instrumentos que possuem fontes externas do Governo do Estado do Ceará.

$$RT = \left(\sum_0^5 NR \times GI \right) + (NR_{FR} \times GI_{FR})$$

Onde:

RT = Risco Total;

NR = Nível de Risco;

GI = Grau de importância;

NR_{FR} = Nível de risco do fator Fonte de Recursos;

GI_{FR} = Grau de importância do fator Fonte de Recursos.

Com a definição dos cálculos de cada instrumento de obras públicas e serviços de engenharia é possível, a partir dos valores obtidos para Risco Total, estabelecer a categorização em baixo, moderado ou alto, conforme proposto na Tabela 4. Esses valores podem ser alterados a depender das diretrizes adotadas pelo responsável do levantamento.

Tabela 4: Categorização dos riscos dos instrumentos de obras e serviços de engenharia

Categorização	Risco Total	
	De	Até
Baixo	0	≤ 30
Moderado	> 30	≤ 50
Alto	> 50	110

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Assim, a matriz de risco desenhada apresenta os instrumentos categorizados com base no risco calculado, sendo possível o estabelecimento de áreas prioritárias a serem auditadas, bem como fornecimento de subsídio no planejamento das atividades de auditoria, concretizados no Plano Anual de Auditoria.

A matriz de risco também pode fornecer subsídio para trabalhos de inspeções pontuais. Por exemplo, ao analisar isoladamente o fator Aditivo de Valor é possível ranquear os contratos ou convênios com níveis de risco mais elevados e realizar trabalhos de auditoria nesses instrumentos com um escopo bem mais preciso, já que as ações vão estar atreladas, exclusivamente, às relativas aos Termos Aditivos de Valor.

Assim, a matriz de risco fornece informações capazes de auxiliarem as atividades de controle e acompanhamento, de modo a direcionar esforços em áreas prioritárias e realizar um planejamento em que a gestão de risco assume papel primordial no processo decisório em nível estratégico.

4 CONCLUSÃO

A matriz de risco é uma ferramenta eficaz de planejamento estratégico e direcionamento das atividades de auditoria de obras públicas. A proposta metodológica supriu uma lacuna pouco explorada nas atividades

de seleção de contratos de obras, quando a distribuição da amostra não é normal. Além disso, a proposta demonstrou a potencialidade e o alcance de uma matriz de risco considerando no momento em que envolveu os diversos agentes do processo – *stakeholders*. A sociedade teve influência quando da análise do fator de índice de satisfação da ouvidoria e os especialistas quando do preenchimento do questionário para definição do grau de importância dos fatores de risco.

O número de fatores de risco definidos para determinada matriz de risco vai depender da disponibilidade das informações; do momento da auditoria (*a priori*, concomitante ou *a posteriori*); do objetivo do trabalho e do tempo disponível. Sugere-se, ainda, que devido a uma tendência de auditorias com equipes multidisciplinares envolvendo profissionais da tecnologia de informação e comunicação, da contabilidade, da economia etc., surge a necessidade de conversação com os respectivos profissionais, com o intuito de vislumbrar uma matriz mais completa e com foco no risco global do contrato.

Por fim, ressalta-se que a matriz por si só não tem o condão de efetivar as atividades de auditoria, necessitando de ações complementares de modo a viabilizar a execução dos trabalhos. Contudo, antes de qualquer coisa, é fundamental retroalimentar a matriz com as informações das atividades de auditoria, realizando os devidos ajustes.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000**: gestão de riscos – princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BOXPLOT – como interpretar? **ABG Consultoria**, Belo Horizonte, 22 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2LPAIHU>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

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, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2NdkWEI>> Acesso em: 2 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 17, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2R6gUQR>> Acesso em: 2 nov. 2018.

CEARÁ. Instrução normativa conjunta SECON/SEFAZ nº 1, de 1 de março de 2007. Estabelece normas de organização e apresentação das prestações de contas anuais e tomadas de contas especiais dos gestores e responsáveis por recursos públicos, do poder executivo estadual. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, p. 26-28, 12 mar. 2007.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada. São Paulo: PricewaterhouseCoopers, 2007.

DUIJIM, N. J. Recommendations on the use and design of risk matrices. **Safety Science**, Amsterdam, v. 76, p. 21-31, July 2015.

ELLIS JUNIOR, R. D.; THOMAS, H. R. The root causes of delays in highway construction. In: 82th annual meeting transportation research board, 82., Washington, 2003. **Anais...** Washington: TRB, 2003.

FREITAS, C. A. S. Gestão de risco: possibilidade de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33,

n. 93, p. 42-54, set. 2002.

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

HER MAJESTY'S TREASURY. **The Orange Book**: management of risk – principles and concepts. London: hm Treasury, 2004.

Internal Audit Community of Practice. **Risk assessment in audit planning**: a guide for auditors on how best to assess risks when planning audit work. [S.l.]: Iacop, 2014.

LATORRE, M. R. D. O. **Estatística não paramétrica – HEP-5762**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2s68sSX>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

LI, J.; BAO, C.; WU, D. How to design rating schemes of risk matrices: a sequential updating approach. **Risk Analysis**, Hoboken, v. 38, n. 1, p. 99-117, Apr. 2017.

LOPES, C. P. A. et al. Análise dos desvios de custo em contratos de obras rodoviárias no estado do Ceará. **Revista Sodebras**, [S.l.], v. 11, n. 132, p. 278-283, dez. 2016.

MAHAMID, I.; BRULAND, A.; DMAIDI, N. Causes of delay in road construction projects. **Journal of Management in Engineering**, [S.l.], v. 28, n. 3, p. 300-310, July 2012.

PAES, A. T. Por dentro da estatística. **Einstein: educação continuada em saúde**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 107-108, 2008.

PAINEL de obras. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e**

Gestão, Brasília, 6 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2qUeUMp>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

PESQUISA global sobre fraudes e crimes econômicos. **PWC**, São Paulo, 3 mar. 2018. Disponível em: <<https://pwc.to/2Aw9RGT>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

PORTAL Ceará transparente. **Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado**, Fortaleza, 13 maio 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ms1FP8>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**: guia PMBOK. 5. ed. Newtown Square: PMI, 2013.

Anexo I – Questionário aplicado a especialista da área para determinação do Grau de Importância (GI).

Questionário

Este questionário visa aferir o Grau de Importância (GI) dos fatores de risco. O GI é a relevância que determinado fator possa ter para comprometer ou influenciar negativamente nas obras e serviços de engenharia. Os fatores de risco elencados a seguir se referem aos órgãos e entidades da administração pública.

– Orçamento Autorizado: volume de recursos do orçamento autorizado em determinado período;

– Valor dos Contratos: montante do valor dos contratos ou convênios disponibilizados pelo levantamento realizado junto aos órgãos da administração pública ou obtido por meio de sítios institucionais (*Portal da Transparência, e.g.*);

– Nº de Contratos: montante do número de contratos ou convênios disponibilizados pelo levantamento realizado junto aos órgãos da administração pública ou obtido por meio de sítios institucionais (*Portal da Transparência, e.g.*);

– Nº de Recomendações: quantitativo de recomendações feitas aos órgãos ou entidades pelo órgão de controle nos relatórios de auditoria ou por sua auditoria interna;

– Índice de Satisfação por Ouvidoria: índice aferido pela CGE, tendo por base as respostas dos cidadãos que utilizaram o sistema de ouvidoria. O índice avalia a prestação no atendimento, qualidade da informação repassada e se recomendaria a ouvidoria para outras pessoas; e

– Essencialidade do serviço: medido em função da essencialidade do serviço e o contato junto ao cidadão para a prestação do serviço.

Escolha apenas um grau de importância para cada fator de risco.

GRAU DE IMPORTÂNCIA - CONTRATOS					
Fatores de Risco	Irrelevante	Pouco Relevante	Relevante	Muito Relevante	Altíssima Relevância
Orçamento Autorizado	()	()	()	()	()
Valor dos Contratos	()	()	()	()	()
Nº de Contratos	()	()	()	()	()
Nº de Recomendações	()	()	()	()	()
Índice Satisfatório por Ouvidoria	()	()	()	()	()
Essencialidade do Serviço	()	()	()	()	()

GRAU DE IMPORTÂNCIA - CONVÊNIO					
Fatores de Risco	Irrelevante	Pouco Relevante	Relevante	Muito Relevante	Altíssima Relevância
Orçamento Autorizado	()	()	()	()	()
Valor dos Convênios	()	()	()	()	()
Nº de Convênios	()	()	()	()	()
Nº de Recomendações	()	()	()	()	()
Índice Satisfatório por Ouvidoria	()	()	()	()	()
Essencialidade do Serviço	()	()	()	()	()
Convênios Firmados até 30 dias antes do limite eleitoral	()	()	()	()	()

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Inscrição de Restos a Pagar na gestão dos municípios cearenses

Registration of Remaining Payments in the management of cearenses municipalities

Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante¹
Victor Fernandes Caetano²

RESUMO

O presente estudo aborda a inscrição de Restos a Pagar, destacando a transparência e aplicação no último ano do mandato governamental dos municípios cearenses, dado que o art.42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida dentro dos dois últimos quadrimestres do seu mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para este feito. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, descritiva e documental. O estudo teve como objeto todos os municípios cearenses, destacando os que tiveram maiores e menores aberturas em Restos a Pagar e demonstrando o grau de conformidade dessas aberturas com a LRF. Os resultados indicaram que 77% dos municípios possuíam disponibilidade de caixa para honrar seus compromissos no último período do ano de 2016, em atendimento à lei.

Palavras-Chave: Restos a Pagar. Transparência. Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 Professora da Universidade Federal do Ceará. Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: nirleide@yahoo.com.br

2 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: victorfernandes.ufc@gmail.com

ABSTRACT

The present study deals with the inscription of Remaining Payments, highlighting the transparency and application in the last year of the government mandate of the municipalities of Ceará, given that the Article 42 of the Fiscal Responsibility Law (LRF) prohibits the contraction of expense obligation that cannot be fulfilled within the last two quarters of its term, or that it has installments to be paid in the following year without sufficient cash available for this purpose. For that, a qualitative, descriptive and documentary research was carried out. The study had as object all of the municipalities in the state of Ceará, highlighting those that had greater and smaller openings in Remaining Payments and demonstrating their degree of compliance with the LRF. The results indicated that 77% of the municipalities had cash availability to honor their commitments in the last period of 2016, in obedience with the law.

Keywords: Remaining Payments. Transparency. Fiscal Responsibility Law.

Recebido: 05-11-2018

Aprovado: 14-01-2018

1 INTRODUÇÃO

Como o Brasil, em muitos casos, apresentou um cenário em que os administradores não demonstravam grande comprometimento com o recurso público, a sociedade tem presenciado vários escândalos, como corrupção, mau uso e desvios do dinheiro público, dentre outros (SILVA, 2015). Desta forma, segundo o autor, faz-se necessário tomar algumas atitudes no combate dessa prática, destacando-se a criação da Lei Complementar, estabelecendo normas para que os administradores públicos

utilizem as finanças públicas com uma maior responsabilidade.

Nesse contexto, é possível mencionar os Restos a Pagar como instrumento de controle das finanças públicas, pois são despesas empenhadas que não foram pagas até 31 de dezembro, de acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320 de 1964. Para Kohama (2016), Restos a Pagar é uma operação do sistema financeiro na forma de escrituração contábil, sendo a despesa realizada normalmente pela sua liquidação, e lançada como despesa orçamentária no exercício a pagar. Caso reste algum valor nessa conta até o final do exercício, esse saldo deve ser alocado na conta de Restos a Pagar.

Desta forma, o art. 36 da Lei nº 4.320/1964 classifica os Restos a Pagar em dois tipos, sendo o primeiro os “processados”: aqueles em que a despesa orçamentária passou pelos estágios de empenho e liquidação, faltando apenas o pagamento para finalizar todas as etapas, e que normalmente não podem ser cancelados pelo fato de o serviço já ter sido entregue ou prestado; e o segundo “não processados”, que diferem dos primeiros por ainda não terem sido liquidados, podendo, ainda, ser cancelados.

Nesse contexto, através do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os Restos a Pagar passaram a ser proibidos de serem abertos nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato municipal sem que possam ser cumpridos integralmente dentro dele, ou deixar parcelas a serem pagas para o próximo exercício sem a disponibilidade de caixa suficiente para suprir essas parcelas.

Diante das considerações apresentadas, levanta-se a seguinte questão de pesquisa: qual o nível de observância dos municípios cearenses da inscrição de Restos a Pagar no ano de 2016 em relação à LRF?

Para responder a questão, foram traçados como objetivos específicos: (i) investigar a divulgação dos Restos a Pagar dos municípios cearenses e (ii) analisar o comportamento da inscrição de Restos a Pagar dos vinte municípios com maior e menor abertura de Restos a Pagar processados.

Para alcançar tais objetivos, realizou-se pesquisa qualitativa, descri-

tiva e documental, tendo como fonte de dados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos municípios cearenses consolidados no final de 2016, fazendo uma análise de conteúdo que possibilitou o alcance dos objetivos propostos.

Dessa forma, justifica-se a presente pesquisa por tratar de um assunto que envolve endividamento público, em especial no último ano de mandato, em decorrência dos limites estabelecidos na LRF, que impede as administrações públicas de se endividarem sem ter suficiente disponibilidade de caixa. Além disso, a pesquisa investiga o grau de divulgação dos municípios cearenses, de acordo com a Lei da Transparência.

Assim, tratou da transparência, em especial da divulgação dos relatórios fiscais, do endividamento público, do gerenciamento municipal e da observância aos limites estabelecidos pela LRF, ferramentas de suma importância para facilitar o intercâmbio de informações e o combate à corrupção.

O presente trabalho está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção trata da revisão da literatura, discutindo os temas relacionados à pesquisa, a terceira refere-se à metodologia empregada para o alcance dos objetivos traçados, a quarta apresenta os resultados da pesquisa e, por fim, a quinta seção traz a conclusão do trabalho.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura desse trabalho divide-se em cinco seções, em que a primeira refere-se à LRF; a segunda trata da transparência da gestão fiscal; a terceira descreve os Restos a Pagar; a quarta trata da revisão de literatura com o conceito de disponibilidade de caixa; e a quinta demonstra quais são os crimes fiscais cometidos em relação aos Restos a Pagar.

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) veio tratar de finanças públicas no país, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Logo no §1º, a lei estabelece:

§ 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.

A LRF aplica-se nas três esferas do governo: federal, estadual e municipal, conforme a regulamentação da Constituição Federal. Com a implementação da LRF, os municípios brasileiros precisaram se adequar para cumprir as exigências impostas pela lei.

Os quatro pilares da LRF são: planejamento, transparência, controle e responsabilidade. O planejamento lida com as três peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A transparência determina a divulgação de relatórios e demonstrativos. O controle, por sua vez, deve ser uma ferramenta rigorosa e contínua de fiscalização. E a responsabilidade impõe o cumprimento da lei pelo gestor público, prevendo punições em caso de não execução, conforme a Lei nº 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais).

2.2 Transparência

Um direito que todo cidadão possui é o de acesso à informação, sendo esse direito previsto no ordenamento jurídico brasileiro, em seu art. 5º, inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988. Portanto, é possível notar que

é um direito que foi estabelecido desde a Constituição Federal e sofreu mudanças ao passar dos anos.

Com a chegada da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o direito constitucional foi estipulado para aplicação aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Com esse advento, vieram a garantia e segurança jurídica para que qualquer cidadão possa exercer esse direito, tanto para pessoa jurídica, quanto para pessoa física.

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que é a Lei da Transparência da Gestão Fiscal, veio para alterar a redação da LRF em relação à transparência da gestão fiscal e em seu art. 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Conforme o inciso II do parágrafo único do art. 48, a transparência será assegurada mediante algumas formas, sendo assim, faz-se necessária uma liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público – redação alterada pela Lei Complementar nº 131/2009.

Já conforme o art. 48-A, os entes da Federação devem disponibilizar para qualquer pessoa física ou jurídica o acesso à informação, enquanto que, conforme o art. 49, as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, para serem acessadas pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Com o avanço da tecnologia, a transparência e o acesso às informações são cada vez mais acessíveis e em tempo real, garantindo assim um direito que acompanha a Constituição Federal desde 1988.

2.3 Restos a Pagar processados e não processados

A despesa orçamentária é executada pelo regime de competência e, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2016), no final do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em Restos a Pagar e constituirão a dívida fluante. Conforme o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, a despesa orçamentária é executada pelo regime de competência e pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Conforme Kohama (2016), mesmo a despesa empenhada, caso não seja paga, será considerada como Restos a Pagar e vai formar uma operação apenas de caráter financeiro, ainda que orçamentariamente a despesa deva ser liquidada e executada e, conseqüentemente, compor o montante da despesa realizada.

Já no artigo 36 da referida lei, consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do ano corrente, distinguindo-se as processadas das não processadas. Assim, a despesa de caráter orçamentário empenhada que não tiver sido paga até 31 de dezembro do mesmo ano será considerada como Restos a Pagar. Desta forma, quando ocorrer o empenho, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu. Sendo assim, pode-se inferir que, conforme o MCASP, os Restos a Pagar são classificados em dois tipos: os processados, os quais são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, faltando somente o efetivo pagamento e que normalmente não podem ser cancelados, pois o fornecedor já prestou sua obrigação na forma de serviço ou entrega do produto e a Administração não pode deixar de cumprir o pagamento para esse fornecedor; e os não processados, os quais são aqueles cuja despesa foi empenhada, mas não atingiu os estágios da liquidação e pagamento e que

podem ser cancelados.

Conforme citado no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, para liquidar a despesa, é preciso verificar o direito do credor tendo por base os títulos e documentos que possam comprovar os créditos correspondentes, com o objetivo de apurar a origem e o objeto que deve ser pago, o valor que deve ser pago exatamente e a quem se deve pagar para cumprir com a obrigação.

Da maneira que foi feito o empenho e tendo como base a dotação orçamentária da referida despesa, é iniciado o termo do contrato, convênio ou determinação legal. Após o cumprimento da condição determinada, como reza o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, a despesa está processada, podendo prosseguir ao seu pagamento, com sua inscrição na contabilidade pública. Entretanto, caso não pague a despesa até o término do exercício financeiro, que é o dia 31 de dezembro, fim do ano civil, o crédito será inscrito em “Restos a Pagar”, com quitação a realizar no próximo exercício. Kohama (2016, p. 143) sugere os seguintes entendimentos:

Entende-se por Restos a Pagar de despesas processadas aqueles cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi considerada “liquidada” por ter sido cumprido o terceiro estágio correspondente à liquidação, estando na fase do pagamento. Verifica-se que a despesa processou-se até a liquidação e em termos orçamentários foi considerada “despesa realizada”, faltando apenas o processamento do pagamento.

Já os Restos a Pagar não processados, segundo Lima e Castro (2007, p. 83), “são as despesas que dependem, ainda, da prestação do serviço ou do fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor não foi apurado”. São aqueles em que o empenho foi emitido de forma legal, mas ainda não chegou a sua fase da liquidação, ou seja, são decorrentes de contratos em execução e suas despesas não foram liquidadas, o seu produto ou seu serviço ainda não foi prestado. Desta forma, ainda não existe a obrigação de pagamento. Segundo o Sistema Orçamentário

de escrituração contábil, a despesa não está devidamente processada. Segundo Kohama (2016, p. 143):

Entende-se como despesa não processada aquela cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende, ainda, da fase de liquidação, isto é, o empenho foi emitido, porém o objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para a sua regular liquidação; do ponto de vista do Sistema Orçamentário de sua escrituração contábil, não está devidamente processada.

Os Restos a Pagar constituem dívida pública nas partes correspondentes à dívida flutuante ou administrativa, conforme art. 92 da Lei Federal nº 4.320/1964. Observa-se que o art. 42 da LRF, no capítulo *Da Dívida e do Endividamento*, também trata dos Restos a Pagar.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

No Brasil, durante os dois últimos quadrimestres do último ano do mandato do governante, só é possível assumir uma nova despesa comprovando que existam condições suficientes para honrar seus compromissos com a arrecadação do ano vigente, sem que haja superestimação de arrecadação.

Assim, se ocorrer uma obrigação de despesa por parte do gestor nos dois últimos quadrimestres de seu mandato e que não será possível pagar toda a despesa até o final do exercício, essa despesa só poderá ser inscrita em Restos a Pagar mediante comprovada disponibilidade de caixa para cobrir o restante da despesa inscrita.

Em referência ao artigo 42 da LRF, o gestor somente pode assumir obrigação de despesa nos últimos oito meses de mandato, desde que se acomode à capacidade financeira de sua absorção. Tal preceito é importante instrumento de gestão da coisa pública.

Sendo assim, de acordo com o MCASP (2016), serão inscritas em Restos a Pagar as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, obra ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante. Também serão inscritas as despesas não liquidadas quando o serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente.

Desta forma, para inscrever uma despesa em Restos a Pagar não processados, é necessário haver uma anulação dos empenhos que não podem ser inscritos pelo fato da norma restringir o ente. Além disso, é verificado quais despesas precisam ser inscritas em Restos a Pagar e em seguida anulam as outras para que sejam inscritos os Restos a Pagar não processados do exercício. A norma estabelece, ainda, que no momento de encerrar o exercício a parte que se refere à despesa orçamentária que ainda está empenhada e que não foi paga será classificada como Restos a Pagar. Conforme o MCASP (2016, p. 114):

O raciocínio implícito na lei é de que a receita orçamentária a ser utilizada para pagamento da despesa empenhada em determinado exercício já foi arrecadada ou ainda será arrecadada no mesmo ano e estará disponível no caixa do governo ainda neste exercício. Logo, como a receita orçamentária que ampara o empenho pertence ao exercício e serviu de base, dentro do princípio orçamentário do equilíbrio, para a fixação da despesa orçamentária autorizada pelo Poder Legislativo, a despesa que for empenhada com base nesse crédito orçamentário também deverá pertencer ao exercício.

Supõe-se que determinada receita tenha sido arrecadada e permaneça no caixa, portanto, integrando o ativo financeiro do ente público no fim do exercício. Existindo, concomitantemente, uma despesa empenhada, deverá ser registrado também um passivo financeiro, caso contrário, o ente público estará apresentando em seu balanço patrimonial, sob a ótica da Lei nº 4.320/1964, ao final do exercício, um superávit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro), que poderia ser objeto de abertura de crédito adicional no ano seguinte na forma prevista na lei. Assim, a receita que permaneceu no caixa na abertura do exercício seguinte já está comprometida com o empenho que foi inscrito em Restos a Pagar e, portanto, não poderia ser utilizada para abertura de novo crédito.

Dessa forma, para atendimento da Lei nº 4.320/1964, é necessário o reconhecimento do passivo financeiro, mesmo não se tratando de uma obrigação presente por falta do implemento de condição.

Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 184) classificam o registro de despesas em Restos a Pagar como:

A inscrição em Restos a Pagar é feita na data do encerramento do exercício financeiro de emissão da nota de empenho, mediante registros contábeis; nessa mesma data, processa-se também a baixa da inscrição feita no encerramento do exercício anterior. A inscrição feita terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente, período no qual o credor deverá habilitar-se ao recebimento do que lhe é devido. É vedada a reinscrição. Não raras vezes ocorre que o pagamento só vem a ser reclamado após o cancelamento da inscrição; nestes casos, reconhecido o direito do credor, o pagamento deverá ser efetuado à conta do orçamento vigente, na rubrica Despesas de Exercícios Anteriores, o que é bem diferente da situação que se está examinando, pois, quando há inscrição em Restos a Pagar, a despesa corre à conta do orçamento em que estava autorizada; no exercício do pagamento, o desembolso afetará apenas o fluxo de recursos financeiros do Tesouro.

Tendo sido inscritas em Restos a Pagar, as despesas passarão então

pelas etapas de pagamento ou cancelamento. O pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar ocorrerá como acontece com qualquer outra despesa pública, sendo necessário lembrar que as despesas inscritas em Restos a Pagar não processados deverão antes passar pelo estágio da liquidação da despesa.

2.4 Disponibilidade de caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa é uma parte do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dividido em duas categorias, quais sejam: a líquida e a bruta. A disponibilidade de caixa possui registro próprio, mas escriturando de modo único os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória.

De acordo com o §3º do art. 164 da Constituição da República, as disponibilidades de caixa dos Municípios serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados em casos especiais previstos em lei. Entende-se por disponibilidades de caixa o saldo financeiro que representa recursos de rápida liquidez.

De modo geral, conforme o Ministério da Fazenda, as despesas devem ser executadas e pagas no próprio exercício financeiro, entretanto, as despesas deixadas para serem pagas no exercício seguinte deverão ter disponibilidade de caixa suficiente, configurando uma boa ferramenta para analisar o cumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da lei possua suficiente disponibilidade de caixa para sanar as obrigações de despesa contraídas, podendo ser verificado pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente.

Apesar da restrição no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação em que se previnem riscos e se corri-

gem desvios que poderiam afetar o equilíbrio das contas públicas, impondo ajustes que devam ser verificados durante toda a gestão.

Vale lembrar que não se deve confundir mandato e reeleição para o cumprimento do art. 42 da LRF. Mesmo com a reeleição do mandato, as limitações para contrair obrigação sem que haja disponibilidade de caixa são referentes ao período de mandato e não ao período que o gestor estiver na gestão. Ao assumir uma obrigação de despesa por meio de contrato, convênio, ajuste ou de outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor precisa saber se poderá cobrir essa contratação ou ter disponibilidade de caixa suficiente para a próxima gestão sanar a contratação.

Conforme o art. 42, as obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres deverão ser pagas até o final do exercício, podendo ser pagas no ano seguinte com recursos previamente estabelecidos no ano anterior. O limite a ser analisado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do mandato.

Na apuração da conformidade da inscrição em Restos a Pagar não processados, deve-se deduzir da disponibilidade de caixa bruta as despesas inscritas em Restos a Pagar processados, as despesas inscritas em Restos a Pagar não processados de exercícios anteriores e as demais obrigações. O limite de inscrição em Restos a Pagar não estará em conformidade, caso não haja suficiente disponibilidade de caixa para quitar todas essas obrigações.

2.5 Crimes fiscais

O Quadro 1 apresenta os crimes contra as finanças públicas apresentados na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, penalizações incluídas no Código Penal, referentes aos Restos a Pagar.

Quadro 1: Restos a Pagar e o Código Penal

Art.	Descrição	Penas
Art. 359-B	Ordenar ou autorizar a inscrição em Restos a Pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei	Detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos (AC)
Art. 359-C	Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa	Reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos
Art. 359-D	Ordenar despesa não autorizada por lei	Reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos
Art. 359-F	Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de Restos a Pagar inscritos em valor superior ao permitido em lei	Detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos
Art. 359-G	Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura	Reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos
Art. 359-H	Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia	Reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos

Fonte: Dados da pesquisa, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

É importante ressaltar que as penas previstas no Código Penal descritas são para o gestor público e não para o órgão que ele administra. Portanto, cabe ao gestor seguir as normas que ditam como lidar com a abertura de Restos a Pagar. Contudo, nem sempre é crime de responsabilidade fiscal a inscrição em Restos a Pagar sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para cobrir essa despesa, pois a LRF só proíbe essa abertura no último ano do mandato do gestor, embora a lei sugira que nos outros anos os gestores sigam essa mesma conduta.

3 METODOLOGIA

O presente estudo classifica-se como qualitativo, descritivo e documental. Marconi e Lakatos (2006, p. 269) definem que “a pesquisa qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano”. Além disso, fornecem análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, entre outros (MARCONI; LAKATOS, 2006). Assim, é possível classificar o referente estudo como qualitativo, pois é apresentado sem a necessidade de dados estatísticos, focando nas informações dos demonstrativos apresentados pelo Poder Executivo e nas leis em vigência.

A pesquisa descritiva, segundo Almeida (1996, p. 104), “tem como objetivo observar, registrar, ordenar, analisar, interpretar os dados ou fatos colhidos da própria realidade, sem manipulá-los, isto é, sem a interferência do pesquisador”. A pesquisa documental, conforme Gil (2010), faz uso de fontes de acesso que ainda não receberam um tratamento analítico ou ainda possam ser reelaboradas.

A população da pesquisa foi de 184 municípios do Estado do Ceará. Inicialmente, foi selecionada identificando os municípios no *website* do Tesouro Nacional, selecionando o poder executivo para os municípios, utilizando a prefeitura para todas as pesquisas, optando pelo ano de 2016 como o período analisado e o RGF. Desta forma, os dados referentes aos municípios cearenses foram coletados no RGF do último quadrimestre de 2016.

Após a coleta dos dados, utilizou-se o programa Excel para organizá-los, de forma que foram criadas quatro colunas: uma coluna para os Restos a Pagar processados, outra para os Restos a Pagar não processados, outra com a disponibilidade de caixa bruta e, por fim, uma com a disponibilidade de caixa líquida dos municípios cearenses que divulgaram os seus relatórios referentes ao final do exercício de 2016.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa utilizou a análise

de conteúdo. Para Bardin (1977), este método constitui-se por um conjunto de técnicas utilizadas na análise de dados qualitativos por meio sistemático que proporcionam o levantamento de indicadores, permitindo a realização de inferência de conhecimentos.

Para atingir o objetivo geral, foi verificado para todos os municípios que divulgaram os dados pesquisados quantos estão em conformidade com o art. 42 da LRF e que estabelecem normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com as normas a serem seguidas a respeito da contração de obrigação nos últimos quadrimestres de mandato.

Para o primeiro objetivo específico, de investigar a divulgação dos Restos a Pagar dos municípios cearenses, foi verificado quantos municípios realizaram a divulgação da sua inscrição de Restos a Pagar.

E, por fim, para o segundo objetivo específico, de analisar o comportamento da inscrição de Restos a Pagar dos vinte municípios com maior e menor abertura de Restos a Pagar processados, foram identificados quais os municípios com maior e menor valor de abertura de Restos a Pagar processados e, em seguida, os valores encontrados foram analisados, de forma a realizar a análise do seu comportamento.

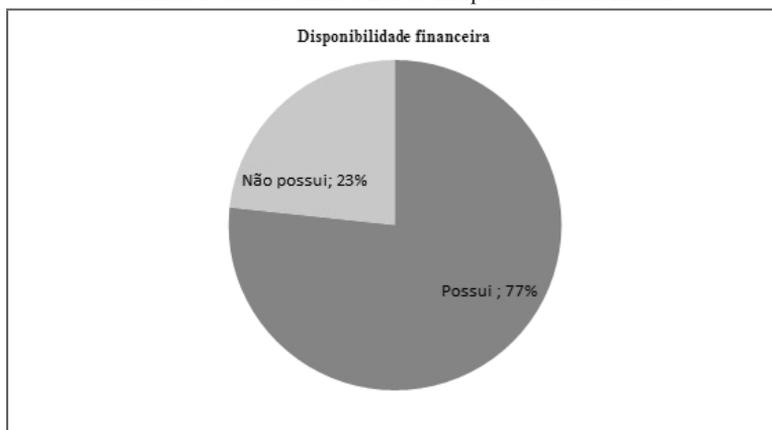
4 RESULTADOS DA PESQUISA

Para atender o objetivo geral, foi verificada a observância dos Restos a Pagar dos municípios cearenses em relação ao art. 42 da LRF – Lei Complementar 101/2000. A lei diz que é vedado ao titular de poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Desta forma, obteve-se como resultado o número de 135 municí-

pios que possuíam disponibilidade de caixa para sanar seus compromissos no final do período do ano de 2016, representando 77% dos municípios que observaram a lei. Por outro lado, 41 municípios não apresentaram disponibilidade de caixa suficiente para honrar seus compromissos ao final do exercício.

Gráfico 1: Observância à Lei de Responsabilidade Fiscal

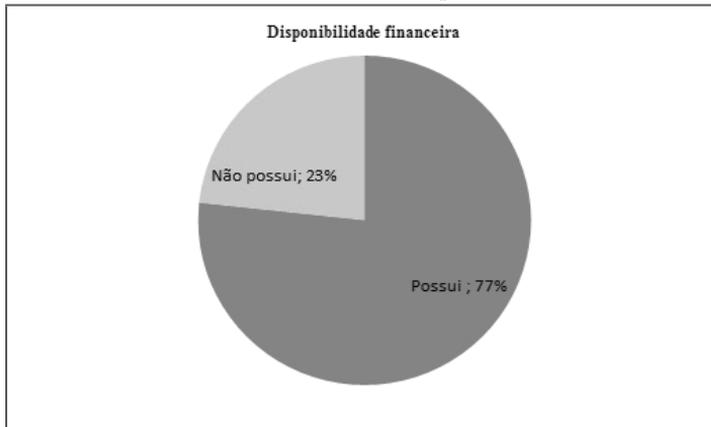


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Para atingir o primeiro objetivo específico, foi verificado quantos municípios divulgaram o RGF no último período do ano de 2016 e, conseqüentemente, divulgaram a sua inscrição de Restos a Pagar, atendendo à Lei Complementar nº 131/2009.

Dentre os 184 municípios analisados, 8 não apresentaram o RGF do último período do ano de 2016, sendo eles os seguintes: Alto Santo, Coreaú, Cruz, Forquilha, Jucás, Monsenhor Tabosa, Potiretama e Senador Sá. A partir disso, observou-se que 176 municípios (96%) apresentaram seus relatórios do último período e que 8 municípios (4%) não o fizeram, de acordo com o Gráfico 2.

Gráfico 2: Observância à Lei de Responsabilidade Fiscal



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Para atingir o segundo objetivo específico, foram analisados detalhadamente os dados divulgados pelos vinte municípios que apresentaram a maior e a menor inscrição de Restos a Pagar processados. Inicialmente, foram verificados os municípios com maior inscrição de Restos a Pagar (Tabela 1).

Tabela 1: 20 municípios com maior inscrição de Restos a Pagar processados em 2016

Município	Disponibilidade Bruta (RGF)	Disponibilidade Líquida (RGF)	Restos a Pagar Processados	Outras Deduções
Maracanaú	106.050.737,64	57.623.598,13	40.557.727,24	7.869.412,27
Juazeiro do Norte	39.223.829,60	-13.025.389,48	38.946.300,72	13.302.918,36
Fortaleza	510.436.933,89	414.896.973,45	35.253.438,21	60.286.522,23
Sobral	95.123.976,09	58.396.208,17	28.515.195,53	8.212.572,39
Aracati	9.789.068,77	-21.792.390,64	16.981.894,20	14.599.565,21

Tabela 1 (continuação): 20 municípios com maior inscrição de Restos a Pagar processados em 2016

Quixeramobim	13.787.171,09	-2.825.729,76	14.186.362,45	2.426.538,40
Limoeiro do Norte	5.827.053,35	-8.211.360,58	13.909.334,47	129.079,46
Icó	23.407.373,02	4.254.551,32	13.601.140,83	5.551.680,87
Maranguape	16.973.121,59	166.350,19	12.654.605,67	4.152.165,73
São Benedito	4.779.760,04	-17.809.388,00	10.598.482,47	11.990.665,57
Quixadá	10.541.902,89	30.667,72	10.509.890,28	1.144,89
Canindé	7.135.497,76	-19.308.201,86	10.103.651,86	16.340.047,76
Acaráú	15.781.633,62	4.883.494,84	9.598.854,12	1.299.284,66
Mauriti	5.188.695,30	-8.693.328,33	9.399.847,26	4.482.176,37
Brejo Santo	25.759.004,74	6.076.633,80	9.196.044,03	10.486.326,91
Iguatu	13.607.442,41	-780.735,45	8.685.580,93	5.702.596,93
Mombaça	6.660.271,10	-7.406.359,40	7.857.013,45	6.209.617,05
Camocim	13.166.003,63	2.443.126,76	7.145.259,21	3.577.617,66
São Gonçalo do Amarante	37.002.810,68	21.474.352,98	6.549.982,43	8.978.475,27
Amontada	9.520.927,37	-15.867.297,19	6.525.250,65	18.862.973,91

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (2018).

A Tabela 1 representa, assim, os vinte maiores municípios cearenses em relação aos Restos a Pagar processados do último período de 2016, a qual informa a disponibilidade bruta e líquida, os Restos a Pagar proces-

sados e as outras deduções.

Os valores negativos registrados na disponibilidade líquida referem-se ao montante de dispêndio do governo que superam a disponibilidade bruta. Observa-se que dez destes municípios encontram-se nessa situação.

Entre os municípios com disponibilidade líquida negativa, Juazeiro e Iguatu foram os únicos que apresentaram disponibilidade bruta apenas para cobrir os Restos a Pagar processados. No entanto, não estando com saldo suficiente para cobrir outros dispêndios, por exemplo, os Restos a Pagar de exercícios anteriores.

As outras deduções correspondem a despesas com Restos a Pagar liquidados e não pagos de exercícios anteriores, Restos a Pagar empenhados e não liquidados de exercícios anteriores e demais obrigações financeiras.

Os municípios listados na Tabela 1 foram organizados em ordem decrescente em volume de Restos a Pagar processados. O município de Maracanaú foi o que apresentou a maior inscrição em Restos a Pagar processados, mas tendo suficiente disponibilidade de caixa para cobrir essas despesas.

Ademais, foram classificados os vinte municípios com menor inscrição de Restos a Pagar processados (Tabela 2).

Tabela 2: 20 municípios com menor inscrição de Restos a Pagar processados em 2016

Município	Disponibilidade Bruta (RGF)	Disponibilidade Líquida (RGF)	Restos a Pagar Processados	Outras Deduções
Ibiapina	2.111.387,5	1.408.448,22	702.939,28	0,00
Viçosa do Ceará	9.871.165,93	5.033.175,76	570.260,04	4.267.730,13
Pacoti	2.054.502,41	1.564.483,18	490.019,23	0,00
Itarema	7.337.196,52	4.689.114,00	482.997,21	2.165.085,31
Mucambo	3.895.442,32	383.944,60	466.644,93	3.044.852,79

Tabela 2 (continuação): 20 municípios com menor inscrição de Restos a Pagar processados em 2016

General Sampaio	2.056.796,64	475.561,63	448.020,00	1.133.215,01
Várzea Alegre	4.903.159,29	4.478.219,89	424.939,40	0,00
Guaramiranga	1.944.174,97	741.239,19	422.060,73	780.875,05
Ararendá	3.499.692,74	750.265,86	358.660,21	2.390.766,67
Varjota	2.177.403,62	1.668.819,21	341.744,84	166.839,57
Jati	2.921.979,40	739.621,75	325.240,16	1.857.117,49
Apuiarés	1.451.644,48	1.056.390,99	207.526,77	187.726,72
Granjeiro	1.079.504,06	93.092,34	206.946,67f	779.465,05
Porteiras	1.897.120,51	1.785.296,66	111.823,85	0,00
Aiuaba	1.329.365,21	268.230,34	98.037,69	963.097,18
Arneiroz	538.668,75	453.359,05	85.309,70	0,00
Moraújo	1.135.787,48	-1.058.166,77	77.620,71	2.116.333,54
Pedra Branca	2.852.271,39	-7.118.366,88	69.314,13	9.901.324,14
Tururu	4.365.795,21	4.153.041,94	19.771,77	192.981,50
Pena Forte	1.015.365,86	569.292,98	4.139,65	441.933,23

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A Tabela 2 apresenta os vinte municípios cearenses com menor inscrição de Restos a Pagar processados do último período de 2016, a qual informa a disponibilidade bruta e líquida, os Restos a Pagar processados e as outras deduções.

Os valores negativos registrados na disponibilidade líquida referem-se ao montante de dispêndio do governo que superam a disponibilidade bruta. Observa-se que apenas dois destes municípios encontram-se nessa situação.

Entre os municípios com disponibilidade líquida negativa, Moraújo e Pedra Branca apresentaram disponibilidade bruta apenas para cobrir os Restos a Pagar processados. Todavia, não estando com saldo suficiente para cobrir outros dispêndios.

As outras deduções correspondem a despesas com Restos a Pagar liquidados e não pagos de exercícios anteriores, Restos a Pagar empenhados e não liquidados de exercícios anteriores e demais obrigações financeiras.

Os municípios da Tabela 2 foram organizados em ordem decrescente em volume de Restos a Pagar processados. O município de Pena Forte foi o que apresentou a menor inscrição em Restos a Pagar processados, mas tendo suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as despesas tanto desse exercício quanto dos exercícios anteriores.

A partir dos resultados evidenciados, verifica-se a divulgação do RGF, conforme exigência da LRF, pela maior parte (96%) dos municípios cearenses. Destes, a maioria (77%) possuía disponibilidade de caixa para sanar seus compromissos no final do período do ano de 2016, revelando, portanto, a observância ao artigo 42 da LRF e analisando os municípios com maior e menor inscrição de Restos a Pagar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo principal verificar a observância dos municípios cearenses em relação à sua inscrição de Restos a Pagar no ano de 2016, último ano do mandato anterior, de acordo com a LRF. Para isso, foi feito um levantamento dos 184 municípios cearenses, sendo realizada

análise de conteúdo a partir do RGF.

Atendendo ao primeiro objetivo específico, o de investigar a divulgação dos Restos a Pagar dos municípios cearenses, foi verificado quantos municípios divulgaram o RGF no último período do ano de 2016 para atender à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a pesquisa teve como resultado que dentre os 184 municípios analisados, 8 municípios não divulgaram. Assim, observou-se que 176 municípios (96%) apresentaram seus relatórios do último período, evidenciando um resultado positivo para o estado, pois quase todos os municípios estão atendendo à Lei da Transparência.

Atingindo ao objetivo geral, verificou-se que 135 municípios possuíam disponibilidade de caixa para honrar seus compromissos no último período do ano de 2016. Assim, 77% dos municípios observaram a lei, indicando um quadro positivo para o Ceará, pois assim as contas dos municípios são mais facilmente aprovadas pelos órgãos julgadores, como o Tribunal de Contas do Estado.

Analisando o comportamento da inscrição de Restos a Pagar dos vinte municípios com maior e menor abertura de Restos a Pagar processados, segundo objetivo específico da pesquisa, foi verificado que os municípios com menor abertura de Restos a Pagar processados estão em maior porcentagem, atendendo ao art. 42 da LRF.

A presente pesquisa tratou, portanto, da transparência, em especial da divulgação dos relatórios fiscais, endividamento público, gerenciamento municipal e observância aos limites estabelecidos pela LRF.

Como limitação da pesquisa, ressalta-se o fato de o RGF do último período englobar o ano todo, não sendo possível saber o valor exato da abertura de Restos a Pagar apenas nos dois últimos quadrimestres, que é o que a lei proíbe. Além disso, o estudo se limita aos municípios cearenses e a um período, que foi o ano de 2016.

Desta forma, outras pesquisas poderiam analisar outros períodos

dos últimos anos dos mandatos anteriores e verificar o grau de divulgação e de conformidade com a lei, realizando, assim, um estudo comparativo entre os anos, ou ainda analisar outros estados e regiões para investigar essas informações em âmbito nacional e realizar uma análise comparativa e longitudinal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. L. P. **Como elaborar monografias**. 4. ed. Belém: Cejup, 1996.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: <https://bit.ly/1cWlcK0>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://bit.ly/2DsU5P4>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República [1964]. Disponível em: <https://bit.ly/2w-qUwnX>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Lei nº 10.028**, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: <https://bit.ly/2QXOIel>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://bit.ly/2CBNyjs>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/2nyVUjL>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 7 ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/2Fy50Jo>. Acesso em 16 jan. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. **Contabilidade pública**: integrando União, estados e municípios (Siafi e Siafem). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2006.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, J. V. S. A responsabilidade pela má administração dos recursos públicos pelo gestor municipal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2QS0hDG>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Uma proposta de inovação no processo de auditoria dos regimes próprios de previdência social pelos tribunais de contas

A proposal for innovation in the audit process of own social security regimes by the audit courts

Francisco Wilson Ferreira da Silva¹

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma proposta de inovação no controle externo dos regimes próprios de previdência social municipais, uma vez que a fiscalização de todos os tribunais de contas sobre esses entes previdenciários se restringe a uma verificação cartorial (principalmente das certidões de regularidade previdenciária, emitidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, e a análise contábil dos elementos contidos nas prestações de contas anuais). A proposta, por metodologia específica (expressões de cálculos atuariais, tabelas biométricas e premissas atuariais geralmente aceitas) tem como base os registros de idade, sexo, data de nascimento, data de ingresso no serviço público e valor de vencimentos mensais a serem encaminhados aos tribunais objetivando a elaboração das demonstrações atuariais: Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial, Fluxo de Caixa Atuarial, Nota Técnica Atuarial e Balanço Atuarial apurando o resultado atuarial e, em caso de *deficit*, apontar a forma de provisionamento (amortização), visando o seu equilíbrio atuarial e confrontá-los com demonstrativos contratados e emitidos pelos regimes próprios de previdência social (RPPS), uma vez que, segundo Da Silva, a apuração dos resultados

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará. Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado. Especialista em Contabilidade Pública pela FA7. Especialista em Controle Externo e Auditoria pela Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro. Especialista em Controle Externo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Professor Pesquisador Formador I da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB). E-mail: francisco.silva@tce.ce.gov.br

atuariais não traduz a realidade **atuarial**. Os demonstrativos retro mencionados poderão ser encaminhados aos gestores dos regimes próprios de previdências sociais como relatórios gerenciais para que eles tenham uma diretriz dos seus resultados: custo atuarial, apuração do **resultado atuarial** e a forma de amortização dos resultados deficitários.

Palavras-Chave: Cálculo Atuarial. Controle Externo. Previdência Social. RPPS. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

The objective of this paper is to present a proposal for innovation in the external control of the municipal social security systems, since the supervision of the courts of accounts (all) on these social security entities is restricted to a verification of the profession (mainly the regularity of the Certificates and the accounting analysis of the elements contained in the annual accounts. The proposal, by specific methodology (expressions of actuarial calculations, biometric tables and actuarial assumptions generally accepted) is based on the records of age, sex, date of birth, date of entry into the public service and amount of monthly salaries to be submitted to the courts for the preparation of the actuarial statements: Statement of Actuarial Valuation, Actuarial Cash Flow, Actuarial Technical Note and Balance Sheet Atuarial and in the event of a deficit, indicate the form of provisioning (amortization), aiming at their actuarial balance, and confront them with statements contracted and issued by the RPPS, since, in Da Silva (2014), the calculation of actuarial results does not translate into actuarial reality. The aforementioned statements can be sent to the managers of the own social security regimes as managerial reports so that the managers have a guideline of their results: actuarial cost, calculation of the actuarial result and the form of amortization of the deficit results.

Keywords: Actuarial Calculation. External Control. Social Security. RPPS. Courts of Accounts.

Recebido: 19-10-2018

Aprovado: 18-12-2018

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) em seu art. 40 assegurou aos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, dos estados e dos municípios e aos seus dependentes, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ainda que vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Concatenado ao mandamento constitucional, com o advento da Lei nº 9.717, de 27 de setembro de 1998 (BRASIL, 1998) os entes federativos municipais brasileiros foram autorizados a instituírem RPPS dos seus servidores, baseados em normas de contabilidade e atuária, garantindo o equilíbrio financeiro e atuarial, observadas, dentre outras, duas premissas principais: a) avaliação atuarial inicial, e em cada balanço, a partir de parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio (documentos periódicos e anual e do plano de benefícios (conjunto de direitos e obrigações regulamentadas pelo RPPS: aposentadorias, pensões e auxílios previdenciários); e b) financiamento mediante recursos municipais (contribuição patronal) e das contribuições dos servidores civis, militares (ativos e inativos) e pensionistas.

Por essa razão, dados do Ministério da Previdência (ESTATÍSTICAS..., 2017) apontam que 2.087 prefeituras do país migraram do RGPS para o RPPS com uma massa de servidores públicos municipais de 7,6 milhões de trabalhadores, mas que apresentam um *deficit* atuarial de cerca de R\$ 50 bilhões.

O principal motivo para que os municípios façam essa migração, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013) é a economia de aproximadamente 45% na folha de pagamento em relação à contribuição

social paga ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Adotando o RPPS, os servidores contribuirão com o limite mínimo de 11% de acordo com a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e a prefeitura poderá vir a contribuir no máximo com até o dobro desse valor, conforme ficar estabelecido com o Estudo Técnico Atuarial, assinado por um atuário devidamente inscrito no Ministério do Trabalho e no Instituto Brasileiro de Atuaria (IBA), conforme Decreto-Lei nº 806, de 4 de setembro de 1969.

Em Nota Técnica nº 02/2018, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) refutou as alegativas ofertadas pela CNM, pois, em suma, para a instituição de RPPS o município deverá assegurar um plano de benefícios baseados em contribuições consignadas à folha de pagamento dos servidores (alíquota mínima de 11% sobre os vencimentos) e contribuição patronal (alíquotas de 11 a 22% sobre a folha de pagamento), além de custos suplementares (em casos de insuficiência financeira) e aportes necessários à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário:

Os parcelamentos de maneira alguma poderiam ser vistos como vantagem para a instituição de um RPPS, vez que decorrem da inadimplência do ente quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias em seus valores integrais, por essa razão contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ, 2018)

O RPPS, apesar de entidade integrante da administração pública direta ou indireta do ente público que o instituiu, possui particularidades distintas dos demais órgãos da administração regidos pela contabilidade pública. De fato, conforme Lima (2005, p. 23), essa diferença é peculiar pelos seguintes aspectos: a) visão de longo prazo: a preocupação é que a entidade se perpetue, para que seja possível o cumprimento do seu objeto social; b) foco no patrimônio; e c) registrar as provisões no Balanço Atua-

rial: essa informação é fundamental, para aferir sua capacidade de garantir a cobertura dos compromissos previdenciários no futuro, assumidos no presente, quando do ingresso do servidor ao regime.

A CNM (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2018) traz a lume outras vantagens da instituição do RPPS pelos municípios: a) **vantagens para os municípios**: maior economia, compensação previdenciária (recursos do RGPS relativos ao período em que o servidor esteve vinculado àquele regime), redução de ações judiciais e existência de plano de custeio para corresponder às obrigações decorrentes do art. 40 da CF/1988; e b) **vantagens para os servidores**: ausência de teto, ausência de carência, inexistência de fator previdenciário, abono de permanência, acompanhamento da gestão pelos servidores, aposentadoria compulsória, maior agilidade na concessão dos benefícios, maior qualidade de atendimento, pensão por morte, fiscalização pela Câmara de Vereadores e pelo Tribunal de Contas do Estado e fiscalização pelo Ministério da Previdência Social (MPS)/Receita Federal.

Entretantes, é no que se refere ao controle social das contas dos regimes próprios de previdência, tanto pelo MPS quanto pelos tribunais de contas que se deve registrar as seguintes ressalvas:

- a) O art. 9.º da Lei n.º 9.717/96 delegou ao Ministério da Previdência e Assistência Social a orientação, supervisão e o acompanhamento dos RPPS dos servidores públicos, de todos os entes; o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos na Lei; e apresentação por parte dos RPPS ao MPAS, quando solicitado; e
- b) O art. 71 da Constituição Federal prevê, em seus incisos II, III e IV que o tribunal de contas deve julgar as contas anuais dos RPPS, apreciar a legalidade de atos de aposentadoria e pessoal e realizar inspeções e auditorias. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ, 2018)

Com o objetivo de se atestar o cumprimento dos critérios e exi-

gências mencionados pelos regimes próprios de previdência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, instituiu no âmbito da administração pública federal o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) (BRASIL, 2001).

Os atos necessários à expedição da CRP, na forma do art. 3º do Decreto nº 3.788/2001, estão dispostos na Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008 (BRASIL, 2008). A CRP é um documento sem o qual a administração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções, dentre outras proibições.

O fato é que a competência do MPS para a fiscalização de regularidade dos RPPS não afasta a atuação de outros órgãos de controle e fiscalização, como os tribunais de contas, pois os recursos e despesas desses entes estão sob constante fiscalização das cortes de contas.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (PARAÍBA, 2015), “também as informações financeiras e atuariais dos RPPS encaminhadas para o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) necessitam ser melhores confrontadas com aquelas tratadas nas auditorias e sistemas mantidos pelos tribunais de contas subnacionais”.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2018), ratifica:

Cabe ao MTPS, dentre outras competências, a fiscalização dos RPPS. No entanto, isso não impede a atuação de outro órgão de fiscalização, como os Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes federativos e dos RPPS estão sob jurisdição desses órgãos.

Os tribunais de contas têm procurado fiscalizar os RPPS sob vários aspectos, porém sem certificarem as **suas sustentabilidades** e regularida-

des financeira e atuarial, conforme poderá depreender-se dos apontamentos a seguir delineados.

2 DA FISCALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Os tribunais de contas têm exercido o seu mister à proporção em que novas metodologias vão surgindo no cenário administrativo brasileiro e as cortes de contas tem se esforçado para manter os regimes próprios de previdência social sob a ótica do controle externo, sobretudo quanto a questões de auditoria que envolvam a conformidade dos RPPS, enquanto outros riscos tendem a torná-los insolventes, pois não capitalizaram reservas para o pagamento de benefícios futuros, de acordo com as concepções de Plamondon et al. (2011, p. 57):

Um regime de previdência ocupacional pode ser patrocinado por um empregador, um grupo de empregadores ou pela união, e os benefícios prometidos pelo plano são apoiados pelas reservas acumuladas, a solvência do empregador ou, algumas vezes, por um sistema de seguro de extinção do plano para o qual todos os patrocinadores de plano contribuem. Existe, dessa forma, certo elemento de risco associado ao encerramento de um plano ocupacional caso as reservas acumuladas (ou a capacidade financeira do empregador) não possam suportar a totalidade dos direitos adquiridos de acordo com o plano.

Entretanto, na sua grande maioria, realizam auditoria de regularidade que, sob a nossa concepção, certifica a regularidade da gestão dos RPPS de forma equivocada (a partir das prestações de contas certifica os ingressos das receitas e das despesas executadas), pois não tem instrumentos suficientes para, elas mesmas, confeccionarem os demonstrativos do resultado da avaliação atuarial (DRRA), os fluxos de caixa (FC) e os balanços atua-

riais (BA) de modo a garantir o efetivo cálculo do *deficit* ou do *superavit* atuarial, assim como a forma de provisão das reservas matemáticas não equacionadas que poderá ser amortizada por contribuições suplementares, de acordo com um esquema determinístico ou probabilístico a ser definido, e nem conhecimento técnico e profissional dos investimentos a serem realizados pelos RPPS para a capitalização dos recursos acumulados.

Torres e Almeida (2011, p. 159, grifo nosso), acrescentam:

Em que pese o fato de os Tribunais de Contas, via de regra, terem como **ponto de auditoria a verificação do equilíbrio atuarial dos fundos previdenciários, esta normalmente se restringe a uma verificação cartorial** de que há um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido pelo Governo Federal e um Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), oriundo do parecer atuarial.

Algumas ações dos tribunais de contas e organizações que tratam de interesses das cortes de contas, capitaneados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), têm se manifestado exitosas, conforme registram Costa e Bastos (2016, p. 84-85):

Ações com foco na sustentabilidade dos RPPS por meio de seminários promovidos pelo TCU, ATRICON e MPS. TC. 006.113/2003-6 (Contas de Governo 2002). Necessidade de separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social; ênfase nos critérios para identificação das receitas e despesas da seguridade, déficit rural no RGPS, efeitos, no equilíbrio financeiro, dos aumentos do salário-mínimo, do grande volume de renúncias previdenciárias.

O quadro a seguir demonstra outras ações exitosas de auditoria operacional executadas pelos tribunais de contas nos RPPS:

Quadro 1: Ações de auditoria operacional realizadas pelos tribunais de contas

<p>Tribunal de Contas da União</p> <p>TCU</p>	<p>TCU. TC 008.368/2016-3, Natureza: Relatório de Auditoria. Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Ao prolatar o Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, de relatoria também do ministro Vital do Rêgo, o TCU já havia detectado o preocupante quadro de elevados deficits financeiro e atuarial a comprometer a sustentabilidade dos RPPS de estados, DF e municípios. [...] Foram auditados 54 RPPS, sendo 23 de estados e DF e 31 de municípios, que abrigam 63% do total de segurações dos RPPS de estados, DF e municípios. A amostra ainda representa 72% do resultado atuarial geral de todos os entes federados que possuem RPPS (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).</p>
<p>Tribunal de Contas do Estado da Paraíba</p> <p>TCE-PB</p>	<p>TCE-PB. Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em RPPS. Processo TC nº 16.017/2015. Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Objetivo: traçar um panorama da situação financeira e atuarial dos RPPS, com relação a: i) gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; ii) arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e iii) alocação das aplicações e investimentos, sendo esses elementos considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre entes instituidores e unidades gestoras dos planos de previdência.</p>
<p>Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul</p> <p>TCE-RS</p>	<p>TCE-RS. Relatório de Auditoria Operacional. Processo nº 5.025-0200/16-0. [...] Foi apontada no Relatório Preliminar de Auditoria a ausência de uma adequada análise comparativa dos resultados das últimas três avaliações atuariais, conforme previsto no art. 16 da Portaria MPS nº 403/2008. [...] Quanto ao deficit atuarial do Plano Previdenciário, foram editadas, em novembro de 2016 – portanto, após a edição do Relatório Preliminar – as leis 14.938 e 14.939, criando um Plano de Amortização na forma de aportes periódicos. Assim, está previsto, a partir de 2017, o equacionamento desse deficit em um prazo de 35 anos. Sobre as provisões matemáticas previdenciárias observou-se que não foram contabilizadas adequadamente em 2013 e 2014, de acordo com o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). [...] Alguns registros contábeis não foram embasados pelas avaliações atuariais do RPPS.</p>
<p>Tribunal de Contas do Distrito Federal</p> <p>TCE-DF</p>	<p>TCE-DF. Na gestão de investimentos, foram identificadas fragilidades quanto à normatização interna, diante da ausência de regimento interno, estabelecendo formalmente as competências na área de investimentos, bem como quanto à estrutura de pessoal, diante do quantitativo insuficiente de servidores qualificados para a Diretoria de Investimentos. [...] Verificou-se a ausência de estrutura apropriada para o gerenciamento de investimentos, prevendo a utilização de sistema de monitoramento de risco de mercado e retorno das aplicações, condizente com o montante de recursos investidos no mercado financeiro e de capitais em nome do RPPS/DF.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

As ações delineadas não caracterizam a regularidade dos atos fiscalizados, mas, no aspecto da sustentabilidade dos RPPS, os tribunais de contas brasileiros pouco têm a acrescentar no processo de fiscalização dos fundos de pensão, ficando a mercê dos números originados pelos entes fiscalizados.

Acrescenta-se que novos instrumentos de auditoria operacional devem ser implementados de modo que se apontem com clareza a situação de solvência dos RPPS, mormente quanto à apuração técnica e metodológica do resultado financeiro e atuarial dessas entidades, além de outros tópicos que deverão ser estabelecidos em projetos de auditoria pelos tribunais de contas: análise de investimentos, composição da massa de trabalhadores (ativos, inativos e pensionistas), concessão de benefícios de acordo com os normativos que tratam do tema, dentre outros.

Destacam-se outros aspectos da gestão operacional dos RPPS que devem ser incentivados, principalmente quanto a participação dos servidores nos processos de fiscalização, conforme Gushiken et al. (2002, p. 21-22):

Outro importante aspecto que também decorre daqueles paradigmas inovadores é a necessidade de participação dos servidores nos órgãos decisórios e a transparência que se impõe ao Regime Próprio para fins de seu controle e fiscalização. A evidência de que esses mecanismos constituem peças chaves para o sucesso do empreendimento está na própria essência dos regimes capitalizados.

No aspecto de inovação dos tribunais de contas na fiscalização dos RPPS, Lima² (2016, p. 22-23) sugere três critérios (inovadores) para o planejamento das ações fiscalizatórias nas cortes de contas:

2

Juiz de Contas: conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

Quadro 2: Critérios para o planejamento de ações fiscalizatórias dos RPPS

Critério de materialidade	Traduzida na dimensão dos ativos sob a gestão do RPPS. Avaliação em quadro específico da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência é obrigatório do anexo de metas fiscais que a lei de diretrizes orçamentárias de cada ente deve conter, o que revela a importância do tema para a lei de responsabilidade fiscal.
Critério de relevância	A relevância do controle externo da gestão dos RPPS é evidenciada pela massa de contribuintes ativos e seus potenciais beneficiários no futuro, assim dos atuais dependentes e pensionistas que têm no RPPS a principal – e muitas vezes, a única – fonte de rendimentos na velhice. Possuem, portanto, interesse direto na gestão proba, eficiente, prudente e segura dos valores que irão assegurar sua subsistência quando não mais dispuserem de capacidade laboral. Trata-se de tema de máxima relevância.
Critério de risco	Auditoria de riscos na gestão dos RPPS: risco de sustentabilidade do regime previdenciário (<i>deficits</i> atuariais e financeiros expressivos; riscos de irregularidades nas concessões de benefícios por fragilidade de controles nos sistemas de informações utilizados; dificuldade de fiscalização da gestão de investimentos; e baixo índice de recuperação de créditos.

Fonte: Adaptado de Lima (2016).

Lima (2016, p. 36-37) ainda reconhece que o controle externo dos RPPS é de importância estratégica pelos critérios anteriormente mencionados, a atuação dos tribunais de contas pode propiciar resultados positivos (a partir do momento em que as irregularidades forem apontadas e coibidas, inclusive por medidas cautelares) e apresenta algumas medidas que podem contribuir para maior efetividade do controle externo dos RPPS pelos tribunais de contas e o aprimoramento da gestão, assegurando sua sustentabilidade em benefício da sociedade, quais sejam: a) criar, em cada tribunal de contas, uma unidade técnica especializada na área previdenciária e promover a capacitação de servidores e membros; b) valer-se das redes de controle e unidades de inteligência de cada tribunal de contas para a detecção tempestiva de organizações criminosas atuando com os RPPS; c) articulação das ações entre os vários tribunais de contas, na busca de intercâmbio de informações com a Secretaria de Políticas de Previdência

Social do Ministério da Previdência Social, incluindo-se ações integradas de fiscalização; e d) uniformização da jurisprudência no que se refere à reprovação das contas de gestão de agentes políticos responsáveis pelo não recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias patronais ou descontadas dos servidores ou por outras irregularidades.

Na concepção de Lima (2016) e dos autores deste artigo, o controle externo dos RPPS tem se intensificado e aprimorado, com foco em ações preventivas e concomitantes e as medidas aqui apresentadas podem contribuir para maior efetividade desse controle pelos tribunais de contas.

3 COMO OS TRIBUNAIS DE CONTAS PODERÃO INOVAR NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DOS RPPS

No que se refere ao controle social das contas dos RPPS (estaduais e municipais), realizado pelo Ministério da Previdência Social e pelos tribunais de contas, deve-se registrar que o art. 9º da Lei nº 9.717/1998 delegou ao MPS a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS dos servidores públicos, de todos os entes; o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos em lei e a apresentação de documentos, quando requeridos; e o art. 71 da CF, em seus incisos II, III e IV determinou que os tribunais de contas devem julgar as contas anuais dos RPPS, apreciar a legalidade de atos de aposentadoria e pessoal e realizar inspeções e auditorias.

Mas nem o MPS nem os tribunais de contas possuem processos de avaliação das metodologias de cálculo de apuração dos RPPS, razão pela qual este criou, por meio da Portaria SPREV nº 8 (BRASIL, 2017), O Grupo de Trabalho (GT) tendo por objetivo avaliar as normas e procedimentos de gestão atuarial dos RPPS e propor o seu aperfeiçoamento, visando, primordialmente, o estudo dos parâmetros técnicos-atuariais para harmo-

nização dos conceitos e procedimentos aplicáveis à estrutura atuarial dos RPPS, com diversas abordagens:

Avaliação da aderência das hipóteses e premissas utilizadas na apuração do resultado atuarial do RPPS da União e na elaboração das projeções financeiras e atuariais que acompanham o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA); harmonização de conceitos e procedimentos relativos ao registro das receitas, despesas e resultados do RPPS da União nos demonstrativos fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop); desenvolvimento de modelos estatísticos destinados a subsidiar simulações e estudos sobre eventos que possam resultar em impactos nas projeções financeiras e atuariais do RPPS da União. (BRASIL, 2017)

Em linhas gerais o GT tem como viés separar os RPPS em quatro grupos de risco, de acordo com o porte do município (quantidade de habitantes e número de segurados do RPPS) e com indicadores de risco atuarial, permitindo, por exemplo, para aqueles de menor porte e risco: prazos mais alongados dos planos de amortização, desconto maior do valor do *deficit* a ser equacionado, retira a necessidade de revisão do plano de amortização se o *deficit* subir até certo percentual, mais prazo para envio de estudos e demonstrativos.

No que se refere aos tribunais de contas, eles poderão inovar no processo de fiscalização dos RPPS, além da certidão cartorial mencionada alhures e da regularidade (ou não) das prestações de contas encaminhadas às cortes de contas, hoje realizadas em quase todos os tribunais de contas, **emitindo** os seus próprios demonstrativos atuariais: a) Balanço Atuarial (BA); b) Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA); c) Fluxo de Caixa Atuarial (FCA); e d) Nota Técnica Atuarial (NTA).

Empós poderão confrontá-los com os resultados e demonstrativos contratados e emitidos pelas administrações públicas municipais, com RPPS instituídos, apurando, de forma técnica e profissional, os resultados

das demonstrações atuariais e a forma de provisão para o equilíbrio atuarial requerido pela Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998).

3.1 Os dados necessários para que os tribunais de contas emitam os seus próprios relatórios financeiros e atuariais dos RPPS

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), os dados necessários e essenciais para a emissão dos demonstrativos atuariais (BA, DRAA, FCA e NTA) estão disponíveis nos registros do Banco de Dados do Sistema de Informações Municipais (SIM), dentre tantas outras, nas **Tabela AP** (Agentes Públicos da Folha) e **Tabelas FP** (Agentes Públicos da Folha), servidores ativos e inativos. Ambas contêm dados da massa laborativa dos RPPS municipais instituídos no estado do Ceará (idade, sexo, data de posse, valor dos vencimentos, Código Brasileiro de Ocupações (CBO), dentre outros).

Silva (2012, p. 329) informa que “a documentação eletrônica é enviada ao TCE em formato *ASCII*, que representa em português o Código Padrão Americano para o Intercâmbio de Informação”. Tal formato consiste em uma codificação de caracteres de sete bits, com base no alfabeto inglês, desenvolvida a partir de 1960, apresentadas de acordo com o modelo a seguir:

Figura 1: Formato das tabelas AP2018.00 e AF2018.00

```
"959","009",201300,"02","10",201301,"AN",20130130,"20833644300","N","E","016/2009",1001,1000.00,"O",201301,200.
```

```
"959","009",201300,"02","10",201301,"AN",20130130,"20833644300","N","E","016/2009",1900,80.00,"",201301,200
```

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Quadro 3: Dados necessários ao cálculo atuarial

Ativos	Aposentados	Pensionistas
AT1. Data de nascimento	AP1. Data de nascimento	PN1. Data de nascimento
AT2. Data de posse	AP2. Data de posse	PN2. Grau de parentesco
AT3. Sexo	AP3. Sexo	PN3. Sexo
AT4. CBO	AP4. CBO	PN4. Valor do benefício
AT5. Remuneração	AP5. Remuneração	PN5. Data de início do benefício

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Para o desenvolvimento dos demonstrativos atuariais pelos demais tribunais de contas, os dados da massa laborativa deverão ser encaminhados (sugestão) seguindo o mesmo formato, contendo, também: idade, sexo, data de posse, valor dos vencimentos e CBO, servidores ativos e inativos, conforme observado no Quadro 3.

3.2 Dos procedimentos metodológicos para a apuração do Resultado Atuarial dos RPPS pelo TCE-CE

De forma geral o cálculo atuarial é uma metodologia matemática utilizada para a determinação do montante de recursos e de contribuições que são necessários para o pagamento de benefícios futuros: aposentadorias, pensões e benefícios aos seus segurados, utilizando conceitos de ordem financeira, econômica e probabilísticos.

As contribuições dos segurados e da entidade mantenedora (no caso em espécie, as prefeituras municipais) devem constituir reservas técnicas e benefícios previdenciários deverão ser pagos com rendimentos finan-

ceiros e com a exaustão dos recursos, denominado fundo previdenciário.

São os levantamentos atuariais e as conclusões da “quantidade de pessoas vivas e os montantes de falecimentos, de acordo com as idades, o tempo decorrido ou a decorrer, a vida média e provável”, de acordo com Cordeiro Filho (2009, p. 15), por meio de tábuas de sobrevivência ou de mortalidade.

O cálculo atuarial deve levar em conta a vida média ou esperança de vida ao nascer do contribuinte, o seu envelhecimento dentro de um contexto populacional, o índice de envelhecimento, suas probabilidades de vida, de morte e de sobrevivência, medindo as probabilidades de sobrevivência e extinção de determinada população em determinado período, validando o cálculo dos valores presentes atuariais de salários, das contribuições e dos benefícios a serem pagos, no futuro. Com os dados da massa laborativa do RPPS instituídos nos municípios, deve-se segregar os servidores em dois grupos: não magistério e magistério.

Os servidores do grupo não magistério contribuem com o RPPS até o final de suas vidas, na forma contida na Tabela de Sobrevivência IBGE-2017 (BRASIL, 2018), e ao completarem 60 anos de idade (mulher) e 65 anos de idade (homem) aposentam-se com o recebimento integral de seus vencimentos até o momento em que a probabilidade de sua sobrevivência deixa de existir.

Os servidores do grupo magistério contribuem com o RPPS até completarem 25 anos de serviço, a partir da posse no exercício da função, momento em que aposentam do serviço público, correndo à Tabela de Sobrevivência IBGE-2017, percebendo os seus vencimentos até o momento em que a probabilidade de sua sobrevivência se extingue. Os pensionistas e aposentados “correm” a mesma tabela, percebendo os vencimentos, de direito, do servidor (falecido) até completarem 21 anos de idade, se menor; e se maior, até o momento em que a probabilidade de sua sobrevivência se extingue.

Os benefícios e auxílios representam percentuais de acordo com as severidades (estatísticas) contidas nos mais recentes anuários da previdên-

cia social, relativos aos salário-maternidade, auxílio-reclusão, aposentadorias por invalidez e salário-família.

A seguir apresentam-se as formulações básicas e as premissas atuariais geralmente aceitas para a confecção dos demonstrativos atuariais, amparadas em trabalhos de Bowers et al. (1986) e Capelo (2006), a partir dos dados constantes do Banco de Dados do Sistema de Informações Municipais, e das sinistralidades ocorridas em benefícios e auxílios previdenciários gerados no RPPS.

Outras formulações serão construídas ao longo do projeto, entretanto o leitor poderá ter uma ideia da construção de um FCA (base para a confecção dos demais demonstrativos atuariais) acessando o endereço eletrônico <http://191.252.0.71/atuarial/> (Login: Admin, senha: 1234), e as comparações entre a apuração atuarial dos RPPS municipais calculados versus a apuração atuarial apresentada nos demonstrativos encaminhados ao MPS registradas em Silva (2014).

3.2.1 Valor presente atuarial dos salários

Na projeção da remuneração tendo por intuito a contribuição mensal do segurado ativo, com o objetivo de calcular o valor presente atuarial dos salários, considera-se o vencimento ou subsídio do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei, dos adicionais de caráter individual ou demais vantagens de qualquer natureza, incorporados ou incorporáveis, percebidas pelo segurado, acrescidas, em épocas próprias, das parcelas salariais referentes ao 13º salário.

O valor presente atuarial dos salários mensais futuros do segurado p , em relação a cada um dos segurados ativos, deve ser calculada pelo uso da seguinte expressão:

$$VPA(Sal) p = \sum_{i=1}^n Si \cdot \frac{D_{x=1}^{(aa)}}{D_x^{(aa)}}$$

Onde:

S_i	Remuneração de participação do segurado p referente ao mês i consoante a sua presumida progressão funcional.
$D_x^{(aa)}$	$v^x \cdot l^x$, número de comutação D para cada idade X da tábua indicada.
v	$[1/((1+J))]$, fator de atualização financeira mensal obtido pela composição j da taxa mensal de juros atuariais com a taxa mensal de inflação.
$lx^{(aa)}$	Número de vivos válidos na idade x da Tábua Bidecremental por Morte e Invalidez.
i	Índice de mês, com origem em zero no instante da avaliação.
a	Número de meses faltantes, na data da avaliação, para o segurado completar os requisitos de elegibilidade para benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e idade, por idade ou compulsória.
p	índice p de segurado do RPPS.

O valor presente atuarial dos salários mensais futuros, de todos os segurados ativos do RPPS, é dado por:

$$VPA(Sal) = \sum_{p=1}^{nat} VPA(Sal)$$

Onde: Nat = número de segurados ativos do RPPS.

3.2.2 valor presente atuarial das contribuições

O valor presente atuarial das contribuições normais mensais dos segurados ativos referente ao segurado p é mensurado pela seguinte expressão:

$$VPA(CNSeg)_p = \frac{1}{D_x^{(aa)}} \sum_{i=1}^a txCNSeg \cdot D_x^{(aa)}$$

Onde: $txCNSeg$ = taxa de contribuição normal dos segurados ativos.

O valor presente atuarial das contribuições normais mensais do ente federativo, referente ao mesmo segurado, é dado por:

$$VPA(CNMun)_p = \frac{1}{D_x^{(aa)}} \sum_{i=1}^a txCNMun \cdot D_{x+1}^{(aa)}$$

Onde: $txCNMun$ = taxa de contribuição normal do ente federativo.

3.2.3 Valor presente atuarial dos benefícios a conceder

3.2.3.1 Aposentadorias

O valor inicial da aposentadoria por tempo de contribuição e idade, idade, por invalidez ou compulsória é calculado conforme as disposições da legislação federal em vigor, destacando-se as normas contidas nas emendas constitucionais vigentes considerando-se os segurados ativos que já implementaram, na data da avaliação, todas as condições regulamentares para o usufruto do benefício de aposentador anteriormente mencionados, calculados pela seguinte expressão:

$$VPA(APTIC)_p = \frac{D_{x=1}^{(aa)}}{D_x^{(aa)}} \left[\frac{1}{D_x^{(aa)}} \sum_{X=x+1}^{w-x-1} (APTIC_r \cdot D_{x+1}) \right]$$

Onde: $APTIC$ = valor mensal de aposentadoria por tempo de contribuição e idade, por idade ou compulsória, no mês genérico adicionado do valor correspondente ao respectivo abono natalino anual, no mês em que ocorre.

3.2.3.2 Benefícios

3.2.3.2.1 Auxílio-doença

Utilizam-se as estatísticas acerca da quantidade de contribuintes e de auxílios concedidos constantes dos mais recentes anuários estatísticos da previdência social, disponíveis no portal do MPAS.

3.2.3.2.2 Salário-maternidade

Empregam-se as estatísticas obtidas a partir de taxas específicas de fecundidade por região e grupos de idades, constantes dos mais recentes anuários estatísticos da Previdência Social, disponíveis no portal do MPAS.

3.2.3.2.3 Auxílio-reclusão

Empregam-se as estatísticas acerca da quantidade de auxílio concedidos e a quantidade de contribuintes constantes dos mais recentes anuários estatísticos da Previdência Social, disponíveis no portal do MPAS.

3.2.4 Despesas administrativas

Para a estimativa do valor atual das obrigações do RPPS com despesa de administração relativas a determinado grupo fechado de atuais segurados ativos, considera-se o percentual de 2% sobre a base de salários de contribuição, proventos e pensões dos segurados que se vinculam ao RPPS, conforme premissa disposta na Portaria do Ministério de Previdência e Assistência Social MPAS nº 4.992/1999 (MPS, 1999), art. 17, § 3º, alterada pela Portaria MPAS nº 1.317/2003 (MPAS, 2003).

3.2.5 Tábuas biométricas

As tábuas biométricas são ferramentas importantes para a análise das estimativas de vida de um regime próprio de previdência, “conjunto de dados em si, informações dos óbitos e da população em risco”, na concepção de Oliveira et al (2012, p. 12).

Dentre as principais tábuas adotadas nos cálculos atuariais encontram-se:

AT-49	Sobrevivência de válidos
CSO-58 (male)	Mortalidade de válidos
IAPB-57	Sobrevivência de inválidos
IAPB-57	Mortalidade de inválidos
Álvaro vindas	Para composição de Tabela Bidecremental
IBGE-2016	Para a sobrevivência de válidos

As tábuas são utilizadas pelas instituições que tratam de risco, como seguradoras e em empresas, órgãos de supervisão e regulação, dentre outros, como ferramenta de base para o cálculo da eficiência operacional e solvência dos sistemas de previdência.

3.2.6 Compensação financeira entre regimes de previdência

A compensação previdenciária é um acerto de contas do Regime Geral da Previdência Social com os regimes próprios dos entes federativos. Desta forma, servidores que contribuíram durante boa parte da vida laboral para determinado regime e mudam para outro, embora tenham os benefícios proporcionados pelo último, podem acertar o tempo entre os sistemas.

A avaliação atuarial deverá prever a redução dos encargos dos benefícios integrais a serem pagos pelo RPPS do município de Iracema decorrente da compensação previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS, concedida ao regime próprio, que ora se pleiteia

a instituição, nos casos de contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria e pensão em que o RPPS seja parte, como regime instituidor, nos termos da Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999 (BRASIL, 1999a) e com base nos decretos nº 3.112 (BRASIL, 1999b) e 3.217 (BRASIL, 1999c) de 6 de julho de 1999 e 22 de outubro de 1999, respectivamente, que regulamentam a Lei nº 9.796.

Segundo a legislação federal o montante da compensação previdenciária pertinente a cada participante do RPPS é calculado pelo (INSS) com base nos benefícios concedidos, em consonância com as normas do RGPS vigentes na data em que houver a desvinculação do participante desse regime, ficando incorporadas, na ocorrência da compensação previdenciária entre os regimes, as novas regras da lei que criou o fator previdenciário.

O INSS calcula essa compensação previdenciária com base em dados fornecidos pelo RPPS, atendendo a todos os requerimentos adicionais introduzidos pelo citado fator previdenciário. Dentre esses dados se requer todo o histórico salarial do participante, a partir de julho de 1994, como filiados ao INSS-RGPS.

3.2.7 Demais hipóteses atuariais

O profissional atuário deve utilizar de outras premissas atuariais geralmente aceitas, dentre elas: a) taxa de juros atuariais: taxa real 6% ao ano (a.a.) incidentes sobre todas as variáveis salariais, previdenciárias e econômica do plano; b) taxa de inflação futura: taxa real 6% a.a. incidentes sobre todas as variáveis salariais, previdenciárias e econômica do plano; c) projeção de crescimento real dos salários: adicional de tempo de serviço: 1% a.a. sobre o vencimento base, ao qual se incorpora; d) crescimento real do salário ao longo da carreira, calculado à razão de 1% a.a., sobre o salário de participação, correspondente ao vencimento ou subsídio mensal do cargo efetivo do segurado, acrescido das vantagens pecuniárias

de caráter permanente, com rotatividade nula, para o grupo fechado; e e) considera-se que os benefícios, uma vez concedidos, são constantes em termos reais ao longo do tempo, sem acréscimos, desvinculados da futura evolução dos salários dos ativos.

A partir das formulações matemáticas apresentadas e baseadas nas premissas atuariais geralmente aceitas, o profissional hábil já poderá construir a sua avaliação atuarial e emitir o demonstrativo do resultado da avaliação atuarial competente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tema previdência tem sido recorrente na imprensa nacional e internacional, ante a propostas de reformas no processo de implementação de condições necessárias à concessão de benefícios de aposentadorias e pensões que trazem possibilidade de perdas de direitos dos trabalhadores.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (Unicef, 2018) marco inicial internacional de proteção e respeito à dignidade humana, estabelece que a condição de pessoa é o requisito essencial para a titularidade de direitos (universais) e a sua violação é um crime contra a natureza humana, garantindo aos homens (*lato sensu*) o direito à proteção nos casos de doença, invalidez, viuvez e velhice (art. XXV), o que torna a previdência social um direito humano (em sua essência).

O direito à aposentadoria (digna), extensão dos direitos fundamentais positivados na CF de 1988, segundo a nossa concepção, também é um direito humano, pelos riscos sociais que dele advém: laborar durante toda uma vida (no mínimo 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres) e idade mínima para a implementação de direito a afastar-se da labuta e, à partir de então, procurar melhorar a sua qualidade de vida, das mais diversas formas: viajar, estudar, reunir-se com a família etc.

Esses riscos sociais – benefícios por incapacidade, pensão por morte, aposentadoria e outros positivados no cenário jurídico nacional – necessitam de proteção estatal e exigem controle por parte das instituições próprias para a fiscalização da gestão previdenciária (principalmente) e, no caso dos RPPS, controle dos tribunais de contas que, hodiernamente, não o realizam em sua plenitude.

Limitam-se a uma certificação de regularidade cartorial, com base nas certidões de regularidade previdenciárias (CRP) emitidas pelo MPS, essas que estão sendo contestadas no Poder Judiciário, pelos municípios que têm RPPS instituídos, sob a alegativa de que o MPAS não é competente para certificar regularidade previdenciária de RPPS municipais. Ou seja, a União não pode invadir competências do Estado.

Ademais, os resultados da **apuração atuarial** (*superavit/deficit*), conforme demonstrativos atuariais encaminhados ao MPS, não guardam consistência (mudam de *deficit* a *superavit* de forma abrupta, sem nenhuma explicação plausível), com grande risco de “*crash*”, conforme exemplo a seguir demonstrado (RPPS municipais cearenses):

Tabela 1: Apuração atuarial RPPS dos cearenses encaminhada ao MPS

Município	2017	2016	2015	2014
Caucaia	-55.637.894,89	-68.205.994,43	-16.173.142,33	-2.840.582.872,50
Aracati	2.444.307,79	4.082.607,58	18.606.425,67	-600.227.480,70
Morada Nova	-7.534.982,08	7.121.839,14	5.904.937,32	-437.021.323,54
Maracanaú	57.454.701,73	36.783.884,26	105.639.279,25	-287.025.788,18
Juazeiro do Norte	-375.774.448,37	10.550.669,08	-82.710.612,45	-198.900.547,11
Tauá	-72.890.018,19	-16.983.794,53	-2.265.571,31	-143.736.953,91
Eusébio	2.440.617,55	7.278.460,85	-4.342.711,48	-139.709.333,62
Ipueiras	3.971.726,47	874.648,26	9.190.518,76	-109.681.227,06

(-) *Deficit*. (+) *Superavit*.

Fonte: Ministério da Previdência Social (Cadprev) (2017).

A certificação de sustentabilidade, corolário da regularidade dos RPPS, deve ser realizada pelos tribunais de contas e estes podem inovar no processo de fiscalização dos RPPS em estudo, construindo os seus demonstrativos atuarias, encaminhando-os aos RPPS municipais para que eles tenham uma diretriz do que está sendo apresentado pelas empresas contratadas para tal fim, e entregar à sociedade um produto que dê sustentabilidade aos RPPS: cálculo atuarial e financeiro.

Os tribunais de contas, a partir da apuração do *superavit/deficit* atuarial, poderá propor a forma de amortização, em caso de *deficit*, tendo elementos suficientes para garantir, de fato e de direito, a sustentabilidade dos RPPS municipais, fiscalizando os aportes necessários à manutenção do seu equilíbrio atuarial, desses institutos de previdência.

REFERÊNCIAS

BOWERS, N. L. et al. **Actuarial Mathematics**. Schaumburg: Society of Actuaries, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, nº 191-A, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/2BHi1MD>>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 28 nov. 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2rPI2o4>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em 30 de junho de 2018.

_____. Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 6 maio 1999a. Disponível em: <<http://bit.ly/2Lr-x5IV>>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

_____. Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 1999b. Disponível em: <<http://bit.ly/2Rd0ipS>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Decreto nº 3.217, de 22 de outubro de 1999. Altera dispositivos do Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999c. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 out. 1999c. Disponível em: <<http://bit.ly/2EI99u1>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. **Diário Oficial Eletrônico**, Brasília, p. 3, 12 abr. 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/2EGCmoT>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 204, de 11 de julho de 2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 40-41, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2V-9T0CC>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria MPAS n.º 4.992, de 5 de fevereiro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2ALlks4>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 8, de 30 de agosto de 2017. Institui grupo de trabalho com o objetivo de avaliar as normas e procedimentos de gestão atuarial dos regimes próprios de previdência social e propor o seu aperfeiçoamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 96, 1 set. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2BCIQS6>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Ministério da Previdência. **Tábuas de Mortalidade IBGE-2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Cj3rec>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CAPELO, E. R. **Relatório de Avaliação Atuarial Inicial**. Parecer Atuarial. Projeções atuariais e nota técnica atuarial. Pacatuba, jul. 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Confederação Nacional dos Municípios. **A Economia dos RPPS para os Municípios**. Disponível em www.cnm.org.br. Acesso em 23 de dezembro de 2013.

_____. Confederação Nacional dos Municípios. **A Autonomia Municipal e a Federação Brasileira**. A importância dos RPPS para os Mu-

nicípios. Disponível em http://portal.cnm.org.br/v4/XIIIMarcha/images/Apres_RPPS_importancia_ok.pdf. Acesso em 30 de junho de 2018.

CORDEIRO FILHO, A. **Cálculo atuarial aplicado: teoria e aplicações – exercícios resolvidos e propostas**. São Paulo: Atlas, 2009.

COSTA, M. B.; BASTOS, P. R. L. A sustentabilidade dos regimes previdenciários sob a ótica do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. (Coords.). **O controle externo dos regimes próprios de previdência social**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. p. 79-126.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **Unicef**, Brasília, 1 fev. 2001. Disponível em: <<https://uni.cf/2Aa09sR>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ESTATÍSTICAS e informações dos RPPS. **Previdência Social**, Brasília, 9 out. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2QM6Yfo>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GUSHIKEN, L et al. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica**. Brasília: MPAS, 2002. Disponível em: <<http://bit.ly/2rN3MkB>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

LIMA, D. V. **Contabilidade aplicada aos regimes próprios de previdência social**. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Social. Brasília. 2005.

LIMA, L. H. Materialidade, relevância e risco: a importância estratégica do controle externo dos Regimes Próprios de Previdência Social. In: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. (Coords.). **O controle externo dos regimes próprios de previdência**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. p. 15-38.

OLIVEIRA, M. et al. **Tábuas biométricas de mortalidade e sobrevivência**: experiência do mercado segurador brasileiro – 2010. São Paulo: Funenseg, 2012.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Processo TC nº 16017/2015. Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes. **Diário Oficial do Estado**, [João Pessoa], 14 nov. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2BAO4gU>>http://tce.pb.gov.br/publicacoes/auditorias-operacionais/relatorio-sobre-regime-proprio-de-previdencia-social-rpps/1relatorio_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 30 jun. 2018.

PIAUI. Nota Técnica nº 02/2018, de 14 de junho de 2018. **Tribunal de Contas do Estado do Piauí**, Teresina, 14 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2VcPKqa>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PLAMONDON, P. et al. **Prática atuarial na Previdência Social**. Tradução: Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério de Previdência Social do Brasil. Brasília: MPS; SPPS, 2011.

SILVA, F. W. F. Sistema de Informações Municipais – SIM. Reflexos dos acréscimos, exclusões e atualizações de registros contidos no banco de dados do SIM, nas prestações de contas de governo e contas de gestão da administração pública municipal cearense. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 329-346, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2EGDSrq>>. <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/205> Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. **Estudo da solvência atuarial, econômica e financeira dos regimes próprios de previdência social municipais cearenses**. 2014. 87 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2CpMdx3>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Estrutura do IPREV/DF para a Gestão do Regime Próprio de Previdência Social**. Processo TCDF n. ° 26692/14. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/TCDF-AuditoriaEstruturaIprev2014.pdf>. Acesso em 30 de junho de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Auditoria Operacional**. Relatório final. Processo de auditoria n. ° 5025-0200/16-0. Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional/aops/Relat%F3rio%20Final%20Auditoria%20Operacional%20n%BA%205025-020016-0.PDF. Acesso em 30 de junho de 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Nota Técnica 02/2018**. Orientação aos jurisdicionados do TCE/PI acerca de pressupostos fáticos quando da criação de Regimes Próprios de Previdência Social, de que tratam as IN n° 03/17 e 09/17. Disponível em: <<https://bit.ly/2Me-eBWa>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC 008.368/2016. **Relatório de auditoria**. Ministério do Trabalho e Assistência Social. Disponível em: <<http://bit.ly/2FAPL1G>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TORRES, S. B.; ALMEIDA, J. M. A. Importância do cálculo atuarial na fiscalização das autarquias de previdência própria pelos tribunais de contas. **Revista do TCE-PE**, Recife, v. 18, n. 18, p. 158-171, jun. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2rQbavv>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

Governança nas contratações públicas: práticas desenvolvidas nas aquisições e contratos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Governance in public contracting: practices developed in the acquisitions and contracts of the Court of Accounts of the state of Ceará

José Auriço Oliveira¹
Karoline Aguiar Abreu Portela Barroso²

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar, considerando o tema governança nas contratações públicas, algumas práticas de governança desenvolvidas no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) no âmbito das licitações e contratos durante os últimos três anos. Utilizando de pesquisa documental e da bibliografia sobre o tema, será apresentado, por meio de resultados e estudos, como se comportou a atuação do TCE-CE em relação às melhores práticas. Como resultado do estudo foi compilado um breve entendimento do Tribunal de Contas da União para as boas práticas de governanças, como também foram apresentadas ações realizadas pelo TCE-CE que contribuíram para o aprimoramento dos seus controles relativos à governança e gestão de aquisições. Destaca-se a definição de uma área específica para tratar de aquisições e contratos, padronização, mapeamento de processos e criação de manual dos procedimentos de aquisições e contratos e, finalmente, a criação do plano anual de aquisições.

1 Mestre em Informática Aplicada pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Bacharel em informática pela mesma instituição. Auditor líder em Sistema de Gestão de Segurança da Informação ISO/IEC 27001. Analista de controle externo e secretário de administração do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: auricio.oliveira@gmail.com

2 Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Juris Escola Jurídica. Bacharel em Direito pela Unifor. Advogada. Possui certificado de Prática ao Processo Legislativo, do Congresso Nacional, e de Prática ao Processo Licitatório, do Instituto Intellegens. Assistente de apoio à gestão no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: karolineabreuadv@hotmail.com

Palavras-Chave: Governança. Contratações Públicas. Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

ABSTRACT

Considering the topic Governance in public contracting, the objective of this paper is to present some Governance practices developed in the Court of Accounts of the state of Ceará (TCE-CE) considering bids and contracts over the last three years. Using documentary research and bibliography on the subject, the performance and behavior of TCE-CE in relation to best practices. As a result of the study, a brief understanding of the Union's Court of Accounts for good governance practices was compiled, as well as actions taken by TCE-CE that contributed to the improvement of its governance and procurement of administration. The definition of a specific area to deal with acquisitions and contracts, standardization, process mapping and creation of a procurement procedures' manual and the creation of the annual procurement plan should be noted.

Keywords: Governance. Public Contracts. Court of Accounts of the State of Ceará.

Recebido: 31-10-2018

Aprovado: 06-12-2018

1 INTRODUÇÃO

Diante dos estudos apresentados neste artigo, percebeu-se que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), objetivando seu dever constitucional, tem trabalhado em prol do exercício de uma boa governança, sendo reflexo para o estado do Ceará e seus municípios em um

momento no qual se torna oportuno difundir os objetivos ora trazidos, com o fito de incentivar as boas práticas de governança e demonstrar quais as ações realizadas pelo TCE-CE que contribuíram para o aprimoramento nos controles de governança e gestão na área de aquisições e contratos.

Ademais, importante salientar que, a respeito do conceito de governança adotado neste trabalho, seguimos o definido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), vide Acórdão 2.622/2015 – TCU – Plenário, que apresentou o seu entendimento acerca da governança na área de aquisições, como sendo “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão de aquisições, com o objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (BRASIL, 2015a). Dessa forma, acreditando na relevância de uma estrutura organizacional cada vez melhor, foi que o TCE-CE criou em 2016 um setor específico para área de aquisições.

Na seção 2 deste artigo, tratar-se-á das definições, por intermédio de estudos bibliográficos e jurisprudenciais, acerca das boas práticas de governança, deixando claro os princípios adotados para a sistemática apresentada e os seus entendimentos recorrentes.

Na seção 3 foi detalhada a estratégia de como o TCE-CE iniciou a aplicação das práticas de governança na área de aquisições e contratações, envolvendo definição de área com atribuições e responsabilidades específicas, a padronização, o mapeamento e manualização de fluxos processuais e o Plano Anual de Aquisições, respeitando as considerações postas em leis e acórdãos do TCU, permitindo o monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

O artigo finaliza com os benefícios alcançados com a aplicação destas práticas de governança de aquisições e contratos para a instituição, bem como para a sociedade de forma geral.

2 O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA AS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇAS – PRINCÍPIOS E JURISPRUDÊNCIAS

Nesta seção serão conceituadas as definições precípuas para uma prática de governança no âmbito das aquisições e contratos utilizando os moldes do entendimento do TCU, enfatizando princípios e entendimentos norteadores do assunto em comento e respeitando as considerações do ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Princípios norteadores das práticas de gestão pública

Na publicação do TCU *Referencial básico de governança* (BRASIL, 2014, p. 26), define-se, como vemos a seguir, o termo “governança” no âmbito do setor público, qual seja:

Governança 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.

Nessa mesma senda, o TCU, por orientação do Banco Mundial, elencou alguns princípios norteadores da governança pública. Primeiramente, tem-se o **Princípio da Legitimidade e o Princípio da Transparência dos Atos Públicos**, ou seja, dispõe-se que qualquer ato praticado deverá atender não somente àquilo disposto em lei, mas também ao interesse público e, portanto, realizar meios de transparências para facilitar seu acesso e monitoramento, resultando em uma maior confiança entre a sociedade e a administração pública.

Para Di Pietro (2011, p. 183), o Princípio da Legitimidade contribui com a essencialidade dos atos públicos, enfatizando que sua ausência

contribuiria para as obstruções do cumprimento das atividades públicas, senão veja-se:

A presunção de legitimidade constitui um princípio do ato administrativo que encontra seu fundamento na presunção de validade que acompanha todos os atos estatais, princípio em que se baseia, por sua vez, o dever do administrado de cumprir o ato administrativo. Se não existisse esse princípio, toda a atividade administrativa seria diretamente questionável, obstaculizando o cumprimento dos fins públicos ao antepor um interesse individual de natureza privada ao interesse coletivo ou social, em definitivo, o interesse público.

A fim de que seja constatada uma boa prática de gestão, deverá compreender-se que toda a organização estrutural administrativo-financeira deverá enxergar em seu resultado o **Princípio da Eficiência**, no qual há uma economia dos recursos obtidos, satisfazendo apenas o necessário para sua conjuntura e finalidades legais. Tal princípio é de suma importância para avaliar, inclusive, os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública, trazendo em seu entendimento o Princípio da Economicidade.

Observando o disposto contido na Carta Magna de 1988, em seus artigos 70 e 74, percebe-se a preocupação do legislador em dispor da eficiência e economicidade na aplicação e na gestão financeira dos gastos públicos, resultando, portanto, na importância do seu dever como um dos princípios norteadores das boas práticas de gestão pública. Sobre isso, observa-se:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Seguindo, ainda, com as orientações sugeridas pelo Banco Mundial acerca dos princípios de boa governança, tem-se o **Princípio da Proibida-
de Administrativa**, no qual consta evidenciado que, no planejamento de governança, o administrador deverá se ater ao zelo da organização realizada e os servidores públicos observarão os “procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos” (IFAC, 2001 apud BRASIL, 2014, p. 34), tratando-os com responsabilidade e atuando com a devida prestação de contas.

Adiante, observa-se o **Princípio da Responsabilidade** como o “zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade e incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010 apud BRASIL, 2014, p. 34).

Nesse sentido, tem-se a **accountability**. Acerca deste princípio, dispõe o doutrinador José Matias-Pereira (2018, p. 81):

O termo *accountability* pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo. O conceito de *accountable* está relacionado estreitamente ao universo político-administrativo anglo-saxão. Para Campos (1990), quando as atividades go-

vernamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*. O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O alto grau de preocupação com *accountability* ou a ausência desse conceito em uma democracia estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada e explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político do país em questão. O sentimento de comunidade ou a emergência de instituições dentro dela é que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode não só influenciar o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público, abrindo um caminho para a *accountability*.

Ainda acerca deste assunto, dispõe o *Referencial básico de governança* do TCU (BRASIL, 2014, p. 34):

Accountability: as normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

Por fim, o **Princípio da Equidade** dispõe que a Administração Pública, em seus atos de gestão, deverá “promover condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis – liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros –, políticos e sociais – saúde, educação, moradia, segurança” (BRASIL,

2010c apud BRASIL, 2014, p. 34).

Ainda acerca do assunto, o Decreto nº 9.203, de novembro de 2017, trouxe em seu corpo a regulamentação da política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, onde dispôs no seu art. 4º que são princípios norteadores da governança pública: “I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência” (BRASIL, 2017). Aqui, pode-se observar que cada princípio tratado no decreto em comento está intimamente relacionado, direta ou indiretamente, ao conteúdo anteriormente descrito.

2.2 O entendimento do TCU acerca das práticas de governança e o que dispõe o decreto de governança nº 9.203/2017

Art.4º São diretrizes da governança pública:

I - **direcionar** ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - **promover** a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III - **monitorar** o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV - **articular** instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; V - **fazer** incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; VI - **implementar** controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; VII - **avaliar** as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e

benefícios; VIII - **manter** processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; IX - **editar** e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; X - **definir** formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e XI - **promover** a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017, grifos nossos)

Vislumbra-se ainda, no artigo 5º deste pretense decreto, que as principais características para o exercício da governança pública contidos no item “2.1 - Princípios norteadores das práticas de gestão pública”, estão minimamente aliados no decorrer da leitura a seguir transcrita:

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública: I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação; II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. (BRASIL, 2017)

Ao longo da leitura acerca do estudo organizado pelo TCU, anteriormente comentado, vislumbrou-se a necessidade de desenvolver a política

de gestão pública em órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta, tendo em vista que, a partir do momento que tais ponderações são realizadas, a sociedade em geral ganha com as consequências oriundas de uma prática de governança de liderança, controle e estratégia.

No Acórdão 1.273/2015 – TCU, de relatoria do ministro Augusto Nardes (BRASIL, 2015b), pode-se observar a preocupação deste órgão em disseminar as boas práticas de governança, tendo em vista reiterar ótimas consequências que são oriundas dessa prática, mas ressalta-se que cada órgão ou entidade da administração pública não deverá pensar apenas na sua circunscrição, mas em todo o território nacional, tendo em vista que o cidadão é brasileiro, não tendo o que se falar em “cidadão federal”, “cidadão estadual” ou “cidadão municipal”. Ou seja, o pacto federativo é o único caminho para assegurar que esse cidadão receba serviços de qualidade.

Por fim, atentando-se a uma administração pública organizada, o TCE-CE, em 2015, começou a realizar o seu próprio cronograma de boas práticas de governança pública e gestão, adotando em sua sistemática conselhos oriundos do TCU. Aqui, limita-se a discorrer apenas sobre o que concerne às aquisições e contratos.

3 AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO QUE CONCERNE A ÁREA DE AQUISIÇÕES E CONTRATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Nesta seção serão abordadas as práticas de governança no âmbito do setor de aquisições e contratos do TCE-CE, ou seja, criação de uma área específica para tratar de aquisições e contratos do Tribunal, o plano anual de aquisições, as padronizações de procedimentos, os mapeamentos e a criação de manual dos procedimentos de aquisições e contratos.

3.1 O setor de aquisições e contratos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – atribuições e responsabilidades

O setor específico para tratar da área de aquisições e contratos do TCE-CE foi criado em 30 de maio de 2016. Subordinado à Secretaria de Administração do TCE-CE e, desde a sua criação durante o biênio 2016-2017 e até o terceiro trimestre de 2018 foram finalizados 764 processos das seguintes categorias: licitações, contratos, aditivos, atas de registro de preço, apostilamentos, convênios, acordos de cooperação técnica, dispensas e inexigibilidades de licitação.

Importante salientar as recomendações postas no Acórdão 2.622/2015 –TCU de relatoria do ministro Augusto Nardes, no que diz respeito à governança e gestão de aquisições, oriundas do levantamento realizado pelo TCU (BRASIL, 2015b). O setor de aquisições e contratos existente da administração pública deverá estar alinhado com as seguintes ponderações para fins de que venha a contribuir com resultados e benefícios para a sociedade, melhorando a utilização de recursos que são destinados às aquisições e desenvolvendo um planejamento, o qual poderá contribuir com a economicidade dos recursos públicos. Senão, observa-se:

As principais recomendações do TCU é para que as organizações passem a:

- I. definir objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- II. estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;
- III. capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;
- IV. realizar planejamento das aquisições, materializando o resultado em um plano anual de aquisições;
- V. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições;
- VI. definir modelo de competências para os atores da função aquisição;

VII. orientar que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada em perfis de competências;

VIII. realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições;

IX. avaliar se normativos estabelecem: definição da estrutura organizacional da área de aquisições; competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, da autoridade máxima da organização; e política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações;

X. publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição; além disso, o TCU recomendou que os Órgãos Governantes Superiores (MP, CNJ e CNMP) elaborassem e implementassem modelo de processo de aquisições para suas esferas de atuação e que a Secretaria de Orçamento Federal incluísse, nas normas de elaboração do orçamento federal, regras para realizar a alocação orçamentária com base em riscos. (BRASIL, 2015b)

As atribuições da área são as elencadas a seguir:

- (A) Analisar a documentação inicial dos processos referentes à licitação e contratação direta.
- (B) Emitir certidões fiscais de fornecedores.
- (C) Providenciar a autuação dos processos referentes a contratos e atas de registro de preços.
- (D) Acompanhar os prazos de vencimentos dos contratos e informá-los aos respectivos gestores.
- (E) Confeccionar e providenciar publicação de extratos de contratos, de contratações diretas e portarias com designação de gestores.
- (F) Providenciar o apostilamento de contratos.
- (G) Instruir os processos referentes a sanções administrativas.
- (H) Armazenar e acompanhar o pagamento dos processos referentes a despesas de natureza continuada.
- (I) Solicitar à gerência de orçamento e finanças a indicação de dota-

ções orçamentárias, emissão de empenho e pagamento de despesas.

(J) Propor projetos voltados para a melhoria contínua dos procedimentos e rotinas.

(K) Acompanhar a execução dos projetos estratégicos sob sua responsabilidade.

(L) Desempenhar outras atividades correlatas e afins à sua área de atribuição.

No TCE-CE, orientações por meios de cursos com cada setor e gestores de contratos são realizados cotidianamente a fim de transmitir ao seu corpo técnico as padronizações e obrigações elencadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como atualizações do TCU acerca do conteúdo disposto.

Após a criação da área de aquisições e contratos foram implementadas várias boas práticas de governança, tais como: o plano anual de aquisições, as padronizações, mapeamentos e a criação de manual dos procedimentos de aquisições e contratos.

3.2 Do plano anual de aquisições desenvolvido pelo setor de aquisições e contratos do TCE-CE

O TCE-CE, visando alcançar os objetivos intitulados pelas boas práticas de governança, passou a elaborar um plano anual de aquisições, no qual objetivou-se dar ainda mais transparência aos anseios daquele órgão, trabalhando de acordo com as aquisições pretendidas para cada setor.

Conforme se depreende da concepção adotada acerca das práticas de gestão e planejamento ora comentadas, é cediço que todo material a ser elaborado depende da atuação de todos os gestores e quaisquer responsáveis no interesse do desenvolvimento do TCE-CE.

Atendendo ao disposto, em 2017 foi elaborado o plano de aquisições com o intuito de alcançar, por intermédio das boas práticas de gover-

nança e oriundos de planejamentos, a economicidade pretendida. Conforme observa-se a seguir:

Figura 1: Plano de Aquisição 2017 do TCE-CE

Tribunal de Contas do Estado do Ceará		PLANO ANUAL DE AQUISIÇÕES DO TCE CEARÁ			
Exercício:	2017	Situação:	Aprovado		
Categoria:	Investimentos				
Objetivo do Plano:	Este documento tem como objetivo consolidar, de forma detalhada, as propostas de contratações enquadradas na categoria Investimentos				
Área responsável pela consolidação do Plano:	Secretaria de Administração (Aquisições e Contratos)				
Setor Demandante	Especificação do Objeto	Justificativa	Valor Estimado	Data prevista para entrega do TR	Data prevista da aquisição
Gerência de Manutenção, Conservação e Transportes	Aquisição de aparelhos de ar condicionado – Gelar Refrigeração Comercial	A aquisição se faz necessária, pois visa a substituição de máquinas antigas, que apresentam baixo rendimento e elevado consumo de energia elétrica.	10.000,00	-	Setembro, Outubro e Novembro de 2017
	Aquisição de aparelhos de TV para monitoramento nas Guardas(3)	A aquisição se justifica pela necessidade de implantação de uma sala destinada ao monitoramento, em tempo real, do sistema de câmeras de vigilância dos edifícios que compõem este Tribunal, como também a necessidade de substituição das TVs instaladas, nas duas guardas, cantina, sala do subsolo e gabinetes dos Conselheiros Substitutos.	5.000,00	01.08.17	15.09.17
	A modernização do sistema de Monitoramento de Câmeras	A aquisição se justifica pela necessidade de modernização e ampliação do sistema de monitoramento das áreas, internas e externas, dos edifícios que compõem este Tribunal. Outra grande necessidade é aumentarmos o prazo de armazenamento das imagens, pois o sistema atual só tem capacidade de armazenar por três dias.	80.000,00	15.08.17	02.10.17
Subtotal			95.000,00		
Gerência de Projetos e Edificações	Cantina – Projeto	Contratação de projetos executivos de arquitetura e engenharia visando à construção da nova cantina, tendo em vista a necessidade de disponibilização de um espaço adequado para a realização de lanches e refeições por parte dos servidores e colaboradores que, atualmente, utilizam um espaço improvisado no 5º andar do Edifício Sede.	40.000,00	10.08.17	01.09.17
Escola de Contas	Equipamentos e Material Permanente - Livros	A aquisição dos livros para o Núcleo de Biblioteca e Documentação constitui-se em ação de extrema importância tendo em vista a impenhosa necessidade de atualização do acervo, uma vez que o mesmo contempla áreas de conhecimento cujos conteúdos ficam desatualizados rapidamente, especialmente a área jurídica	35.000,00	31.07.17	31.08.17
Subtotal			35.000,00		
Secretaria de Tecnologia da Informação	Aquisição de 400 Licenças CALL	Licenças CALL em quantidade suficiente para substituir as licenças que perderão a validade quando da atualização do esquema Windows Server 2012.	80.000,00	31.08.17	31.10.17
	Contratação Serviços de Migração AD	Atualização do software de gerenciamento de usuários e permissões (Windows Active Directory) que atualmente se encontra sob a égide do Windows Server 2003, versão que a Microsoft não mais dar suporte e atualizações.	40.000,00	31.08.17	31.10.17
	Expansão do Storage (Caixas e Discos)	Aumento da capacidade de armazenamento dos storages da Secretaria de TI, utilizada para arquivar as necessidades de todo o Tribunal.	490.000,00	31.08.17	31.10.17
	08 Discos spare para NAS	Discos de reserva (spare) para utilização junto ao NAS – Network Attached Storage pertencente a Secretaria de TI.	14.000,00	30.09.17	30.11.17
	30 Impressoras laser monocromática chonner	Aquisição de impressoras laser monocromática para substituição das impressoras Lexmark E350.	50.000,00	30.09.17	30.11.17
	05 scanner de alta performance	Aquisição de scanner de alta performance para futura substituição dos equipamentos disponibilizados a setores específicos que dão entrada nos processos digitais.	26.000,00	30.09.17	30.11.17
Subtotal			700.000,00		
TOTAL			1.590.000,00		

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2017).

Dessa forma, faz-se necessário comentar que a aquisição pretendida e o valor utilizado como base foram devidamente estudados e debatidos em reuniões, nas quais constatou-se o que cada setor considerava essencial para o TCE-CE, quais os objetivos necessários para a realização de

futuras licitações pretendidas e, por fim, o diagnóstico de cada uma delas, até chegar em uma plano de aquisição que atendesse a demanda do Tribunal com eficiência, responsabilidade e economicidade.

3.3 Mapeamentos processuais – o fluxo desenvolvido para os processos de licitações e contratos do TCE-CE

Aliado aos seus anseios, o TCE-CE elaborou o mapeamento e a manualização de processos que, na prática, consiste em governança corporativa adotada pela Secretaria de Administração do TCE-CE com o objetivo de documentar, de forma textual e ilustrativa, como são executadas as atividades de cada processo administrativo em tramitação.

Então, cumpre salientar que tal mapeamento tornou os processos licitatórios e contratuais mais céleres e organizados, tendo em vista suas padronizações em termos de referência, elaboração de minutas de contratos, justificativas de preço com, pelo menos, três propostas comerciais de fornecedores do mesmo objeto pretendido, autuação dos processos, além da maioria das aquisições terem datas pretendidas para ocorrer, conforme anteriormente citado.

Acerca do disposto, tem-se, primeiramente, o início do processo para aquisição de material, equipamentos, obras e prestação de serviços por licitação, processo que começará pela unidade demandante, obedecendo o disposto no art. 2º da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei 8.666/1993), o qual sistematiza que “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em Lei” (BRASIL, 1993).

Empós, segue com a elaboração do termo de referência, no qual todos são definidos com base em padronizações, observando as disposições

do art. 55 da Lei 8.666/1993, em que determina:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - O objeto e seus elementos característicos;

II - O regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - O preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - Os casos de rescisão;

IX - O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - As condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - A vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

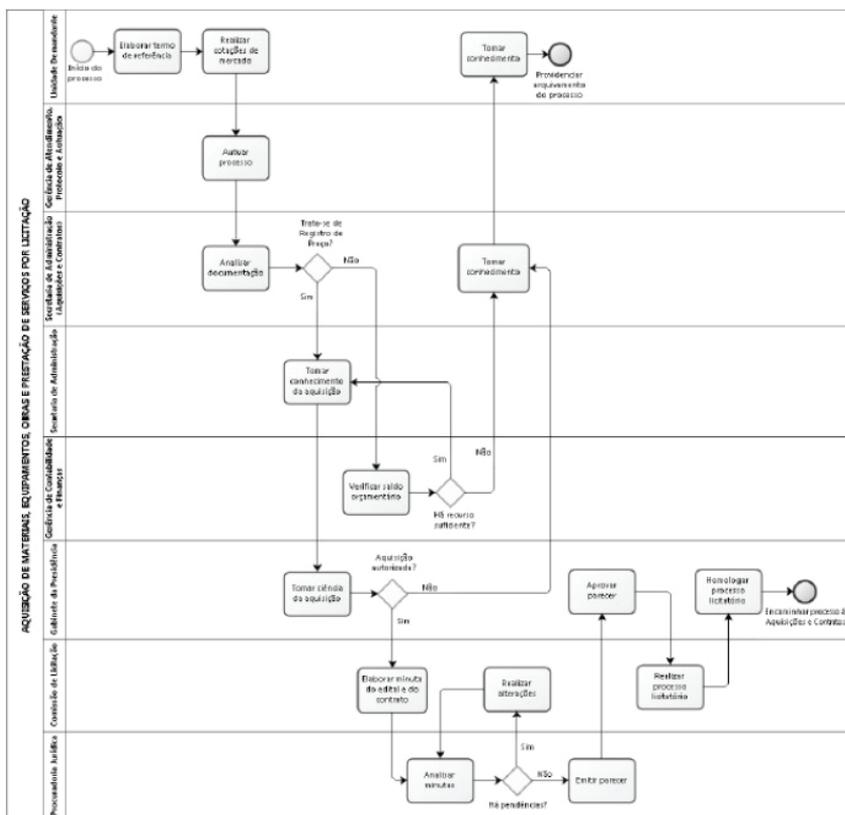
XII - A legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (BRASIL, 1993)

Adiante, são realizadas pesquisas de cotação de mercado, também de acordo com o que condiz o art. 15, § 1º, ou seja, que as compras, sempre que possível, deverão ser precedidas de ampla pesquisa de mercado. Em seu quarto passo, deverá haver ciência do processo de aquisição à autoridade superior. Realizadas as diligências anteriores, o próximo passo

é a elaboração do edital pela comissão de licitação o qual, assim que finalizado, a Procuradoria Jurídica o aprova ou não e, por fim, a realização do processo licitatório, bem como sua homologação pelo Presidente do TCE-CE. Para fins comprobatórios, segue a ilustração desenvolvida pela Secretaria de Administração – Aquisições e Contratos do TCE-CE:

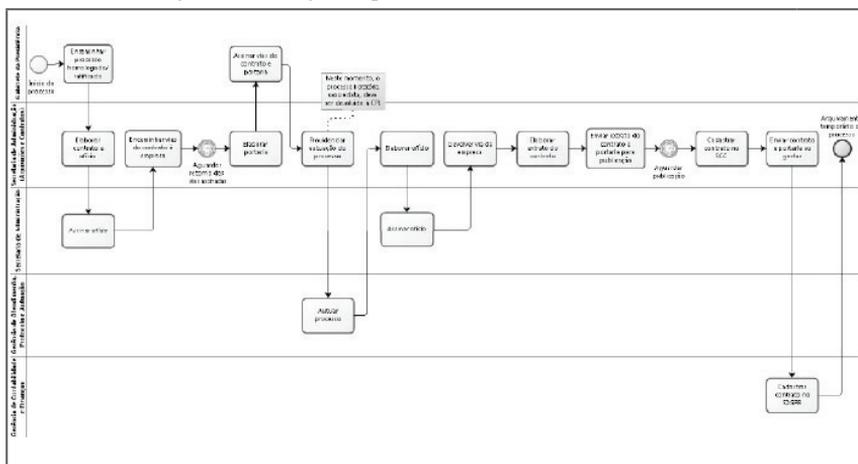
Figura 2: Fluxograma para aquisição de material, equipamentos, obras e prestação de serviços por licitação



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2017).

Após realizadas as diligências de abertura da licitação, serão dadas as providências necessárias para abertura do processo de contrato. Sob o mesmo entendimento, o TCE-CE também criou um fluxo para as demandas oriundas desta natureza, qual seja: (A) abertura do processo de contrato com a via do instrumento devidamente formalizada por todos os seus representantes legais; (B) elaboração do extrato do contrato para publicação no Diário Oficial do TCE-CE (DOE/TCE-CE); (C) elaboração de portaria, no qual nomeia um gestor para fiscalizar, responsabilizar e responder pelo contrato e, após, publicar no DOE/TCE-CE; (D) encaminhar a via de devolução de contrato para a empresa; e, por fim, (E) realizar o cadastramento no Sistema de Contratos e Convênios (SCC), conforme atenta-se:

Figura 3: Fluxograma para elaboração de contratos



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2017).

Portanto, no decorrer do exposto, observa-se que o TCE-CE tem aprimorado as práticas de governança e gestão pública em prol da sociedade e de seu próprio controle interno, sendo um dos meios encontrados para garantir a celeridade e organização dos processos administrativos os

mapeamentos de fluxos processuais. Exemplificadamente, aqui discorreu-se apenas sobre o que concerne a licitações e contratos; porém, para as demais espécies processuais, também há planejamento de forma textual e ilustrativa nos mesmos moldes aqui apresentados.

4 CONCLUSÃO

Por meio da melhoria contínua dos atuais processos voltados às boas práticas de governança pública e em busca de implementar novas ações, o TCE-CE pretende ser uma referência para órgãos e entidades da administração direta e indireta, buscando a excelência no aproveitamento de gastos públicos, obedecendo inclusive o que dispõe o princípio da eficiência.

Nesse caminhar, aproveitando os dados oriundos da gestão de governança, fornecido pelo TCE-CE no âmbito do seu setor de licitações e contratos durante o biênio 2016-2017 e até o terceiro trimestre de 2018, foram finalizados 764 processos das seguintes categorias: licitações, contratos, aditivos, atas de registro de preço, apostilamentos, convênios, acordos de cooperação técnica, dispensas e inexigibilidades de licitação. Tais processos foram finalizados de acordo com o trabalho de padronizações de mapeamento processuais, demonstrando as estratégias que estão rendendo bons frutos e trabalhando em melhorias.

Dessa forma, o objetivo geral almejado pela área de aquisições e contratos do TCE-CE envolve anseios que, na prática, têm sido alcançados, quais sejam: celeridade, efetividade e economia processual, conforme observado neste artigo.

Adiante, após a implantação das práticas de governança de aquisições pelo TCE-CE, os processos comprovadamente tramitaram de forma mais céleres, porém, sem prejudicar a qualidade dos serviços, e sim, aliado a grandes mudanças no conteúdo organizacional, equiparando planos

estratégicos e aperfeiçoamento de pessoal para cada trabalho direcionado.

Desse modo, com o intuito de aperfeiçoar os sistemas de governança e de gestão de aquisições, mesmo com as atividades em paralelo referente ao setor, foram consumidos um considerável esforço por parte dos gestores e colaboradores para planejar e implementar todas estas ações, gerando melhores resultados para a administração pública e a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

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

_____. Presidência da República. 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, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <<http://bit.ly/2FIWA6V>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2UTzHgz>>. Acesso em: 8 de ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015 – TCU - Plenário**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 out. 2015a. Disponível em: <<http://bit.ly/2AZcwZV>>. Acesso em: 7 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.273/2015 – TCU – Plenário**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 26 ago. 2015b. Disponível em: <<http://bit.ly/2AZcwZV>>. Acesso em: 7 set. 2018.

vel em: <<https://bit.ly/2Erv6fY>>. Acesso em: 7 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança no Setor Público**, Brasília, DF, 14 dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2PL8Hfq>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 3, 23 nov. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2LZxAnw>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 588/2018 – TCU – Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 21 mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2EEg8nu>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório de planejamento estratégico do TCE Ceará 2016-2020**. Fortaleza: Assessoria de Planejamento e Gestão, 2016a.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório de planejamento estratégico setorial** – Secretaria de Administração do TCE Ceará 2016-2020. Fortaleza: Assessoria de Planejamento e Gestão, 2016b.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SILVA, M. A. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, Brasília, n. 113, p. 71-84, 2008.

Adequação do endividamento público do estado do Ceará à Lei de Responsabilidade Fiscal

Adequacy of public indebtedness of the state of Ceará to the Fiscal Responsibility Law

Maria Aparecida do Nascimento¹
Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino²
Francisco Rafael de Araújo³

RESUMO

Este estudo teve por objetivo verificar a adequação do endividamento público do estado do Ceará à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para tal, realizou-se pesquisa descritiva, por meio de uma análise documental e abordagem quantitativa dos dados. O período em estudo se consistiu do intervalo de 2000 a 2017. Verifica-se os indicadores previstos na LRF, como a Dívida Consolidada Líquida (DCL), a Receita Corrente Líquida (RCL) e o indicador (DCL/RCL), representando o nível de endividamento. Os dados utilizados estavam disponíveis nos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional e Tesouro Transparente. Os resultados indicaram que foram cumpridos os limites de endividamento em todos os anos do período, de modo que o maior nível de endividamento registrado foi de 118% e, ainda assim, o estado ficou com percentual inferior ao estabelecido pela Resolução nº 40/2001, de 20 de dezembro de 2001. Concluiu-se que o endividamento público do Estado do Ceará encontra-se em adequação à LRF no intervalo apreciado, encontrando-se abaixo dos limites fixados.

1 Pós-Graduanda em Controladoria e Auditoria Contábil pela Faculdade Padre Dourado (FACPED) e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: aparecida.nasc2@gmail.com

2 Mestre em Administração e Controladoria, Especialista em Controladoria e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Assistente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: cintiavmg@gmail.com

3 Pós-Graduando em Controladoria e Auditoria Contábil pela Faculdade Padre Dourado (FACPED) e Bacharel em Administração pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: rafael2fco@outlook.com

Palavras-Chave: Endividamento público. Estado do Ceará. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The objective of this study was to verify the adequacy of public indebtedness in the state of Ceará to the Fiscal Responsibility Law (LRF). For such, a descriptive research was conducted, through documental analysis and quantitative approach of the data. The studied period considers the interval between 2000 and 2017. The indicators foreseen in the LRF, such as the Net Consolidated Debt (DCL), the Net Current Revenue (RCL) and the indicator (DCL/RCL), representing the level of indebtedness. Data used were available on the website of the Brazilian National Treasury and on the Treasury Transparency database. The results indicated that the indebtedness limits were met in all the years of the period, and the highest indebtedness level was 118%, although the state was below the percentage established by Resolution 40/2001. It was concluded that the public indebtedness of Ceará complied with the LRF in the range appreciated and below the set limits.

Keywords: Public indebtedness. State of Ceará. Fiscal Responsibility Law.

Recebido: 05-11-2018

Aprovado: 13-12-2018

1 INTRODUÇÃO

O endividamento público dos entes federados no cenário brasileiro vem de uma trajetória com características de descontroles fiscais por parte dos gestores públicos e níveis de endividamento elevados. De acordo com

Suzart (2013), alguns fatores como as condições políticas e econômicas das décadas de 1960 e 1970, aliadas ao fácil acesso ao capital estrangeiro, assim como, em razão das escolhas feitas pelos gestores públicos brasileiros da época, o endividamento foi usado como fonte de financiamento pelos governos estaduais, acarretando o aumento considerável do nível de endividamento dos governos subnacionais.

Na década de 1980, a redução do fluxo do capital estrangeiro, as altas taxas de inflação e o baixo crescimento econômico diminuíram a disponibilidade de recursos para empréstimos aos governos estaduais (SUZART, 2013). Nessa década, apesar de existirem normativos que estabeleciam alguns limites sobre o endividamento dos governos subnacionais, muitas operações eram excluídas intencionalmente para não impactarem o cálculo de tais limites. Na época, a maioria dos controles existentes preocupava-se mais com a forma de uso dos recursos obtidos por meio do endividamento do que com o montante da dívida (REZENDE; AFONSO, 1988).

Nos anos iniciais da década de 1990, após a implementação do Plano Real e da estabilização de preços, criou-se um cenário favorável para o controle das contas públicas e para a redução do endividamento dos governos estaduais. No entanto, na segunda metade da década, o sucesso do Plano Real deu espaço à retomada da situação de desequilíbrio, característica dos anos de 1980. Esse fato ocorreu porque os gestores optaram por ampliar os seus gastos em virtude da estabilidade econômica, contudo, deveriam ter aplicado somente o aumento real da fonte tributária, para reduzir a dependência do endividamento (FONTENELE et al., 2015; SUZART, 2013).

Com tantos acontecimentos, se fazia necessário algum instrumento para impor controle a esse cenário. Conforme Macedo e Corbari (2009) tornou-se evidente, então, a necessidade de se programarem restrições orçamentárias mais rígidas, a fim de estabelecer-se o equilíbrio fiscal dos entes públicos subnacionais e conter o endividamento. Com essa finalidade, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 101/2000, de 4 de maio de

2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu regras de controle fiscal para conter o *deficit* público e o endividamento das unidades da federação (BRASIL, 2000).

Anteriormente à LRF, os gestores não possuíam norteadores e limitadores com foco na gestão pública. Carvalho, Oliveira e Santiago (2010) afirmam que, sem a LRF, os administradores costumavam usar o dinheiro público de forma desordenada, sem o devido planejamento, gastando além da arrecadação de receita e contraindo constantes operações de crédito. Esse fato agravou o endividamento público, que pressupõe uma ineficiência na execução orçamentária, portanto, as arrecadações de receitas não comportam a execução das despesas (CARVALHO; OLIVEIRA; SANTIAGO, 2010).

A LRF tem como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Para tanto, dispõe e regulamenta as arrecadações e endividamento da máquina pública (BRASIL, 2000).

Cabe destacar ainda que a própria LRF não determinou os limites de endividamentos, nem a trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites (15 anos), cabendo essas definições às resoluções do Senado Federal. A LRF apenas estabeleceu normas para serem observadas pelos administradores públicos (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). As resoluções do Senado Federal (RSF) nº 40/2001 e 43/2001, de 20 e 21 de dezembro de 2001, respectivamente, foram publicadas paralelamente à LRF para tratar sobre os limites e outras definições em matéria de endividamento público estabelecidos pela tal lei (BRASIL, 2001).

Dentro desse contexto, este estudo desenvolveu a seguinte questão da pesquisa: Qual a adequação do endividamento público do estado do Ceará à LRF?

Para buscar resolver esse questionamento, esta pesquisa objetiva verificar a adequação do endividamento público do estado do Ceará à LRF.

Para tanto, foram verificados os indicadores previstos na LRF, como a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL) e optou-se por utilizar o indicador que relaciona os dois (DCL/RCL), indicando quanto da RCL está comprometida com a DCL, representando o nível de endividamento. O período verificado consistiu do ano de surgimento da LRF ao último exercício financeiro finalizado, sendo de 2000 a 2017.

Este trabalho apresenta-se relevante, uma vez que trata de um instrumento normativo influente para a gestão pública. Observa-se também que o tema em questão é de considerável interesse para os estudos, pesquisas e análises, já que retrata dados de indicadores que se atualizam constantemente e são publicados novos resultados anualmente, demandando sempre novas análises e visões.

O estado do Ceará foi escolhido tendo em vista a concepção de Sousa (2015), de que o Ceará é, atualmente, um dos estados brasileiros com melhor desempenho fiscal, apresentando um dos menores percentuais de endividamento do país. Nessa perspectiva, torna-se importante verificar se o estado continua apresentando um bom desempenho fiscal a despeito da atual crise financeira e política que o país enfrenta.

A escolha do Ceará neste estudo também se justifica pelo destaque do estado na região Nordeste entre as maiores economias da região, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). De 2002 a 2015, o Estado do Ceará aparece como o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) em valores correntes, em todos os anos do período, ficando atrás apenas da Bahia e de Pernambuco (IBGE, 2018).

Outro fato importante é a classificação do estado segundo a Escala Brasil Transparente (EBT), que é um método para medir a transparência pública de estados e municípios brasileiros, desenvolvida para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. De acordo com essa escala, o estado do Ceará obteve a nota máxima, junta-

mente com o estado de Alagoas (1º lugar) e Bahia em (2º lugar), ocupando a terceira posição nacional como estado que cumpre com a transparência pública (ESCALA BRASIL TRANSPARENTE, 2015).

Além desta introdução, o trabalho ainda tratará na segunda seção sobre o endividamento público e seus limites e estudos correlatos acerca da temática. Na terceira seção, é apresentada a metodologia utilizada no trabalho e na quarta, a análise dos dados coletados. Por fim, o trabalho encerra-se após toda a análise dos dados, com as considerações finais.

2 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

O endividamento público, de maneira geral, surge a partir do momento em que não há o acompanhamento do crescimento das receitas próprias, principalmente dos estados e municípios, com as referidas elevações das despesas públicas (MACEDO, CORBARI, 2009). Assim, poderia entender a dívida pública como compromissos assumidos pelo governo para cobrir débitos contraídos, com o objetivo de financiar gastos públicos não pagos com a arrecadação de impostos e de outras fontes de receitas próprias.

A origem da situação do endividamento das unidades da Federação está ligada à necessidade de financiamento dos seus *deficits* fiscais por meio de dívida, consequência da gestão tributária centralizadora, das décadas dos anos de 1970 e 1980, que diminuiu a capacidade de gerar receita pelos estados. Com a publicação da Constituição de 1988 houve um processo de descentralização tributária, dando maior autonomia aos estados e mais capacidade de geração de receitas e, por consequência, do pagamento dos encargos da dívida (FREIRE, 2014).

Percebe-se ainda que, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, os estados conviviam com problemas de endividamento. Diversas iniciativas legais já foram tomadas visando obter o controle da desordem, no panorama

financeiro, dos entes federados e renegociar a dívida pública dos estados. São exemplos o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF); a Lei nº 9.496/1997, de 11 de setembro de 1997; as leis complementares nº 82/1995, de 27 de março de 1995 e nº 96/1999, de 31 de maio de 1999 (leis Camata I e II); e a própria LRF, com propósitos de controlar os gastos públicos e estabilizar o desequilíbrio fiscal (GERIGK; RIBEIRO; SANTOS, 2014; POMPEO; PLATT NETO, 2014).

No cenário brasileiro, o endividamento público dos entes federados vem de uma trajetória com características de descontroles fiscais por parte dos gestores públicos, resultando em níveis de endividamento elevados. Antes da LRF, os gestores não possuíam norteadores e limitadores com foco na gestão pública. Sem a LRF, os administradores costumavam usar o dinheiro público de forma desordenada, sem o devido planejamento, gastando além da arrecadação de receita e ainda contraindo constantes operações de crédito, o que contribuía para o endividamento público. Ressalta-se, ainda, que este pressupõe uma ineficiência na execução orçamentária, ou seja, implica dizer que as arrecadações de receitas não comportam a execução das despesas (CARVALHO; OLIVEIRA; SANTIAGO, 2010).

Nesse contexto, após sucessivos *deficits* e medidas de ajustes fiscais de curto prazo, o cenário somente começou a mudar com a promulgação da LRF, que estabeleceu regras para disciplinar os gastos públicos e controlar o endividamento dos entes federados brasileiros (LINHARES, PENNA; BORGES, 2013; SOUSA, 2015).

De acordo com Mello (2012), a dívida pública é dividida entre fluante e fundada ou consolidada. Dívida fluante seria aquela de curto prazo, contraída por um breve e determinado período para investimentos e financiamentos de serviços públicos ou para atender às necessidades momentâneas de caixa, sendo um conjunto de restos a pagar, dos serviços de dívidas, dos depósitos e dos débitos de tesouraria (BRASIL, 1964).

Já a dívida de longo prazo, chamada de fundada ou consolidada,

representa os compromissos de exigibilidade superiores a 12 meses, compreendendo as obrigações realmente assumidas pelo estado, contraídas para atender a desequilíbrios orçamentários, financiamentos de obras e serviços públicos, entre outros (CORBARI, 2008; MELLO, 2012).

Dessa forma, para efeito deste trabalho, a definição que será levada em consideração nas conceituações e análises compreende a dívida consolidada ou fundada, nos termos da LRF. Neste caso, a LRF dedica em seu capítulo VII o tratamento da dívida e do endividamento. No artigo 29 traz as seguintes definições da dívida pública (BRASIL, 2000, p. 11):

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

Destaca-se, ainda, a relevância da definição de DCL como objeto do estudo. Conforme previsto na RSF nº 40/2001, a DCL corresponde à dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações e os demais haveres financeiros, apreciando-se ainda as obrigações a pagar que deverão ser diminuídas das disponibilidades financeiras (BRASIL, 2001).

A Constituição Federal, em seu artigo 52, atribuiu ao Senado Federal a competência para dispor sobre os limites de endividamento, bem como as condições para a contratação de operações de crédito (BRASIL, 1988). A LRF também aprovou essa competência em seu artigo 30, trazendo as diretrizes para o estabelecimento de limites globais para o montante da dívida consolidada. Pelo disposto, o Presidente da República teve prazo de 90 dias para submeter ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada, tanto da União como dos estados e municípios, em cumprimento ao que dispõe o artigo 52 da Constituição. Então, foram aprovadas as RSF nº 40 e 43/2001, com alterações posteriores, fixando os limites globais sobre o endividamento público (CARVALHO; OLIVEIRA; SANTIAGO, 2010).

No tocante ao aspecto legal do endividamento, a Resolução nº 40/2001 determinou que o limite máximo para as dívidas dos estados não poderá exceder a duas vezes o valor de suas RCL (BRASIL, 2001).

Apesar de o endividamento ser uma fonte de financiamento importante e forte indutor do crescimento econômico para o governo, já que admite financiar os gastos e futuros investimentos, seu uso abusivo pode conduzir à insolvência do Estado. O uso exige cuidado, pois, em condição de desequilíbrio, pode comprometer a capacidade de gastos na oferta de bens e serviços à população e reduzir a possibilidade de investimentos do governo em obras públicas e em políticas sociais (SUZART, 2013; SOUSA, 2015). Nessa perspectiva, com o cumprimento das normas, tem-se um ajuste fiscal que poderá levar a maior disponibilidade de recursos a serem aplicados para a melhoria dos serviços públicos. Logo, um endividamento bem administrado nas organizações públicas permite ampliar o bem-estar da sociedade com investimentos básicos, como na saúde, na educação, na segurança pública e nos demais segmentos.

Com relação à economia de um país, o *deficit* público e o acúmulo de dívidas podem gerar menor crescimento do Produto Interno Bruto

(PIB) e elevação das taxas de juros. Assim, com dívida maior, aumenta-se o custo de captação do governo, elevando as taxas de juros, estendendo os custos dos investimentos privados e reduzindo o crescimento econômico. Portanto, o endividamento público provoca efeitos danosos na conjuntura e estrutura econômica de um país (COSTA, 2008).

Contudo, ressalta-se que, no âmbito municipal, Lazarin, Mello e Bezerra (2014) perceberam que o endividamento municipal é uma das variáveis que explica o desenvolvimento econômico. Os autores concluíram que esse endividamento é importante para melhorar a qualidade de vida da população (LAZARIN; MELLO; BEZERRA, 2014). Todavia, se não conduzido de forma coerente, pode induzir a falência do governo (SOUSA, 2015; SUZART, 2013).

Os limites de endividamento estabelecidos pela RSF são definidos em proporção com a RCL. Um conceito importante para ser tratado na operacionalização da LRF, no que diz respeito ao atendimento dos limites legais, é o indicador RCL, sendo atribuído como principal critério da LRF (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Ele constitui fundamental parâmetro para os cálculos dos limites e normas relacionadas à LRF, é fator essencial para a mensuração dos limites relativos à dívida consolidada, entre outros indicadores previstos, além de ser a base e o denominador para a verificação de todos os cálculos (POMPEO; PLATT NETO, 2014).

Ressalta-se que ainda não está definido o limite da dívida da União. Sobre a matéria, existe o Projeto de Resolução nº 84/2007, que ainda está em tramitação no Senado Federal. Nesse projeto, o limite proposto da DCL para a União é de 3,5 vezes o valor da RCL, sendo superior ao dos estados e aos dos municípios (BRASIL, 2007).

Ainda de acordo com ele, são três motivos que justificam essa diferença entre os limites do endividamento da União, dos estados e municípios: i) o Governo Federal exerce funções diferentes dos entes subnacionais, como a execução da política monetária; ii) a União refina dadas dívidas

dos 25 estados e 180 municípios; e iii) a União tem maior potencial de arrecadação, logo, permite um endividamento maior. Destaca-se ainda que o projeto se encontra, atualmente, na Comissão de Assuntos Econômicos, desde março de 2017 (BRASIL, 2007).

De acordo com o art. 2º alínea IV da LRF, a RCL representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas da mesma natureza, apresentando determinadas deduções também detalhadas no mesmo artigo (BRASIL, 2000).

Freire (2014) relata sobre as deduções citadas pelo art. 2º da LC: serão deduzidas da RCL as Transferências Constitucionais e Legais, no caso dos estados, que compreendem 25% do Imposto Sobre Mercadorias e Serviços (ICMS), 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos e Automotores (IPVA) e 25% do Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação). Outras deduções seriam as contribuições para os respectivos sistemas de previdência e assistência dos servidores, compensações referentes à Lei nº 9.796/1999, de 5 de maio de 1999 (Lei Haully), que é a compensação financeira da União aos estados e municípios pela contribuição que os servidores fizeram ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Segundo a LRF, no seu parágrafo 3º do artigo 2º, “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades” (BRASIL, 2000, p. 2). Dessa forma, para efeito da verificação da RCL, a sua apuração será feita no mês em que se pretende fazer o cálculo, considerando os onze meses anteriores, compreendendo o período de um ano.

A LRF traz definições acerca da dívida pública, mas, no tocante a este estudo, caberá considerar a definição quanto à dívida pública consolidada ou dívida fundada, sendo consideradas para o indicador DCL. Assim, constante no Capítulo VII da LRF, em seu artigo 29, item I:

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. (BRASIL, 2000, p. 11).

Nesse sentido, a RSF nº 40/2001 traz em seu artigo 1º, § 1º, item III, a definição detalhada de dívida pública consolidada:

Dívida pública consolidada: o montante total apurado, sem duplicidade; das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados; das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos. (BRASIL, 2001, p. 1).

Ressalta-se que “A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes” (BRASIL, 2001). No que cabe a DCL, Nascimento e Debus (2002) explicam que corresponde ao valor da dívida pública consolidada, descontadas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, considerando-se ainda as obrigações a pagar que deverão ser deduzidas das disponibilidades financeiras. Em outras palavras, corresponde ao montante das obrigações assumidas pelo estado, deduzindo os haveres financeiros não vinculados a outros pagamentos.

Os limites globais de endividamento estabelecidos pela RSF são definidos em proporção a RCL. Assim, de acordo com o art. 3º da RSF nº

40/2001, a DCL, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da Resolução, não poderá exceder a duas vezes a RCL anual, no caso de estados, e 1,2 para os municípios (BRASIL, 2001). Significaria que o nível de endividamento representado pela relação DCL/RCL não poderá exceder o limite de 2 (200%).

Assim, segundo a Resolução, até 2016, eventuais excessos em relação ao limite fixado deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 para cada exercício. Após 2016, de acordo com o art. 31 da LRF (BRASIL, 2000), é indicado o que deverá acontecer com o ente que ultrapassar o limite legal e persistir com o excesso. Assim os entes subnacionais, cuja dívida exceder o limite estipulado, não poderão: a) realizar operação de crédito ou b) receber transferências voluntárias (GERIGK; RIBEIRO; SANTOS, 2014).

Após o período de 15 anos, segundo ainda o art. 31 da LRF, “Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro” (BRASIL, 2000).

2.1 Estudos correlatos

A importância e a verificação do endividamento público dos entes subnacionais, dos indicadores de endividamento previstos pela LRF, bem como a dívida pública e sua trajetória, já foram evidenciados por alguns estudiosos (CARVALHO; OLIVEIRA; SANTIAGO, 2010; COSTA, 2008; GORONCIO; TEIXEIRA, 2010; LINHARES; PENNA; BORGES, 2013; MELLO, 2012; PINTO; COSTA; WILBERT, 2014; SALGUEIRO; MELO; SILVA, 2014; SILVA JÚNIOR; ANDRADE; AGUIAR, 2015; SOUSA, 2015; SOUZA, 2012). Esse fato demonstra a relevância de tais assuntos para a atualidade e para a gestão pública de todas as esferas de governo.

Nesse sentido, Costa (2008) analisou se a implantação da LRF teve efeito sobre a redução do endividamento dos 26 municípios brasileiros, capitais de estado, considerando o indicador proposto pela LRF e a relação DCL/RCL. O estudo constatou evidências de que o limite de endividamento estabelecido pela LRF estava muito acima dos resultados médios encontrados e que o teto do endividamento estava bem acima do endividamento corrente das cidades brasileiras, não impondo nenhuma restrição à dívida corrente das capitais. Sugeriu-se então que a LRF foi criada apenas para tentar controlar os municípios mais endividados, dos quais São Paulo se destacava com o mais alto endividamento.

Nessa mesma perspectiva, Goroncio e Teixeira (2010) investigaram a tendência de evolução do nível de endividamento dos estados brasileiros após a ação da LRF, considerando os 26 estados brasileiros e do Distrito Federal no período de 1996 a 2008. Utilizaram indicadores anteriores e posteriores à LRF para o endividamento, sendo Dívida Financeira (DF)/ Receita Líquida Real (RLR) (1996 a 1999) e DCL/RCL (2000 a 2008). Ainda, observaram a tendência de queda do nível de endividamento e, mesmo com a impossibilidade de afirmar que a lei reduziu o endividamento, foi demonstrado que a LRF atuou como limitadora desse problema dos estados.

Carvalho, Oliveira e Santiago (2010) analisaram o comportamento do endividamento público dos estados nordestinos no período de 2000 a 2007, por meio da análise dos indicadores de endividamento de curto e longo prazo. Verificaram que houve uma queda significativa do endividamento ao longo dos anos, demonstrando a influência da LRF e das RSF nº 40/2001 e 43/2001 como reforços nos limites e restrições da atividade pública, principalmente no endividamento público.

Souza (2012) também se debruçou sobre o pós LRF. No entanto, o seu foco foi analisar a sustentabilidade da dívida pública nos estados nordestinos. Para tanto, utilizou a metodologia econométrica para dados em painel. Constatou, em seu estudo, que estados nordestinos conseguem

manter a sustentabilidade de suas dívidas se produzirem *superavits* primários maiores que 3% do PIB estadual. Esse resultado mostra que é possível alcançar a sustentabilidade da dívida pública, especialmente após os controles impostos pela LRF.

Mello e Dalchiavon (2012) examinaram a situação das finanças dos municípios potiguares após a implantação da LRF, no sentido da redução de endividamento e ao cumprimento dos seus limites estabelecidos na LRF e fixados pelo Senado Federal. Utilizou indicadores estabelecidos pela LRF nos relatórios de Gestão Fiscal e considerados como referência de endividamento. Sendo eles, a relação entre a DCL e a RCL e o que mede a relação entre os Encargos da Dívida Consolidada (EDC) e a RCL e indica a parcela da RCL comprometida com a amortização da Dívida Consolidada. Constatou-se que os limites de endividamento dos municípios pesquisados estavam de acordo com os impostos na LRF.

Linhares, Penna e Borges (2013) trataram dos efeitos da LRF no endividamento dos municípios do estado do Piauí, destacando o seu papel sobre o endividamento e dívida pública. Nesse estudo, foi verificada a situação dos municípios piauienses após a implantação de LRF. Descreveu-se sobre a gestão das contas públicas antes da LRF, abordando a relação da eficiência das contas públicas sob seu contexto, no tocante ao padrão de endividamento praticado nos municípios. Foi averiguado que o efeito LRF reduziu o endividamento dos municípios piauienses.

Pinto, Costa e Wilbert (2014) conheceram as sanções e restrições da LRF e verificaram a aplicabilidade ou não dessas sanções ao estado brasileiro que apresentou um limite de endividamento superior ao determinado na RSF nº 40/2001. Identificaram-se ainda os estados mais e os menos endividados e procuraram verificar também se as sanções e restrições previstas foram aplicadas ao estado mais endividado e ao gestor público. Os três estados mais endividados foram: Rio Grande do Sul, Alagoas e Minas Gerais. E os três menos endividados: Tocantins, Amapá e Roraima. Como

o Rio Grande do Sul foi o estado mais endividado, verificou-se que este apresentou redução da dívida, o que o permite não sofrer as sanções e restrições da LRF, desde que mantenha essa trajetória de redução na proporção de 1/15 avos da sua dívida excedente.

Salgueiro, Melo e Silva (2014) demonstraram o impacto causado pela LRF, antes e depois de sua aplicação na dívida pública dos estados brasileiros. Observaram se a falta de controle no planejamento da dívida antes da LRF ainda era observada em algumas unidades da federação, ou se os limites impostos legalmente com penalidades levaram os estados a controlar seu endividamento, mantendo-o dentro do estabelecido, fazendo uma análise por meio da coleta dos dados contábeis dos juros e encargos da dívida pública. Dessa forma, constataram que houve melhoria no planejamento da dívida pública da maioria dos estados, impactando no controle do endividamento após a LRF.

Silva Júnior, Andrade e Aguiar (2015) identificaram a relação Dívida Fundada Líquida (DFL)/RCL dos municípios baianos e verificar a evolução da RCL no período de 2000 até 2013. Eles constataram que, a partir de 2000, houve significativa redução da relação DFL/RCL na maioria dos municípios baianos e, além do controle do estoque da dívida, ao longo do período, houve um aumento na RCL, influenciando positivamente na manutenção dos índices de endividamento dentro dos limites legais.

Sousa (2015) analisou a evolução do endividamento do estado do Ceará, tomando como indicador a razão entre a DCL e a RCL e realizou adicionalmente uma análise comparativa com os estados da Bahia e Pernambuco, verificando a existência de quebras estruturais da dívida pública. A análise demonstrou que o Ceará vem mantendo o controle de seu endividamento, contribuindo para que a relação DCL/RCL fique reduzida e o estado cumprindo a meta estabelecida pela LRF. Verificou-se que o estado do Ceará, no período de 2003 a 2013, ficou com a menor razão DCL/RCL entre os três estados analisados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo propõe verificar a adequação do endividamento público do estado do Ceará à LRF no período de 2000 a 2017. Observou-se a evolução da dívida pública por meio dos indicadores previstos na LRF, levando em consideração os limites instituídos pelas RSF.

Dessa forma, no que se refere aos objetivos, esta pesquisa classifica-se como descritiva. Para Gil (2008, p. 28) “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

A pesquisa descritiva apresenta distinções das demais. Segundo Gil (2008), uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Esta pesquisa descreveu, apresentou e organizou de forma clara os dados sobre o endividamento público do estado do Ceará em relação aos parâmetros previstos na LRF e nas RSF, verificando os dados coletados sobre os indicadores.

Quanto aos procedimentos utilizados, a pesquisa classifica-se como documental. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a característica principal da pesquisa documental é o fato de a fonte de coleta de dados estar restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias; elas são realizadas no momento em que ocorre ou depois de ocorrido o fato ou acontecimento.

Sobre a pesquisa documental, esclarece Gil (2002, p. 45):

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes/Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Ainda de acordo com Gil (2002), a pesquisa documental apresenta uma série de vantagens e é preciso considerar que os documentos constituem uma fonte rica e estável de dados, além disso, como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se uma importante fonte de dados.

Neste estudo, são considerados os documentos oficiais públicos e informações precisas que são divulgadas periodicamente e, por isso, reafirmam a sua credibilidade. Os demonstrativos, como Relatório de Gestão Fiscal, foram retirados dos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional e Tesouro Transparente, por meio da base de dados extraídos dos demonstrativos contábeis e financeiros das Finanças do Brasil (Finbra), e por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Quanto à abordagem, o estudo enquadra-se como quantitativo. Fonseca (2002) afirma que, como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de todo o público alvo da apuração, a pesquisa quantitativa se centra na objetividade. O autor ainda ressalta que esse tipo de pesquisa recorre a uma linguagem matemática para descrever fatos ou acontecimentos, as relações entre variáveis, entre outros.

A pesquisa enquadra-se como quantitativa porque utiliza o estado do Ceará como amostra da população (estados brasileiros). Além disso, utiliza a linguagem matemática para descrever os valores dos indicadores da DCL, RCL e a relação DCL/RCL. Também expõe os resultados encontrados por meio das variações e percentuais. A análise partiu da apreciação estatística dos dados em valores correntes ou em percentuais, das evoluções ano a ano e das variações acumuladas, organizadas e quantificadas em tabelas para melhor compreensão. Ressalta-se que na análise dos dados foi utilizada a estatística descritiva como média, mínimo e máximo.

Para efeitos de análise deste estudo, a busca das informações atinentes ao endividamento público do estado do Ceará, tomou por base o elenco de variáveis previstos pela LRF exposto no Quadro 1.

Quadro 1: Listagem das variáveis utilizadas na pesquisa

Receita Corrente Líquida	RCL
Dívida Consolidada Líquida	DCL
Nível de endividamento	DCL/RCL

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

O período selecionado foi o interlúdio entre os anos de 2000 a 2017. A escolha desse intervalo justifica-se pelo fato de a LRF ter entrado em vigor no ano de 2000 e pretende-se, com isso, observar nesse intervalo se está havendo adequação do nível de endividamento do estado do Ceará a LRF, por meio da verificação dos limites previstos pelas RSF, em acordo com a LRF.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na Tabela 1 apresenta-se a RCL do Ceará referente aos exercícios financeiros de 2000 a 2017, com seus valores absolutos e suas respectivas variações anuais e acumuladas, em valores relativos. Cabe destacar que a RCL é o indicador que serve de base para verificar os indicadores, pois é o denominador utilizado para avaliar os limites previstos na LRF e na RSF.

Percebe-se na Tabela 1 que houve significativa evolução no aumento da RCL no período avaliado. Os valores absolutos cresceram em todos os anos, com a exceção apenas de 2017, que em relação ao ano anterior houve um decréscimo da RCL. Cabe destacar que quanto maior for a RCL, os valores dos indicadores que a ela são relacionados têm a possibilidade de se elevarem sem ultrapassar os limites. No caso deste trabalho, a DCL.

Verifica-se que a maior evolução em percentuais com relação ao ano anterior ocorreu em 2008, apresentando uma variação positiva de 20,22%.

No exercício de 2017, a RCL foi de R\$ 17.779.471 bilhões, correspondendo a um decréscimo de 0,29% em relação à RCL do ano anterior. Esta realidade decorre principalmente devido à instabilidade econômica e financeira do país na época, segundo informações do próprio *Balanço Geral do Estado do Ceará* (CEARÁ, 2017).

Já pela variação acumulada, percebe-se que 2016 possuiu uma variação correspondente a 474,64%, sendo a maior com relação ao primeiro ano do período. Verificou-se ainda, com base nos valores apresentados, que os cinco anos com menores RCL foram os iniciais do período (2000-2005), e os cinco com maiores RCL foram 2013, 2014, 2015, 2017 e 2016, respectivamente.

Tabela 1: RCL do estado do Ceará (2000-2017)

Exercícios financeiros	Receita Corrente Líquida (RCL), Mil R\$	Variação (%)	
		Ano a ano	Acumulada
2000	3.103.121	-	-
2001	3.628.078	16,92	16,92
2002	3.866.405	6,57	24,60
2003	4.209.618	8,88	35,66
2004	4.636.442	10,14	49,41
2005	5.304.380	14,41	70,94
2006	6.032.606	13,73	94,4
2007	6.560.099	8,74	111,4
2008	7.886.593	20,22	154,15
2009	8.400.940	6,52	170,72
2010	9.664.273	15,04	211,44

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Tabela 1 (continuação): RCL do estado do Ceará (2000-2017)

Exercícios financeiros	Receita Corrente Líquida (RCL), Mil R\$	Variação (%)	
		Ano a ano	Acumulada
2011	10.966.435	13,47	253,4
2012	12.130.621	10,62	290,92
2013	13.379.882	10,3	331,17
2014	14.418.478	7,76	364,64
2015	15.176.417	5,26	389,07
2016	17.831.937	17,5	474,64
2017	17.779.471	(0,29)	472,95

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Na Tabela 2 está apresentada a trajetória da DCL, compreendendo o período de 2000 a 2017 e a sua respectiva variação acumulada ao longo do período avaliado. É possível averiguar, também, os valores do nível de endividamento pela relação entre a DCL e a RCL. Ressalta-se que para haver o cumprimento do limite máximo para DCL, conforme o definido na RSF nº 40/2001, é preciso que a relação seja de até 200% da RCL (2 vezes) para esfera estadual, assim já destacado no referencial teórico (BRASIL, 2001).

De acordo com os valores expostos, infere-se que houve oscilações positivas e negativas nos resultados, ao longo do intervalo analisado. Identifica-se que o menor valor absoluto da dívida correspondeu em R\$ 1.446.623 bilhão, no ano de 2009, equivalendo a apenas 17% da RCL. No entanto, a DCL alcançou o seu valor mais alto no ano de 2015 ficando com R\$ 9.535.432 bilhões, correspondendo a 63% da RCL, ainda assim, abaixo do limite fixado pela RSF, que é 200%.

No *Balanco Geral do Estado do Ceará* (2015), disponível no sítio

do Ceará Transparente, há considerações quanto ao nível alto da DCL no ano de 2015, relacionando o fato aos acontecimentos macroeconômicos que acabaram influenciando no contexto das finanças públicas do estado do Ceará, bem como os efeitos da crise econômica mundial que afetaram os resultados de 2015. Esse aumento pode ser explicado em partes pelo aumento da dívida contratual externa devida às variações e cotações do dólar americano bem como ao aumento da inflação da taxa de juros na dívida contratual interna (CEARÁ, 2015).

Na Tabela 2, infere-se que no exercício de 2010 a DCL apresentou um aumento da dívida em 85,27% em relação ao ano anterior. Verificando os valores, identificou-se ainda que houve uma diminuição razoável na DCL de 31,02% no ano de 2007, em relação ao ano anterior. Concluiu-se ainda que no período em estudo, os anos com menores DCL foram os quatro exercícios entre 2007 a 2010 e os maiores valores de dívidas compreenderam os quatro últimos anos do intervalo averiguado, sendo 2014, 2016, 2017 e 2015, respectivamente.

Tabela 2: DCL e DCL/RCL do estado do Ceará (2000-2017)

Exercícios financeiros	Dívida Consolidada Líquida (DCL, Mil R\$)	Varição ano a ano da DCL (%)	Nível de endividamento (DCL/RCL) (%)
2000	2.711.864	-	87
2001	3.402.000	25,45	94
2002	4.543.190	33,54	118
2003	4.448.874	(2,08)	106
2004	4.276.527	(3,87)	92
2005	3.876.734	(9,35)	73
2006	3.641.566	(6,07)	60
2007	2.512.029	(31,02)	38
2008	1.857.038	(26,07)	24
2009	1.446.623	(22,10)	17

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Tabela 2 (continuação): DCL e DCL/RCL do estado do Ceará (2000-2017)

Exercícios financeiros	Dívida Consolidada Líquida (DCL, Mil R\$)	Varição ano a ano da DCL (%)	Nível de endividamento (DCL/RCL) (%)
2010	2.680.112	85,27	28
2011	3.221.715	20,21	29
2012	3.360.363	4,30	28
2013	3.940.902	17,28	29
2014	6.084.983	54,41	42
2015	9.535.432	56,70	63
2016	7.775.059	(18,46)	44
2017	8.146.084	4,77	46

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Na Tabela 2 ainda se apresentam as razões entre DCL e RCL que representam o nível de endividamento do Ceará, e evidencia-se uma evolução de reduções da relação DCL/RCL até 2009, vindo a crescer a partir de 2010. Esses resultados corroboram com os achados de Sousa (2015), em que afirma que a relação DCL/RCL do Ceará mostra uma trajetória descendente, até 2009, crescendo a partir de 2010, mas ainda em percentual bem inferior ao estabelecido pela LRF.

As maiores elevações registradas foram de 118% e 106%, nos anos de 2003 e 2002, respectivamente, mas o estado ainda ficou com percentual bem inferior ao estabelecido pela LRF. Diante da avaliação dos dados, infere-se que foram cumpridos os limites fixados em todos os anos, de modo que o percentual máximo de relação DCL/RCL foi de 118%. Na trajetória do nível de endividamento destacam-se os seis primeiros anos do período (2000 a 2005) com os maiores valores, em contrapartida os exercícios com menores níveis foram entre 2008 e 2013.

Na Tabela 3 apresenta-se a estatística descritiva dos resultados dos indicadores de endividamento. Verificando que, mesmo a RCL apresentando um valor máximo de R\$ 17.831.937 em 2016, a sua média consiste no valor de R\$ 9.165.322. Também verificou-se que seu valor mínimo foi R\$ 3.103.121 no primeiro ano do período.

Tabela 3: Estatística descritiva dos indicadores do estado do Ceará (2000-2017)
em Mil R\$

Indicador	Média	Mínimo	Máximo
Receita Corrente Líquida (RCL), Mil R\$	9.165.322	3.103.121	17.831.937
Dívida Consolidada Líquida (DCL), Mil R\$	4.303.394	1.446.623	9.535.432
Nível de Endividamento (DCL/RCL)	57	17	118

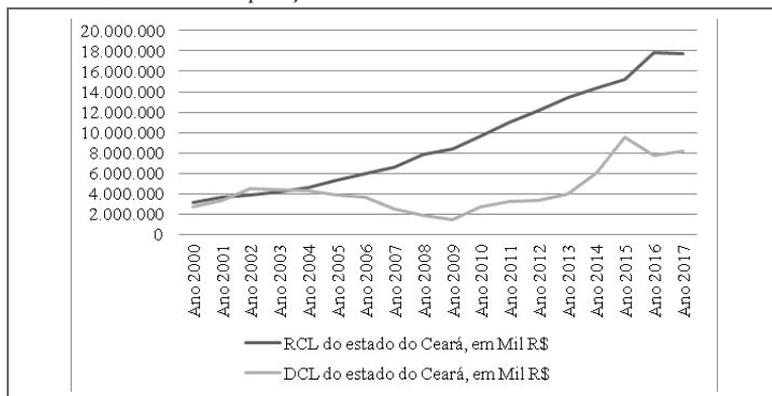
Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Na Tabela 3, a DCL apresentou uma média de R\$ 4.303.394 e um máximo de R\$ 9.535.432 no ano de 2015, sendo alcançado em 2009 o mínimo de R\$ 1.446.623. Os valores correspondentes ao nível de endividamento se resumiram a uma média de 57% de comprometimento da RCL pela DCL, representando um mínimo equivalente a 17% no exercício de 2009, no mesmo tempo em que se atingiu o mínimo no valor da DCL. Já o máximo ficou em 118% no ano de 2002, no entanto, não ultrapassou o valor máximo previsto pela Resolução nº 40/2001, na qual o limite máximo estipulado é de 200% (2), e desta forma manteve o cumprimento aos limites estabelecidos.

Percebe-se então que a RCL do estado do Ceará foi menor que a média nos anos de 2000 a 2009, ou seja, durante 10 anos. Em relação à DCL, os anos que apresentaram maiores valores foram: 2015, 2017, 2016, 2014, 2002 e 2003, respectivamente, evidenciando que foram apenas seis anos que apresentaram maior endividamento. Referente ao nível de endividamento (DCL/RCL), observa-se que os anos de 2002, 2003, 2001, 2004, 2000, 2005, 2015 e 2006, respectivamente, estiveram com um percentual maior que a média de 57%.

O alto nível de endividamento nesses anos, com exceção de 2015, pode ser explicado pelos menores valores de RCL. No ano de 2015, apesar de apresentar a terceira maior RCL, foi quando obteve o maior valor de DCL, o que explica seu alto nível de endividamento.

Gráfico 1: Comparação entre RCL e DCL do estado do Ceará

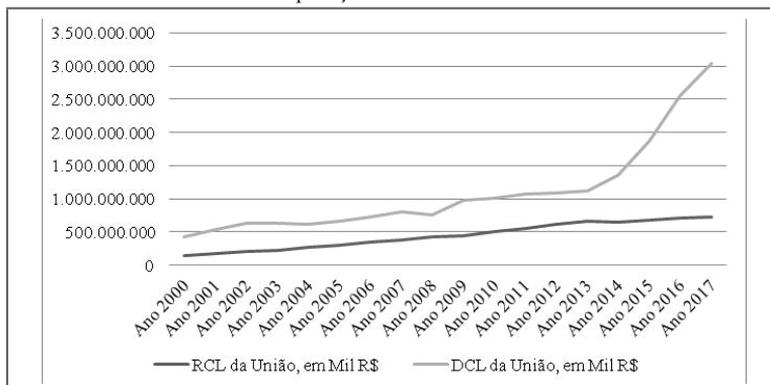


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Conferindo o Gráfico 1, verifica-se que a DCL do estado do Ceará foi maior que a RCL somente durante os anos de 2002 e 2003, apresentando um nível de endividamento maior que 100%. Durante os demais anos, percebe-se que a RCL sempre foi maior, o que explica o nível de endividamento do estado menor que 100% durante esses anos.

Em contrapartida, a DCL da União é maior que a RCL em todos os anos analisados, conforme Gráfico 2. Contudo, constata-se uma distância maior entre a RCL e a DCL a partir de 2014. Esse fato explica o alto índice de endividamento nos anos de 2016 e 2017.

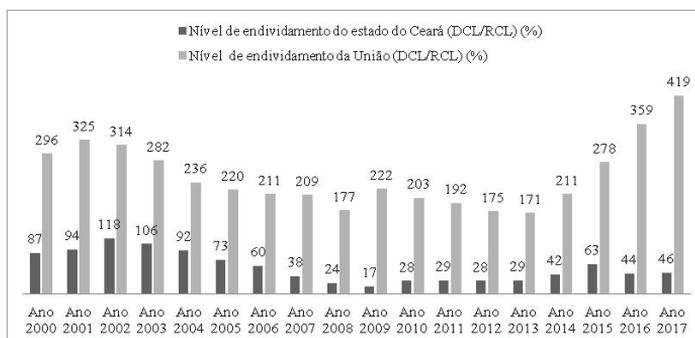
Gráfico 2: Comparação entre RCL e DCL da União



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Os menores índices de endividamento da União foram nos anos de 2013, 2012 e 2008. Comparando o estado do Ceará com a União, verifica-se que o endividamento da segunda é superior, em média, 5,6 vezes ao endividamento do Ceará. No ano de 2009, o endividamento da União conseguiu ser 13 vezes maior que o do Ceará. No Gráfico 3, é possível verificar a comparação entre os níveis de endividamento do estado e do Governo Federal.

Gráfico 3: Comparação entre os níveis de endividamento do estado do Ceará e da União



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Nota-se que os anos que apresentaram menor diferença entre os níveis de endividamento foram entre 2002 e 2004. Nesse período, o endividamento da União foi superior apenas 2,7 vezes durante 2002 e 2003 e 2,6 maior em 2004.

Ressalta-se que ainda não está definido o limite da dívida da União. O Projeto de Resolução nº 84/2007 ainda está em tramitação no Senado Federal e propõe um limite da DCL para a União de 3,5 vezes ao valor da RCL. Dessa forma, se esse projeto estivesse aprovado, o Governo Federal estaria descumprindo esse limite nos anos de 2016 e 2017. Mendonça et al. (2016) destacam que, embora a dívida se mantenha constante, a queda do PIB gera aumento no endividamento. Então, o alto índice de endividamento da União pode ser explicado pela queda do PIB, que em 2015 e 2016 foram 3,5% e 3,3% negativos (IBGE, 2018).

Dessa maneira, infere-se que o estado do Ceará, embora tenha sentido os efeitos da crise econômica que o país tem confrontado, conseguiu manter sua DCL abaixo dos limites estabelecidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo verificou a adequação do endividamento público do estado do Ceará à LRF. Para isso foi realizada uma análise nos indicadores de endividamento do estado do Ceará, utilizando o Relatório de Gestão Fiscal do estado e outros demonstrativos disponíveis nos sítios da Secretaria do Tesouro Nacional e Tesouro Transparente, extraídos da base de dados dos demonstrativos contábeis e financeiros das Finanças do Brasil (Finbra), e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Para tanto, realizou-se pesquisa descritiva, direcionada por meio de uma análise documental e abordagem quantitativa dos dados, no período de 2000 a 2017.

A pesquisa foi realizada por meio dos indicadores previstos pela LRF, a RCL, a DCL e o nível de endividamento representado, pela relação DCL/RCL. Foi verificado isoladamente a variável RCL, e observou-se que houve significativo aumento no período verificado. Os valores absolutos da variável cresceram em todos os anos, com a exceção ao exercício de 2017, em que correspondeu um decréscimo de 0,29% em relação à RCL do ano anterior. Segundo informações do próprio *Balanço Geral do Estado do Ceará* (CEARÁ, 2017), isso se dá devido ao cenário econômico e financeiro do país ainda apresentar-se instável.

Em sua variação acumulada percebeu-se que 2016 possuiu a maior variação, correspondente a 474,64% do primeiro ano do período. Verificou-se ainda, para melhor identificação, que os cinco anos com menores RCL foram os iniciais do período (2000-2005) e os cinco com mais elevações nos valores de RCL foram 2013, 2014, 2015, 2017 e 2016 respectivamente.

Em relação à DCL, verifica-se que alcançou o seu menor valor da dívida, R\$ 1.446.623 bilhão no ano de 2009, correspondendo a apenas 17% da RCL. No entanto, a DCL alcançou o seu pico no ano de 2015, ficando com R\$ 9.535.432 bilhões. A DCL apresentou os menores valores no período entre 2007 e 2010 e os maiores valores de dívidas compreenderam aos quatro últimos anos do intervalo averiguados, sendo 2014, 2016, 2017 e 2015, respectivamente.

Constatou-se, diante da avaliação dos dados do estado do Ceará, que foram cumpridos os limites em todos os anos do período, de modo que as maiores elevações nos níveis de endividamento (DCL/RCL) registradas foram de 118% e 106%, nos anos de 2003 e 2002, respectivamente. Além disso, os últimos anos, com exceção de 2015, apresentaram os menores níveis de endividamento, abaixo da média de 57%. Ainda assim, o estado ficou com percentual bem inferior ao estabelecido pela Resolução nº 40/2001, já que pelo aspecto legal do endividamento, determinou-se que a dívida consolidada líquida do estado não poderá exceder a duas vezes ou

200% da RCL anual.

Os valores correspondentes ao nível de endividamento a partir da estatística descritiva se resumiram a uma média de 57% de comprometimento da RCL pela DCL, sendo alcançado um mínimo de comprometimento equivalente a 17% no exercício de 2009, no mesmo tempo em que se atingiu o mínimo no valor da DCL, já que o máximo chegou a ficar em 118% no ano de 2002.

Concluiu-se, então, que o endividamento público do estado do Ceará encontrava-se em adequação à LRF e, no intervalo apreciado, os níveis de endividamento estão de acordo com as normas da lei, não excedendo nos limites impostos pela RSF nº 40/2001, em consonância com a LRF. Os resultados da pesquisa demonstram que o estado do Ceará vem mantendo o seu endividamento em patamares reduzidos ao longo dos anos. Esse fato demonstra que o estado encontra-se abaixo dos limites fixados, o que o coloca em uma situação confortável, com referência às metas estabelecidas na referida lei. Contudo, ressalta-se que os anos de 2016 e 2017 estiveram com níveis de endividamento próximos à média calculada.

Acerca das limitações do trabalho, ressalta-se a dificuldade de encontrar os demonstrativos com todos os valores da DCL, RCL e da relação DCL/RCL de todos os anos. Isso porque os Relatórios de Gestão Fiscal no portal da transparência do estado do Ceará só estavam disponíveis nos últimos sete anos. Dessa forma, foi necessário realizar buscas no sítio do Tesouro Nacional para extrair os demonstrativos, o que tornou embaraçosa a coleta dos dados, uma vez que os demonstrativos não se localizavam no mesmo *link*.

Cumpra mencionar, ainda, que é importante a realização contínua de estudos com essa temática, a partir de novos resultados divulgados. Nesse sentido, sugere-se, para pesquisas futuras, o desenvolvimento de estudos acerca do endividamento na mesma temática abordada no estudo, em comparação com outros estados no mesmo período deste trabalho, bem como

estender a análise para todos os estados brasileiros, ou ainda relacionar os indicadores de endividamento com outras variáveis, como o PIB.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Ordinária 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, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://bit.ly/2S7zLYo>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, nº 191-A, 5 de out. 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2M4JPhN>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

_____. Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no Art. 52, VI e IX, da CF/88. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, col. 2, 21 dez. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2Px22Wk>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

_____. Congresso. Senado. **Projeto de Resolução nº 84, de 2007**. Limites e condições para endividamento e operações de crédito externo e interno e concessão de garantia da União. Disponível em: <<https://bit.ly/>>

2CmjglE>. Acesso em: 5 nov. 2018.

CARVALHO, J. R. M.; OLIVEIRA, G. F.; SANTIAGO, J. S. Dívida pública: um estudo de indicadores dos estados nordestinos. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 6, n. 2, p. 82-100, abr.-jun., 2010.

CEARÁ. **Balanco Geral do Estado**. Fortaleza: Secretaria da Fazenda, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2EvsY6L>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

CEARÁ. **Balanco Geral do Estado**. Fortaleza: Secretaria da Fazenda, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2S2TY1W>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CORBARI, E. C. **Grandes municípios brasileiros**: estrutura do endividamento e impactos da lei de responsabilidade fiscal. 2008. 173 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2EAo1dH>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

COSTA, J. F. Reflexos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios capitais dos estados brasileiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 18., 2008, Gramado. **Anais...** Rio Grande do Sul: CFC, 2008.

ESCALA BRASIL TRANSPARENTE. **Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União**, Brasília, 11 maio 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2IAOBkv>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002.

FONTENELE, A. L. et al. Sustentabilidade da dívida pública dos estados

brasileiros. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 621-638, 2015.

FREIRE, A. A. A. **Efeitos e reflexos da LRF sobre a gestão pública e evolução econômica dos estados brasileiros no período 2001 a 2010**. 2014. 58 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

GERIGK, W.; RIBEIRO, F.; SANTOS, L. M. O padrão de endividamento dos estados da Região Sul e a sua dinâmica após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio de índices-padrão. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 13, n. 39, p. 34-48, maio-ago., 2014.

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

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

GORONCIO, E. A.; TEIXEIRA, A. C. C. O endividamento dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema de Contas Regionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2GsSlc0>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

LAZARIN, M. F.; MELLO, G. R.; BEZERRA, F. M. A relação entre a dívida pública e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios paranaenses: evidências para o período de 2002 a 2010. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 721-738, 2014.

LINHARES, F. C.; PENNA, C. M.; BORGES, G. S. A. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento municipal: uma análise para o estado do Piauí. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1359-1373, nov.-dez. 2013.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, set.-dez., 2009.

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

MELLO, G. R.; DALCHIAVON, E. C. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, v. 10, n. 2, jul.-dez., 2012.

MENDONÇA, M. J. et al. **Um estudo sobre o endividamento público no Brasil e implicações**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2rISoWP>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: ESAF, 2002.

PINTO, D. S.; COSTA, A. J. B.; WILBERT, M. D. Endividamento dos estados brasileiros: análise das sanções e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 5., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: AdCont, 2014

POMPEO, S. E. C.; PLATT NETO, O. A. Indicadores para a análise do desempenho fiscal do município de Cruz Alta nos anos de 2000 a 2008. **Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 2, n. 1, p. 28-48, 2014.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. O (des)controle do endividamento de estados e municípios – análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma. **IPEA – Texto Para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 132, p. 1-74, jan. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rcpbls>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

SALGUEIRO, M. A. A.; MELO, C. B.; SILVA, D. S. A dívida pública dos estados brasileiros: um estudo sobre o impacto dos encargos da dívida antes e depois da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. In: CONGRESSO ONLINE – ADMINISTRAÇÃO, 12., 2014. **Anais eletrônicos...** Convibra, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2EGU3ou>>. Acesso em: 20 set. 2018.

SILVA JÚNIOR, A. C.; ANDRADE, C. S.; AGUIAR, H. Análise comportamental do endividamento de municípios baianos entre 2000 a 2013. **RIC – Revista de Iniciação Científica**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 113-134, 2015.

SOUSA, M. E. M. **A dívida pública do estado do Ceará**: análise de choques estruturais no período de 2003 a 2013. 2015. 45 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SOUZA, J. J. Sustentabilidade da dívida dos estados nordestinos pós Lei de Responsabilidade Fiscal (2000-2008). 2012. 29 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SUZART, J. A. S. A hipótese do grau de endividamento e o setor público: uma análise do nível de endividamento dos governos estaduais, **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 73-101, out.-dez. 2013.

O poder geral de cautela no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

The general injunction power in the Court of Accounts of the State of Ceará

Paulo Roberto Frota Alves Filho¹
Simone Coêlho Aguiar²

RESUMO

Os inúmeros casos de corrupção ocorridos no Brasil, atrelados ao histórico de má gestão e malversação dos recursos públicos, demonstram a necessidade de uma atuação mais célere e efetiva dos órgãos de controle, em especial dos Tribunais de Contas. Nesse contexto, o presente estudo ocupa-se da análise da aplicação do poder geral de cautela no âmbito dessa instituição republicana, com ênfase no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Para tanto, estuda-se, primeiramente, a atuação desse órgão de controle externo, traçando-se um panorama constitucional de suas competências, funções e atribuições. Na sequência, aborda-se a compatibilidade do poder geral de cautela com o sistema de controle externo, na visão do Supremo Tribunal Federal (STF), observando-se a possibilidade de utilização de medida cautelar pelas cortes de contas, mesmo não havendo previsão expressa na Constituição Federal (CF). Por fim, analisa-se como ocorre a utilização do poder geral de cautela no âmbito do TCE-CE, como meio de garantir a utilidade de suas deliberações finais e inibir situações potencialmente lesivas ao erário estadual. Como metodologia, utiliza-se estudo explicativo, analítico e puro, desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental.

1 Especialista em Direito e Processo Administrativo na Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduado em direito pela Unichristus (2007). Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: pauloalves85@hotmail.com

2 Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito e Processos Administrativos pela Universidade de Fortaleza (unifor). Consultora Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: aguiar_simone@yahoo.com.br

dencial e legislativa, com o fito de ampliar os conhecimentos acerca da matéria e analisar a adequação do tema ao ordenamento jurídico. Do presente estudo foi possível confirmar a hipótese de que a tutela de urgência está perfeitamente contemplada no conjunto de atribuições implícitas dos Tribunais de Contas, apresentando-se como uma alternativa processual necessária e compatível com o sistema de controle externo. Ademais, a abordagem prática apresentada nesse estudo demonstrou a importância do protagonismo da corte de contas do Estado do Ceará como órgão de controle essencial no combate às atividades ilícitas e à corrupção.

Palavras-Chave: Poder Geral de Cautela. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Controle Externo.

ABSTRACT

The numerous cases of corruption occurred in Brazil, linked to the history of mismanagement and misappropriation of public resources, demonstrate the need for a faster and more effective action from the control bodies, especially the Court of Accounts. In this context, the present study analyzes the application of the general injunction power within this republican institution, with emphasis on the Court of Accounts of the State of Ceará. In order to do so, first, it is studied the performance of this external body control, tracing a constitutional view of its competencies, functions and attributions. In the sequence, it is approached the compatibility of the general injunction power with the external control system, in the perception of the Federal Supreme Court, observing the possibility of using a precautionary measure by the Court of Accounts, even though there is no forecast in the Federal Constitution. Finally, it is analyzed how the general injunction power is used by the Court of Accounts of the State of Ceará, as a mean to guarantee the usefulness of its final deliberations and to inhibit situations potentially harmful to the state treasure. As methodology, it is used an explanatory, analytical and pure study, based on bibliographical, jurisprudential and legislative research, that will be used to broaden the

knowledge about the subject and to analyze the adequacy of the subject legal order. From this paper, it was possible to confirm the hypothesis that immediate injunctions are perfectly contemplated in the set of implicit attributions of the Court of Accounts, presenting itself as a necessary procedural alternative, compatible with the external control system. In addition, the practical approach presented in this study demonstrates the importance of the role played by the Court of Accounts of the State of Ceará as an essential control body in combating illicit activities and corruption.

Keywords: General Injunction Power. Court of Accounts of the State of Ceará. External Control.

Recebido: 24-10-2018

Aprovado: 21-01-2018

1 INTRODUÇÃO

Com a evolução do direito administrativo, resultante das lutas contra as arbitrariedades e abusos de poder, a supremacia do interesse público passou a convergir com os princípios da moralidade e da dignidade da pessoa humana, condicionando os atos do administrador público à busca pelo interesse coletivo.

Sob esse prisma, o Estado Democrático de Direito pressupõe uma atuação célere e efetiva dos órgãos de controle, os quais devem fiscalizar as atividades dos agentes administrativos, notadamente na utilização de recursos públicos, e analisar não só a legalidade de seus atos, mas também a economicidade e a eficiência.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas possuem um importante papel no controle externo da Administração Pública, ao contribuir para a manutenção do Estado Democrático de Direito, além de colaborar com o Poder Judiciário e o Ministério Público no combate à corrupção.

A criação das cortes de contas no Brasil remonta ao final do século XIX com a assinatura do decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, de iniciativa de Rui Barbosa, ministro da Fazenda na época. Sabe-se que um longo caminho foi percorrido até que essa instituição republicana ganhasse *status* constitucional. Todavia, o presente trabalho limita-se a analisar as cortes de contas a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, que, em seus artigos 70 a 75, considerou os Tribunais de Contas como órgãos de controle externo essenciais na estrutura da Administração Pública, definindo suas competências, funções e atribuições.

No entanto, a busca pelo fortalecimento desses órgãos de extração constitucional deve continuar, tendo em vista os crescentes casos de corrupção e malversação dos recursos públicos no país. Desta feita, é fundamental que as instituições de controle atuem com autonomia e imparcialidade, e disponham de instrumentos jurídicos adequados para o exercício pleno de suas competências constitucionais.

O poder geral de cautela no âmbito dos Tribunais de Contas mostra-se como um dos principais instrumentos de controle da gestão pública. No entanto, sua utilização foi objeto de questionamentos no Supremo Tribunal Federal (STF), até ser considerado plenamente possível pela Corte Maior. Dentre as espécies de medidas cautelares, destaca-se a suspensão liminar de licitações como meio de coibir preventivamente atos e procedimentos potencialmente lesivos ao patrimônio público, além de garantir o resultado útil das decisões dos órgãos de controle externo.

Dessa forma, o presente trabalho propõe um estudo da constitucionalidade do exercício do poder geral de cautela pelas cortes de contas, e traça um panorama do entendimento do STF acerca da matéria, até analisar a aplicação desse instituto no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE).

Este trabalho é sistematizado em três tópicos. O primeiro traça um panorama constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil, ao demons-

trar que as cortes de contas se encontram devidamente sedimentadas no ordenamento jurídico pátrio, e apresenta algumas premissas necessárias à compreensão do tema, como suas competências, funções e atribuições constitucionalmente previstas.

A segunda parte aborda o poder geral de cautela no âmbito dos Tribunais de Contas na visão do STF, conforme julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF, e apresenta os fundamentos que levaram a Suprema Corte a permitir a utilização do referido instituto, mesmo sem previsão expressa na Constituição, em conformidade com a doutrina dos poderes implícitos.

O terceiro e último ponto analisa o poder geral de cautela no âmbito do TCE-CE, ao estudar alguns casos concretos em que o referido órgão de controle externo se utilizou de medidas cautelares como forma de garantir a efetividade de suas decisões terminativas e resguardar o erário, e apresenta algumas considerações acerca do posicionamento adotado pela corte sobre a tutela de urgência.

Para verificar as hipóteses da pesquisa, a metodologia utilizada caracterizou-se por ser um estudo explicativo e analítico, desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, mediante explicações embasadas em livros, revistas, artigos e dados oficiais, que analisam direta ou indiretamente o objetivo proposto. Quanto à utilização e à abordagem dos resultados, a pesquisa é pura, com o fito de ampliar os conhecimentos acerca da matéria.

2 PANORAMA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

No Brasil, os Tribunais de Contas tiveram sua primeira previsão constitucional a partir da Carta Magna de 1891, em seu artigo 89 (MELO, 2012). Atualmente, esse importante órgão de controle externo encontra-se

disciplinado no art. 33, § 2º, e nos artigos 70 a 75 e 161, parágrafo único, da CF de 1988, nos quais ganhou maior relevância em razão da ampliação de suas competências fiscalizadoras, ao se firmar como órgão garantidor dos princípios republicanos.

Cuida-se de órgão autônomo, integrante do Poder Legislativo, mas que não exerce função legiferante, pelo menos tipicamente (BRITTO, 2002). Com efeito, os Tribunais de Contas gozam de plena autonomia administrativa e financeira, além de independência técnico-funcional para exercer sua função típica de controle externo da Administração Pública. Assim, não há que se falar em relação de subordinação entre o Tribunal de Contas e o Legislativo, mas de um regime de colaboração entre as funções estatais que agregue ao sistema de freios e contrapesos (SILVA, 2015).

Acerca da autonomia dos Tribunais de Contas em relação ao Legislativo, destaca-se o trecho do voto do ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF, no qual afirma não ser o Tribunal de Contas um mero órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo:

Quando a Constituição diz caber ao Tribunal de Contas da União auxiliar ao Congresso Nacional, no exercício da função de controle externo, não está dizendo ser ele mero órgão auxiliar, mas sim que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, não se fará senão com o auxílio do TCU, prestigiando a participação desse Tribunal, verdadeiramente tida pela Constituição como inafastável e imprescindível, sem daí se deduzir um vínculo de subalternidade hierárquica. Também não é correto, *data venia*, afirmar que o tribunal de contas, enquanto órgão meramente técnico apenas emite parecer. Ora, entre tantas competências importantes a ele adjudicadas pela Constituição, a referência a parecer comparece apenas em uma oportunidade: quando da prestação anual de contas do Presidente da República. No mais, o TCU decide, e não mereceria o nome de Tribunal se não fosse para receber competências decisórias. (BRASIL, 2003, p. 500)

Nessa esteira de raciocínio, consideram-se a autonomia e a indepen-

dência como eixos essenciais para o exercício do controle externo, razão pela qual a CF de 1988 garantiu aos agentes de controle independência funcional para realizar as devidas análises, e não se sujeitar, portanto, a qualquer outro órgão no que diz respeito ao seu juízo técnico (SILVA, 2015).

Além da autonomia administrativa, destaca-se a autonomia financeira das cortes de contas como condição essencial para o exercício de seu mister constitucional. Muito embora o art. 168 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) não elenque expressamente a obrigatoriedade do repasse duodecimal do Executivo aos Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, no Recurso Especial nº 178.904-AC, de relatoria da ministra Nancy Andrighi (BRASIL, 2000), já atestou ser direito público subjetivo das cortes de contas a defesa de seu direito-função ao controle de contas públicas eventualmente profanadas por ato coator de sustação de percentual considerável dos recursos referentes aos duodécimos da dotação orçamentária. No mesmo sentido, o ministro Celso de Mello entende que:

A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica daquelas instituições. (BRASIL, 1995, p. 208)

Ademais, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também faz referência aos percentuais que devem ser repassados aos Tribunais de Contas, de acordo com os critérios fixados pela própria lei. A LRF estabelece, ainda, que a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas podem gastar, juntos, 3% da receita corrente líquida do Estado com despesas com pessoal.

Ainda acerca da autonomia dos Tribunais de Contas, Simone Coelho Aguiar (2012, p. 61) demonstra com clareza a ausência de subordina-

ção entre os Tribunais de Contas e os Poderes da República:

Acredita-se que, pelo próprio princípio da separação de poderes, os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais autônomos e independentes, que exercem funções de estado de importância equivalente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sem olvidar as ministeriais do *Parquet*, não estando a estes subordinados, mas se encontrando em verdadeira relação de coordenação perante os mesmos.

Pode-se dizer que a competência nuclear das cortes de contas é operar o controle externo das áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, conforme preceitua o art. 70 da CF de 1988. Considera-se, portanto, o controle externo da Administração Pública como atividade precípua dos Tribunais de Contas.

Conforme Jorge Ulysses Jacoby (apud FERNANDES, 2005, p. 99), o sistema de controle externo pode ser conceituado como o “conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades, e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando à fiscalização, verificação e correção de atos”.

Cabe, neste momento, destacar as competências, atribuições e poderes explícitos do Tribunal de Contas da União contidos no art. 71, incisos I ao XI, da CF de 1988. Tais funções são apresentadas brevemente, com o fito de demonstrar a ampla atuação desse órgão de inegável relevância para o regime republicano. Ressalte-se, ainda, que tais competências se aplicam, no que couber, à organização dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios, nos termos do art. 75 da CF de 1988 (BRASIL, 1988)³, em conformidade com o princípio da simetria.

A primeira competência desse órgão de controle é apreciar as contas

³ “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

apresentadas pelo chefe do Executivo, mediante parecer prévio, não vinculante e eminentemente técnico, que irá subsidiar o julgamento das contas pelo Legislativo (art. 71, inciso I, CF de 1988). Ressalte-se que, na esfera municipal, o parecer prévio emitido pelo órgão competente só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, o que não ocorre nas contas do Estado e da União, em que a maioria absoluta é suficiente para desconstituir o referido parecer. De qualquer forma, embora opinativa, tal atribuição não deixa de ter relevância no sistema de controle da Administração Pública.

Já o inciso II trata da competência de julgar as contas de todo ordenador de despesas que gerenciar dinheiro, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Aqui, diferentemente do inciso I, não cabe à corte de contas apenas emitir parecer prévio para auxiliar o julgamento posterior do Legislativo, mas exercer verdadeira jurisdição administrativa quando do julgamento das contas dos gestores ou qualquer destinatário público ou privado que administre, receba, gaste ou guarde dinheiro público (MASCARENHAS, 2011).

Além disso, cabe a essa instituição republicana apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões na Administração Pública, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão (art. 71, inciso III).

Muito embora os três primeiros incisos do art. 71 demonstrem atuações predominantemente posteriores aos gastos públicos, e possam ter natureza corretiva e, eventualmente, sancionadora, o inciso IV prevê a possibilidade das cortes de contas exercerem, também, o controle prévio, por iniciativa própria, através da realização de inspeções e auditorias *in loco* de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial do órgão ou entidade fiscalizada. Observa-se, portanto, que o referido controle tem natureza preventiva, de modo que o Tribunal de Contas pode, ao constatar

alguma irregularidade nas inspeções, orientar os agentes públicos fiscalizados no sentido de evitar o cometimento de falhas e até assinalar prazo para que o responsável tome as providências cabíveis para cessar o ato irregular, com o objetivo de sanar vícios antes mesmo da concretização dos atos administrativos.

Por sua vez, a competência prevista no inciso V poderia perfeitamente ser abarcada pelas situações descritas no inciso II; no entanto, preferiu-se destacar que as cortes de contas possuem competência para fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.

O inciso VI enfatiza que estão sujeitos à fiscalização perante o Tribunal de Contas os repasses financeiros realizados entre os entes da federação mediante convênio, acordo ou instrumento congêneres. Essa fiscalização tem como objetivo verificar se os recursos recebidos por meio de acordos administrativos estão sendo devidamente aplicados e destinados ao objeto definido, de forma a sujeitar o gestor do convênio à prestação de contas.

Já o inciso VII acrescenta como função das cortes de contas a prestação de informações solicitadas pelo Poder Legislativo sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como acerca dos resultados de auditorias e inspeções realizadas. Não obstante seja um órgão que goza de plena autonomia, aqui o Tribunal de Contas exerce papel de auxiliar do Legislativo. Verifica-se, portanto, um regime de colaboração entre as instituições com o fito de fomentar o sistema de controle.

Ao adentrar nas competências que asseguram a eficácia das decisões das cortes de contas, destaca-se o inciso VIII que concede aos Tribunais de Contas o poder de aplicar aos responsáveis por despesas ilegais ou irregularidades nas contas as sanções previstas em lei orgânica que regulamenta a corte, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Observa-se que tal atribuição ocorre notadamente nas situações

previstas no inciso II, quando a corte de contas exerce função jurisdicional administrativa. Ressalte-se, ainda, que o art. 71, § 3º, assegura que as decisões do Tribunal que imputarem débito ou multa terão eficácia de título executivo, o que fortalece ainda mais esse órgão de controle.

Destacam-se agora duas importantes competências explícitas extraídas da Constituição que, juntamente com as demais, autorizam pela exegese da ordem constitucional que o Tribunal de Contas apresente pronunciamento cautelar. Trata-se da possibilidade da Corte de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade fiscalizada adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se constatada ilegalidade (art. 71, inciso IX), e caso não seja atendido o prazo, poderá o referido órgão sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo (art. 71, inciso X).

Observa-se que os comandos constitucionais mencionados imputam às cortes de contas função de determinar a correção de ilegalidades, bem como de sustar a execução de atos atentatórios aos ditames legais. Assim, com maior razão, ainda que de forma implícita, pode a corte de contas conceder provimento cautelar. Em caso contrário, estar-se-ia cerceando a eficácia e a utilidade dessas duas competências constitucionalmente atribuídas (SILVA JÚNIOR, 2008). O assunto é abordado detidamente nos próximos tópicos.

Já o inciso XI preceitua que cabe às cortes de contas representar ao poder competente as ilegalidades ou abusos apurados. Tal função demonstra a importância desse órgão de controle externo no combate à corrupção, ao colaborar com o Poder Judiciário e com o Ministério Público.

Por fim, o § 2º do art. 74 da CF de 1988 estabelece que: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988), a quem compete decidir sobre tais denúncias.

Não obstante as várias funções constitucionalmente previstas, a Emenda Constitucional nº 19/1998, de 4 de junho de 1998, que tratou da reforma administrativa do Estado, ampliou mais ainda o campo de fiscalização das cortes de contas com a alteração do parágrafo único do art. 70 da CF de 1988 (BRASIL, 1988)⁴, ao colocar os órgãos de controle como verdadeiros guardiões dos direitos fundamentais no exercício do controle social.

Assim, diante das diversas atribuições supracitadas, bem como da amplitude e relevância das áreas e objetos fiscalizados, considera-se o Tribunal de Contas como órgão essencial de combate às atividades ilícitas, à corrupção e à má aplicação dos recursos públicos, ao exercer papel relevante na manutenção do Estado Democrático de Direito.

3 A COMPATIBILIDADE DO PODER GERAL DE CAUTELA COM O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO, NA VISÃO DO STF

A lentidão das deliberações finais nos processos administrativos representa um dos principais problemas enfrentados pelas cortes de contas no exercício do controle externo. Os efeitos negativos que o tempo exerce sobre a fiscalização dos recursos públicos comprometem, inclusive, a eficácia e a efetividade das ações dos tribunais. Nesse contexto, a sociedade clama por celeridade e eficiência no combate à corrupção, ao exigir uma postura proativa das instituições de controle na busca por medidas que possibilitem uma duração razoável dos processos.

Assim, as medidas cautelares apresentam-se como uma possível alternativa para minimizar a demora natural dos processos de contas, tendo em vista que tal instrumento processual possibilita a interrupção de situações potencialmente lesivas ao erário e ao interesse público, desde que de-

4 “Art. 70 [...] Parágrafo único. Prestará contas 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, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

vidamente justificada por dois requisitos essenciais e cumulativos, quais sejam: a verossimilhança ou plausibilidade jurídica das alegações (*fumus boni iuris*), e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação à sociedade e ao interesse público (*periculum in mora*) (CARVALHO, 2012). Ainda sobre a utilização do provimento de urgência, ressalte-se que os órgãos do Estado devem cumprir com a obrigação constitucional de fundamentar suas decisões, de modo a evitar, assim, arbitrariedades incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Ocorre que o exercício do poder geral de cautela pelas cortes de contas foi questionado no Supremo Tribunal Federal, conforme julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF (BRASIL, 2003), de relatoria da ministra Ellen Gracie, que, em seu voto, acompanhou integralmente o parecer da Subprocuradora-Geral da República, Dra. Sandra Cureau, por entender que o inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, ao outorgar aos Tribunais de Contas a possibilidade de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, atribuiu, também, legitimidade para expedir medidas cautelares a fim de garantir a efetividade de suas decisões. Para melhor compreensão da matéria, segue o trecho do parecer do Ministério Público Federal:

Fica claro, pois, que cabe à Corte de Contas o exame de editais de licitação publicados, o que se concilia com sua competência de ‘assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade’ (CF, art. 71, IX).

Por outro lado, se as Cortes de Contas têm legitimidade para determinar que os órgãos ou entidades da Administração interessada adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com maior propriedade, possuem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, como a ora impugnada, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como a garantir a efetividade de suas decisões. (BRASIL, 2003, p. 495)

Contraopondo-se ao voto da relatora, o ministro Carlos Ayres Britto apresentou voto divergente ao entender que o rol de competências relacionadas no art. 71 da Lei Maior apresenta-se em números fechados (*numerus clausus*), de maneira a não caber, portanto, interpretação extensiva das hipóteses previstas no referido dispositivo. Ainda na divergência, ao fazer uma interpretação literal do inciso X do art. 71 da CF de 1988, Ayres Britto defendeu que a competência de sustar a execução de atos administrativos está condicionada ao não atendimento de determinação do Tribunal (BRASIL, 2003).

No entanto, muito embora não exista previsão expressa na CF de 1988 acerca da possibilidade das cortes de contas utilizarem provimentos cautelares no exercício de suas funções institucionais, a Suprema Corte, por maioria de votos, entendeu que o poder cautelar geral compõe o rol de competências implícitas dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, destaca-se o voto do ministro Celso de Mello que, dentre os fundamentos utilizados para a construção da tese que culminou no reconhecimento da possibilidade de os Tribunais de Contas concederem provimentos cautelares, recorreu à Doutrina dos Poderes Implícitos consolidada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no caso *McCulloch versus Maryland* (BONAVIDES, 2010). À luz dessa teoria, Celso de Mello entendeu que:

[...] o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade à deliberações finais, permitindo, assim, que

se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

[...]

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.

[...]

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e instituições estatais. (BRASIL, 2003, p. 511-517)

Ademais, parece temerário condicionar o exercício da competência contida no inciso X do art. 71 da CF de 1988, de sustar a execução dos atos impugnados, ao não atendimento de determinação do Tribunal de Contas, tendo em vista que tal medida poderá consumir tempo e resultar em danos irreparáveis ao erário, além de representar um risco à eficácia de eventual decisão futura. Nessa linha de raciocínio, destaca-se o voto do ministro Sepúlveda Pertence:

[...] nenhum poder decisório constitucional é dado para tornar-se ineficaz: e, por isso, tenho como implícito, na norma que outorga o poder de decidir, o poder cautelar necessário a garantir a eficácia da eventual decisão futura.

O inciso IX do art. 71 da Constituição, das competências mais abrangentes que se outorgaram ao Tribunal de Contas em 1988 – ‘assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se

verificada a ilegalidade' –, pressupõe um julgamento, que nem sempre se poderá fazer de imediato. Pode consumir tempo. E as circunstâncias exigirão uma sustação cautelar para não cair no vazio a determinação posterior. (BRASIL, 2003, p. 522)

No mesmo sentido, o STF, no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.547-7/DF (BRASIL, 2007), sob a relatoria do ministro Celso de Mello, ratificou a possibilidade de utilização do poder geral de cautela pelos Tribunais de Contas como instrumento adequado à garantia de suas deliberações finais:

[...] assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações lesivas, atual ou iminente, ao erário. (BRASIL, 2007)

Ainda no julgamento do MS nº 26.547-7/DF, questionou-se se a concessão de medidas cautelares pelas cortes de contas estaria condicionada à oitiva prévia das partes envolvidas. No entanto, a Suprema Corte entendeu que:

[...] se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares 'inaldita altera pars', sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitu-

cional do contraditório.

É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público.

Não se pode negar que os provimentos de natureza cautelar – em especial aqueles qualificados pela nota de urgência – acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União.

[...]

Daí a possibilidade, ainda que excepcional, de concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação dos Tribunais de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade, atual ou iminente, ao interesse público. (BRASIL, 2007, p. 844-845)

Na realidade, em determinadas situações, a concessão de medida cautelar sem ouvir a parte impugnada (*inaldita altera pars*) revela-se como necessária para que o objetivo do provimento de urgência não se perca com a demora natural que os procedimentos e diligências exigem.

Diante, pois, de consolidada jurisprudência da Suprema Corte (MS 24.510/DF, MS 26.547/DF, SS 3.789/MA, SS 4.878/RN, SS 5.182/MA e SS 5.149/CE), acredita-se que o Constituinte Originário, ao atribuir diversas competências para as cortes de contas, também legitimou, ainda que implicitamente, os meios necessários ao pleno exercício de suas funções institucionais. Para tanto, considera-se o poder de cautela como uma alternativa processual necessária e compatível com o sistema de controle externo, ao possibilitar, inclusive, que as cortes de contas exerçam o seu dever constitucional de forma plena e autônoma.

Pode-se afirmar, ainda, que a adoção de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas prescinde de previsão infraconstitucional, tendo em

vista que o exercício do poder geral de cautela é corolário das competências relacionadas no art. 71 da CF de 1988. Tal assertiva aplica-se aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, em razão do princípio da simetria constitucional (art. 75 da CF de 1988). Nesse sentido, o extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE) já fazia uso das tutelas cautelares mesmo sem qualquer previsão em sua legislação, conforme processo nº 2011.FOR.TCE.04905/11 (CEARÁ, 2011).

Com efeito, mostra-se necessário verificar se a tutela de urgência vem sendo utilizada pelas cortes de contas como instrumento para garantir a efetividade das ações de controle e/ou para prevenir a ocorrência de lesão ao erário, problemática objeto do tópico seguinte.

4 O PODER GERAL DE CAUTELA NO ÂMBITO DO TCE-CE

Assegurada a competência dos Tribunais de Contas para conceder tutela de medida cautelar, passa-se à análise dos requisitos que autorizam tal medida. Em razão do seu caráter sumário, é inegável que as medidas cautelares só devem ser concedidas em circunstâncias urgentes, o que não exime o órgão do Estado de fundamentar as suas deliberações, de modo a evitar, assim, condutas arbitrárias e atentatórias ao Estado Democrático de Direito.

Além disso, o novo Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos administrativos, em seu art. 300 (BRASIL, 2015), condiciona a concessão de tutela de urgência à existência de elementos que evidenciem a probabilidade ou verossimilhança do direito (*fumus boni juris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). Assim, sem que concorram cumulativamente esses dois requisitos necessários e essenciais, não há como as cortes de contas editarem medidas cautelares.

Ao se considerar, portanto, a relevância do controle preventivo, o

Regimento Interno do Tribunal de Contas da União reservou o Título VIII do Capítulo III para regulamentar a concessão de provimento cautelar, notadamente em seu art. 276, *in verbis*:

O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992. (BRASIL, 2011, p. 67)

Da mesma forma, o Regimento Interno e a Lei Orgânica do TCE-CE preveem a utilização da referida tutela de urgência, conforme os arts. 16 (CEARÁ, 2007)⁵ e 21-A, § 1º (CEARÁ, 1995)⁶, respectivamente.

Ressalte-se, ainda, que, embora o *caput* do art. 21-A da Lei Orgânica do TCE condicione a concessão de medidas cautelares à “prévia oitiva da autoridade”, a Corte de Contas do Estado do Ceará afasta tal previsão, com arrimo na Súmula nº 347 do STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” (BRASIL, 1964), aplicando-se apenas o disposto no art. 4º, inciso I, alínea “f”, e no art. 16 do Regimento Interno do TCE-CE.

5 “Art. 16 – Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar as medidas cautelares previstas neste Regimento, com ou sem a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado”.

6 “Art. 21-A – Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado. § 1º – A medida cautelar, devidamente fundamentada, será submetida ao Plenário na primeira sessão que se seguir ao decurso do prazo para oitiva, com ou sem manifestação da autoridade, salvo nas hipóteses de concessão de prorrogação ou novo prazo, sendo necessário, para sua ratificação, aprovação pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, vedada as medidas que esgotem, no todo ou em parte, o objeto do processo ou que sejam irreversíveis”.

Feitas as observações acerca dos requisitos e previsões legais das medidas cautelares, adentra-se na casuística do TCE-CE, com o fim de analisar como se dá a utilização do poder geral de cautela no âmbito do TCE, como meio de garantir a utilidade de suas deliberações finais e inibir situações potencialmente lesivas ao erário estadual.

Observa-se, primeiramente, a crescente atuação da Corte de Contas do Estado do Ceará no exercício do controle preventivo por meio da edição de medidas cautelares, conforme os últimos relatórios de atividades disponibilizados no site do TCE, sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 1: Medidas cautelares acatadas pelo Pleno

EXERCÍCIO	2015	2016	2017	2018 (até o 3º trimestre)
QUANTIDADE	3	10	16	79

Fonte: Elaborado pelos autores com dados colhidos nos relatórios anuais de atividades do TCE-CE dos anos de 2015, 2016, 2017 e 1º, 2º e 3º trimestres de 2018.

Na maioria dos casos, as medidas de urgência resultam de denúncias e/ou representações protocoladas nas cortes de contas, não obstante possam ser proferidas de ofício pelo Tribunal, conforme previsão nos arts. 21-A e 16, ambos do RITCE. Assim, uma vez ciente das ilegalidades nos procedimentos administrativos, poderá o Tribunal paralisar os atos impugnados antes mesmo da decisão final, como forma de evitar prejuízo ao patrimônio público, bem como a consumação de conduta atentatória aos interesses da sociedade.

Desta feita, com o fito de demonstrar o perfil de atuação preventiva do TCE, a presente pesquisa cingiu-se de 3 (três) casos concretos escolhidos com base nos benefícios alcançados através da tutela de urgência, bem como nos resultados obtidos a partir da atuação desta Corte de Contas.

O caso 1 (um) versa sobre supostas irregularidades no Edital de

Tomada de Preços nº 20130033 (CEARÁ, 2013), lançado em 2013 pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), visando à contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de conservação e manutenção das estações elevatórias e de tratamento de esgoto, com valor total estimado de R\$ 1.419.036,89.

Dentre as irregularidades trazidas na Representação que originou o Processo nº 02007/2014-3 (TRIBUNAL..., 2014) destacam-se as diversas exigências contidas no edital que feririam a competitividade do certame, haja vista que somente três empresas acudiram à licitação, sendo que uma delas restou inabilitada. Evidenciou-se, ainda, que tais exigências poderiam resultar em possível direcionamento na escolha do licitante vencedor.

Sob este panorama, a tutela de urgência foi concedida pelo relator do feito, conselheiro Rholden Botelho de Queiroz, sem a prévia oitiva da parte contrária, por meio de despacho singular, no sentido de obstar a celebração do contrato decorrente da licitação em exame ou, caso já tivesse sido firmado, suspender os repasses a ele relativos, até decisão final do Tribunal. Após a homologação pelo Pleno do TCE, o próprio jurisdicionado, ao reconhecer as inúmeras irregularidades contidas no edital, revogou a licitação, o que resultou no arquivamento do presente processo por perda do objeto.

Observa-se, portanto, que a atuação preventiva do TCE-CE evitou a consumação de um certame irregular e, conseqüentemente, a celebração de contrato atentatório aos princípios da impessoalidade, competitividade e economicidade, tendo em vista que as exigências restritivas contidas no edital impossibilitaram a obtenção da proposta mais vantajosa, de maneira a configurar, inclusive, possível direcionamento na escolha do licitante vencedor. Desta feita, é fácil perceber os benefícios alcançados pela atuação preventiva do TCE-CE, haja vista que o erário estadual foi resguardado, bem como que a supremacia do interesse público e a isonomia foram preservadas.

Já o caso 2 (dois) trata do Processo nº 14198/2014-8 (PLENO..., 2015), originado de Representação formulada pelo Ministério Público Es-

pecial perante o TCE-CE, na qual aponta possíveis irregularidades ocorridas no Edital de Concurso Público nº 01/2014 – DER, para o provimento de cargos efetivos e formação de cadastro de reserva do Departamento Estadual de Rodovias (DER). Dentre as irregularidades apontadas pelo Ministério Público, destacam-se: a) o direcionamento de vagas; b) a desproporcionalidade na pontuação dos itens que compõem os títulos; c) a atribuição de pontuação elevada à experiência profissional; e d) ausência de avaliação por meio de prova subjetiva.

Com o fito de evitar a consumação de concurso público irregular, o relator do feito, conselheiro Alexandre Figueiredo, concedeu monocraticamente medida cautelar, *inaudita altera pars*, suspendendo o certame, até que fossem corrigidas as irregularidades apontadas no referido edital, de modo a atender o que estabelecem a Constituição Federal e os Tribunais Superiores.

Devidamente notificadas para se manifestar sobre a matéria, as autoridades responsáveis retificaram todos os pontos questionados da Representação. Assim, o Pleno Tribunal determinou a revogação da medida cautelar anteriormente concedida, visto que a finalidade já tinha sido alcançada, e, por consequência, autorizou ao DER e a SEPLAG a darem continuidade ao aludido concurso público, com posterior arquivamento dos autos.

Observa-se que o edital do concurso público apresentava irregularidades graves e atentatórias ao princípio da impessoalidade, bem como ao interesse público. Assim, percebe-se com clareza que a expedição da medida cautelar pelo TCE-CE foi de fundamental importância para evitar a consumação de situação irregular de difícil reparação. Ademais, após a concessão da tutela de urgência, as autoridades competentes regularizaram imediatamente os vícios contidos no edital, o que demonstra a eficácia da atuação célere do Tribunal, que tornou possível evitar maiores transtornos e gerar economia processual.

Por fim, o caso 3 (três) trata do Processo nº 03598/2016-5 (CAUTELAR..., 2016), oriundo de Representação formulada pelo órgão técni-

co do TCE-CE, que aponta suposta ilegalidade na escolha da modalidade de licitação para legitimar a contratação de obras de engenharia (instalação de 1.250 poços profundos), no valor total de R\$ 62.086.250,00, pela Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA). A unidade técnica certificou que o Pregão Eletrônico nº 20160004/SOHIDRA, com Ata de Registro de Preços, não se revertia de forma regular, por falta de amparo legal para contratação de obras de engenharia.

Respaldo pelo órgão instrutivo do Tribunal e pelo Ministério Público Especial, o relator do feito, conselheiro Valdomiro Távora, concedeu medida cautelar, sem a oitiva da parte interessada, por meio de despacho singular devidamente homologado pelo Pleno do TCE-CE, que, por unanimidade, determinou ao Superintendente da SOHIDRA que promovesse a anulação do referido certame. Em seguida, após ser notificada do teor da decisão supracitada, a autoridade do órgão executor providenciou a anulação da licitação realizada na modalidade indevida, conforme publicação do termo de anulação no Diário Oficial do Estado do Ceará (DOECE).

Assim, observa-se que a atuação preventiva do TCE-CE impediu a execução de obras de engenharia de vultoso valor não amparadas pela modalidade licitatória selecionada, podendo acarretar precedente temerário para o uso dos recursos públicos, pois resultaria em contratação não autorizada pela jurisprudência e pela legislação pertinente.

Analisando os 3 (três) casos acima, tem-se um vislumbre de como se dá a utilização do poder geral de cautela no âmbito do TCE-CE, como meio de garantir a utilidade de suas deliberações finais e inibir situações potencialmente lesivas ao erário estadual. A casuística demonstra portanto que a atuação do TCE-CE, por meio de medidas cautelares, resultou no alcance de maior eficiência e eficácia das deliberações desta Corte de Contas, haja vista que evitou a realização de atos e procedimentos administrativos ilegais antes mesmo que se concretizassem, de modo a assegurar, inclusive, o resultado útil do processo administrativo de controle.

5 CONCLUSÃO

O tema proposto investigou os seguintes pontos: o panorama constitucional das competências, funções e atribuições dos Tribunais de Contas; a compatibilidade do poder geral de cautela com o sistema de controle externo, na visão do STF; e o exercício do poder geral de cautela no âmbito do TCE-CE, por meio da análise de casos concretos.

O estudo iniciou-se com base no exame das diversas atribuições conferidas constitucionalmente aos Tribunais de Contas, além da análise da amplitude e relevância dos objetos fiscalizados por este órgão republicano. Ainda no primeiro tópico, verificou-se o controle externo das áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública como competência nuclear das cortes de contas, bem como a importância desse órgão de controle na manutenção do Estado Democrático de Direito.

O segundo tópico abordou a compatibilidade do poder geral de cautela com o sistema de controle externo na visão do STF, de forma a confirmar a hipótese de que a tutela de urgência é um instrumento perfeitamente contemplado no conjunto de atribuições implícitas dos Tribunais de Contas, ao se apresentar como uma alternativa processual necessária e compatível com o sistema de controle externo, conforme amplo reconhecimento pelo STF.

Já no último tópico analisou-se a casuística do TCE-CE no exercício do poder geral de cautela, para comprovar que sua crescente atuação preventiva promove diversos benefícios, dentre eles: a garantia da utilidade de suas deliberações finais; a interrupção de situações potencialmente lesivas ao erário estadual; economia processual; atendimento ao interesse público; diminuição dos gastos públicos; garantia da efetividade das ações de controle; prevenção de lesão ao erário ou violação de direito alheio etc.

Do presente estudo foi possível constatar a importância das medi-

das cautelares como meio de coibir atos e procedimentos potencialmente lesivos ao erário e ao interesse público, ao se apresentar como instrumento indispensável na processualística das cortes de contas. Ademais, os resultados obtidos da análise dos casos concretos demonstram o protagonismo autônomo do TCE-CE, além de sua crescente atuação no exercício do controle preventivo, de modo a se consolidar, portanto, como um órgão essencial de combate às atividades ilícitas e à corrupção.

Desta feita, a busca pelo fortalecimento dos Tribunais de Contas deve continuar, tendo em vista os crescentes casos de malversação dos recursos públicos no país. Para tanto, é fundamental que as instituições de controle atuem com autonomia e imparcialidade, e disponham de instrumentos processuais e jurídicos adequados para o exercício pleno de suas competências constitucionais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. C. **O controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. Relator: Min. Pedro Chaves, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <https://bit.ly/2CAo8m6>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.291-AgR-QO**. Recorrente: Associação dos Magistrados do Rio de Ja-

neiro – AMARJ. Recorrido: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Celso de Mello, 27 de outubro de 1995. Disponível em: <https://bit.ly/2FOLA2o>. Acesso em: 20 janeiro 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.510-7**. Recorrente: Nascimento Curi Advogados Associados. Recorrido: Tribunal de Contas da União. Relatora: Min. Ellen Gracie, 19 de novembro de 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2HqboEe>. Acesso em: 7 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.547-7**. Recorrente: Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA. Recorrido: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Celso de Mello, 6 de junho de 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2W9QNHu>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 178.904-AC**. Recorrente: Estado do Acre. Recorrido: Tribunal de Contas do Estado do Acre. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 3 de abril de 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2MICDyz>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://bit.ly/2sMUxT>. Acesso em: 9 mar. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifi-

ca o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República [1998]. Disponível em: <https://bit.ly/2e8p1GE>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: <https://bit.ly/1qcrOii>. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <https://bit.ly/1VojI3i>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, ano 1, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2P4RXUn>. Acesso em: 7 maio 2018.

CARVALHO, R. C. P. A cautelaridade nos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2CASlBr>. Acesso em: 7 maio 2018.

CAUTELAR suspende procedimento licitatório referente à construção de poços tubulares pela Sohidra. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano 79, 17 de maio de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2RHwbry>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CEARÁ. Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa, [1995]. Disponível em: <https://>

bit.ly/2eEzNbF. Acesso em: 20 jan. 2019.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **Tomada de Preços nº 20130033, de 5 de dezembro de 2013**. Licitação do tipo menor preço para contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de conservação e manutenção das estações elevatórias e de tratamento de esgoto... Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2FOLmIA>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado Ceará. **Resolução nº 835, de 3 de abril de 2007**. Regimento Interno. Fortaleza: Tribunal de Contas do Ceará, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2CyX72E> Acesso em: 9 mar. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório anual de atividades de 2015**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2vsuwM7>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório anual de atividades de 2016**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2H4PS3o>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório anual de atividades de 2017**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2H7o1U4>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Ceará. **Relatório anual de atividades de 2018 (1º trimestre)**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2FFqwMo>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório anual de atividades de 2018 (2º trimestre)**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2CzaqQs>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório anual de atividades de 2018 (3º trimestre)**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2RX8QSm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Tomada de Contas Especial. **Processo nº 2011. FOR.TCE.04905/11**. Tomada de Contas Especial. Fortaleza, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2Mp8zSG>. Acesso em: 20 jun. 2018.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MASCARENHAS, M. **Tribunal de Contas e o Poder Judiciário: o sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre os atos dos tribunais de contas**. São Paulo: Conceito, 2011.

MELO, V. V. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 15, n. 98, mar. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2sB7Ogo>. Acesso em: 7 maio 2018.

PLENO da Corte homologa medida cautelar que suspende concurso do DER. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano 79, 20 de janeiro

de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2CyOR2D>. Acesso em: 21 jan. 2019.

SILVA, A. G. X. **Tribunal de contas e inelegibilidade** – limites da jurisdição eleitoral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SILVA JÚNIOR, Bernardo Alves da. O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, set./dez. 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2UopeZt>. Acesso em: 07 jun. 2018.

TRIBUNAL determina suspensão de processo licitatório da Cagece. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano 79, 11 de março de 2014. Disponível em <https://bit.ly/2HqzZsN>. Acesso em: 15 jun. 2018.

O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais

The planning of public contracts and contractual changes

Nayanne Brandão Galvão¹

RESUMO

O planejamento das contratações públicas é instrumento necessário para alcançar a eficiência tão pretendida no atendimento das necessidades administrativas, uma vez que identifica qual objeto urge contratar, bem como as definições precisas e razoáveis desse objeto. O planejamento traduz-se como um dever jurídico dos gestores públicos, pois, só por meio desse procedimento estão realmente capacitados a realizar contratações públicas que atendam efetivamente ao interesse público no melhor custo-benefício. No entanto, através de pesquisa bibliográfica e documental, percebe-se a ausência do planejamento, o que conduz a contratações públicas defeituosas, com sucessivas alterações contratuais lesivas ao erário..

Palavras-Chave: Planejamento. Contratações Públicas. Eficiência. Alterações Contratuais.

ABSTRACT

Public contract planning is a necessary tool to achieve the desired efficiency in meeting administrative needs. The reason for that is because it effectively identifies which object is to be contracted, as well as the precise and reasonable definitions of that object. This planning translates as a

¹ Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Mestranda no Centro Universitário Christus – UNIChristus. Especialização em curso de Licitações e Contratos Administrativos no Centro Universitário 7 de Setembro – UNI7. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Tecnológica de Palmas. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza – Unifor. E-mail: nayannebg@gmail.com

legal duty of public administrators, since only through this procedure are they able to carry out public contracting that effectively meets the public interest in the best cost-benefit ratio. However, planning as a subject in bibliographical and documentary research has been shown to be scarce. This leads to faulty public contracting with successive contractual changes that can damage the treasury.

Keywords: Planning. Public Contracts. Efficiency. Contractual Changes.

Recebido: 11-07-2018

Aprovado: 08-08-2018

1 INTRODUÇÃO

Atualmente presencia-se um cenário político e social em que, de um lado, os reclamos da sociedade exigem a atuação do Estado na prestação de serviços públicos mais efetivos e, de outro lado, torna-se mais evidente a escassez orçamentária, sobretudo em razão dos constantes e crescentes desvios do dinheiro público, assim como da realização de despesas antieconômicas.

Em virtude disso, um dos princípios constitucionais que mais precisam ser, nesse momento, concretizados é o da eficiência, o qual está consagrado no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Segundo o mencionado princípio, a Administração deve buscar meios para prestar um serviço público de qualidade com o menor gasto possível e, para tanto, deve atuar no sentido de evitar desperdícios.

Um dos mecanismos essenciais para que a Administração consiga alcançar essa eficiência é o planejamento das contratações públicas, tendo em vista que, através dele, é possível otimizar tempo e recursos públicos.

No entanto, o que se percebe é a falta de empenho dos gestores para que o planejamento seja considerado etapa prévia e essencial às contrata-

ções públicas, principalmente porque costumam conduzir as contratações sob o enfoque da urgência.

Por essa razão, o presente artigo abordará a relevância do planejamento como fase imprescindível para as contratações públicas e os erros de impacto no planejamento como a incorreta identificação da necessidade administrativa, a qual ocasiona equívoco na definição do objeto contratual e nos seus respectivos quantitativos.

Será explanado, ainda, que a ausência ou a falha do planejamento é uma das principais responsáveis pelas alterações contratuais indevidas que geram danos ao erário.

2 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

De acordo com o entendimento da doutrina administrativista moderna (MENDES, 2012), o processo de contratação pública é subdividido em três fases, quais sejam: a fase interna, na qual se realiza o planejamento, a fase externa, em que se inicia com a publicidade da necessidade administrativa e finda com a escolha do vencedor e, por fim, a fase contratual, a qual tem por início a assinatura do instrumento contratual e por término a entrega do objeto.

No tocante à fase interna, faz-se necessário esclarecer, de imediato, que o planejamento da contratação pública não é sinônimo de planejamento da licitação. Como é de conhecimento, a licitação é um procedimento administrativo pelo qual a contratação pública pode se efetivar, no entanto, há outras formas legais de contratação pela Administração, como é o caso das contratações diretas amparadas nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Assim sendo, planejar uma contratação pública é uma ação mais am-

pla do que planejar uma licitação, até mesmo porque é na fase de planejamento que o gestor verifica se a contratação pública deverá ser realizada por intermédio da licitação ou se poderá ser processada por contratação direta.

Sobre os termos gerais do planejamento, é cabível elucidar, ainda, que essa fase, em sua essência, é a mesma para todas as modalidades de licitação, sejam as disciplinadas na Lei nº 8.666/93, seja para o pregão regido pela Lei nº 10.520/02. Relativamente a essa afirmação, precisa é a explicação de Renato Geraldo Mendes (2016, p. 36):

Na verdade, não planejamos uma concorrência ou um pregão, mas uma contratação. Basicamente, o fato de adotar concorrência ou pregão não altera as etapas e os principais atos relativos ao planejamento. A escolha da modalidade altera a forma de condução da fase externa, mas não do planejamento. Claro que a escolha da modalidade, que é uma decisão que deve ser adotada por ocasião do planejamento, enseja algumas providências e decisões peculiares, mas isso não modifica a estrutura das diversas etapas que integram a fase de planejamento.

Ultrapassado esses aspectos, defende Mendes (2012) que a fase de planejamento é a mais importante da contratação pública, considerando que aquilo que é decidido no planejamento influi diretamente nas etapas posteriores e, principalmente, no fim almejado pela contratação, consoante será demonstrado adiante.

Na mesma linha de posicionamento, manifesta-se Marçal Justen Filho (2015, p. 221):

Não seria exagerado afirmar que qualquer reforma da legislação licitatória tem de passar por uma aplicação da severidade na estruturação das licitações, especificamente no tocante à fase interna. O cenário atual de problemas decorre, na sua esmagadora maioria, de planejamento inexistente ou inadequado da futura contratação.

Por outro lado, Mendes (2012), apesar de declarar que o planeja-

mento é a fase mais indispensável nas contratações públicas, não deixa também de afirmar que é a fase mais complexa para se pôr em prática, posto que, conforme indica, é no planejamento que se identifica a necessidade da administração contratante, que se definem os encargos, que se preveem a medidas para a redução dos riscos e que se estabelecem as regras do instrumento convocatório.

Os atos do planejamento devem se iniciar com a identificação, de forma consciente, da real necessidade da Administração e, por consequência, dos seus administrados. Essa necessidade consiste, em síntese, no problema que cabe à Administração resolver, de forma que, dentro do processo de contratação pública, o objeto contratual é a solução para tal problema.

Quanto à melhor forma para identificar a necessidade administrativa, ensina Mendes (2012) que o meio adequado é escutando os envolvidos com o problema, os quais, inclusive, serão os beneficiados com a solução. Todavia, ressalva o Professor, normalmente essa ação não é executada no planejamento em face da urgência em que os gestores colocam as contratações públicas.

Mendes (2012) certifica que o tempo que os gestores acreditam ter economizado na fase de planejamento não ouvindo os interessados é perdido na fase contratual, visto que a não oitiva dos reais conhecedores do problema gera, habitualmente, um erro na identificação da necessidade administrativa e, por consequência, na definição do objeto contratual. E que, inclusive, esse vício provoca sucessivas alterações contratuais, o que atrasa a entrega do objeto e provoca danos ao erário.

Justen Filho (2016, p. 221) também sustenta que a urgência pelo objeto contratual não pode impedir a identificação dos problemas e as respectivas correções, *in verbis*:

Acima de tudo, não se pode invocar a urgência na execução do objeto contratual para impedir a identificação dos problemas e as providências atinentes à sua correção. Afigura-se que a

supremacia dos direitos fundamentais, finalidade essencial da atividade estatal, exige uma contratação que seja postergada por algum tempo para ser bem executada, antes do que a realização apressada de uma licitação defeituosa, que redundará em grande quantidade de percalços.

Concernente à descrição do objeto contratual, o doutrinador Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 280) ressalta a importância de tal medida e acrescenta que cabe à Administração realizar um estudo de mercado. Veja-se:

O primeiro passo, nesse sentido, é a descrição do objeto da licitação, que, por vezes, se reveste de grande complexidade. Todas as demais exigências inseridas no instrumento convocatório dependem em tudo e por tudo da definição do objeto, porquanto devem ser erguidas de modo compatível e proporcional a ele.

A descrição do objeto do futuro contrato deve ser realizada com toda a precaução, valendo-se a Administração de estudos técnicos sólidos, para definir, de maneira precisa, o que realmente contempla o interesse público. Ora, é necessário que a Administração saiba o que quer e, para tanto, não há outro caminho afora o de procurar conhecer as possibilidades ofertadas no mercado, consultando especialistas a respeito do objeto que se pretenda contratar.

O especialista em Licitações e Contratos administrativos Amauri Domakoski (2013, p. 117) também alerta para a necessidade de um prévio estudo sobre o objeto que se pretende contratar:

Ao iniciar um processo de compras, é fundamental que o ator público responsável pela solicitação de compras faça um estudo detalhado da descrição do objeto ou serviço a ser contratado. Essa ação oferece garantias reais, aos atores públicos envolvidos nos processos de compras, bem como facilita o entendimento, por parte dos licitantes, do que exatamente está se pretendendo contratar quando da publicação do edital.

Em sequência, a fase de planejamento se dedica a definir o encargo, isto é, as obrigações a serem cumpridas pelos contratantes para a satisfação do objeto contratual, com vistas à sua concretização na melhor relação custo-benefício.

Informa Mendes (2012) que o objeto contratual é o núcleo do encargo, sendo sua obrigação principal, mas que o encargo compreende também todas as obrigações acessórias que são necessárias para a execução do seu objeto, obrigações estas que serão posteriormente reunidas no instrumento convocatório.

É imperioso frisar que a definição do encargo, através de um rigoroso processo de planejamento, permite uma melhor valoração dos custos envolvidos, em razão da minuciosa definição das obrigações a serem cumpridas pelo contratado e, por consequência, possibilita uma gestão mais racional dos recursos disponíveis.

Em relação ao “custo-benefício” e à racionalidade dos recursos públicos tão perseguidos nas contratações, pondera Mendes (2012) que, o que tem se observado dos contratos administrativos atuais, é que a opção pelo menor preço nem sempre é a mais vantajosa, pois há casos em que o preço oferecido pelo particular não o permite entregar o objeto contratual da forma como acordada, e, assim, acaba-se por não atender ao interesse público.

Nesses casos, é comum a ocorrência de rescisões contratuais indesejadas, acarretando a necessidade de novas contratações ou de seguidos aditivos para o aumento do valor a ser pago a contratada. Ao fim, o resultado é sempre o mesmo: prejuízo ao erário e à população que necessita dos serviços.

Por esses motivos, constata-se que a definição do encargo, através de um processo de planejamento, é um meio indispensável para se auferir a exequibilidade tanto dos valores estimados pela própria Administração, como dos valores ofertados pelos pretendentes contratantes.

É importante consignar, ainda, que o planejamento capacita o ges-

tor a tomar decisões mais acertadas, mormente nas contratações públicas, tendo em vista que, nesse estágio, realiza-se uma antecipação de fatos futuros, ocasião em que se preveem riscos e possíveis soluções para o caso destes se efetivarem. Desse modo, o planejamento resguarda o gestor de realizar contratações imprudentes, baseadas em meras intuições.

Como ato final do planejamento, definem-se as regras do certame, sendo essa etapa crucial para a elaboração adequada do projeto básico ou do termo de referência. Ressalte-se que o registro correto do objeto desejado pela Administração, em todas as suas especificidades, propicia aos próprios interessados que avaliem se possuem aptidão para a execução do objeto e possibilita que eles ofereçam o preço pertinente.

Analisadas as ações que compõem o planejamento das contratações públicas, afere-se que o objetivo substancial desse procedimento é a elaboração de estratégias que permitam uma contratação que atenda efetivamente aos interesses da Administração sem desperdício de recursos públicos, afastando-se situações de risco e de emergência.

Decorre-se, assim, que o planejamento é um dever jurídico para o administrador, pois, como está obrigado a cumprir o princípio constitucional da eficiência e o da indisponibilidade do interesse público, precisa realizar o planejamento para evitar contratações dispendiosas ou ineficazes, bem como para agir de forma diligente frente aos recursos pertencentes a coletividade.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, reconhecendo a importância do planejamento e a consequente necessidade de mudanças no processo de contratação pública, instituiu um novo regramento sobre o procedimento de contratação de serviços – a Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, a qual trouxe importantes alterações e detalhamentos acerca das etapas do planejamento das contratações públicas.

Saliente-se que, apesar da citada Instrução Normativa ser de aplicabilidade obrigatória apenas para o âmbito federal, serve tal norma de importante diretriz para as demais esferas, principalmente em relação à

disciplina da fase de planejamento.

Nos termos da IN nº 05/2017/MPDG, a fase de planejamento é composta de três etapas: 1) estudos preliminares; 2) gerenciamento de riscos; e 3) termo de referência, para os pregões, ou projeto básico, para as demais modalidades de licitação.

Essa divisão é imprescindível para demonstrar que o planejamento não se resume à elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico, como é feito pela maioria dos órgãos e entidades, mas que este ato consiste na última etapa do planejamento, sendo resultado de um conjunto de decisões tomadas nas etapas anteriores.

Outra previsão elogiável da referida Instrução Normativa é a disciplinada em seus artigos 21 e 22, os quais dispõem que a etapa dos estudos preliminares e a do gerenciamento de riscos serão conduzidas por uma equipe de planejamento composta de servidores que possuem conhecimentos necessários para a completa execução dessas etapas.

Admitiu-se a utilidade de se constituir uma equipe multidisciplinar para fortalecer o planejamento e minimizar os riscos inerentes às contratações públicas, pois, com a presença dessa equipe, será possível definir adequadamente o objeto a ser contratado, a forma legal de contratá-lo e as soluções necessárias perante os possíveis problemas de cada caso.

Esclareça-se que a IN nº 05/2017/MPDG estabeleceu que as etapas que integram a fase do planejamento são, em regra, obrigatórias, sendo ressalvadas as etapas de estudos preliminares e gerenciamento de riscos nos casos de dispensa de licitação previstos nos incisos I, II, IV e XI, do art. 24, da Lei 8.666/93, e nos casos de inexigibilidade que se enquadrem dentro dos limites de valor previstos nos incisos I e II do art. 24 da mesma lei, provavelmente em razão da menor complexidade do objeto (nos casos dos incisos I e II) e em face da urgência da contratação (nas hipóteses dos incisos IX e XI).

Mais recentemente, o Governo Federal, visando otimizar o plane-

jamento das compras públicas, criou o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, por meio do qual toda a Administração Pública Direta Federal, Autárquica e Fundacional, deve elaborar e inserir nesse sistema o seu Plano Anual de Contratações. Esse Plano deve conter todas as pretensões de aquisições de bens e contratações de serviços, obras e soluções de tecnologia da informação para o exercício seguinte.

As disposições sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e as regras para a elaboração do Plano Anual de Contratações estão definidas na Instrução Normativa nº 01, de 29 de março de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Destaque-se que o art. 6º da IN nº 01/2018/MPDG determina que a inclusão de qualquer item de contratação no Plano Anual de Contratações pressupõe, em regra, a prévia elaboração dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Riscos, estando, assim, em perfeita harmonia com a IN nº 05/2017/MPDG.

Diante dessas novas ferramentas legais, o planejamento das contratações públicas passará a ser efetivamente realizado pelos órgãos e entidades contratantes federais e, a posteriori, acredita-se que todas as esferas de poder reconhecerão o planejamento como meio essencial para se alcançar a eficiência das compras públicas, adotando-o como fase obrigatória, à semelhança do modelo federal.

3 AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS DECORRENTES DA AUSÊNCIA OU DA FALHA DO PLANEJAMENTO

Sabe-se que os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente, sendo um dos privilégios conferidos à Administração em relação ao particular contratado, denominados de cláusulas exorbitantes; e podem ser modificados de comum acordo entre as partes, nas hipóteses

previstas nos incisos I e II, do art. 65, da Lei 8.666/93, respectivamente.

Em relação às alterações unilaterais, estas podem ser qualitativas, quando forem necessários modificações do projeto ou das especificações, para uma melhor adequação técnica; e quantitativas, quando restarem imprescindíveis acréscimos ou diminuições dos quantitativos do objeto que ensejam modificação do valor contratual.

Por sua vez, as alterações de comum acordo podem ocorrer quando for conveniente a substituição da garantia da execução; quando for necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço ou do modo de fornecimento, diante de verificação técnica que demonstre a inaplicabilidade dos termos contratuais originários; quando for necessário modificar a forma de pagamento, por circunstâncias supervenientes; e quando for necessário restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior ou ainda fato do príncipe.

A lei em comento estabeleceu, ainda, um limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato para acréscimos e supressões, prevendo, entretanto, duas exceções: 1) no caso de reforma de edifício ou de equipamento, em que os acréscimos podem ser de até 50% (cinquenta por cento); e 2) no caso de acordo entre as partes, quando as supressões podem ultrapassar o limite de 25% (vinte e cinco por cento).

Ainda que a legislação permita as alterações contratuais, elas sujeitam-se às limitações da lei, conforme visto, e devem ser utilizadas como instrumentos de exceção para que se evitem os desvios de finalidade e a dissipação do dinheiro público.

O professor Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 959) coaduna desse entendimento e, por isso, assevera que:

A exceção é a alteração contratual cuja ocorrência pressupõe as devidas justificativas. Portanto, a Administração deve planejar os seus contratos adequadamente, realizando estudos

prévios consistentes, mormente no que tange à elaboração de projetos básicos.

A alteração contratual não é desejável. O melhor seria que os contratos fossem executados exatamente de acordo com os seus termos iniciais.

Niebuhr (2015, p. 959) argumenta, inclusive, que, muitos dos defeitos presentes na fase de execução contratual, poderiam ter sido identificados previamente:

Afora a ocorrência de fatos novos e imprevisíveis, é bastante comum que a Administração cometa equívocos no momento da definição do objeto da licitação pública e do contrato administrativo, em projeto básico ou em documento equivalente. É usual que a Administração defina de maneira inadequada as características do solo, subestime ou superestime quantitativos, indique insumo inadequado para a sua necessidade, etc. Não se trata, nestes casos, de situações imprevisíveis. A administração poderia tê-las identificado no momento apropriado, já na fase interna da licitação.

Alinhando-se a esse pensamento, Mendes (2012, p. 42) ratifica que a maior parte dos problemas ocorridos nas contratações públicas, por mais que só sejam verificados na fase de licitação ou de execução contratual, derivam de defeitos do planejamento. E que, se não for realizado o planejamento adequado para eliminação dos impasses, os prejuízos se tornarão cíclicos. Para uma melhor compreensão sobre o assunto, transcreve-se a seguir a sua interpretação:

Como não conseguimos identificar com precisão a fonte dos problemas, ou seja, o inadequado planejamento, as situações tendem a se repetir de forma cíclica, porque não atuamos de modo a eliminar a sua causa. Quando se elimina a consequência do problema, e não a sua causa, ele tende a se tornar cíclico, por isso temos tantas questões que se repetem e se renovam no tempo. Portanto, enquanto se pensar que o pro-

blema está na licitação e no contrato, ele continuará cíclico e crônico. Não adianta simplesmente determinar, por exemplo, que o acréscimo quantitativo do objeto deve ser reduzido de 25% para 10%, enquanto o planejamento não for melhorado. Problema de acréscimo contratual não nasce na execução do contrato, mas decorre da incapacidade de planejar a contratação, especialmente de identificar qual é a necessidade da Administração, ou seja, a causa do problema não está na terceira fase do processo, e sim na primeira etapa da primeira fase dele.

Percebe-se, assim, que se os gestores focassem em promover um planejamento eficiente das contratações públicas, afastariam as alterações contratuais desarrazoadas e conseqüentemente gerariam, para administração, uma maior economia, e para os administrados, o real atendimento das necessidades públicas.

No artigo “Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência”, Vareschini (2018) enfatiza também que um planejamento acurado evita, dentre outros problemas, as alterações contratuais desnecessárias, considerando que, por meio dele, permite-se ao órgão ou entidade contratante:

- a) Identificar suas principais necessidades, englobando objetos de mesma natureza que possam ser licitados conjuntamente;
- b) Definir adequadamente os quantitativos que serão necessários para atender a demanda, primando-se pela economia de escala e evitando-se tanto o excesso quanto a falta;
- c) Constatar o cabimento do Sistema de Registro de Preços, em face do objeto, da periodicidade da contratação e das condições de fornecimento e/ou execução, à luz dos parâmetros definidos nos arts. 4º, VII e 33 do Regulamento de Licitações e Contratos;
- d) Delimitar adequadamente o objeto, definindo as características mínimas que atendam a necessidade, sem restringir indevidamente a competitividade;
- e) Realizar ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação, a fim de se constatar a existência de recursos orçamentários, bem como para que a Comissão de Licitação tenha parâmetros para desclassificar propostas excessivas ou inexequíveis.

É necessário elucidar que não se está desconsiderando a possibilidade de ocorrência de eventos realmente imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis que ensejem a necessidade de alterações contratuais, mas o que ora se pretende é deixar explícito que o instrumento de alterações contratuais não deve ser utilizado como meio para corrigir falhas substanciais.

Verdadeiramente, as alterações contratuais, sobretudo as unilaterais, devem resultar de modificações nas situações de fato ou de direito posteriores à contratação, cabendo ao gestor externar as correspondentes justificativas.

Inclusive, é dever dos gestores motivar suas decisões quando da alteração do contrato administrativo, indicando um fundamento de relevo que imponha a necessidade da modificação contratual. Deve-se demonstrar, ainda, que o motivo invocado não existia ao tempo da contratação, sob pena de ser considerada inválida a alteração unilateral.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União. Confira-se:

Enunciado

Os acréscimos de serviços a contrato, conquanto justificados e realizados dentro dos limites legais, devem ser precedidos da demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada na época da contratação. Acórdão 1134/2017 – Plenário.

Enunciado

As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para

justificar a economicidade do termo de aditamento contratual. Acórdão 3053/2016 – Plenário.

Enunciado

Na execução de contratos, eventuais alterações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fiquem adequadamente consignadas as justificativas das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, vedada a utilização de quaisquer justificativas genéricas. Acórdão 2714/2015 – Plenário

Contudo, entende-se que as circunstâncias do caso concreto devem ser sempre consideradas, pois, mesmo que, em regra, a alteração contratual decorrente de equívocos na etapa do planejamento deva ser invalidada, a referida regra deve ser atenuada quando a anulação do contrato ou mesmo a realização de novo procedimento licitatório traga maior prejuízo à Administração do que a manutenção das alterações contratuais.

Frise-se, ainda, que, independentemente do contrato ser mantido ou não, deve a Administração proceder com a responsabilização dos agentes envolvidos no planejamento defeituoso ou ausente, imputando-lhes as consequências das suas condutas.

4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, compreende-se que o planejamento adequado é o meio indispensável para se alcançar eficiência nas contratações públicas, tendo em vista que, nessa fase, definem-se, criteriosamente, as reais necessidades do ente/órgão contratante; a solução para tanto e o seu correto dimensionamento – isto é, o objeto contratual e os correspondentes quantitativos –; assim como se identificam os reais custos envolvidos, atra-

vés da definição exata dos encargos a serem cumpridos pelos interessados.

No planejamento, permite-se uma maior redução de surpresas e prejuízos, uma vez que nessa fase se realiza uma gestão de riscos, na qual se antecipam possíveis fatos que interfiram negativamente nas contratações e, na ocasião, já se estabelecem possíveis soluções caso tais fatos se concretizem. Por consequência, o planejamento gera maior economia ao erário, pois através dele o gestor utiliza os recursos públicos disponíveis de forma mais consciente e eficaz.

Nessa senda, deve o planejamento ser etapa prévia e obrigatória às contratações promovidas pela Administração Pública, principalmente porque cabe ao gestor público administrar os recursos públicos da forma que melhor atenda ao interesse público.

Não obstante o planejamento ser um dever jurídico dos gestores, esta medida ainda se apresenta como uma grande deficiência da administração pública, a qual conduz as contratações públicas na base do imprevisto, sob o argumento da urgência. Em face disso, as contratações são inquinadas de vícios desde a identificação da necessidade administrativa, perpassando por erros na definição do objeto, dos encargos, dos custos.

Finalmente, concluiu-se que, em razão da ausência do planejamento, os contratos administrativos tendem a passar por sucessivas alterações contratuais lesivas, alterações essas que só deveriam ocorrer, consoante o ordenamento jurídico, quando perante fatos supervenientes, que não pudessem ser previstos na fase interna e que tivessem o condão de modificar a situação de fato ou de direito do caso concreto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema

de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MSRQGN>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 25 maio 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 26 maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2nJasOJ>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL, Presidência da República. 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**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 22 jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/1p7thEZ>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 18 jul. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2GVMHiA>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1134/2017, de 31 de maio de 2017. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. **Plenário**, TCU.

Brasília, DF: 31 maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2PeVOvj>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3053/2016, de 30 de novembro de 2016. Relator: Benjamin Zymler. **Plenário**, TCU. Brasília, DF: 30 nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2vRbDjA>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2714/2015, de 28 de outubro de 2015. Relator: Benjamin Zymler. **Plenário**, TCU. Brasília, DF: 28 out. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2MYuOi9>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

DOMAKOSKI, A. **Como o governo compra**: Análises e procedimentos adotados. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, R. G. **Processo de contratação pública**: Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012.

NIEBUHR, J. d. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VARESCHINI, J. M. L. **Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MoEFBx>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além da despesa

Waiver of revenue audit: expanding the external control scope of audit courts beyond public expenditure

Jorge Pinto de Carvalho Júnior¹

RESUMO

As renúncias de receitas traduzem-se como espécie de política pública destinada ao fomento do desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais. Entretanto, sua utilização exige responsabilidade do gestor público, de forma a evitar excessos que possam ocasionar desajustes fiscais. Nesse sentido, é imperioso que os tribunais de contas incluam nas suas agendas a fiscalização das renúncias, não restringindo sua atuação apenas ao exame da despesa pública. A experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na auditoria de renúncias do Poder Executivo local reforça a importância da discussão do tema. Com a utilização do método observacional, este trabalho apresenta uma proposta de auditoria sobre o tema ilustrado e os resultados dela decorrentes.

Palavras-Chave: Auditoria. Governo. Controle. Receita. Renúncia.

ABSTRACT

The waiver of revenues is a kind of public policy aimed at fostering development and reducing social inequalities. However, its use demands responsibility from the public manager to avoid excesses that may cause

¹ Contador e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. E-mail: profjcarvalho@hotmail.com

fiscal mismatches. Thus, it is mandatory that the Audit Courts include in their agendas an inspection of the waivers, not restricting their participation to the examination of public expenditure. The experience of the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo in the audit of local government waivers stresses the importance of discussing the subject. Using the observational method, this paper shows an audit proposal on the addressed theme and its results.

Keywords: Auditing. Government. Control. Revenue. Waiver.

Recebido: 24-10-2018

Aprovado: 7-12-2018

1 INTRODUÇÃO

Compete ao Estado promover o bem comum da sociedade, objetivando o atendimento do interesse coletivo. Para que isso seja factível, os governos desenvolvem atividade financeira, captando recursos mediante a instituição de tributos e outras formas de geração de renda, importâncias essas que serão indispensáveis ao financiamento das políticas públicas.

Citando Guerra (2007, p. 31):

Para arrecadar, o Estado utiliza diversas modalidades de fontes, entre as quais podemos destacar:

1. o patrimônio dos particulares, via tributação (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios) ou doações privadas;
2. exploração do patrimônio próprio, receitas denominadas preços públicos;
3. doações de outros entes públicos;
4. receitas administrativas originárias do poder coercitivo estatal, como multas etc.;
5. receitas de investimentos diversos;
6. participação nos lucros e dividendos das empresas estatais

(empresas públicas e sociedades de economia mista);
7. empréstimos, chamados créditos públicos.

A soma destes recursos dimensionará a capacidade do governo em realizar despesas, em obediência à premissa do equilíbrio das contas públicas, uma das diretrizes elementares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

Tanto as receitas como as despesas públicas devem constar, observando-se o ciclo anual,² em um dos instrumentos de planejamento previstos no art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):³ o orçamento, que reflete o plano de ação do Estado apresentado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Legislativo. Ou seja, a peça orçamentária, que deve possuir a forma de lei, é um instrumento de planejamento, mas também de controle.

No quesito controle, destaca-se o papel atribuído pela própria Constituição Federal aos tribunais de contas, aos quais compete fiscalizar a execução dos orçamentos públicos, emitindo parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo chefe do poder executivo e julgando aquelas de responsabilidade dos demais administradores de bens e do erário vinculado à administração direta e indireta.

Ocorre que a prática consolidada no Brasil quanto ao controle do orçamento pelos tribunais de contas, sobretudo os estaduais, municipais e de município,⁴ demonstra um forte direcionamento ao exame da execução da despesa pública, em detrimento do acompanhamento da regular arrecadação de receitas, bem como de eventuais renúncias porventura concedidas e de seus respectivos resultados.

2 Conforme art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964: o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (BRASIL, 1964).

3 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

4 No Brasil, atualmente, existem 33 tribunais de contas, sendo 26 estaduais (um para cada estado), o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o da União, os dos municípios dos estados de Goiás, Bahia e Pará e os tribunais de contas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Esse cenário de descontrole da receita pública, notadamente das renúncias de receita, já gera efeitos sensíveis na economia nacional. A crise fiscal por que passa o Brasil encontra na renúncia uma de suas relevantes causas, conforme relatou o Tribunal de Contas da União (TCU), quando da emissão do parecer prévio acerca das contas de 2017 do Presidente da República.

Uma das poucas entidades integrantes do sistema tribunal de contas no país que não se limita apenas ao exame da despesa governamental, o TCU destacou no seu parecer os vultosos valores envolvendo a renúncia, bem como a necessidade de medidas para limitação e acompanhamento da concessão de benefícios e incentivos fiscais, conforme excertos do relatório e do parecer prévio supracitado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 15, 60-61):

Relatório

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

[...]

Em 2017, estes benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 354,72 bilhões, correspondendo a 30,72% sobre a receita primária líquida e a 5,4% do PIB. Foram R\$ 270,40 bilhões de benefícios tributários e R\$ 84,32 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

[...]

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado atualmente pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

[...]

Recomendações

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil

da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando, entre outros, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais vis à vis os custos que geram à sociedade.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo geral enaltecer a relevância do tema “renúncia de receitas” quando do planejamento das auditorias passíveis de execução pelos tribunais de contas do país, em especial os estaduais, municipais e de município. Como objetivos específicos, visa elucidar o conceito de renúncia, seus tipos, aspectos legais e, a partir da experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), explicitar uma proposta de auditoria como referencial para as demais entidades de controle externo que passem a incluir tal objeto no rol de seus trabalhos.

Como exposto, justifica-se a elaboração deste artigo pela premente necessidade de ampliação da visão dos tribunais de contas no que concerne à avaliação das políticas governamentais, de forma que eles direcionem recursos e esforços não só à fiscalização da execução da despesa pública, mas também aos aspectos inerentes à receita e, em especial, às renúncias de receita.

Foi adotado como método de procedimento para o desenvolvimento deste trabalho o observacional, caracterizado pela análise de algo que acontece ou já aconteceu. No caso concreto, partiu-se da auditoria realizada pelo TCMSP no ano de 2017, voltada à avaliação da adequação dos controles da Prefeitura de São Paulo sobre as renúncias de receitas, para externalizar os seus resultados, fomentar o debate e ampliar a discussão em torno da questão.

2 AUDITORIA DE RENÚNCIA DE RECEITAS

Neste tópico é apresentado o conceito de renúncias, bem como contextualizado o panorama na utilização de tal política pública no país, destacando-se a importância do trabalho de auditoria para assecuração da sua adequada utilização. Apresenta-se ainda o estudo de caso do TCMSP, que introduziu na sua agenda a fiscalização das renúncias da respectiva comuna a partir do ano de 2017.

2.1 Renúncia de Receitas

Segundo Martins, Nascimento e Martins (2001, p. 94), a renúncia de receita corresponde à:

[...] desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para a sua instituição. De sorte que “importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar”. Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais.

Entende-se como renúncia, portanto, o montante de ingressos financeiros que a administração pública deixa de receber ao instituir um tratamento diferenciado, a determinado contribuinte, que o exime do cumprimento literal da legislação vigente, no que tange ao dever de recolher valores a título de tributos (renúncias fiscais) ou outras origens de receita (renúncias não fiscais).

Importante ressaltar que o ato de renunciar receitas é, na sua essência, uma política governamental, a exemplo de todas as outras concebidas com o objetivo de alcançar as funções intrínsecas aos entes públicos das diferentes esferas de governo. As renúncias são praticadas não só no Brasil,

mas também internacionalmente.

Em suma, a renúncia de receitas objetiva atender a demandas econômicas e sociais, atingindo uma parcela determinada da população. São finalidades da renúncia, entre outras: estimular e incentivar certas atividades, contribuir para o crescimento de regiões, ou promover o equilíbrio econômico. Os recursos que deixam de ser arrecadados pelo Estado devem ser revertidos em forma de benefícios direcionados à sociedade.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2017a), de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), define que a renúncia de receita compreende incentivos fiscais, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Não obstante representar um instrumento valioso à persecução das políticas públicas (caso concebido e acompanhado de maneira apropriada), sua utilização demanda zelo, pois, na prática, renunciar receitas implica abrir mão de recursos que viabilizariam não só o financiamento de investimentos previstos nos instrumentos de planejamento do Estado, mas também do custeio da máquina pública.

Atento a tal preocupação, o legislador inseriu na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) condições para a concessão de benefícios e incentivos que impliquem em renúncia de receita, a saber:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais

previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. (BRASIL, 2000)

Assim, é evidente a importância da fiscalização da regular instituição e do efetivo acompanhamento dos benefícios gerados pelas renúncias de receita, uma vez que o seu emprego desmedido pode levar ao desequilíbrio fiscal do ente público e ao consequente comprometimento da capacidade de prestação de serviços essenciais à sociedade.

Essa foi, inclusive, a situação diagnosticada pelo TCU, por ocasião da avaliação das contas da Presidência da República do ano de 2017, em que se constatou *deficit* primário⁵ da ordem de R\$ 119,4 bilhões (pelo método abaixo da linha)⁶, conforme transcrição *in verbis* de parte do relatório técnico da entidade:

Finalizado o exercício de 2017, verificou-se pelo Bacen que o Governo Federal atingiu déficit primário de R\$ 119,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R\$ 118,4 bilhões

⁵ De acordo com Carvalho Junior e Feijó (2015, p. 82), o resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. Superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

⁶ Ainda segundo Carvalho Junior e Feijó (2015, p. 95), a apuração dos resultados fiscais é possível tanto por intermédio da diferença entre os montantes de receita e despesa (método acima da linha) como pela variação do endividamento líquido (método abaixo da linha). Pelo método acima da linha, o resultado primário apurado foi deficitário em R\$ 124,2 bilhões. A diferença, segundo o TCU, decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas.

e das Empresas Estatais Federais de R\$ 952 milhões, inferior ao máximo estabelecido na LDO 2017 (déficit de R\$ 162,0 bilhões). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 57)

Como se percebe e, tendo em vista que a renúncia de receitas alcançou R\$ 354,72 bilhões na União, em 2017, diante de um *deficit* primário de R\$ 119,4 bilhões (apurado pelo método abaixo da linha), conclui-se que a política de concessão de incentivos e benefícios fiscais e creditícios teve influência significativa no desempenho fiscal do Governo Federal, no referido período.

2.2 Ambiente de Controle: a supremacia do exame da despesa, em detrimento da receita pública, no controle praticado pelos tribunais de contas

A Constituição Federal determina, no seu art. 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

No artigo 71 da Carta Magna nacional consta que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujo rol de competências encontra-se descrito nos incisos I a XI do aludido artigo.

Por simetria, compete aos tribunais de contas estaduais, municipais e de município o exercício da função fiscalizadora junto aos seus respectivos jurisdicionados. Guerra assim discorre acerca da referida função (2007, p. 128):

A fiscalização através de inspeções e auditorias exerce importante papel dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, por diversas razões. Primeiro, não há limi-

tação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência; segundo, visa à apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva; terceiro, permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas; quarto, causa forte pressão intimidativa, visando coibir a ação de atos ilícitos.

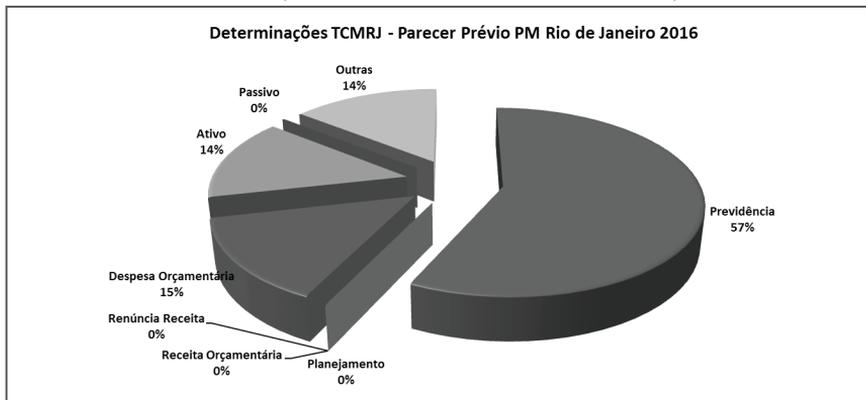
Consoante se depreende do texto constitucional e dos ensinamentos do ilustre autor, o exame do manejo do erário é deveras abrangente, com efeitos significativos sobre a conduta dos responsáveis pela sua gestão. A análise envolve aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, o que pode remeter, em uma interpretação preliminar e imediatista, à forma como é aplicado o recurso público, ou seja, à execução da despesa pública.

Entretanto, o constituinte sabiamente consignou, de forma expressa, que a fiscalização a cargo do controle externo também deve abranger as renúncias de receitas, afastando qualquer possibilidade de questionamento sobre o exame de tal matéria pelos tribunais de contas.

O assunto é de tamanha relevância que, em outra passagem, a Constituição Federal uma vez mais o aborda, dessa vez no § 6º do art. 165, ao prescrever que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

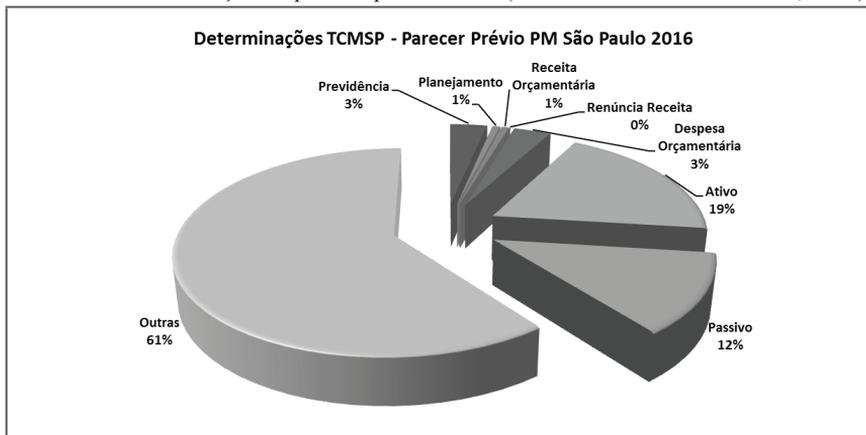
Apesar disso, a prática dos tribunais de contas quando do planejamento e execução dos seus trabalhos de fiscalização tem sido a de privilegiar outros pontos de controle, em detrimento das receitas e respectivas renúncias. A análise das determinações expedidas pelos dois tribunais de contas de município do país (Rio de Janeiro e São Paulo) por ocasião da emissão dos pareceres prévios do ano de 2016 das prefeituras locais reforça tal constatação:

Gráfico 1: Determinações expedidas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (Parecer Prévio PM Rio de Janeiro, 2016)



Fonte: Parecer prévio expedido pelo TCMRJ em 29 de junho de 2017 – processo nº 40/1324/2017.

Gráfico 2: Determinações expedidas pelo TCMSP (Parecer Prévio PM São Paulo, 2016)



Fonte: Parecer prévio expedido pelo TCMSP em 28/06/2017 – processo nº 72-001.517.17-74.

Sensível à realidade fática, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou a Resolução Atricon nº 6/2016, que aprovou as diretrizes de controle externo Atricon 3210/2016 relaciona-

das à temática “receita e renúncia de receita”.

O item 6 do aludido ato é claro, ao reconhecer que o exame das receitas públicas não é uma realidade, no âmbito das atividades desenvolvidas pelo sistema tribunal de contas, hodiernamente:

6. Apesar da relevância da referida atividade para o Controle Externo Brasileiro, verificou-se que essa não é a prática consolidada no âmbito dos Tribunais de Contas. Esse fato motivou a Atricon a estabelecer como prioridade estratégica a definição de diretrizes relativas à temática, tendo em vista a definição de parâmetros nacionais uniformes e suficientes à sua implementação pelos Tribunais de Contas. (ATRICON, 2016, p. 4)

Na sequência, a resolução da Atricon elencou os pontos de controle prioritários sobre a renúncia de receita, os quais constituem verdadeiro referencial para o planejamento de uma auditoria voltada ao exame dos aspectos concernentes às renúncias de receitas, tendo sido, inclusive, utilizados pelo TCMSP nos seus trabalhos de fiscalização, conforme se verá a seguir.

2.3 Proposta de Auditoria de Renúncia de Receitas com Base no Estudo de Caso do TCMSP

O TCMSP efetuou no ano de 2017, pela primeira vez em sua história, uma auditoria específica com o objetivo de avaliar a adequação dos controles relacionados às renúncias de receitas praticadas pelo Poder Executivo paulistano.

O trabalho, realizado durante o período de 16 de outubro de 2017 a 17 de novembro de 2017, foi autuado sob número 72.012.015/17-88 e, tendo em vista já ter sido oportunizado o contraditório ao órgão auditado, encontra-se publicado no endereço eletrônico da citada corte de contas na internet,⁷ estando acessível a todos interessados.

7 Disponível em: <http://bit.ly/2Uo1cOa>. Acesso em: 28 jul. 2018.

2.3.1 Planejamento dos Trabalhos

Como todo trabalho inaugural, foram muitas as dificuldades enfrentadas para planejar as ações que deveriam ser executadas pela equipe de auditoria designada para a tarefa, composta por dois agentes de fiscalização do tribunal.

As primeiras ações desenvolvidas resumiram-se ao estudo do assunto, à identificação, nos atos normativos editados pelo Poder Executivo, da Secretaria e dos setores institucionalmente responsáveis pela receita e por sua renúncia e da análise do balancete de verificação no sistema de contabilidade utilizado pela prefeitura, com o propósito de levantar a existência de registro contábil em conta específica para a escrituração de renúncia de receitas.⁸

Procedeu-se, em seguida, à avaliação dos controles internos da prefeitura sobre o objeto auditado, com visita in loco ao setor institucionalmente responsável pelo controle das renúncias. Constatou-se inexistência de normatização que disciplinasse as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às renúncias, bem como ausência de dados sobre o montante renunciado no ano examinado, situações que expunham fragilidades nos mecanismos adotados pelo Poder Executivo, o que diminuía a confiabilidade nos controles internos existentes.

Os demonstrativos contábeis da prefeitura não evidenciavam quaisquer registros atinentes à renúncia de receitas, o que dificultou o levantamento de informações preliminares para o planejamento de testes substantivos,⁹ aplicáveis na fase de execução da auditoria.

Assim, adotou-se uma estratégia alternativa, qual seja, utilizar a Lei

8 Conta contábil 6.2.1.3.2.00.00 – (-) Renúncia, conforme Plano De Contas Aplicado Ao Setor Público (PCASP) estendido, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional como anexo à Instrução de Procedimento Contábil nº 00.

9 Procedimentos substantivos incluem tanto testes de detalhes quanto procedimentos analíticos substantivos de classes de transações, saldos de contas e divulgações. O auditor deve planejar e executar procedimentos substantivos para cada classe de transações, saldos de contas e divulgações significativas, quando da realização de auditorias financeiras.

de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano anterior para obter conhecimento acerca das novas renúncias projetadas para o ano de abrangência da auditoria. Deve-se ressaltar que um dos componentes obrigatórios da LDO é a elaboração de demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita (demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais), conforme exigido pelo inciso V, § 2º do art. 4º da LRF.

De fato, o demonstrativo integrante da LDO do município evidenciava a existência de diversos atos legais que implicavam em renúncias de receitas no ano de 2017, quais sejam: oito relacionadas ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), cinco ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e uma da Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS).

Com isso, já se tinha um ponto de partida para entendimento de algumas das renúncias existentes. Mas a LDO só contempla as novas que possam impactar as metas fiscais definidas para o exercício ao qual se refere e para os dois seguintes. Era preciso ainda obter dados sobre renúncias concedidas em períodos pretéritos.

Para tanto, recorreu-se à Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo, a qual informou à auditoria sobre a existência de 295 atos legais versando sobre renúncias de receitas. Como parte dessa legislação já tinha seus efeitos financeiros consumados, ou havia sido tacitamente revogada, foram cotejados os dados da Câmara frente aos do setor da Secretaria da Fazenda, institucionalmente responsável pelo controle da renúncia, chegando-se ao número de 50 leis municipais em vigor, no ano de 2017, tratando sobre renúncia.

Outro dado interessante apresentado pela Câmara em atendimento à requisição da auditoria foi o de que havia, em 2017, 186 projetos de leis sobre renúncias de receitas em tramitação, muitos deles, antiquíssimos (o mais antigo datava de 1991).

Já no planejamento dos trabalhos, foi verificado, então, que era signi-

ficativo o risco de as renúncias impactarem negativamente o equilíbrio das contas públicas, haja vista a grande quantidade de projetos em tramitação, para as quais a prefeitura não demonstrou possuir acompanhamento sistemático e diálogo junto aos parlamentares para seu adequado tratamento.

Após todo o esforço para colacionar informações, foram formuladas as questões de auditoria e definidos os procedimentos para respondê-las, reproduzidas no quadro que se segue. Imperioso reforçar a adoção das diretrizes da Resolução Atricon nº 6/2016, para definição das questões centrais do trabalho, conforme mencionado no intertítulo 2.2:

Quadro 1. Questões e procedimentos de auditoria

Ordem	Questão	Procedimentos
1	Existem normas e procedimentos de controles internos relativos à renúncia de receita?	<ul style="list-style-type: none"> – Identificar qual é o setor da prefeitura responsável pelo acompanhamento da renúncia de receita; – levantar a existência de normatização específica editada pela prefeitura, relacionada a renúncia de receita; – caso haja normatização, verificar se esta define o órgão responsável pela quantificação e avaliação da renúncia, a periodicidade da avaliação e as informações necessárias para ela; – verificar se há sistema informatizado para controle das renúncias de receita.
2	O valor da renúncia de receita de 2017 está compatível com a estimativa constante do Demonstrativo 7 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 (Lei Municipal nº 16.529/2016)?	<ul style="list-style-type: none"> – Identificar, junto ao setor da prefeitura responsável pelo acompanhamento das renúncias, qual foi o valor total renunciado em 2017 até o mês de análise; – verificar se o valor projetado das renúncias para todo o ano de 2017 está compatível com a estimativa da LDO; – identificar se existe renúncia efetuada que não foi estimada na LDO.

Fonte: Programa de auditoria nº 47/17, da Coordenadoria I da SFC/TCMSP.

Quadro 1 (continuação): Questões e procedimentos de auditoria

Ordem	Questão	Procedimentos
3	Há registro contábil da renúncia de receita?	<ul style="list-style-type: none"> – Verificar, mediante exame do Balancete Acumulado, se há saldo registrado na conta contábil 6.2.1.3.2.00.00 – (-) Renúncia; – obter a razão da conta contábil 6.2.1.3.2.00.00 – (-) Renúncia e examinar a movimentação ocorrida no período, frente aos documentos de suporte do setor responsável pelo acompanhamento; – verificar se os registros contábeis nas três naturezas de informação do PCASP são regulares, caso existentes.
4	Há mensuração individualizada do custo-benefício para cada renúncia de receita?	<ul style="list-style-type: none"> – Selecionar, por amostragem, renúncias integrantes do Demonstrativo 7 da LDO 2017; – levantar o valor da renúncia efetivamente realizada em 2017, para cada item selecionado; – obter informações acerca dos benefícios propiciados pela renúncia em cada programa, juntamente com o setor responsável pelo acompanhamento; – cotejar o valor da renúncia versus o valor do benefício.
5	São observadas as formalidades legais ou regulamentares exigidas para a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita?	<ul style="list-style-type: none"> – Selecionar, por amostragem, renúncias constantes do Demonstrativo 7 da LDO 2017; – verificar se há instrumento legal que respalde o benefício concedido; – verificar se há, para o programa selecionado, estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; – verificar o cumprimento de pelo menos um dos incisos do art. 14 da LRF; – verificar se foram cumpridas as condições dispostas na própria LDO e na lei específica.

Fonte: Programa de auditoria nº 47/17, da Coordenadoria I da SFC/TCMSP.

Quadro 1 (continuação): Questões e procedimentos de auditoria

Ordem	Questão	Procedimentos
6	Há publicidade e transparência dos valores dos benefícios concedidos, dos métodos utilizados na sua mensuração e dos resultados socioeconômicos alcançados com a renúncia?	<ul style="list-style-type: none">– Verificar se são disponibilizadas, na internet, informações sobre as renúncias de receitas do Município;– avaliar a fidedignidade das informações disponibilizadas, caso existentes, frente aos controles do órgão da Prefeitura Municipal de São Paulo responsável pelo acompanhamento da renúncia.

Fonte: Programa de auditoria nº 47/17, da Coordenadoria I da SFC/TCMSP.

2.3.2. Execução da Auditoria

Para obtenção das evidências necessárias ao enfrentamento das questões propostas no planejamento, foram empregadas as seguintes técnicas de auditoria, quando da execução dos trabalhos: exame de documentação original, exame de lançamentos contábeis, entrevistas, inspeções *in loco* e observação de atividades.

Inicialmente, foram selecionadas algumas das renúncias descritas no Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais da LDO do ano imediatamente anterior (2016), para verificar se era possível levantar os valores efetivamente renunciados em 2017 e, caso possível, se estes coincidiam com as projeções da LDO. Para algumas das renúncias, a Secretaria da Fazenda conseguiu extrair de sistemas informatizados específicos os dados necessários aos exames.

Esse teste revelou distorções significativas, demonstrando imprecisão na estimativa dos valores das renúncias, quando da elaboração da

LDO. Analisando a renúncia do Programa de Regularização de Débitos,¹⁰ por exemplo, foi detectado que o valor renunciado havia sido 1.059,26% superior à projeção constante da LDO (valor projetado: R\$ 5,4 milhões; valor realizado até agosto/2017: R\$ 62,6 milhões).

Outro procedimento testado foi a existência de mensuração dos benefícios gerados à sociedade com a política das renúncias, pela Prefeitura de São Paulo. A estratégia adotada pela auditoria foi selecionar uma das renúncias legalmente em vigor que possuísse parâmetros objetivos para análise dos benefícios proporcionados.

A renúncia selecionada referia-se à isenção de ISS decorrente da Lei Municipal nº 16.127, de 12 de março de 2015, a qual dispôs sobre concessão do incentivo sobre o serviço de transporte público de passageiros realizado por empresas que exploram o sistema metroviário no município de São Paulo (SÃO PAULO, 2015a).

De acordo com a supracitada lei, a contrapartida para a concessão do incentivo em questão seria a redução tarifária em valor proporcional à isenção. Contudo, foi observado pelos auditores que, na data da sua sanção (12 de março de 2015), o valor da tarifa do metrô era R\$ 3,50. No dia 09 de janeiro de 2016, o valor foi reajustado para R\$ 3,80, representando um acréscimo da ordem de 8,57%.

Visando aferir de que forma a isenção do ISS foi considerada na composição dos custos tarifários do metrô, a auditoria solicitou tanto à Secretaria Estadual dos Transportes¹¹ quanto à Secretaria Municipal da Fazenda que se manifestassem sobre o assunto. Contudo, não foram apresentadas respostas até a data de encerramento dos trabalhos.

A omissão de resposta ensejou a conclusão de que não havia ele-

10 Regulamentado pela Lei Municipal nº 16.240, de 22 de julho de 2015 (SÃO PAULO, 2015b), destinado a promover a regularização dos débitos relativos ao ISS das pessoas jurídicas que adotaram o regime especial de recolhimento de que trata o art. 15 da Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003 (SÃO PAULO, 2003), e que foram desqualificadas desse regime por deixarem de atender ao disposto no § 1º do mesmo artigo.

11 Por meio da Lei de Acesso à Informação. Questionamento enviado em 20 de outubro de 2017, protocolo nº 289991717294.

mentos concretos que assegurassem ter ocorrido redução tarifária em valor proporcional à renúncia efetivada, a qual totalizou R\$ 32,4 milhões no período de janeiro a agosto de 2017.¹²

Um dos testes com resultados mais reveladores foi o da existência física de empresas que foram beneficiadas com isenções fiscais para se instalarem em regiões pouco desenvolvidas da cidade de São Paulo, especificamente a zona leste.

Esse exame se deu para verificar a regularidade da concessão dos benefícios instituídos pela Lei Municipal nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013. Seu objetivo é promover e fomentar o desenvolvimento adequado da área, incentivando a instalação de empresas intensivas em mão de obra e propiciando a geração de empregos.

Foram selecionadas pela auditoria cinco empresas sediadas na zona leste que gozavam dos benefícios fiscais. Os testes consistiram em inspeção *in loco* nos endereços das empresas beneficiadas, com o intuito de verificar a existência e efetiva prestação de serviços passíveis de fruição de incentivos fiscais, conforme estabelecido na lei.

A auditoria constatou que dois dos contribuintes estavam domiciliados em um único imóvel e que não havia qualquer prestação de serviço no local. Suas instalações encontravam-se vazias, sem operação, sem móveis e contando com uma única funcionária, a qual relatou que recebia correspondências no local.

A terceira empresa não foi localizada no endereço cadastrado na Secretaria da Fazenda. Os auditores entrevistaram funcionários de outros empreendimentos instalados nas proximidades, os quais relataram desconhecer a sua existência.

Tais constatações caracterizaram indicativo de utilização simulada de endereço apenas para usufruto dos incentivos fiscais previstos em lei e revelaram fragilidades no processo de concessão e fiscalização, pela Secre-

¹² Conforme dados extraídos das demonstrações contábeis da Companhia do Metropolitano de São Paulo (CPTM), responsável pela prestação dos serviços metroviários.

taria da Fazenda, evidenciando o desvirtuamento do objetivo do programa descrito na Lei Municipal nº 15.931/2013. O valor total renunciado para esses contribuintes foi R\$ 4,59 milhões.

Foram examinados ainda outros aspectos, como o cumprimento dos requisitos previstos na LRF e na própria LDO do município para a concessão de renúncias, tendo sido também identificadas irregularidades em ambos os casos.

2.3.3 Achados de Auditoria Registrados em Relatório

Em síntese, os principais achados da auditoria de renúncias de receitas desenvolvida pelo TCMSP foram os descritos no quadro seguinte:

Quadro 2: Achados da auditoria de renúncia de receitas

Ordem	Procedimentos
1	O setor regimentalmente responsável pela quantificação da renúncia de receita tributária na Secretaria da Fazenda não possui informações pormenorizadas sobre o montante efetivamente renunciado. Encontram-se em vigor 50 leis que dispõem sobre renúncias de receitas, cujo impacto nas finanças municipais é desconhecido.
2	Mais de 180 projetos de lei que tratam de renúncia de receita estão tramitando na Câmara Municipal de São Paulo, sendo recorrente a utilização, por parte desta, de estudos de impacto desatualizados em razão tanto da demora para aprovação do projeto de lei da renúncia quanto pela sua alteração substancial durante a tramitação legislativa, cabendo à prefeitura acompanhar proativamente a tramitação desses processos.
3	Inexiste normatização geral que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados concernentes às renúncias de receitas, do mesmo modo que não há software específico para seus controles.
4	Instituição de renúncia de receita por lei não específica (Lei Municipal nº 16.757, de 14 de novembro de 2017), padecendo de vício de inconstitucionalidade, haja vista a infringência ao disposto no § 6º, art. 150 da Constituição Federal.
5	Houve descumprimento de requisitos legais na concessão dos incentivos fiscais estabelecidos pela Lei Municipal nº 16.680/2017 (Lei do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI), em especial da LRF e da LDO de 2017.

Quadro 2 (continuação): Achados da auditoria de renúncia de receitas

Ordem	Procedimentos
6	Fragilidade dos controles adotados pela Secretaria da Fazenda para a concessão de incentivos fiscais a empresas sediadas na zona leste, bem como desvirtuamento dos objetivos legalmente estabelecidos, haja vista os indicativos de utilização simulada de endereço por empresas apenas para usufruto dos incentivos fiscais previstos na Lei Municipal nº 15.931/2013.
7	Algumas das estimativas das renúncias de receitas integrantes do Demonstrativo 7 da LDO 2017 apresentam relevantes inconsistências frente aos valores efetivamente renunciados, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de projeção, acompanhamento e mensuração das renúncias.
8	Inexistem controles que possibilitem extrair informações sobre os benefícios propiciados com as renúncias de receitas efetivadas, não havendo garantias de que a totalidade dos incentivos concedidos pela prefeitura gera retorno proporcional à sociedade.
9	Não há registro contábil da renúncia de receita efetivamente ocorrida no exercício financeiro, sendo fundamental a normatização processual do fluxo da geração e disponibilização de informações no âmbito da Secretaria da Fazenda, a fim de que o setor contábil possua condições de proceder ao registro tempestivo, fidedigno e integral das renúncias de receitas passíveis de mensuração.
10	Não há publicidade e transparência dos valores dos incentivos/benefícios fiscais concedidos, dos métodos utilizados na sua mensuração e dos resultados socioeconômicos alcançados com as renúncias em vigor.

Fonte: Programa de auditoria nº 47/17, da Coordenadoria I da SFC/TCMSP.

3 CONCLUSÃO

A avaliação da regular aplicação dos recursos públicos pelas entidades governamentais perpassa, entre outros aspectos, pela análise holística da execução do orçamento, demandando acurada apreciação não apenas dos dados relacionados às despesas, mas também das receitas.

Nesse particular, assume papel de relevo mensurar e avaliar os impactos das políticas que, eventualmente, não são evidenciadas com plena transparência na peça orçamentária, em especial as renúncias de

receitas, que representam recursos que deixam de ser arrecadados pelo governo em privilégio do alcance de demandas econômicas ou sociais de parte da população.

Os poucos dados atualmente disponibilizados à sociedade acerca do montante das renúncias, com destaque para aquelas praticadas pela União (perfazendo R\$ 354,72 bilhões em 2017), sinalizam a flagrante urgência de direcionamento de esforços, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos, para tal tema, a saber, o Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas.

Destaca-se que a tônica dispensada pelos tribunais de contas, quando da apreciação das contas anuais apresentadas pelos seus jurisdicionados, tem sido a de examinar aspectos legais e de economicidade da despesa pública, pouco atuando em relação à receita e suas eventuais renúncias.

Esse cenário exige uma mudança de comportamento e o emprego de técnicas de auditoria adequadas para avaliar os efeitos das renúncias de receitas, com a consequente determinação de atitudes corretivas e preventivas às administrações governamentais, quando cabíveis, evitando o uso desmedido e desarrazoado de tal instrumento, bem como impactos indesejados no equilíbrio fiscal dos entes.

Por fim, almeja-se que a experiência do TCMSP ora apresentada possa auxiliar as demais cortes de contas no planejamento e execução de auditorias voltadas à renúncia de receitas, contribuindo para a efetivação do controle externo em sentido amplo.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon nº 6/2016 – Receita e Renúncia de Receita**. Brasília, 25 nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2EPHtO0>>.

Acesso em: 28 jul. 2018.

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, p. 2.745, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://bit.ly/2VcbT80>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1eolror>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2A-jkoVL>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Subsecretaria de Contabilidade Pública; Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2ESWX9D>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CARVALHO JUNIOR, A. C. C. D.; FEIJÓ, P. H. **Entendendo Resultados Fiscais**. Brasília: Gestão Pública, 2015.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do se-**

tor público (NBASP): nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte: IRB, 2017. 190 p.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V.; MARTINS, R. G. S. **Tratado de Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2001.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13.701 de 24 de dezembro de 2003. Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 25 dez. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2zWvyj5>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

_____. Lei Municipal nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do Município de São Paulo, nos termos que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 21 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2ThLUKB>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. Lei Municipal nº 16.127, de 12 de março de 2015. Concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS aos serviços prestados na área de transporte metropolitano, saúde, educação, habitação de interesse social e iluminação pública, por meio de parceria público-privada, ao serviço de transporte público de passageiros realizado pelas empresas que exploram o sistema metroviário no Município de São Paulo, e aos serviços prestados por organizações sociais por meio de contrato de gestão com o Poder Público, bem como remite créditos tributários e anistia infrações tributárias, nos termos e condições que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 13 mar. 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2EQGxhh>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. Lei Municipal nº 16.240, de 22 de julho de 2015. Institui o Pro-

grama de Regularização de Débitos relativos ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza no Município de São Paulo, conforme especifica, e introduz alterações no art. 15 da Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 23 jul. 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2SjfUFH>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 16.680, de 4 de julho de 2017. Institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2017 - PPI 2017; altera o art. 50 da Lei nº 15.406, de 8 de julho de 2011, e o art. 1º da Lei nº 14.800, de 25 de junho de 2008. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 5 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2CDnR3j>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas da Prefeitura do Rio de Janeiro (2016)**. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2017. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/12626/ParecerPrevio.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas da Prefeitura de São Paulo (2016)**. São Paulo: TCMSP, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/4004>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (2017)**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2APXNB3>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

O parecer CNE/CEB nº 8/2010 e sua utilização pelos Tribunais de Contas como referência de padrão mínimo de qualidade

The CNE/CEB Opinion no. 8/2010 and its use by the Courts of Accounts as the reference for minimum quality standards

Maria Aparecida Silva de Menezes¹

RESUMO

O artigo explora três questões: a primeira, o que traz o Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 8/2010; a segunda, se é possível aos Tribunais de Contas utilizar o Parecer sem a homologação do Ministério da Educação; e a terceira, sendo possível, em que medida e quais as potencialidades de utilização do Parecer. A partir da análise exploratória entre o arcabouço normativo e doutrinário norteadores das competências dos Tribunais de Contas com os parâmetros estabelecidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, foi possível a identificação de potenciais usos do documento pelos Órgãos de Controle, de modo a aprimorar a gestão e cooperar com a elevação das condições das escolas públicas do Brasil.

Palavras-Chave: Educação. Gestão. Custo Aluno Qualidade. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This paper explores three issues: first, what led to the Opinion of the Na-

¹ Pós-graduada em Auditoria Pública pela Fundação Visconde de Cairu e em Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Estácio de Sá. Graduada em Ciências Contábeis pela Fundação Visconde de Cairu e em Direito pela Faculdade Baiana de Direito. Advogada. Coordenadora de Gabinete de Conselheiro. E-mail: cida@tce.ba.gov.br

tional Council of Education/Basic Education Hall (CNE/CEB) no. 8/2010; secondly, if it is possible for the Courts of Accounts to use the parameters of the cited Opinion without its homologation by the Ministry of Education; and finally, such Opinion can be used, to what extent and what are the possibilities of its application. Through an analysis of legal frameworks and academic views regarding the jurisdiction of the Courts of Accounts and parameters established in the CNE/CEB Opinion 8/2010, it was possible to identify the potential uses of the document by external audit institutions improve administration and policies, in addition to aiding in the improvement of the state of public schools in Brazil.

Keywords: Education. Management. “Cost Student Quality (CAQ)”. Courts of Accounts.

Recebido: 19-10-2018

Aprovado: 13-12-2018

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas têm aprofundado suas fiscalizações no campo da aplicação dos recursos destinados à educação². Contudo, quando a questão envolve a garantia da equalização de oportunidades educacionais em todo território nacional, decorrente de um padrão de qualidade legalmente instituído, os auditores ainda se ressentem da ausência de parâmetro objetivo.

² Citamos, por exemplo, os seguintes documentos: a Auditoria Operacional no Programa Proinfância e a Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil, realizadas pelo TCU (BRASIL, 2014c; 2014d); a Radiografia da Educação Infantil, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2010-2015); o Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica e o Fortalecimento da Educação Básica (Auditoria Coordenada em Ações do Ensino Médio) (BAHIA, 2013, 2016) realizados Citamos, por exemplo, os seguintes documentos: a Auditoria Operacional no Programa Proinfância e a Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil, realizadas pelo TCU (BRASIL, 2014c; 2014d); a Radiografia da Educação Infantil, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2010-2015); o Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica e o Fortalecimento da Educação Básica (Auditoria Coordenada em Ações do Ensino Médio) (BAHIA, 2013, 2016) realizados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Embora a Constituição Federal e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), exijam padrão mínimo de qualidade de ensino, não há definição objetiva de quais são os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem que possam nortear os trabalhos dos Tribunais de Contas na busca de proteger e prevenir as mazelas da má gestão e da corrupção, caracterizadas por ineficiências e/ou ilegalidades alocativas dos recursos.

Um parâmetro com essa finalidade foi adotado pelo Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 8/2010, estabelecendo a matriz do Custo Aluno Qualidade (CAQ); porém o parecer padece de homologação do Ministro da Educação.

Com efeito, a partir da análise exploratória entre o arcabouço normativo e doutrinário norteadores das competências dos Tribunais de Contas com os parâmetros estabelecidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, esta pesquisa tem a pretensão de identificar as potencialidades de aplicação, pelos Tribunais de Contas, dos parâmetros do CAQ adotados pelo parecer CNE/CEB nº 8/2010.

2 OS PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DEFINIDOS PELO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010

De acordo com o art. 4º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), os padrões mínimos de qualidade de ensino correspondem à “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Como se observa, não é possível precisar o sentido e o alcance dos padrões mínimos de qualidade a partir da definição da Lei nº 9.394/1996.

O exame da questão foi submetido à Câmara de Educação Básica

do Conselho Nacional de Educação por uma comissão composta pelos conselheiros César Callegari, José Fernandes de Lima, Mozart Neves Ramos e Regina Vinhaes Gracindo. Essa comissão, com fundamento nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, e nos artigos 3º e 4º, inciso IX, da Lei nº 9.394/1996, adotou o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil.

O trabalho da comissão foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer CNE/CEB nº8/2010, contemplando oito anexos. O Anexo I apresenta uma tabela de referência para decisões dos órgãos do Poder Público, com estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos por classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por fase e etapa da educação básica e da modalidade escola de educação do campo, conforme demonstrado:

Tabela 1: Referência para decisões dos órgãos do Poder Público

ANEXO I – Estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos/classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da educação básica*							
Etapa da educação básica	Nº de Alunos	Nº de Classes	Nº de Professores	Salas de Aula	Alunos por Classe	Jornada do Aluno (horas/dia)	Jornada Semanal do Professor
Creche	130	10	20	10	13	10	40
Pré-escola	240	12	12	6	22	5	40
EF anos iniciais	480	18	20	10	24	5	40
EF anos finais	600	20	20	10	30	5	40
Ensino médio	900	30	30	15	30	5	40
EF educação do campo – anos iniciais	60	4	4	2	15	5	40
EF educação do campo – anos finais	100	4	4	2	2	5	40

* Para fixar a relação do número de alunos por turma, o CAQi tomou como referência a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo de Jorge Hage), assim como a relação prevista para a educação infantil constante no documento "Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil" do Ministério da Educação (MEC), de 1988.

Fonte: Brasil (2010).

Os Anexos de II a VIII definem por etapa da educação básica³ a estrutura e as características do prédio (A), os equipamentos e material permanente (B) e os insumos de referência para o funcionamento (C). A título de exemplo, assim estão dispostas as tabelas relativas etapa creche:

Tabela 2: Estrutura e características do prédio da creche

ANEXO II – CRECHE		
A – Estrutura e características do prédio da creche		
Descrição do prédio	Quantidade	m ² /item
1. Salas de aula	10	30
2. Sala de direção/equipe	2	20
3. Sala de professores	1	15
4. Sala de leitura/biblioteca	1	45
5. Berçário	1	30
6. Refeitório	1	45
7. Lactário	1	20
8. Copa/Cozinha	1	15
9. Pátio coberto	1	200
10. Parque infantil	1	10
11. Banheiro de funcionários/professores	2	10
12. Banheiro de crianças	10	10
13. Sala de depósito	3	15
14. Salas de TV/Video	1	30
15. Total (m ²)	-	915

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 3: Equipamento e material permanente para creche

ANEXO II – CRECHE	
B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	Quantidade
1. Esportes e brincadeiras	
1.1. Colchonetes	20
1.2. Conjunto de brinquedos para parquinho	1

Fonte: Brasil (2010).

³ As etapas são: Creche, Pré-escola, Escola de ensino fundamental (EF) – anos iniciais, Escola de ensino fundamental – anos finais, Escola de ensino médio, Escola de educação do campo ensino fundamental – anos iniciais, Escola de educação do campo ensino fundamental – anos finais.

Tabela 3 (continuação): Equipamento e material permanente para creche

ANEXO II – CRECHE	
B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	Quantidade
2. Cozinha	
2.1. Congelador de 305 litros	1
2.2. Refrigerador de 270 litros	2
2.3. Fogão comum para lactário	1
2.4. Fogão industrial	1
2.5. Liquidificador industrial	1
2.6. Botijão de gás de 13 quilos	2
3. Coleções e materiais bibliográficos	
3.1. Enciclopédias	1
3.2. Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
3.3. Outros dicionários	1
3.4. Literatura infantil	1.200
3.5. Material complementar de apoio pedagógico	200
4. Equipamentos para áudio, vídeo e foto	
4.1. Retroprojektor	1
4.2. Tela para retroprojektor	1
4.3. Televisor de 20 polegadas (10 salas de aula)	10
4.4. Videocassete	1
4.5. Suporte para vídeo e TV	10
4.6. DVD (10 salas de aula)	10
4.7. Máquina fotográfica	1
4.8. Aparelho de CD e rádio	10
5. Setor de informática	
5.1. Computador para administração/docentes	4
5.2. Impressora a laser	2
5.3. Copiadora multifuncional	1
5.4. Guilhotina	1

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 3 (continuação): Equipamento e material permanente para creche

ANEXO II – CRECHE	
B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	Quantidade
6. Mobiliária em geral	
6.1. Mobiliário infantil	120
6.2. Cadeiras	160
6.3. Mesa tipo escrivaninha	10
6.4. Arquivo de aço com 4 gavetas	10
6.5. Armário madeira com 2 portas	10
6.6. Mesa de leitura	1
6.7. Mesa de reunião da sala de professores	1
6.8. Armário com 2 portas para secretária	1
6.9. Mesa para refeitório	5
6.10. Mesa para impressora	2
6.11. Mesa para computador	4
6.12. Estantes para biblioteca	4
6.13. Berços e colchões	30
6.14. Banheira com suporte	2
6.15. Quadra para sala	10
7. Aparelhos em geral	
7.1. Bebedouro elétrico	2
7.2. Circulador de ar	10
7.3. Máquina de lavar roupa	1
7.4. Secadora	1
7.5. Telefone	1

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 4: Insumos de referência para o funcionamento da creche

ANEXO II – CRECHE	
C – Insumos de referência para o funcionamento da creche	
Descrição	Quantidade
1. Pessoal docente	
Professor com ensino superior (40h)	20
Professor com Ensino Médio (40h)	1
2. Pessoal de gestão	
Direção	1
Secretária	2
Manutenção e infraestrutura	1
Coordenador pedagógico	1
3. Bens e serviços	
Água/luz/telefone (mês)	1
Material de limpeza	1
Materiais pedagógicos e brinquedos por criança	1
Projetos de ações pedagógicas por criança	1.200
Material de escritório (mês)	200
Conservação predial (ano)	1
Manutenção e reposição de equipamento (mês)	1
4. Alimentação	
Funcionários	4
Alimentos (5 refeições/dia por criança)	2
5. Custos na administração central	
Formação profissional	120
Encargos sociais (20% do pessoal)	160
Administração e supervisão (5%)	10
% do PIB per capita estimado pelo CAQi por criança	

Fonte: Brasil (2010).

O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 dá concretude aos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, e aos artigos 3º e 4º, inciso IX, da Lei nº

9.394/1996, constituindo as balizas do padrão mínimo de qualidade, que serve de parâmetro para demonstrar e corrigir as disparidades das condições de qualidade da infraestrutura do ensino. Até a presente data não há homologação do referido parecer, nem tão pouco manifestação do MEC para a sua não homologação.

Cumpra registrar que a sociedade civil, em especial aquela representada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com forte atuação na tramitação do projeto de lei que instituiu o Plano Nacional de Educação, conseguiu incluir o CAQ nas estratégias 7.21, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei nº 13.005/2014, a saber:

Meta 7: [...]

Estratégias:

[...]

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

Meta 20: [...]

Estratégias:

[...]

20.6) **no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi**, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e **será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ**; 20.7) **implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica**, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública,

em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8) **o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC**, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) **cabará à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.** (BRASIL, 2014a, grifos nossos)

Considerado estratégico para implementação de outras metas do Plano, o CAQ fundamentado nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 3º e 4º da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional e nas estratégias 7.21, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE – 2014-2024), ainda não foi regulamentado pela União, possivelmente porque será esse ente federativo o responsável por assegurar a cooperação financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios no atendimento dos parâmetros de qualidade.

A omissão da União foi escopo de apreciação no Tribunal de Contas da União, que determinou ao Ministério da Educação que apresentasse à Corte de Contas, no prazo de 90 dias a contar da ciência do acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis (acórdão nº 618/2014):

- 9.1.1. elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola;
- 9.1.2. estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siopex quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);
- 9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor

mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT). (BRASIL, 2014b)

Cabe assinalar, por necessário, que o ministro da Educação, José Henrique Paim Fernandes, opôs embargos à decisão anteriormente citada, sustentando, de conforme com o Acórdão 618/2014 – Plenário, haver contradições e omissões no acórdão, uma vez que a “deliberação não levou em consideração: o pacto federativo, a competência supletiva da União em matéria de educação, a discricionariedade administrativa e os obstáculos orçamentários para a adoção de tais medidas” (BRASIL, 2015, p. 2). Os embargos foram acolhidos parcialmente pelo TCU, que reformulou em 22 de abril de 2015 a redação dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão 618/2014 – Plenário, da seguinte forma:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB);

9.1.2. inconsistência das informações relativas à despesa de pessoal constantes no Siope – Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, o que prejudica o cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);

9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal. (BRASIL, 2014b)

Em vista do escoamento do prazo para regulamentação do CAQi, a Associação os Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) encaminharam o Ofício Conjunto Atricon/IRB nº 1/2016 ao MEC, em 4 de agosto de 2016, solicitando a regulamentação do CAQi ou, alternativamente, a adoção do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Com efeito, o objetivo perseguido pelo legislador constituinte e pelo legislador infraconstitucional, em matéria de garantia de padrão de qualidade da educação, não pode ser aniquilado pela União em detrimento dos demais entes federados, cujos ombros carregam a maior parte da responsabilidade de oferecer ensino básico gratuito e de qualidade⁴. Os “obstáculos orçamentários” alegados pela União para não regulamentar o CAQ sequer podem ser atribuídos à cláusula da “reserva do possível”, já que inexistente justo motivo objetivamente aferível que sustente o uso dessa teoria.

3 O DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FAZER RECOMENDAÇÕES VISANDO AO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas não é o fim em si mesmo. Sua função constitucional republicana é contribuir para que as ações dos entes federados alcancem os objetivos fundamentais descritos no art. 3º da Carta de Outubro, quais sejam:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça,

4 Diante da mora da União, em 28 de outubro de 2016 a Procuradoria-Geral da República protocolou parecer no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 71 (ADPF 71), posicionando-se acerca de omissão da União em definir nacionalmente padrão mínimo de qualidade no ensino, que resultaria hoje no aumento de sua contribuição ao Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Tramita também a ação civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, autuada sob o nº 0141108-86.2016.4.02.5101, para que a União seja obrigada a cumprir obrigação constitucional legal de fixar o CAQ.

sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

No exercício da fiscalização, quando identificada qualquer irregularidade, cumpre aos Tribunais de Contas emitir recomendações e determinações visando à correção das ações. Nesse sentido, é oportuno trazer a distinção entre recomendação e determinação, conforme descrição do *Manual de Boas práticas processuais dos Tribunais de Contas*, de autoria de Freitas e Mileski (2013, p. 50-51, grifo nosso), publicado pela Atricon:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade.

Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifo nosso)

À primeira vista, as determinações teriam mais força cogente, todavia, diante da função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas de contribuir para que as ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios alcancem os objetivos fundamentais do Estado Democrático de

Direito, as recomendações também devem ser observadas pelos gestores públicos como verdadeiros “alertas”, nos moldes lecionados por Élide Graziene Pinto (2013), guardada sua natureza de instrumento preventivo.

Nesse sentido, embora o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 esteja pendente de homologação pelo Ministro da Educação⁵, o que afastaria o uso do documento como fonte de determinações; é possível o uso pelos Tribunais dos parâmetros estabelecidos no Parecer para emissão de recomendações voltadas ao aprimoramento da gestão.

Como único documento emitido por órgão institucionalmente formalizado no país (Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica) a dar concretude aos artigos 206 e 211 da Constituição Federal e aos artigos 3º e 4º, inciso IX, da Lei nº 9.394/1996, estabelecendo a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 se constitui em um relevante indicador de boas práticas.

Sob este enfoque, também é importante assinalar que as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2017, p. 24) estabelecem que as fontes de critérios “podem ser específicos ou mais gerais, e podem ser extraídos de várias fontes, incluindo leis, regulamentos, padrões, princípios sólidos e boas práticas”.

4 AS POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010 PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO REFERÊNCIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

A seguir serão identificadas as potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabeleceu a matriz de padrões mínimos

⁵ Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995: “Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (BRASIL, 1995).

de qualidade para a educação básica pública no Brasil quando no exercício das competências para apreciação e julgamento de contas, para realização de auditorias operacionais e no acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

4.1 Na apreciação das contas de Governo

No caso dos chefes do Poder Executivo, de acordo com a Constituição de 1988, as contas anuais são entregues para julgamento ao Poder Legislativo, que cumpre essa missão após escrutínio do Tribunal de Contas, realizado por meio de análise técnica descrita em relatório e consubstanciada em parecer prévio conclusivo sobre a gestão dos recursos públicos a cargo do titular do Executivo.

O produto enviado pelos Tribunais de Contas às Casas Legislativas, além de apontar para as condições da gestão, opinando por sua aprovação ou rejeição, segue para o Parlamento com recomendações e determinações voltadas às correções das irregularidades verificadas, o que materializa a função preventiva do controle externo.

Por força da vinculação constitucional de recursos do orçamento a serem aplicados em educação (mínimo de 18% da arrecadação com impostos, no caso da União, e 25%, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios), é certo o aparecimento dessa função nas contas dos titulares do Poder Executivo.

O uso do indicador do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no exercício da apreciação das contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo pode levar a um avanço na análise dos valores aplicados na educação, muitas vezes restrita a um exame preponderantemente contábil-formal. Tomado como paradigma, será possível aos auditores avaliar a consistência entre os gastos realizados com o montante de recursos vinculados e as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, sob a perspectiva do

que foi planejado em seu plano setorial (no momento, o PNE 2014-2024).

Somente com a tabela apresentada no Anexo 1 do referido parecer já seria possível aos Tribunais, no âmbito das contas do chefe do Poder Executivo, executar auditoria, cujos resultados poderiam munir os representantes do povo e a própria sociedade com informações sobre o cenário real das condições de ensino e o esforço de investimento necessário para chegar as condições estabelecidas pelo indicador.

Além disso, ainda com o uso apenas da tabela 1 do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, os Tribunais poderiam opinar sobre o planejado para a função educação e o desempenho da execução do orçamento e da gestão fiscal, de modo a fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Outro importante potencial consiste em afastar o desvio de recursos públicos para programas não prioritários, em detrimento das escolhas republicanas definidas na Constituição Federal. Aqui, é importante trazer a lição de Paolo Mauro (2002, p. 137-161), que alerta para o comportamento predatório de governos corruptos ao selecionar a composição dos gastos públicos, direcionando os recursos para atividades de difícil fiscalização, em detrimentos da educação e da saúde.

O Quadro 1 demonstra as potencialidades de aplicação do Parecer a partir da competência para apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo.

Quadro 1: Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 na apreciação das contas de Governo

COMPETÊNCIA	Apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo
<p>POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010</p>	<p><i>Na análise das peças de planejamento</i> Verificar se o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual consignaram dotações que permitam manter ou ampliar o investimento que assegure uma infraestrutura escolar compatível com os parâmetros definidos na matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. Avaliar o desempenho da atuação da gestão quanto ao indicador do CAQ, confrontados com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa); da taxa de distorção idade-série; da taxa de aprovação; da taxa de reprovação; da média de horas-aula diária; da média de alunos por turma; da taxa de analfabetismo; da taxa de escolarização; e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. Reportar se o ente federativo tem demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino.</p> <p><i>Na análise dos limites constitucionais e legais</i> Verificar se os valores vinculados são aplicados em conformidade com o art. 70 da LDB e estão compatíveis com os parâmetros do CAQ. Verificar se as transferências constitucionais da União e dos estados aos municípios permitem que o ente mantenha os parâmetros do CAQ.</p> <p><i>Gestão orçamentária</i> Avaliar o impacto das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do CAQ.</p>

Fonte: Brasil (2010).

A apreciação das contas de governo, observando as potencialidades demonstradas no Quadro anterior, avança o horizonte dos ritos formais, garantindo ao cidadão acesso às informações, produzidas por instituições de controle que levam a efeito a efetividade da lei e mecanismos concretos de controle da gestão.

4.2 Na análise das contas dos administradores e demais responsáveis

As observações feitas na seção anterior servem de referência também nesta seção. Contudo, devido à amplitude do escopo das contas do chefe do Poder Executivo, certos aspectos da gestão, que não são objeto de análise, certamente podem fazer parte das contas de titulares de pasta.

Nesse sentido, é possível abrir mais três grandes frentes de trabalho, a saber: 1) análise da área contábil, orçamentária e financeira; 2) análise da gestão patrimonial; 3) análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos.

A análise da área contábil, orçamentária e financeira, tendo em perspectiva os insumos do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, possibilita examinar os registros com maior segurança quanto à integridade, tempestividade e fidedignidade dos gastos, funcionando como uma linha de defesa de controle operacional e interno contra manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos.

Ainda no campo da análise contábil, orçamentária e financeira, é possível avaliar se a despesa com pessoal está compatível com o CAQ do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, de modo a afastar os casos de excesso de contratação.

Na seara da análise da gestão patrimonial, a possibilidade de uso consiste, entre outras coisas, em verificar se os insumos adquiridos foram distribuídos de forma compatível com a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica e se a gestão desse patrimônio garante a integridade das informações para a retroalimentação do planejamento.

Lugar comum para prática de atos de irregularidades, a análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos deve ser campo de maior cuidado por parte dos auditores dos Tribunais. No escopo dessa avaliação, as aquisições de bens, prestação de serviços e obras devem apresentar aderência finalística, temporal e substantiva aos parâmetros do CAQ. Aqui,

também, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 funciona como uma linha de defesa de controle operacional e interno contra fraude e corrupção.

O Quadro 2 demonstra um sumário das potencialidades:

Quadro 2: Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis

COMPETÊNCIA	Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
<p>POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010</p>	<p><i>Na análise das peças de planejamento</i> Verificar se o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual consignaram dotações que permitam manter ou ampliar o investimento que assegure uma infraestrutura escolar compatível com os parâmetros definidos na matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. Avaliar o desempenho da atuação da gestão quanto ao indicador do CAQ, confrontados com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Ideb, do Pisa; da taxa de distorção idade-série; da taxa de aprovação; da taxa de reprovação; da média de horas-aula diária; da média de alunos por turma; da taxa de analfabetismo; da taxa de escolarização; e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. Reportar se o ente federativo tem demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino.</p> <p><i>Na análise dos limites constitucionais e legais</i> Verificar se os valores vinculados são aplicados em conformidade com o art. 70 da LDB e estão compatíveis com os parâmetros do CAQ. Verificar se as transferências constitucionais da União e dos Estados aos municípios permite que o ente mantenha os parâmetros do CAQ.</p> <p><i>Na análise da área contábil, orçamentária e financeira</i> Avaliar o sistema de informações contábil, orçamentária e financeira, de modo a verificar se os registros correspondem à realidade dos gastos efetuados, tendo por parâmetro o CAQ. Avaliar se a despesa com a folha de pagamento está compatível com o CAQ, de modo afastar os casos de excesso de contratação ou “inchaço da máquina pública”.</p>

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Quadro 2 (continuação): Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis

COMPETÊNCIA	Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
<p>POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010</p>	<p><i>Na análise da Gestão Patrimonial</i></p> <p>Verificar se os insumos adquiridos foram distribuídos de forma compatível com a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica; Verificar se a gestão do patrimônio apresenta registros que garantam a sua integridade, tempestividade e fidedignidade das informações e o seu uso como fonte de retroalimentação do planejamento, face as exigências do CAQ.</p> <p><i>Na análise das Licitações, Dispensas, Inexigibilidades e Contratos</i></p> <p>Analisar as licitações, dispensas e inexigibilidades e contratos de aquisição de bens, prestação de serviços e obras conforme a sua aderência finalística, temporal e substantiva aos parâmetros do CAQ.</p>

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

No palco da apreciação ou julgamento de prestações de contas, o essencial para os Tribunais de Contas é ampliar o diálogo com os gestores públicos e a sociedade sobre a ampliação do conceito de gasto mínimo em educação, como vem propondo a Procuradora Élide Graziane Pinto (2017).

O CAQ, estabelecido no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, é um indicador importante para ampliar esse diálogo porque permite acesso a informações concretas e comparativas entre arranjos institucionais, ajudando a cumprir com maestria o papel de aprimorar a gestão dos recursos públicos.

4.3 Na realização de auditorias operacionais

Verifica-se intensa tangibilidade da auditoria operacional na avaliação do desempenho da gestão educacional no uso dos parâmetros do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, a partir do confronto com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Ideb, do Pisa, da taxa de distorção

idade-série, taxa de aprovação, taxa de reprovação, da média de horas-aula diária, da média de alunos por turma, da taxa de analfabetismo, taxa de escolarização, e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar, de modo a verificar os impactos nos resultados das metas planejadas.

Outros escopos das auditorias operacionais, utilizando o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, é a verificação de demanda ociosa ou reprimida na infraestrutura de ensino do ente federado, a execução do gasto se aderente às estimativas do CAQ e aos resultados esperados e a avaliação do comportamento do ente federativo face à etapa de ensino de sua responsabilidade.

Os relatórios produzidos por auditorias operacionais auxiliam a gestão pública e empoderam a cidadania com informações que levam à efetividade da lei e os mecanismos concretos de controle da corrupção, como aponta a Quadro 3:

Quadro 3: Potencialidade de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 na realização de auditorias operacionais

COMPETÊNCIA	Realização de auditorias operacionais em organizações, programas e atividades governamentais com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.
POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010	<p>Avaliar o desempenho da atuação da gestão quanto ao indicador do CAQ, confrontados com os índices e indicadores a saber: Ideb, Pisa, taxa de distorção idade-série, taxa de aprovação, taxa de reprovação, da média de horas-aula diária, média de alunos por turma, da taxa de analfabetismo, taxa de escolarização, e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar.</p> <p>Verificar a existência de gestão de demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino.</p> <p>Analisar se a execução do gasto se encontra aderente às estimativas do CAQ e aos resultados esperados.</p> <p>Avaliar se o ente federativo está investindo prioritariamente na etapa de ensino de sua responsabilidade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

As mazelas praticadas de modo dissimulado ou por má gestão

podem ser identificadas por auditorias operacionais em razão do amplo escopo empreendido nas análises, que avaliam a política pública sob os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

4.4 No acompanhamento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

No exercício da competência de acompanhar os requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000, destacam-se as atribuições descritas no art. 59, § 1º, incisos I e V, em razão da sua natureza preventiva e das repercussões sobre a função educação. Essa atuação preventiva corresponde à possibilidade de emissão de alertas aos órgãos, quando for constatado:

- que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal para que os órgãos promovam nos trinta dias subsequentes limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias;
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Com efeito, entre as despesas que devem estar a salvo das limitações impostas pela LRF destacam-se aquelas que correspondem à matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica definidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Nessa competência, a matriz definida no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 também serve de parâmetro de avaliação dos impactos das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do ensino.

Outrossim, os limites da LRF para os gastos com pessoal exigem dos Tribunais de Contas o controle do crescimento dessa despesa⁶, abrindo

6 Lei Complementar nº 101/2000: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como**: IV – **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos” (BRASIL, 2000, grifo nosso).

a potencialidade de aplicação do CAQ na avaliação objetiva das admissões efetuadas, de modo a afastar os casos de excesso de contratação.

Quadro 4: Potencialidade de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no acompanhamento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal

COMPETÊNCIA	Acompanhamento dos requisitos exigidos pela LRF
POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010	Emitir alertas em decorrência do art. 59, § 1º, inciso I, da LRF, impondo aos gestores uma ação planejada e transparente na escolha das rubricas que sofrerão limitação de empenho e movimentação financeira, sem que atinja as despesas que constituírem o CAQ. Avaliar os impactos das desonerações de impostos em razão de subvenções e renúncia de receitas sobre as obrigações decorrentes do CAQ. Avaliar as admissões efetuadas, de modo a afastar os casos de excesso de contratação, principalmente de terceirizados e temporários que substituem os concursados, por força de “apadrinhamentos” políticos.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Em artigo publicado no sítio eletrônico da Atricon, o Conselheiro Cezar Miola (2017), do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, faz o seguinte alerta: “Já se disse que ‘democracias morrem atrás de portas fechadas’. E a República só se concretiza num ambiente de controle e de transparência”.

Nesse sentido, o uso do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 combinado com a competência de acompanhar os requisitos da LRF possibilita também disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às informações referentes a todos os atos praticados na gestão educacional, em franca compatibilidade com os artigos 48, § 1º, inciso III, e 48 A, incisos I e II.

5 CONCLUSÃO

Este explorou três questões: a primeira, o que traz o Parecer CNE/CEB nº 8/2010; a segunda, se é possível aos Tribunais de Contas utilizar o

parecer sem a homologação do Ministério da Educação; e a terceira, sendo possível, em que medida e quais as potencialidades de utilização do parecer.

Em relação à primeira questão, constata-se que o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado por unanimidade pelo Conselho Nacional de Educação, adota o CAQi, apresentando-o como referência à matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil.

Com relação à segunda indagação, a pesquisa revela que a ausência de homologação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelo Ministro da Educação não inviabiliza o uso de seus parâmetros pelos Tribunais de Contas, tendo em vista as competências deferidas pela Carta de Outubro, que possibilita antecipar aos Poderes e aos órgãos a necessidade de corrigir os rumos das ações.

A resposta para a terceira questão consiste no uso das recomendações para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, correspondente a um dever das Cortes de Contas, como bem assinala o *Manual de boas práticas processuais dos Tribunais de Contas*, publicado pela Atricon (FREITAS; MILSKI, 2013). Embora com menor potencial de coerção do que as determinações, as recomendações têm legitimidade no arcabouço institucional dos Tribunais de Contas.

Ainda em relação à terceira questão, a pesquisa apontou, na forma de quadros, as potencialidades de utilização do parecer pelos Tribunais, de modo a alertarem os gestores para a necessidade de correções e contribuírem com a instrumentalização do controle social.

REFERÊNCIAS

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. **Ofício Conjunto Atricon/IRB nº 01/2016**. Porto Alegre, 2016. Disponível em:

<<http://bit.ly/2SDKNVv>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica**. Salvador: TCE/BA, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2C6PXck>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Fortalecimento da Educação Básica (Auditoria Coordenada em Ações do Ensino Médio)**. Salvador: TCE/BA, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2C6PXck>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/2LWo7x>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos das Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Disponível em: <<http://bit.ly/2SDURxI>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Disponível em: <<http://bit.ly/2DBs2iv>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2seMzkg>>. Acesso em: 4 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação (Conselho Nacional de Educação). **Pare-**

cer CNE/CEB n. 8, de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, DF, 5 maio 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2CYIU0l>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/2QtzBZD>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria (RA). **Acórdão 618/2014**. Plenário (Processo 007.081/2013-8). Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 19 mar. 2014b. Disponível em: <<http://bit.ly/2RinG6c>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil**. Brasília, DF: TCU; SecexEducação, 2014c. Disponível em: <<http://bit.ly/2CajQsf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

_____. **Auditoria operacional no programa Proinfância**. Brasília, DF: TCU, 2014d.

_____. Tribunal de Contas da União. Embargos de Declaração. **Acórdão 906/2015**. Plenário (Processo 007.081/2013-8). Embargante: Ministro do Estado da Educação. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 22 abr. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2CW4Id1>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Parecer da Procuradoria-Geral da República na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 71/DF**. Brasília, DF, 28 jan. 2016.

FREITAS, J.; MILESKI, H. S. **Manual de boas práticas processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília, DF: ATRICON, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2RAkAKk>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP): Nível 2 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2FdYJTd>>. Acesso em: 9 dez. 2018.

MAURO, P. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimento e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, A. K. (Coord.). **A corrupção e a economia global**. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2002. p. 137-165.

MIOLO, C. Agendas sem segredos. **Portal da Atricon**, Brasília, DF, 6 jul. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2QuYd4o>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PINTO, É. G. Alerta de Tribunais de Contas é prova subutilizada. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28. abr. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2ReqlZb>>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da educação infantil**. Porto Alegre: TCE/RS, 2010-2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2RB9cxL>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

Agenda ambiental na administração pública e licitações sustentáveis como instrumentos de governança

Environmental agenda in public administration and sustainable bidding as
governance instruments

Juliana Silva Rodrigues¹

RESUMO

A proteção ao meio ambiente surge como necessária preocupação após tantas crises ecológicas sofridas no Brasil. Ela é garantida como direito fundamental pela Constituição Federal e é de responsabilidade do Estado. Objetiva-se neste trabalho demonstrar se a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) pode ser utilizada como instrumento de boa governança, principalmente por meio das licitações sustentáveis, auxiliando o Poder Público a garantir um ecossistema saudável para as futuras gerações. Para tanto, utilizou-se pesquisa qualitativa, por meio de estudos bibliográficos, decisões judiciais e textos legais. Quantitativamente, também se usaram os dados do Ministério do Meio Ambiente para verificar se este programa vem sendo aplicado pelo Poder Público. Concluiu-se que a sustentabilidade é parte fundamental da boa governança e que as licitações sustentáveis, por serem o eixo que mais causa dispêndio à administração, devem ser priorizadas para que o Estado contribua o menos possível para a degradação ao meio ambiente. Por fim, acredita-se que mais organizações públicas devem aderir a A3P no intuito de difundir as práticas sustentáveis da boa gestão em todas as esferas do país.

Palavras-Chave: Administração Pública. Agenda Ambiental. Licitações

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito e Processo Tributário pela Unifor. Advogada. OAB/CE 35659. E-mail: julianarodriguesadv@outlook.com

Sustentáveis. Governança.

ABSTRACT

The protection of the environment comes as a necessary concern after so many ecological crises suffered in Brazil. It is guaranteed as a fundamental right by the Federal Constitution and is the responsibility of the State. This paper aims to demonstrate if the Environmental Agenda in Public Administration - A3P can be used as an instrument of good Governance, mainly through sustainable bids, helping the Public Power to guarantee a healthy ecosystem for future generations. For that, qualitative research was used, through bibliographic studies, judicial decisions and legal texts. Quantitatively, the data of the Ministry of the Environment was also used to verify if this program has been applied by the Public Power. It was concluded that sustainability is a fundamental part of good governance and that sustainable procurement, since it is the axis that causes the most expense to the Administration, should be prioritized so that the State contributes as little as possible to the degradation to the environment. Finally, it is believed that more public organizations should join A3P in order to disseminate sustainable practices of good management in all spheres of the country.

Keywords: Public Administration. Environmental Agenda. Sustainable Bids. Governance.

Recebido: 05-11-2018

Aprovado: 13-12-2018

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade já presenciou diversas catástrofes ambientais causadas pelo descuido tanto de particulares quanto da administração pública. É dever do Estado, de acordo com a Constituição Federal, garantir o direito fun-

damental ao meio ambiente dos seus cidadãos, o que é feito pela proteção ao ecossistema e a prevenção de danos.

O programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criado pelo governo federal, oferece várias sugestões para o exercício sustentável das funções estatais, melhorando, assim a possibilidade de uma governança sustentável.

Este trabalho, portanto, orientar-se-á no sentido de buscar demonstrar, sem esgotamento do tema, como o programa A3P, aplicado com os princípios da boa governança, pode ajudar a proteger o ecossistema, além de contribuir para uma administração mais transparente e ética com seus recursos. A partir dessas considerações, visa-se responder à seguinte pergunta: a A3P pode ser utilizada como instrumento de governança sustentável na administração pública?

Para auxílio nesse questionamento foi aplicada metodologia do tipo qualitativa, por intermédio de pesquisa bibliográfica sobre o tema, além de jurisprudências dos tribunais brasileiros e textos legais. Também foram usados em análise os dados quantitativos fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente acerca do programa A3P.

Apesar de não se buscar o esgotamento do tema, acredita-se que esta pesquisa contribui diretamente para estudos e mudanças de estratégias ambientais do Poder Público que auxiliarão na fixação de conhecimento.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E O PODER PÚBLICO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pertencente à categoria de direitos fundamentais de 3ª dimensão, os quais também se constituem em garantias da dignidade humana, é relevante prerrogativa de convivência sustentável e harmoniosa com o meio que nos cerca

(MOTTA FILHO, 2016). Tal categoria é conhecida como direitos difusos ou coletivos porque o titular não é o indivíduo, mas a sociedade (ROCHA; QUEIROZ, 2011).

Quando ocorre um dano ao meio ambiente, toda a coletividade é afetada e, da mesma forma, quando há uma melhora nas condições do ecossistema, há também benefícios ao corpo social.

Doutrinadores como Milaré (2005) afirmam que o direito ao meio ambiente é principalmente vinculado ao direito à vida, partindo-se do conhecimento de que uma existência saudável e digna necessita de um meio ambiente de qualidade para que possa se desenvolver completamente.

Pensando nisto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), em seu art. 225, determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Colocando o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, pretendeu o constituinte originário conceder a ele a característica dos bens de uso comum do povo, ou seja, de utilização habitual por toda a comunidade (ARAGÃO, 2013). Tal ato não necessita de prévia autorização do Poder Público, entretanto, ele deve ser regulamentado justamente para assegurar o seu pleno gozo por todos os cidadãos (ARAGÃO, 2013).

Corroborar-se com o entendimento de Carvalho Filho (2017, p. 55), segundo o qual o princípio da supremacia do interesse público existe para defender o coletivo em detrimento do privado, conforme segue:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

Entende-se também do disposto na CRFB que a responsabilidade pela proteção ambiental é tanto do Estado quanto da comunidade. Tal preceito, denominado de “princípio do poluidor-pagador”, consiste em penalizar financeiramente somente quem gerou ou gerará o dano (COLOMBO, 2006).

Veda-se que a sociedade tenha que arcar com prejuízos causados por um poluidor que lucrou ou venha a lucrar financeiramente com a destruição do ecossistema (ANTUNES apud COLOMBO, 2006, p. 31). De acordo com a CRFB: “Art. 225. [...] §3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a (sic) sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Portanto, o Estado tem sua parcela de responsabilidade em garantir que o ecossistema não sofra danos e em penalizar aqueles que o prejudiquem, utilizando-se dos meios legalmente apropriados.

Na esfera ambiental, geralmente, os danos causados são de difícil reparação, o que exige uma maior preocupação em realizar ações preventivas. O Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a necessidade de o Estado regular a utilização do meio ambiente com vistas à proteção da coletividade no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540/DF:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225)- PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS [...] A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos. (BRASIL, 2006).

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992), proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), que tem o Brasil como um de seus signatários, propõe o princípio nº 15 como o da precaução, da forma que segue:

Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A CRFB também destaca a prevenção através da obrigatoriedade legal de um estudo de impacto ambiental, publicamente divulgado nas construções civis que potencialmente venham a causar danos ao meio ambiente (cf. BRASIL, 1988, art. 225, § 1º, inciso IV).

Além deste instrumento, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), traz outras ações de proteção ambiental pelo Estado, tais como planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental a todos os níveis de ensino (cf. BRASIL, 1981, art. 2º).

Portanto, percebe-se que o Poder Público tem o dever e a responsabilidade de proteção do meio ambiente para as futuras gerações, o que é feito através de métodos de gestão que preservem o ecossistema ou que busquem o menor impacto possível.

3 A GOVERNANÇA PÚBLICA SUSTENTÁVEL

A característica democrática do Estado brasileiro, garantida pelo art. 1º da CRFB, é o ponto de partida da boa governança, já que o poder emana do povo, sendo ele que escolherá os seus representantes. A Carta Maior também traz outros instrumentos como a separação de poderes (junto ao sistema de freios e contrapesos) e os controles: externo, interno e social.

Sabe-se que as Cortes de Contas brasileiras exercem, juntamente ao Poder Legislativo, o controle externo da administração pública, fiscalizando e educando sobre as boas práticas de gestão (cf. BRASIL, art. 31, § 1º). O Tribunal de Contas da União (TCU) assim define o conceito de governança no setor público em seu Referencial (BRASIL, 2014, p. 9-10, grifos do original): “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Referido documento objetiva difundir o que a Corte de Contas federal considera como boas práticas administrativas, as quais prometem melhorar o desempenho das entidades públicas, e destas, cita-se a mais importante a este trabalho: a “definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais” (BRASIL, 2014, p. 20). Portanto, segundo o TCU, as práticas sustentáveis também são parte fundamental da boa governança.

Acerca da normatização infraconstitucional que representa a boa governança, tem-se Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

O Banco Mundial (WORLD BANK, 2007) cita o que considera serem os princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. A legitimidade é basicamente a verificação se a conduta está embasada em lei e se esta atingiu o bem comum. A equidade é a garantia de direitos a todos os cidadãos, já a responsabilidade tem a ver com o cuidado com que o gestor administra a *res pública* (BRASIL, 2014).

A eficiência justifica a procura pelas melhores condições nas despesas da administração, ou seja, significa o agir com a maior qualidade gastando menos reservas, enquanto que a probidade significa que o servidor público deve exercer suas funções com total observância à legalidade. Transparência é o requisito que possibilita o acesso a informações relativas à administração pública pela sociedade, fator fundamental ao exercício do controle cidadão e gerador de confiabilidade na gestão (BRASIL, 2014).

O último princípio, a *accountability*, é a obrigação de prestar contas

de todos aqueles que gerenciem ou se responsabilizem pelos bens e recursos públicos aos devidos órgãos de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas. Tais regramentos são fundamentais para uma boa gestão, aproximando Estado e sociedade (BRASIL, 2014).

A preocupação com a sustentabilidade nas ações da máquina estatal é tão importante quanto nas grandes empresas, (HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014). Segundo os referidos autores “a separação entre propriedade e gestão, que gera os denominados problemas de agência, os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, por exemplo, são problemas comuns” (HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014, p. 6).

Levando este fato em consideração, a gestão pública deve buscar soluções para executar suas tarefas de forma a aplicar os preceitos de boa governança, realizando-as para o fim maior de proteção do direito fundamental ao meio ambiente da sociedade que administra.

Fernandes e Petry (2014) entendem que governança sustentável é o equilíbrio entre econômico, social e ambiental. Considera-se que a questão econômica, com relação à administração pública, seria buscar sempre o menor custo possível em suas despesas, objetivando a retenção de capital.

Já o quesito social é basicamente envolver a comunidade nos seus procedimentos, gerando um verdadeiro controle interventivo. Por fim, o pilar ambiental diz respeito à proteção do ecossistema, trabalhando para poupar os recursos naturais e prevenindo futuros danos.

O Tribunal de Contas da União lançou seus dados referentes à situação de governança pública e gestão em organizações federais objetivando identificar as entidades mais vulneráveis e introduzindo as melhorias necessárias.

O levantamento foi feito em 581 órgãos da administração federal no exercício de 2017 e a divulgação dos resultados foi publicada em acórdão no processo TC 017.245/2017-6, disponibilizado em seu sítio eletrônico.

De acordo com os dados obtidos pelo TCU no seu Relatório de Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, descritos na Figura 11 (BRASIL, 2017a, p. 27-28), a governança pública nas entidades federais ainda está longe do ideal, tendo em vista que foi detectado que apenas 50% das organizações participantes responderam que ainda estão em fase inicial de capacidade em liderança, ao que foi sugerido pela Corte de Contas da União que gestores “mal selecionados ou capacitados” para exercer as funções públicas podem levar a uma organização ineficiente dos recursos.

Com relação à questão ambiental, o TCU (BRASIL, 2017a) também detectou, no mesmo relatório, que os administradores federais não dão a relevância necessária à sustentabilidade das compras públicas, tendo em vista que não elaboraram um modelo de gestão de contratações. Apon- tou-se, assim, o potencial risco que essa ausência pode acarretar:

364. A deficiência no estabelecimento de modelo para a gestão de contratações pode sujeitar as organizações a diversos riscos. Por exemplo, a ausência de diretrizes de sustentabilidade pode acarretar na realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade necessários, levando a contratação de serviços e/ou compra de produtos que causam maiores impactos ambientais, consomem mais energia ou tenham elevado custo de descarte. Pode levar ainda à inserção de exigências desnecessárias quanto a requisitos de sustentabilidade, com limitação indevida da competição e impugnação de editais de licitação. (TCU, 2017a, p. 52)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) também aplicou questionário semelhante, no exercício de 2017, para medir o nível de governança existente nos seus municípios jurisdicionados.

Aplicou-se, assim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) (CEARÁ, 2017), levantamento que abrangeu as seguintes áreas: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades pro-

tegidas e governança de tecnologia da informação.

Por meio de consulta ao questionário disponibilizado no sítio eletrônico da Corte de Contas Estadual (CEARÁ, 2017), obtiveram-se informações sobre as matérias questionadas aos municípios, entre elas: se há coleta de resíduos sólidos e qual a sua destinação, se existem programas escolares que reproduzam a educação ambiental e se foram desenvolvidos planejamentos de racionalização dos recursos naturais e de reaproveitamento de resíduos da construção civil. Informa-se que o levantamento realizado em 2017, até a data da elaboração deste trabalho, não possui resultados divulgados no sítio eletrônico da Corte Estadual.

A utilização desses questionários e pesquisas públicas é importante instrumento de prevenção, tendo em vista que a fiscalização pode impedir futuros danos e até corrigir os que já estejam ocorrendo nas localidades, além de divulgar o modo correto de agir (CEARÁ, 2018).

Pelo exposto, conclui-se que os requisitos da boa governança, aliados à sustentabilidade, auxiliam na proteção do direito fundamental ao meio ambiente, o que também garante uma melhor qualidade de vida aos cidadãos. Resta entender quais mecanismos administrativos a gestão poderá utilizar para agir preventivamente, evitando possíveis impactos ambientais.

4 AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) (BRASIL, 2001) é um programa desenvolvido pelo governo federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o qual tem como objetivo estimular os órgãos estatais a fomentarem práticas de sustentabilidade sem aumentar os gastos com a máquina pública.

Trata-se de um planejamento que promete se adequar aos três níveis da administração – federal, estadual e municipal – e aos três Poderes da

República: Executivo, Legislativo e Judiciário.

O programa, apesar de ser de adesão voluntária, apresenta-se como um importante primeiro passo para que ocorra uma maior preservação do meio ambiente, além de demonstrar à população que o Estado se encontra preparado para uma eventual crise ambiental.

Apesar de alguns órgãos brasileiros já adotarem práticas sustentáveis, a A3P as sistematiza e organiza em eixos temáticos, para que se tornem atividades organizadas e até melhoradas ao interagir com outras semelhantes.

O estabelecimento deste programa ocorre por meio de assinatura no denominado “Termo de Adesão”, formando um pacto não oneroso de orientação técnica entre o órgão e o MMA. Para que haja a fiscalização e o acompanhamento internos das medidas deste sistema, deverá ser criada uma comissão gestora, a qual poderá ter membros de todas as áreas da instituição, nos moldes da Portaria nº 217, de 30 de julho de 2008, proveniente do MMA (BRASIL, 2008a).

Atualmente, o projeto encontra-se com cinco eixos temáticos: 1) uso dos recursos naturais; 2) qualidade de vida no ambiente de trabalho; 3) sensibilização dos servidores para a sustentabilidade; 4) compras sustentáveis, construções sustentáveis; e 5) gestão de resíduos sólidos.

Tais segmentos referem-se a tipos de ações sustentáveis que o Poder Público pode realizar para reduzir a poluição e o desperdício de recursos ambientais, tanto internamente, quanto por meio de particulares. Atenta-se neste trabalho, especificamente, ao eixo das compras sustentáveis, tendo em vista ser nele que a administração mais tem despesas.

4.1 As licitações sustentáveis

A CRFB, em seu art. 37, inciso XXI, prevê que a administração pública deve realizar obrigatoriamente um processo licitatório para ad-

quirir bens e serviços (BRASIL, 1988). Tal artigo foi devidamente regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), a qual estabeleceu as normas gerais sobre estas aquisições e contratações no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1993). Marinela (2016, p. 473) assim conceitua licitação:

é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na ideia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que preenchem os atributos e as aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. A licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais tenha a possibilidade de contratar, representando o exercício do princípio da isonomia e da impessoalidade.

Portanto, a entidade vai convocar o particular por meio de um edital para que lhe preste um serviço ou lhe permita adquirir seus bens, isso com o objetivo de promover o interesse público e a continuidade da prestação de serviços essenciais. Esse processo permite a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

O art. 3º da Lei de Licitações (BRASIL, 1993) afirma que um dos objetivos deste processo de compras é a garantia da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Portanto, pode-se afirmar que uma licitação sustentável é aquela que prevê, na elaboração de suas etapas, a inserção de critérios socioambientais, tanto com relação às mercadorias e serviços fornecidos, quanto à completa obediência à legislação ambiental.

Seguindo este entendimento, o TCU emitiu acórdão no processo TC nº 037.311/2011-5 definindo a importância do requerimento de apresentação das devidas certificações ambientais em edital de processo licitatório,

da forma que segue:

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara TC 037.311/2011-5
Natureza: Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria
Sumário: AUDITORIA. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES ENVOLVENDO RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS POR MEIO DE CONVÊNIO/CONTRATO DE REPASSE. FIXAÇÃO DE EXIGÊNCIAS COM RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. [...]

[...] 32. Com a perspectiva dada pelo TCU (Portaria TCU 107/2008), o Estado deixaria de ser o simples adquirente de material produzido de maneira sustentável e passaria a assumir a função de fomentador no desenvolvimento sustentável. Assim, o momento em que se deve exigir a comprovação do licenciamento ambiental é importante para a definição da postura do contratante. Se, por um lado, ao se exigir a certificação após a homologação do certame e antes da assinatura do contrato amplia o rol de possíveis participantes, pois que uma eventual desclassificação só ocorrerá ao término do julgamento das propostas, por outro a aferição da regularidade ambiental das jazidas que irão fornecer o material já na fase da habilitação obriga que todos os interessados em contratar com a administração assumam previamente uma postura ambiental correta. [...] 34. Vale observar que não se está defendendo que outras exigências técnicas sejam previamente comprovadas pelos interessados, mas que as certificações ambientais sejam destacadas das demais e se passe a prever a sua apresentação já na fase de qualificação técnica. (BRASIL, 2015a)

Com relação ao Regime Diferenciado de Contratações (RDC) – Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 –, modalidade especial de licitação criada para atender às obras relacionadas às Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016 no Brasil, este também dispõe sobre a importância da preocupação com os custos e benefícios ambientais em seu art. 4º, inciso III, dando mais destaque à temática no parágrafo primeiro deste artigo, o qual afirma que as contratações baseadas no RDC devem respeitar a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas, a compensação ambiental através do licenciamento e a utilização de produtos,

equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais (cf. BRASIL, 2011, art. 4º, §1º, incisos I, II, III).

Em 15 de maio de 2008, o MMA publicou a Portaria nº 61, que estabeleceu as práticas de sustentabilidade ambiental nas compras públicas. Destacam-se o art. 1º, que trata da preferência entre licitantes que produzam bens e serviços de menor impacto ambiental, e o art. 3º, que trata da importância da capacitação dos servidores para realizarem um uso mais eficiente dos recursos naturais (BRASIL, 2008b).

Já em 19 de janeiro de 2010, foi elaborada a Instrução Normativa (IN) nº 1 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a qual estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na administração pública federal (BRASIL, 2010).

Tal normativa traz em seu art. 4º especificações ecológicas para o projeto básico exigido para licitações de obras, tais como: uso de equipamentos de climatização apenas nos ambientes onde for indispensável, uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes de alto rendimento, aproveitamento da água da chuva, utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis e comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.

Acrescenta-se que, no art. 5º da IN nº 1/2010, constam alguns requisitos a serem observados pela administração com discricionariedade, no ato do planejamento da compra pública, como, por exemplo, que o bem seja constituído no todo, ou em parte, por material reciclado, e que seus componentes não contenham substâncias agressivas ao meio ambiente, como mercúrio ou chumbo (BRASIL, 2010).

Em relação aos serviços, o art. 6º da referida IN traz que a empresa a ser contratada deve, obrigatoriamente, adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada, utilizar produtos de limpeza certificados nacionalmente e realizar a separação ecologicamente correta dos seus resíduos

(BRASIL, 2010).

Por fim, em 12 de novembro de 2012, o MPOG também editou a IN nº 10, a qual estabeleceu as regras para elaboração dos “Planos de Gestão de Logística Sustentável” pela administração pública federal. Por meio da análise dessa norma, considera-se como logística sustentável o fluxo de materiais, de serviços e de informações, do seu fornecimento a seu desfazimento, visando proteção ambiental, justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado (BRASIL, 2012).

Essa IN também define as práticas sustentáveis de racionalização dos recursos naturais, coleta seletiva, reaproveitando os resíduos recicláveis e, também, o gerenciamento de compras públicas de forma sustentável (cf. BRASIL, 2012, art. 2º), sendo estas as mesmas diretrizes da A3P.

Pelo denominado Plano de Logística Sustentável (PLS) são definidas metas, prazos e execução e ações de monitoramento das práticas favoráveis ao meio ambiente (cf. BRASIL, 2012, art. 3º). Ele deve ser elaborado pela própria entidade e deve conter:

I. Atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; II. Práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; III. Responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e IV. Ações de divulgação, conscientização e capacitação. (BRASIL, 2012, arts. 4º e 5º)

A A3P também está integrada ao PLS, da mesma forma que outros planejamentos da boa governança, como o Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), e do desenvolvimento sustentável, por exemplo, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), a Coleta Seletiva Solidária e as Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) (cf. BRASIL, 2012, art. 11).

Conforme mencionado, a IN nº 10/2012 engloba a agenda ambien-

tal na administração pública, acrescentando-se, no entretanto, que aquela instrução traz em seus anexos exemplos práticos detalhados de políticas de reutilização ecologicamente corretas, como substituir o uso de documento impresso por documento digital, controlar o consumo de papel para impressão e cópias, dar preferência para os copos reutilizáveis, promover a destinação sustentável dos resíduos coletados, monitorar o consumo de energia, desligando luzes e monitores ao se ausentar do ambiente e utilizar descargas mais eficientes.

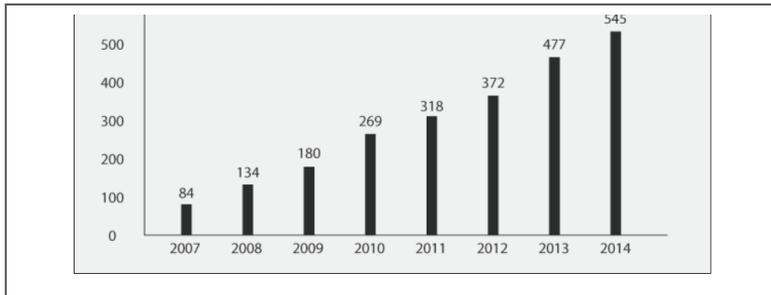
Com relação às compras sustentáveis, a IN mencionada também aponta exemplos de boas práticas, dentre eles, dar preferência, quando possível, à aquisição de bens reciclados ou recicláveis, exigir comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços, priorizar, quando possível, o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, revisar normas internas e os contratos de telefonia fixa e móvel visando à racionalização em relação ao limite de custeio, à distribuição de aparelhos e ao uso particular dos aparelhos e fomentar compras compartilhadas.

Portanto, citaram-se os métodos de proteção ambiental sugeridos pela A3P e demais legislações e, dentre eles, as práticas relacionadas a compras públicas, devido a ser este o eixo em que a administração mais gasta recursos financeiros e humanos. Resta verificar se a administração pública vem aceitando e aplicando estas sugestões trazidas pelas A3P.

4.2 A A3P em números

A partir de análise dos dados obtidos no sítio eletrônico do MMA (Gráfico 1), o qual manteve-se atualizado até 2015, percebe-se que a A3P vem aumentando de forma constante seu número de adesões entre 2007 e 2014.

Gráfico 1: Evolução das adesões à REDE A3P: NACIONAL

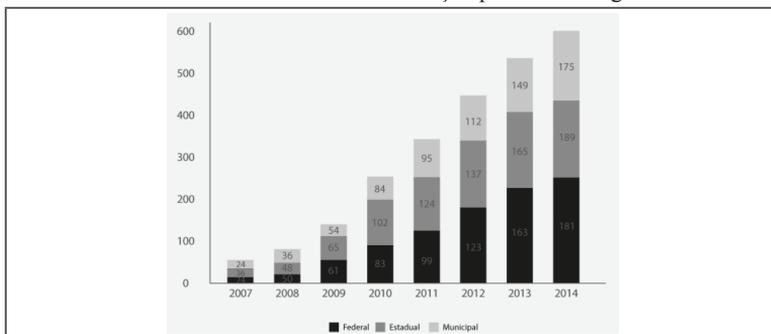


Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2015 (on-line)

Tal fato deve-se ao crescimento da preocupação com a preservação ambiental impulsionada pelas catástrofes que atingiram o Brasil, como o vazamento de óleo na Baía de Guanabara (Rio de Janeiro, 2000), o rompimento da barragem e consequente vazamento de resíduos tóxicos nos mananciais de rios em Cataguases (Minas Gerais, 2011), até o mais recente desastre em Mariana (Minas Gerais, 2015) (GONÇALVES, 2017).

Essas catástrofes ambientais poderiam muito bem ser evitadas se a administração pública exercesse uma maior fiscalização preventiva, exercendo seus deveres com ética e responsabilidade sobre as empresas que atuam agredindo o meio ambiente.

Gráfico 2: Adesão à A3P – distribuição por esfera de governo



Fonte: Brasil (2015c).

Já no Gráfico 2 observa-se a adesão à A3P por esfera de governo, com um aumento também gradativo, semelhante ao Gráfico 1. Nota-se também que as adesões em nível estadual são as maiores em quase todos os exercícios, seguidas pelas federais e, por último, as municipais.

No estado do Ceará, por exemplo, de acordo com a “Lista completa de instituições parceiras da agenda ambiental da administração pública – A3P”, publicada no sítio eletrônico do MMA (BRASIL, 2017b), tem-se que as instituições públicas participantes são: Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE Ceará); Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece); Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Ceará; Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará; Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará; Serviço Social da Indústria (Sesi), Departamento Regional do Ceará; Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace); e Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região de Fortaleza. Na esfera municipal do Ceará têm-se os municípios de Fortaleza, Icapuí e Piquet Carneiro, com a Secretaria de Meio Ambiente de Itaitinga.

Com relação às Cortes de Contas, de acordo com a lista mencionada, órgãos incumbidos de função fiscalizatória da administração através do exercício do controle externo, tem-se que as participantes são: TCU e Tribunais de Contas dos estados de Mato Grosso, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Pelo exposto, percebe-se que, apesar das adesões à agenda ambiental na administração pública estarem crescendo, elas estão ainda longe da quantidade ideal em todas as esferas do país. Não se pode considerar também a suposição de que a proteção ao meio ambiente gera altas despesas, já que algumas das medidas sugeridas pela A3P têm custo zero ao Poder Público.

Neste trabalho se discutiu a importância da proteção ao direito fundamental ao meio ambiente e como uma governança ética e sustentável

pode exercer até mesmo um cuidado preventivo, por meio da fiscalização e das licitações sustentáveis, comprovando, assim, que o Estado tem diversas opções para atuar de forma ecológica.

É preciso que mais organizações públicas façam adesão ao programa da A3P, incentivando a conscientização ambiental tanto dos seus servidores internos, quanto das empresas particulares que atuam juntamente ao setor estatal buscando, assim, um maior alcance dos princípios ecologicamente sustentáveis e da boa governança a toda a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da proteção ao meio ambiente é extremamente relevante no contexto de crise ambiental em que a sociedade brasileira se encontra. Garantir este direito fundamental é dever constitucionalmente estabelecido pelo Estado, podendo ocorrer preventivamente por meio de campanhas e fiscalização de empresas que potencialmente possam causar danos.

É pela boa governança que o Estado, atuando de forma ética e transparente, aumenta a participação popular nas causas sociais. Dentre essas boas práticas de gestão está a busca por um meio ambiente ecologicamente saudável. Portanto, a sustentabilidade também faz parte da boa governança.

A agenda ambiental na administração pública consiste em um programa criado pela União em 2001 com o objetivo de difundir entre a administração pública de todas as esferas e de todos os poderes as ações ecologicamente favoráveis. Apesar de existirem outros programas ambientais no Brasil, este é o que melhor direciona e setoriza as prioridades nas ações de proteção ao meio ambiente. Dentre os seus eixos, destacou-se neste trabalho o das licitações sustentáveis, posto que é nele que são gastas grandes quantias todos os anos pelo Poder Público.

A IN nº 10/2012 traz a A3P inserida ao plano de logística sustentável,

apresentando exemplos práticos de sustentabilidade nas compras públicas, tais como dar preferência à aquisição de bens reciclados ou recicláveis, exigir comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços, dentre outros.

Por fim, verificou-se como vem ocorrendo a adesão das entidades públicas ao programa A3P, pela de análise dos gráficos fornecidos pelo MMA. Observou-se que, apesar de ser crescente, ela não alcança nem um terço da vasta rede da administração pública brasileira, mesmo existindo há mais de uma década no país.

Nesta pesquisa buscou-se compreender, sem esgotamento do tema, que a proteção ao meio ambiente ocorre quando o Poder Público age respeitando os princípios da boa governança e dentre eles o da busca pela sustentabilidade.

Concluiu-se ser necessário que mais organizações públicas façam adesão ao programa A3P, tendo em vista que ele difunde as formas de como a administração, através de seus servidores, pode atuar para ampliar a educação ambiental da coletividade, priorizando uma gestão mais ética, transparente, com participação popular, menos gastos e poupando os recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

ARAGÃO, A. S. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação

e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: <<http://bit.ly/2M3NsWb>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. 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, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/ZTUiUn>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P**. Brasília, DF: MMA, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/1dsnF6v>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540. Relator: ministro Celso de Mello. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 3 fev. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2LV-0tEm>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. Portaria nº 217, de 30 de julho de 2008. Institui o “Comitê de Implementação da A3P no Ministério do Meio Ambiente”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 174, seção 2, p. 85, 1 ago. 2008a. Disponível em: <<https://bit.ly/2OMrpny>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008. Estabelecer práticas de

sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 95, seção 2, p. 31, 18 maio 2008b. Disponível em: <<https://bit.ly/2KE-OGEN>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2vWBINA>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 5 ago. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2On10fb>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 220, seção 1, p. 113, 14 nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2MI0dsF>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Processo TC nº 037.311/2011-5. Acórdão nº 6.047/2015 – 2ª Câmara. Relator: ministro Raimundo Carreiro. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 25 ago. 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2vrILhP>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

_____. **Evolução de adesões à REDE A3P**. Brasília, DF: MMA, 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pb11nG>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. **Adesão à A3P**: distribuição por esfera de Governo. Brasília, DF: MMA, 2015c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pb11nG>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. **Resultados do levantamento integrado de governança organizacional pública - ciclo 2017**. Brasília, DF: TCU, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2KcuC11>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. **Lista completa de instituições parceiras da agenda ambiental da administração pública – A3P**. Brasília, DF: MMA, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2nILlWF>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Índice de efetividade da gestão municipal - IEGM**. Fortaleza: TCE-CE; IRB, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2A1c2K2>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. TCE envia questionário para avaliar efetividade da gestão dos municípios. **TCE-CE**, Fortaleza, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2SDFd50>> Acesso em: 12 dez 2018.

COLOMBO, S. R. B. O princípio do poluidor-pagador. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 28, abr. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2QQ3Qyi>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

FERNANDES, F. C.; PETRY, J. F. Desempenho sustentável e governança corporativa: uma investigação sobre a forma como as empresas no setor de atuação de materiais básicos evidenciam a sustentabilidade. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, Pelotas, v. 5, n. 3, p. 431-453, jul.-dez. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MatOqB>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

GONÇALVES, D. P. Principais desastres ambientais no Brasil e no mundo. **Jornal da UNICAMP**, Campinas, 1 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2qN1dhU>>. Acesso em: 12 dez 2018.

HORA, R. A. A.; OLIVEIRA, O. V.; FORTE, S. H. A. C. Governança corporativa no setor público e privado no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11., 2014, Resende. **Anais...** Resende: AEDB, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2zP0H8b>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - IDS**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2O5Ag2w>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MOTTA FILHO, S. C. **Direito constitucional**: teoria, jurisprudência e questões. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, DF: ONUBR, 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/1G5N2Su>> Acesso em: 15 ago. 2018.

ROCHA, T. A.; QUEIROZ, M. O. B. O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 95, dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2BbSmLK>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

WORLD BANK. Governance and management. In: _____. **Global evaluations sourcebook**. Washington: WBG, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2LE08Fg>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção

Epitome on bidding as an instrument of corruption

Edimário Freitas de Andrade Júnior¹

RESUMO

O tema da corrupção, em especial envolvendo contratações públicas, tornou-se recorrente nos noticiários da imprensa nacional, uma vez que os processos de licitação, não raras vezes, são manipulados com a finalidade de dissimular atos ilícitos. Destarte, a partir de pesquisa bibliográfica, com o levantamento de referencial já editado em relação à temática ora discutida, bem como se valendo do método qualitativo, o presente artigo busca analisar de forma concisa e objetiva a corrupção a partir dos aspectos sociopolítico – enfatizando as repercussões no meio social e na política – e jurídico à luz do Código Penal e da Lei Anticorrupção (12.846/2013). Outrossim, será analisado as principais fraudes na licitação, exemplificando-as com casos concretos. Conclui-se que a licitação tornou-se verdadeiro simulacro de incentivo à corrupção, onde corruptos e corruptores valem-se do rito licitatório para relegar o interesse público em benefício a interesses privados, não conseguindo coibir a corrupção institucionalizada nos mais diversos segmentos da sociedade.

Palavras-Chave: Corrupção. Fraude. Ilícitudes. Licitação. Simulação.

¹ Atualmente é Advogado e Servidor Público na Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e Especialista em Direito Público pela UNIDERP-LFG. E-mail: edimariofreitasjr@gmail.com

ABSTRACT

The topic of corruption, especially when involving public contracting, has become a recurrent issue in the Brazilian press since bidding processes are often manipulated to conceal illicit acts. Based on a bibliographical research, considering the reference survey already published on this topic, as well as using the qualitative method, this paper seeks to analyze, concisely and objectively, the corruption from social and political points of view – emphasizing the repercussions in the social and political environment –, and legal point of view – considering the Brazilian Criminal Code and the Anti-Corruption Law (12.846/2013). The main frauds in bidding will be analyzed, thus exemplifying them with concrete cases. It is concluded that bidding processes have become a real simulacrum of corruption, where corrupt people/companies and corrupt bureaucrats use the bidding process to relegate the public interest to the benefit of private interests, failing to curb institutionalized corruption in the most diverse segments of society.

Keywords: Corruption. Fraud. Illegalities. Bidding. Simulation.

Recebido: 24-10-2018

Aprovado: 08-01-2019

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao pesquisar no Google as palavras corrupção e licitação, obtém-se como resultado cerca de 544.000 achados. O tema da corrupção, em especial envolvendo contratações públicas, tornou-se recorrente nos noticiários da imprensa nacional. A cooperação entre órgãos de Defesa do Estado revelou conluíus escusos envolvendo agentes públicos e particulares, inclusive valendo-se da licitação como meio para fabricar a legalidade de tais práticas defesas, objetivando a obtenção de benefícios e vantagens pecuniárias.

Exemplo disso é a operação *Lava Jato*, que expôs a atuação cartelizada de empresas em um “clube” para substituir concorrência real por concorrência aparente em certames públicos no âmbito da empresa estatal Petrobras.

Por força do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, a licitação é instrumento obrigatório às contratações promovidas pela Administração Pública, cujo objetivo é assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes, bem como buscar a obtenção da proposta mais vantajosa ao Erário.

Ocorre que o rito licitatório, por si só, não é suficiente no combate à corrupção, mas torna-se veículo garantidor de conluios escusos e da falsa competitividade, lançando o véu da legalidade formal sob tais práticas ilícitas. Nesse sentido, o professor Adilson Abreu Dallari, ensina que “a licitação se tem transformado, sim, numa ritualística inconsequente, numa maneira de acobertar a fraude, de dar segurança àqueles que se aproveitam do dinheiro público” (DALLARI, 2006, p. 212).

Portanto, torna-se imperioso a discussão dos impactos do fenômeno da corrupção nas contratações governamentais, no que pese a licitação pública figurar como instrumento de “legalização” de atos ilícitos. Assim, a partir de leitura bibliográfica, será examinado o fenômeno da corrupção sob o enfoque sociopolítico e jurídico; e a identificação das principais fraudes no processo licitatório, exemplificando-as com casos concretos que mantêm pertinência temática.

2 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E SEUS ASPECTOS: SOCIAL, POLÍTICO E JURÍDICO

O termo corrupção não apresenta sentido unívoco na doutrina, comportando diversas acepções. Nas palavras de Furtado, “definir ou conceituar a corrupção, à semelhança dos fenômenos sociais, não constitui tarefa

fácil, [...] o termo corrupção tem sido utilizado para designar distintas situações” (FURTADO, 2015, p. 27). Para fins deste trabalho, conceitua-se corrupção como: a) o desvio da finalidade pública para satisfação de interesses privados, envolvendo agentes públicos e particulares; e b) entre particulares, a violação do interesse social da empresa e as práticas concorrenciais do mercado.

A corrupção não é fenômeno originário da contemporaneidade, mas que apresenta longa jornada histórica, inclusive remontando à Antiguidade. Nesse sentido, acrescenta-se a lição do advogado e ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Hélio Saul Mileski,

(...) não significa que não tenha existido corrupção no passado. Muito pelo contrário, no decorrer da evolução dos povos e dos Estados, a história está repleta de fatos denegridores e escandalosos que foram proporcionados por governantes, independentes do título ostentado (Caciques, Faraós, Césares, Reis, Imperadores, Papas, Presidentes e outros não tão concorridos). (MILESKI, 2015, p. 341)

Bem verdade, que somente nas últimas décadas a sociedade, governos e organizações internacionais começaram a tratar e buscar medidas de combate à corrupção, porque tal fenômeno debilita as estruturas do Estado Democrático, ao passo que envolve ação destoante do interesse público, subjugando-o em favor de interesses particulares, causando prejuízos aos cofres públicos.

Posto isso, cabe examinar o fenômeno da corrupção no Brasil, a partir dos aspectos sociopolítico – enfatizando as repercussões no meio social e na política – e jurídico à luz do Código Penal e da Lei Anticorrupção (12.846/2013).

A corrupção no Brasil tornou-se supedâneo de sustentação do poder, constituindo-se relações cujos interesses políticos e de empresas se juntam, dando azo a práticas desonestas e prejuízos em cifras milionárias ao Erário.

Não por menos o país em 2017 teve a pior pontuação dos últimos cinco anos no ranking mundial de percepção da corrupção divulgado pela Transparência Internacional (TI), ocupando a 96ª posição. O Fórum Econômico Mundial (FMI), naquele mesmo ano, atribuiu ao Brasil a 80ª posição no índice de corrupção mundial. Aliás, segundo esclarecem Fortini e Motta (2016), em conformidade com os relatórios apresentados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Transparência Internacional (TI), os custos com a corrupção alcançam cifras importantíssimas, incluindo os contratos públicos superfaturados, afetando a economia e os direitos dos cidadãos.

O professor e também subprocurador geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado (2015), ao analisar as repercussões da corrupção no meio social, explica que tal fenômeno afeta os níveis de qualidade de vida de toda a sociedade, todavia, as camadas mais pobres da população são as que mais sofrem diretamente as consequências da corrupção, uma vez que são beneficiários de programas sociais, esses vulneráveis à corrupção. Inclusive, em processos licitatórios conduzidos ilegalmente e assinalados pela corrupção, a primeira vítima desses ilícitos é o Estado contratante, o que, em última instância, importa em transferir o ônus pela contratação superfaturada a toda a coletividade.

A corrupção não se limita à esfera pública (corrupção pública), na qual são firmadas relações abjetas entre agentes públicos e particulares com a finalidade de desviar ilicitamente o interesse público em favor de interesses privados, mas também se insere na órbita privada (corrupção privada), quando as relações privadas afetam negativamente a economia, seja por fraudes contábeis, uso de informações privilegiadas em negócios e desvio de recursos econômicos, causando prejuízos aos interesses da coletividade.

Nesse sentido, Mileski explica que a corrupção privada é:

Fruto de comportamentos desviados por parte dos centros de poder e decisão de empresas privadas (administradores e cargos

diretivos), geralmente com projeção pública (entidades e estabelecimentos financeiros de crédito, empresas de serviços de investimentos, sociedades cotizadas de valores, companhias de seguro etc.), com a intenção de aproveitar lacunas legais e os defeitos estruturais das grandes companhias e do sistema financeiro para benefício próprio e em detrimento de outros interesses privados. (MILESKI, 2015, p. 355)

Em outro giro, a política brasileira mostra-se assolada pela corrupção, as diversas operações especiais realizadas por órgãos de controle do Estado e as notícias veiculadas pela mídia apresentam o retrato de um sistema de governo assenhoreado pela corrupção, tornando o Estado refém de governantes e particulares inescrupulosos que buscam na corrupção o meio para satisfação de interesses próprios.

Nesse ângulo, Ribas Júnior expõe que,

O poder político é uma situação em que surge e prospera a corrupção; os estudos de teoria política repetem, constantemente, a frase atribuída a *Lord Acton*, como já se viu anteriormente. “O poder tende a corromper. O poder absoluto corrompe absolutamente”. Daí se extrai que o exercício do poder, em si, provoca a conduta independente da índole do agente. A cobiça é secundária porque é da natureza do poder provocar a corrupção. (RIBAS JÚNIOR, 2014, p. 84)

A corrupção tem diversos efeitos na política, em especial, aliada ao financiamento eleitoral irregular que corrói a representação popular prevista no art. 1º, §1º, da Constituição Federal, substituindo-a por interesses vis. Furtado explica que “o exercício do mandato político deixa de ser a representação dos eleitores para se transformar na representação de financiadores de campanha” (FURTADO, 2015, p. 46).

Por sua vez, ao analisar a corrupção sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se que tal conduta foi tipificada como ilícita, constando dos artigos 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal).

O art. 317 previu a tipificação da corrupção passiva, praticada por aquele que seja servidor público, em sentido estrito, que solicita, recebe ou aceita promessa de vantagem, alcançando a ação do corrupto.

Por sua vez, o art. 333 do retromencionado novel tipifica a conduta praticada pelo corruptor, que oferece ou promete vantagem indevida ao funcionário público com vistas à satisfação de interesses privados. O legislador² brasileiro tão somente previu naquele diploma a corrupção pública, tratando-a como crime contra a Administração.

Por seu turno, a Lei Anticorrupção, nº 12.846/2013, busca repelir as condutas corruptas que lesam a Administração Pública (e.g. fraude aos processos licitatórios³, subornos, sobrestar atividade investigativa de órgãos de fiscalização). Novamente, o legislador tratou de obstar a corrupção pública e diferentemente do Código Penal, aquele novel dispõe sobre a responsabilização objetiva cível e administrativa das pessoas jurídicas pela prática de atos em face da administração pública, nacional ou estrangeira, não excluindo a responsabilidade individual dos dirigentes, dos administradores ou de qualquer outra pessoa física.

A mencionada norma acabou por alavancar o programa de integridade (*compliance*), criando-se um código de conduta de observância obrigatória no ambiente interno da empresa, tornando-se mais transparente os ajustes com entes públicos, sendo tais condutas guiadas por princípios como da ética e boa-fé. Outro destaque é o acordo de leniência, onde a pessoa jurídica corruptora coopera efetivamente com as investigações quanto às infrações cometidas, podendo ter sua pena abrandada, inclusive afastando a incidência da proibição de contratar com a Administração Pública. Considerando o escopo deste trabalho, tais instrumentos jurídicos não serão clarificados.

2 Importa ressaltar que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº PL 455/2016, para incluir ao Código Penal o art. 196-A, dispondo sobre a criminalização da corrupção privada.

3 Nesse sentido, o Marco Regulatório de Licitações, Lei nº 8.666/93, estabelece na seção III que as condutas ali previstas são tipificadas como ilícitas, constituindo crime contra a Administração Pública. Tais normas, de caráter penal, tutelam a licitação e a contratação administrativa, no que visa à correção jurídica, moral, financeira e econômica do Estado.

Por todos esses aspectos, é necessário reconhecer que a corrupção no Brasil, em suas diversas matizes, tornou-se obstáculo ao desenvolvimento social, político e econômico do país. Corruptos e corruptores se unem em empreitadas torpes com a finalidade de satisfazer seus interesses particulares, relegando interesses da coletividade e lançando a “pá de cal” sob a supremacia do interesse público.

3 A LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA CORRUPÇÃO: PRINCIPAIS FRAUDES AO PROCESSO LICITATÓRIO

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a licitação fora erigida como norma constitucional, de observância obrigatória por todas as pessoas da Administração Pública, Direta e Indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive constituindo-se como regra às contratações públicas.

Por seu turno, em 1993, fora editada e promulgada a lei nº 8.666/1993, que dispôs sobre a instituição de normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, regulamentando o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Ocorre que a lei de licitações e os procedimentos ali consignados tornaram-se instrumento de práticas abjetas envolvendo a corrupção nas contratações públicas. Corruptos e corruptores buscam no rito licitatório a guisa para simular atos ilícitos como se fossem legais.

Assim, sobre o tema ora em discussão torna-se salutar trazer à baila a eminente lição do jurista Adilson Dallari,

Há uma mística em torno da licitação, como se ela fosse uma garantia de honestidade. Não é. Uma licitação viciada, combinada entre todos os corruptos e corruptores, é o meio mais seguro de praticar a corrupção, pois, quando o contrato resulta de uma licitação, há uma presunção de licitude e, caso haja algum

problema, algum questionamento, a responsabilidade é diluída. (DALLARI, 2017, n.p.)

Nessa conjuntura, ressaltam-se as considerações tecidas por Fernando Borges Mânica sobre o tema, em artigo publicado no jornal Gazeta do Povo,

As maiores operações policiais do Brasil envolvem, em alguma medida, o processo de contratação pública, na maior parte das vezes realizado nos exatos termos da legislação. Isso não significa que todas as licitações realizadas no país contenham irregularidades, mas sugere que a legislação brasileira sobre licitações não torna o processo imune a desvios. Mais do que isso: é através da Lei de Licitações que muitas fraudes são cometidas com ares de legalidade. (MÂNICA, 2017, n.p., grifo do autor)

Ademais, conforme Verdélio (2015), em reportagem publicada pela Agência Brasil, o secretário-geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Ángel Gurría, relatou que as despesas públicas com processos licitatórios giram em torno de 25% das despesas totais do governo. Concomitantemente, há evidências que as fraudes em tais processos oneram em 20% ou mais, nos preços contratados pelo Poder Público.

Em vista disso, analisaremos a seguir as principais fraudes na licitação, sem querer esgotar os inúmeros artifícios da corrupção, exemplificando com casos concretos, onde a realização do processo licitatório lançou o manto da legalidade sobre atos corruptos. Ressalta-se que as considerações aqui tecidas não envolvem ardis na execução e fiscalização contratual.

3.1 O projeto “mágico”

A Lei Nacional de Licitações (LNL), em seu art. 6º, define o projeto básico como conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço. No pregão, o

legislador optou pela expressão Termo de Referência, sem que seu conceito afastasse daquele definido no artigo retromencionado. De tal sorte, a elaboração daqueles instrumentos deve espelhar o compromisso assumido pelo interesse público.

Contudo, a elaboração de Projeto Básico deficiente, incompleto ou com excessivo detalhamento, sujeita o processo licitatório à nulidade, devendo a Administração realizar nova licitação, bem como promover a responsabilização do gestor faltoso, conforme manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 353/2007 – Plenário.

Nesse sentido, Santos e Souza expõem que “expressões genéricas e vagas, descrição confusa, imprecisa ou incompleta do objeto caracterizam grave irregularidade, por contrariar os princípios fundamentais da licitação” (SANTOS; SOUZA, 2016, p. 31).

É importante ressaltar que ante a complexidade na elaboração do Projeto Básico aliado à má-fé de agentes públicos, é possível que empresas interessadas “ofereçam” àqueles primeiros o Projeto Básico, os estudos preliminares e pesquisas de preços, quando não a minuta do instrumento convocatório, com a finalidade de que a licitação seja realizada aos seus moldes e essas saírem-se vencedoras do certame.

Exemplo disso é a denúncia do Ministério Público Federal (MPF) nos autos do processo judicial nº 813-61.2016.4.01.3311 que envolveu o esquema de corrupção em licitações no município de Camacã (BA) – inclusive em outros municípios do sul da Bahia –, onde empresas corruptoras elaboravam as peças dos processos licitatórios que iriam ser encaminhadas para as prefeituras, tais como aviso de licitação, edital, termo de referência, contrato etc.; frustrando a licitude do certame, com o intuito de obter, para si e para outrem, vantagem indevida decorrente da adjudicação do objeto licitado.

No que pese a pesquisa de preços, a LNL estabeleceu que as compras governamentais deverão ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, inclusive tornou-se recorrente na Administração a prática de que 03 (três)

orçamentos são capazes de demonstrar a validade dos preços praticados no mercado. Ocorre que tal prática é demasiadamente simplória, sendo, inclusive, a simulação desses orçamentos fraudes comuns em processos licitatórios.

Na lição de Santos e Souza “a estimativa inadequada produz uma ilusão de economia e também gera outro fenômeno comum em compras públicas: o sobrepreço (SANTOS e SOUZA, 2016, p. 36). Nesse sentido, em denúncia protocolada pelo MPF de Osasco (SP), nos autos do processo judicial nº 0001897-03.2015.403.618, verificou-se que processos licitatórios para o abastecimento e operacionalização dos processos de logística de armazenamento, distribuição e dispensa de medicamentos e de materiais médicos e odontológicos foram instruídos por cotações fraudulentas, resultando em preços contratados acima do real valor de mercado.

Sendo assim, a elaboração de Projeto Básico vicioso ou Mágico, assim caracterizado por Santos e Souza (2016), refletem as situações fraudulentas expostas anteriormente, comprometendo a lisura do certame, prejudicando a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa ao Erário.

3.2 Restrições editalícias

O art. 3º, §1º, da LNL prescreve a vedação aos agentes públicos em admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. Por esse ângulo, Marçal Justen Filho expõe que:

A regra do art. 3º, §1º, I, significa que todos os possíveis interessados devem ser admitidos a participar e que a vitória de um deles deve resultar da apresentação da proposta mais vantajosa. São inválidas condutas ativas ou omissivas adotadas pela Administração Pública, formalmente constantes do ato convocatório ou não, que distorçam a competição. Nenhum licitante pode obter vantagens injustificadas ou enfrentar desvantagens indevidas na competição. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 93)

São exemplos de cláusulas restritivas já identificadas em processos licitatórios: capacidade econômica exagerada, certificado de qualidade como requisito de habilitação, exigência de alvará de funcionamento no município em que será realizada a contratação, atestados em número mínimo, máximo ou fixo, inclusive com limitação temporal, visita técnica restritiva, seja por conta dos prazos exíguos para a visita, seja pela limitação de quem pode realizar, exigência do visto do CREA ao local da obra, exigência de carta de solidariedade do fabricante etc.

Nessa perspectiva, no relatório final apresentada pela Polícia Federal (PF) após a realização da Operação Panatenaico, que investigou irregularidades na reforma do Estádio Mané Garrincha, constatou-se a existência de cláusulas restritivas no instrumento convocatório daquela obra, que inclusive comprometeu a competitividade do certame ao passo que direcionou a contratação em benefício de um particular em específico, vejamos:

Existem indícios de restrição ao caráter competitivo no processo de contratação das obras de construção do Estádio Nacional de Brasília referente ao Edital nº01/2009-NOVACAP? RESPOSTA: 78. Sim. Conclui-se que existiam cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame nos dois editais da Concorrência nº 001/2009 – NOVACAP (1ª PARTE – PRÉ-QUALIFICAÇÃO e 2ª PARTE – PROPOSTAS PREÇO).

1) FALTA DE PUBLICIDADE – AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS E DA PUBLICAÇÃO DA ÍNTEGRA DOS EDITAIS NA INTERNET;

2) IRREGULARIDADE NA EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO DE PESSOA JURÍDICA DE OUTRA PRAÇA SER OBRIGATORIAMENTE VISADA PELO CREA/DF;

3) IRREGULARIDADE NA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO – FINANCEIRA;

4) IRREGULARIDADE NA EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EXCESSIVAMENTE ESPECÍFICOS;

5) IRREGULARIDADE NA EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA DE SERVIÇOS NOTORIAMENTE SUBCONTRATADOS; e

6) LICITAÇÃO EM DUAS FASES SEPARADAS (USO INDEVIDO DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO). (...)

24. Logo, os Peritos Criminais foram contudentes ao afirmar que houve notório direcionamento durante o processamento em referência (Concorrência nº 001/2009 – NOVACAP), especificando minuciosamente as “falhas” (cláusulas restritivas) que levaram à vitória da AG e da VIA ENGENHARIA. Cumpre recordar que essa conclusão converge com as declarações dos colaboradores e lenientes sobre o conluio voltado a beneficiar a AG10 no âmbito do processo licitatório, o que, tudo indica, de fato ocorreu. (BRASIL, 2017, p. 41) (grifos do autor)

Assim, a inclusão de cláusulas restritivas à competitividade em editais de licitação desloca o interesse público em favor de interesses privados, que se beneficiam com aquele ato ilícito. Nas palavras de Santos e Souza, “o direcionamento de licitações públicas é um dos mecanismos mais comuns para se devolver ‘favores’ acertados durante a campanha eleitoral, bem como para canalizar recursos públicos para os agentes fraudadores” (SANTOS; SOUZA, 2016, p. 37).

3.3 Ausência ou pouca publicidade

A Lei de Licitações, nº 8.666/93, no art. 3º, consagrou o princípio da publicidade como mandamento ao processo licitatório, assim a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis os atos de seu procedimento, salvo exceções previstas em lei. No art. 21 do mencionado novel, o legislador impôs aos administradores a obrigatoriedade em veicular os avisos dos editais de licitações em Diários Oficiais e jornais de grande circulação.

Acontece que fraudes nas formalidades envolvendo a publicação dos extratos de editais tornaram-se prática corriqueira em processos licitatórios fraudulentos. Nessa perspectiva, agentes corruptos buscam burlar as exigências legais simulando as publicações, não promovendo a publicidade devida àqueles extratos ou constando nos extratos informações genéricas

do objeto licitado. Vide relatório de fiscalização da antiga Controladoria Geral da União (CGU), no qual constatou-se que o município de Ibirataia/BA, na Tomada de Preços nº 002/2007, havia falsificado uma página do Diário Oficial do Município, de modo a estampar uma imagem do aviso de edital da referida licitação.

A simulação de publicação é forma sofisticada de fraude. A mídia nacional, inclusive, já denunciou casos análogos ao retromencionado, como o que ocorrera no município de Mangaratiba (RJ), conforme matéria assinada por Amorim, no jornal Extra:

As investigações apontaram que a prefeitura de Mangaratiba pagava ao jornal “Povo do Rio” para rodar páginas falsas de exemplares que já haviam ido para as bancas. Nelas, eram incluídos anúncios de editais de convocação e resultados de licitações que, na verdade, não eram devidamente divulgados.

— Na prática, apenas os envolvidos no esquema sabiam dos editais do município, que não chegavam ao conhecimento dos leitores. As edições alteradas eram guardadas na sede do jornal e na prefeitura, numa tentativa de respaldar contratos irregulares. (AMORIM, 2015, n.p.)

Em outro exemplo, o Parquet Federal, nos autos do processo judicial nº 805-39.2016.4.01.3308, constatou a ausência de publicidade em processo licitatório (Carta Convite nº 045/2013) realizado pelo município de Itaeté (BA), inviabilizando qualquer competição e isonomia entre concorrentes e a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração, assim a licitação tornou-se um autêntico “ato secreto”.

Na lição do emérito professor Marçal Justen Filho,

A administração é serva da realização dos interesses coletivos e da promoção dos direitos fundamentais. Justamente por isso, a Administração Pública tem o dever de atuar de modo transparente, levando ao conhecimento público as propostas, os modos de satisfação concreta das necessidades e assim por diante. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 89)

Portanto, restrições ou simulações na publicação de editais configura flagrante ilegalidade e irrespeito aos princípios norteadores da contratação pública, em especial o da publicidade, cerceando (ou até mesmo excluindo) a competitividade inerente a tais certames.

3.4 Contratação direta indevida

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal excepcionou a contratação direta de bens e serviços pela Administração Pública, limitando-as às hipóteses previstas em lei. Inclusive, a Lei Nacional de Licitações, no art. 89, tipificou a conduta de dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou inobservar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade como crime contra a Administração Pública.

Dessa forma, é comum observar a prática de tais delitos por agentes públicos que buscam falsear contratações ilegais, por meio de dispensa emergencial fabricada e do fracionamento de despesa.

A dispensa emergencial fabricada caracteriza-se pela ausência de providências e planejamento administrativo para instauração de processo licitatório, ensejando a deflagração, dolosa ou culposa, da contratação direta, com esteio no art. 24, IV da 8.666/93. O TCU, por meio do acórdão nº 1.876/07, sinalizou a possibilidade de considerar que a desídia do administrador pode justificar a contratação emergencial sem licitação.

Contudo, em sentido contrário, merece destaque a posição sustentada por Lucas Rocha Furtado:

Com a devida vênia, admitir que a inércia do administrador possa criar situação emergencial que venha a legitimar a contratação direta significa, na prática, abrir as portas para todo tipo de desmando em matéria de licitação. Esse tipo de raciocínio transformaria todas as regras e princípios constitucionais e legais acerca do tema em letra morta. Admitir que o contrato decorrente da contratação direta justificada por situações emergenciais criadas pela desídia do administrador seja válido, e

buscar apenas a punição desse administrador negligente, é entendimento que legitima o conluio entre administrador e empresa ou profissional contratado. (FURTADO, 2015, p. 140)

Exemplo disso fora a ação de improbidade administrativa proposta pelo MPF/BA em face de ex-prefeito e empreiteira contratada pelo município de Riachão das Neves (BA), objetivando prestação de serviços na reforma e ampliação de 71 (setenta e um) prédios escolares da sede e do interior do município de Riachão das Neves, tendo o Parquet verificado que as condutas dos indiciados configurou manifesta situação de “emergência fabricada”, resultando na dispensa indevida de licitação, operada de forma fraudulenta em benefício do particular contratado.

Por seu turno, o fracionamento indevido de despesa ocorre quando o administrador público fraciona a despesa para fraudar a modalidade licitatória, escapando de modalidade mais rigorosa. Tal prática fora vedada pela Lei de Licitações, conforme se observa do conteúdo estampado no art. 23, §5º daquela lei.

Exemplo disso é a Operação Sanguessuga, deflagrada pela antiga CGU em parceria com a Polícia Federal, que expôs esquema de fraude às licitações nos contratos públicos envolvendo a compra de ambulâncias e materiais hospitalares em diversos municípios do Brasil. Em ação proposta pelo MPF/BA, com esteio na Operação Sanguessuga, em face do ex-prefeito de Livramento de Nossa Senhora, ex-agentes públicos e empresários, observou-se a ocorrência de tal prática ilícita cometida pelos indiciados, tendo fracionado ilicitamente a aquisição de unidade móvel de saúde devidamente equipado e simulado a realização de duas cartas-convite.

3.5 Cartelização

A corrupção em contratações públicas não envolve exclusivamente a corrupção pública, mas igualmente a corrupção privada, em especial a for-

mação de cartéis. No artigo Técnicas Econométricas e seu papel inovador no cálculo do sobrepreço: o caso da Lava Jato, Vilhena *et al.* aduzem que:

Os cartéis formados por agentes econômicos podem assumir diferentes formas, como: fixação de preços; fixação de quotas de produção; divisão de mercados geográficos; fixação de nível de qualidade de serviços; fraude à licitação etc. (...)

Dada a grande soma de recursos envolvidos, os procedimentos licitatórios são frequentemente alvo de cartelização. Assim como nos cartéis que se formam no setor privado, os acordos entre agentes econômicos que exploram contratações públicas também têm como objetivo primordial eliminar ou reduzir a concorrência, de forma a aumentar as respectivas margens de lucro. (VILHENA *et al.*, 2017, p. 21)

Consoante dados da organização *Transparency International* (2009), práticas fraudulentas, em especial a formação de cartéis com fixação de preços e subornos, encontram-se intrinsecamente vinculados com licitações fraudulentas, manipulação de processos de compra e concorrências públicas. Em 2009, em uma análise de mais de 230 (duzentos e trinta) casos de cartéis, revelou-se que quase 1/3 estavam associados a licitações fraudulentas.

A lei nº 12.529/2011 inclusive definiu tal conduta como exemplo de ilícito concorrencial, ocasionando restrição à disputa em licitações públicas. De acordo com Santos e Souza,

Cartéis são particularmente comuns em licitações, prejudicando os esforços do Poder Público em utilizar adequadamente os recursos em benefícios da sociedade, ao favorecer irregularmente empresas, que por meio de acordos entre si, fraudam o caráter competitivo dos certames. (SANTOS e SOUZA, 2016, p. 90)

A portaria nº 51/2009 expedida pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), em seu anexo I (Guia de análise de denúncias sobre possíveis infrações concorrenciais em licitações), apresenta, com base em dados da

OCDE, os principais esquemas de cartéis em licitações, quais sejam: a) Propostas Fictícias ou de Cobertura, b) Supressão de propostas, c) Propostas Rotativas ou Rodízio; e d) Divisão do Mercado.

Casos dessa natureza e que merecem destaque são as operações Saqueador e Calicute, realizadas pelo MPF em conjunto com a PF, envolvendo obras públicas no Estado do Rio de Janeiro, em especial a reforma do Estádio do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014. Conforme denúncia apresentada pelo Parquet Federal nos autos dos processos 0057817-33.2012.4.02.5101 (Operação Saqueador) e 0509503-57.2016.4.02.5101 (Operação Calicute), verificou-se a consecução de crimes de fraudes à licitação naquelas obras, além da formação de grupo cartelizado que atuava para eliminar a concorrência nas grandes obras públicas executadas pelo governo estadual.

Em outro exemplo envolvendo a prática de cartéis em contratações públicas, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em 2015, condenou seis empresas acusadas de formar cartel em licitações para prestação de serviços no trânsito em um município de São Paulo. As empresas definiam as vencedoras das licitações, dividindo o mercado entre si, e, por consequência, as demais apenas ofertavam propostas de cobertura, com vistas a conferir o aspecto de legalidade àqueles certames.

Inegavelmente, a prática de cartéis nas concorrências públicas desnatura a competitividade do certame. Tais práticas provocam prejuízos aos cofres públicos, ante o superfaturamento nos preços praticados pelos cartéis nos contratos celebrados com o Poder Público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação, ainda que erigida pelo constituinte originário como regra às contratações públicas, objetivando a isonomia e a competitividade entre os concorrentes e a obtenção da proposta mais vantajosa ao Erário,

tornou-se verdadeiro simulacro de incentivo à corrupção, onde corruptos e corruptores valem-se do rito licitatório para relegar o interesse público em benefício a interesses privados.

Evidentemente que o processo licitatório não pode ser estudado e tampouco analisado destoante da realidade imposta pela corrupção, seja no setor público, seja no setor privado. Nas palavras de Maurício Portugal Ribeiro, o administrativista ingênuo “não via que a corrupção permeava as licitações e, em suas aulas, sempre ensinou a lei 8.666/93 como a última conquista do espírito humano para assegurar a melhor relação de qualidade/custo para a Administração Pública” (RIBEIRO, 2017, n.p.).

Portanto, a licitação, como mero processo administrativo, não conseguiu coibir a corrupção institucionalizada nos mais diversos segmentos da sociedade, mas tornou-se instrumento à prática de atos ilegais. Torna-se imperioso, aos órgãos de defesa do Estado, em especial as Controladorias, Ministério Público e os Tribunais de Contas, a constante vigilância às práticas desenvolvidas na Administração Pública, em especial as licitações e os contratos administrativos, bem como a revisão dos diplomas legais regentes do rito licitatório.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B. Prefeito de Mangaratiba acusado de fraudar licitações é preso. **Extra**, Rio de Janeiro, 17 abr. 2015. Disponível em: <https://globo/2sIZuej>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Polícia Federal. **Relatório Final**: Operação Panatenaico. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Jf9ZRp>. Acesso em: 14 maio 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações resultantes

da lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994 e da lei 9.648, de 27 de maio de 1998. 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 República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/28Sw9Xt>. Acesso em: 08 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília, 2017.

DALLARI, A. de A. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Sem planejamento orçamentário, licitação não evita corrupção. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 fev. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2JBPaiN>. Acesso em: 13 maio 2018.

FORTINI, C.; MOTTA, F. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FURTADO, L. R. **As raízes da corrupção no Brasil**. Estudos de casos e lições para o futuro. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FURTADO, L. R. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos admi-**

nistrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MÂNICA, F. B. Você acredita em licitações? **Gazeta do Povo**, Curitiba, 03 jan. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2sItXck>. Acesso em: 13 maio 2018.

MILESKI, H. S. **O Estado Contemporâneo e a corrupção**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RIBAS JÚNIOR, S. **Corrupção pública e privada – Quatro Aspectos: Ética no Serviço Público, Contratos, Financiamento Eleitoral e Controle**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIBEIRO. M.P. O administrativista ingênuo. **Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 337, 2017, Disponível em: <https://bit.ly/2JoBvrT>. Acesso em: 05 jun. 2018.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. de. **Como combater a corrupção em licitações**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Informe Global de la Corrupción 2009: Corrupción y sector privado**. 1. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

VERDÉLIO, A. Custo adicional por fraude em licitações pode chegar a 50%, diz OCDE. **Agência Brasil**, Brasília, 03 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Hop1yA>. Acesso em: 13 maio 2018.

VILHENA, E.J; PEREIRA, J. R.; CAMARGO, J. C. de; ALMEIDA, L. A. de; ALHO, M. R.; FILHO, N. D.; CAVALCANTE, R. J.; GOMES, R. M.; Técnicas econométricas e seu papel inovador no cálculo do sobrepreço: o caso da Lava Jato. **Revista do TCU**, Brasília, n. 138, p. 18-29, 2017.

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/14320.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>. 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

