

**REVISTA**

# **Controle**

*Doutrina e Artigos*

**TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL: DEMOCRACIA E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Eduardo Tuma, João Antônio da Silva Filho, Filippe Soares Lizardo

**DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA: ALTERAÇÕES NA AGENDA PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2013 – 2020)**

Lucas dos Santos Giacomel, Lidia Ten Cate

**DIRETRIZ PARA BOAS PRÁTICAS DE FISCALIZAÇÕES DE ENGENHARIA ALINHADAS À INDÚSTRIA 4.0**

Flávia Holz Meirelles Pereira, José Barrozo de Souza

**A PROPOSTA DE JÜRGEN HABERMAS PARA O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU**

Amandino Teixeira Nunes Junior





REVISTA

# Controle

*Doutrina e Artigos*

Volume XX - 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.

## Tribunal de Contas do Estado do Ceará

### **Conselheiro Presidente**

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

### **Conselheiro Vice-Presidente**

Edilberto Carlos Pontes Lima

### **Conselheira Corregedora**

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

### **Conselheiro Ouvidor**

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

### **Conselheiros**

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Rholden Botelho de Queiroz

### **Conselheiros Substitutos**

Itacir Todero

Paulo César de Souza

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

### **Ministério Público junto ao TCE Ceará**

Júlio César Rola Saraiva (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

## Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

### **Diretor-Presidente**

Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

### **Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico**

Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya

### **Diretora Executiva**

Maria Hilária de Sá Barreto

### **Consultora Técnica**

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

### **Gerente Administrativo e de Tecnologia da Informação**

Fabício Bezerra Santos

### **Chefe da Unidade de Patrimônio**

João Adeodato Neto

### **Chefe da Unidade de Biblioteca**

Josimar Batista dos Santos

### **Chefe da Unidade de Ações Educacionais, Desenvolvimento e Inovação**

Júlia Maria Pinheiro Pessoa

### **Gerente de Ações Educacionais**

Larissa Victor Mota Alcoforado

### **Coordenador Adjunto do Núcleo de Pesquisa do TCE (NUPESQ)**

Raimir Holanda Filho

### **Coordenadora Pedagógica e de Ações Educacionais**

Marcella Laura Leite Feitosa

### **Secretário Executivo**

Paulo Alcântara Saraiva Leão

### **Gerente Pedagógico**

Pedro Henrique Alves Camelo

### **Chefe da Unidade de Atividades Pedagógicas**

Raylena Pontes Cruz

## Conselho Editorial

### **Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor-Chefe)**

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

### **Gleison Mendonça Diniz (Editor-Adjunto)**

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

### **Alexandre Figueiredo**

Membro Nato, Professor da Unifor, Conselheiro do TCE Ceará

### **Alexandre Cialdini**

Doutor em Administração Pública pela Universidade de Lisboa

### **Antonino Fontenele de Carvalho**

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

### **Bernardo Mueller**

Pós-doutor em Economia, Professor da UnB

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

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

### **Fernando Luiz Ximenes Rocha**

Mestre em Direito, Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará

### **Fernando Rezende**

Mestre em Economia, Professor da FGV

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

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

### **Humberto Falcão Martins**

Doutor em Administração pela FGV/RJ

### **Jair do Amaral Filho**

Pós-doutor em Economia, Professor do CAEN, UFC

### **Jorge Katsumi Niyama**

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

### **José Oswaldo Cândido Júnior**

Doutor em Economia, Pesquisador do IPEA

### **Juan Fernando Durán Alba**

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

### **Luiz Fux**

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

### **Marcus Abraham**

Pós-doutor em Direito, Professor Adjunto da UERJ

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

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

### **Raul Wagner dos Reis Velloso**

Doutor em Economia, Consultor

### **Sebastião Helvecio Ramos de Castro**

Doutor em Saúde Coletiva, Conselheiro do TCE/MG

### **Alcimir Aguiar Rocha Neto**

Mestre em Filosofia do Direito, Professor da Unifor

### **Amandino Nunes**

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

### **Augusto Sherman**

Mestre em Direito, Ministro do TCU

### **Carlos Mauro Benevides Filho**

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

### **Fernando Boarato Meneguim**

Doutor em Economia e em Law and Economics, Consultor Legislativo do Senado

### **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

### **Jaime de Jesus Filho**

Doutor em Economia, Pesquisador do NUPESQ/IPC

### **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 Roberto Afonso**

Doutor em Economia, Economista do IBRE/FGV

### **Juarez Freitas**

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

### **Marcos Mendes**

Doutor em Economia, Consultor Legislativo do Senado

### **Marcus Mello**

Doutor em Ciência Política, Professor da UFPE

### **Raul Araújo Filho**

Ministro do STJ

### **Roberto Ellery**

Doutor em Economia, Professor da UnB

### **Valmir Pontes Filho**

Mestre em Direito, Professor da UFC

## Lista de Avaliadores desta Edição

### **Alexandre Oliveira Lima**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **Diego de Queiroz Machado**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **Hugo Pereira Filho**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **Leonino Gomes Rocha**

Doutorado em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca

### **Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior**

Doutorado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

### **Maria Anáber Melo e Silva**

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

### **Paulo Rogério Faustino Matos**

Doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas

### **Roberto Sérgio do Nascimento**

Doutorado em Contabilidade pela Universidad de Zaragoza

### **Samuel Leite Castelo**

Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra

### **Simone Coêlho Aguiar**

Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza

### **Cintia Muniz Rebouças de Alencar Araripe**

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

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

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

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

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

### **Pedro Henrique Alves Camelo**

Mestrado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará

### **Ricardo Pessoa de Carvalho**

Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará

### **Artur Gomes de Oliveira**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **George Henrique de Moura Cunha**

Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília

### **Jaime de Jesus Filho**

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará

### **Maira Coutinho Ferreira Giroto**

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista

### **Marcus Vinicius Veras Machado**

PhD em Higher Education pela University of Arizona

### **Michel André Bezerra Lima Gradwohl**

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

### **Polyana Karina Mendes Ximenes**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **Rodrigo Uchôa de Paula**

Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

### **Sarah Mesquita Lima**

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

### **Bruno Caminha Scarano**

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

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

Mestrado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará

### **Lorena Lyra**

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

### **Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes**

Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza

### **Priscila Lima de Castro**

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

### **Sandra Valéria de Moraes Santos**

Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Paraíba

## Expediente

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

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

**Diagramação**  
Lorena Barbosa

**Capa**  
Jessica Pereira  
Lorena Barbosa

**Revisão Ortográfica**  
Discovery Serviços Profissionais Ltda.

**Tiragem**  
500 exemplares

**Distribuição gratuita**

Impressa em 2022

Dados internacionais de catalogação na Fonte  
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

R454 Revista Controle / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Vol. 20, n.2  
(jul. / dez. 2022). - Fortaleza: TCE-CE, 2022.

Periodicidade irregular (1998-2004)  
Anual (2005-2008)  
Semestral (2009- )

ISSN 1980-086X  
e-ISSN 2525-3387

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

CDU 336.126.55(813.1)(05)

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário: Josimar Batista dos Santos – CRB-3/1455

2022  
Tribunal de Contas do Estado do Ceará  
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro  
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080  
Telefone: (3488-5928)  
[www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br)

## **Nota do Editor**

Temos o prazer de veicular uma nova edição da Revista Controle – Doutrina e Artigos. Os artigos retratam assuntos de substancial relevância para a Administração Pública, por meio de contribuições valiosas de conselheiros, técnicos, pesquisadores e autores das mais variadas instituições, nacionais e internacionais.

No primeiro trabalho desta edição, intitulado “Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública”, os Conselheiros Eduardo Tuma e João Antônio da Silva Filho, em parceria com Filipe Soares Lizardo, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, identificam a relação existente entre o regime democrático e o controle da Administração Pública no Brasil, analisando, em especial, o papel das cortes de contas no contexto das atribuições que foram confiadas ao controle externo pela Constituição Federal de 1988. A pesquisa contribui para a demonstração da relevância das cortes de contas para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil. Foram abordados como marco teórico os estudos do fenômeno da democracia levados a efeito por Norberto Bobbio, bem como autores contemporâneos do Direito Administrativo que discutem a questão do controle externo no Brasil. Além disso, é examinada a evolução institucional dos tribunais de contas no Brasil, sua natureza e o enquadramento jurídico de suas decisões, bem como os reflexos de sua atuação na seara eleitoral, com o desfecho de que os tribunais de contas são instituições fundamentais para a consolidação dos valores democráticos consagrados no texto constitucional de 1988.

Na sequência, Lucas dos Santos Giacomet, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e a pesquisadora Lidia Ten Cate, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, apresentam uma interessante pesquisa chamada “Decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia: altera-

ções na agenda pública dos municípios brasileiros (2013 – 2020)”, tendo por objetivo identificar alterações na agenda pública municipal no primeiro ano da pandemia de Covid-19. Foram analisadas decisões orçamentárias no âmbito das despesas dos municípios brasileiros entre 2013 e 2020, identificando-se, a partir da comparação dos resultados de 2020 com a série histórica, algumas rupturas no padrão de condução dos gastos públicos, ou seja, enquanto subfunções de vigilância epidemiológica e infraestrutura urbana apresentaram expressivas elevações, gastos com Ensino Fundamental tiveram forte decréscimo. Por outro lado, algumas áreas sensíveis à gestão em saúde apresentaram poucas mudanças. O estudo ainda contribui para mapear características da agenda pública municipal, sinalizando áreas sensíveis a modificações orçamentárias em contextos de crise.

A Revista destaca, também, o artigo “Diretriz para boas práticas de fiscalizações de engenharia alinhadas à indústria 4.0”, de Flávia Holz Meirelles Pereira, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com o professor José Barrozo de Souza, da Universidade Federal do Espírito Santo. Foram analisados os atuais requisitos indicados pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC), no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, com foco na Indústria 4.0, a partir da realização de análises quantitativas e qualitativas das evidências que foram apresentadas para a atribuição das notas indicadas no MMD-TC, disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Por fim, com base nos pilares e princípios da Indústria 4.0, no Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas e no respectivo Marco de Medição de Desempenho, foi possível elaborar uma proposta de diretriz para seleção de “boas práticas” inovativas.

Em seguida, o professor Amandino Teixeira Nunes Junior analisa, no estudo denominado “A proposta de Jürgen Habermas para o déficit democrático europeu”, a proposta de Jürgen Habermas para a superação do déficit democrático da União Europeia, contida na obra Era das Transições, a partir da formação de esferas ou espaços públicos de alcance europeu. O trabalho

abordou que a União Europeia requer muito mais do que mudanças na sua estrutura institucional e no seu processo decisório; antes disso, requer a tomada de ação política que lhe propicie uma legitimação material e afaste o déficit democrático existente, concluindo que o grande desafio ao processo de integração política que a União Europeia enfrentará nos próximos anos será como entidade na forma de uma confederação ou federação de Estados.

Os demais trabalhos desta edição trazem igualmente assuntos de grande contribuição para a administração pública, tais como: gastos com pessoal e lei de responsabilidade fiscal; processo de controle externo; transparência pública; nova lei de licitações e contratos administrativos; auditoria; efetividade da gestão pública; avaliação de políticas públicas; ouvidoria; e pagamento de subsídios e férias ao Poder Legislativo municipal.

Agradecemos a todos os autores pelo compartilhamento de suas ideias, fundamentais para o desenvolvimento contínuo do setor público. Desejamos, por fim, uma excelente leitura a todos!

**Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**

Editor-Chefe da Revista Controle

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

## Sumário

### **Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública**

Eduardo Tuma, João Antônio da Silva Filho, Filipe Soares Lizardo..... 15

### **Decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia: alterações na agenda pública dos municípios brasileiros (2013 – 2020)**

Lucas dos Santos Giacomel, Lidia Ten Cate..... 47

### **Diretriz para boas práticas de fiscalizações de engenharia alinhadas à indústria 4.0**

Flávia Holz Meirelles Pereira, José Barrozo de Souza..... 86

### **A proposta de Jürgen Habermas para o déficit democrático europeu**

Amandino Teixeira Nunes Junior..... 122

### **Funções de governo e controle de gastos com pessoal nos municípios do Ceará**

Raimundo Freire Filho, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior..... 139

### **A processualística dos Tribunais de Contas e a sua adequação ao modelo constitucional de processo**

Frank Martins Tavares Filho..... 160

### **Gastos com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: aplicabilidade da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, no governo do estado do Ceará**

Bárbara Maria Bezerra Rocha, Nirleide Saraiva Coelho, Denise Maria Moreira Chagas Corrêa, Luziberto Barrozo Carneiro..... 192

**Transparência na gestão pública municipal: as contribuições dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité no Ceará**

Francisco Wanderson Barbosa Gondim, Alexandre Oliveira Lima, Sandra Maria Guimarães Callado, Ruan Carlos dos Santos.....222

**Os preceitos e princípios aplicáveis aos contratos na Lei nº 14.133/2021**

Maira Coutinho Ferreira Giroto..... 264

**Auditoria interna na detecção e prevenção de erros e fraudes: uma análise das empresas do setor industrial de Maracanaú – CE**

Ana Nogueira Agostinho Mendes, José Maria Lima Neto, Eduardo Bruno Dutra Lima, Nayana de Almeida Adriano, Paulo Henrique Vieira Gomes..... 289

**Relação entre efetividade da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico municipal**

Francisco Fabrício Sousa Santos, Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino, Clayton Robson Moreira da Silva..... 325

**Avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo: efetividade da atuação do Senado Federal**

Alba Valéria Fontes Leite..... 355

**Democracia participativa: o caso do sistema de ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2014-2020**

Raquel Almeida Brasil..... 389

**Nova lei de licitações: destaques importantes sobre as contratações públicas de inovação**

Edimário Freitas de Andrade Júnior..... 427

**Análise da constitucionalidade do pagamento de 13º subsídio e adicional de férias aos vereadores do estado do Ceará**

Michel Figueiredo da Silveira.....447

**Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle..... 470**



# **Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública**

Brazilian Courts of Auditors: democracy and external control of public administration

**Eduardo Tuma<sup>1</sup>**  
**João Antônio da Silva Filho<sup>2</sup>**  
**Filippe Soares Lizardo<sup>3</sup>**

## **RESUMO**

O presente estudo tem por objetivo identificar a relação existente entre o regime democrático e o controle da Administração Pública no Brasil, analisando, em especial, o papel das cortes de contas no contexto das atribuições que foram confiadas ao controle externo pela Constituição Federal de 1988. O método adotado foi o da revisão de literatura narrativa, tendo como marco teórico os estudos do fenômeno da democracia levados a efeito por Norberto Bobbio, bem como autores contemporâneos do Direito Administrativo que abordam a questão do controle externo no Brasil. Examina, também, a evolução institucional dos tribunais de contas no Brasil, sua natureza e o enquadramento jurídico de suas decisões, bem como os reflexos de sua atuação na seara eleitoral, concluindo, ao final, que os tribunais de contas são instituições fundamentais para a consolidação dos valores democráticos consagrados no texto constitucional de 1988. Esta pesquisa contribui para a demonstração da relevância das cortes de contas para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil.

---

1 Conselheiro vice-presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Pós-doutor em Direito pela Universidade Paris-I Panthéon-Sorbonne, pós-doutorando na EACH-USP, doutor e mestre em Direito pela PUC – SP, professor titular e pesquisador dos Programas de Doutorado/Mestrado em Direito Empresarial da UNINOVE – SP. E-mail: tuma.academia@gmail.com

2 Graduado em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul), mestre em Filosofia do Direito pela PUC – SP e doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove). É Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ocupando atualmente o cargo de presidente daquela Corte de Contas. E-mail: fjoaoantonio@gmail.com

3 Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove). É analista judiciário do TRE – SP, atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, onde exerce o cargo de assessor jurídico. Professor nos programas de Pós-Graduação do Instituto Damásio de Direito; da Escola Brasileira de Direito – EBRADI e do IDP Brasília. E-mail: filippe.lizardo@gmail.com

**Palavras-chave:** democracia; controle externo da Administração Pública; tribunais de contas.

## ABSTRACT

The present study aims at identifying the relationship between the democratic regime and the control of the Public Administration in Brazil, analyzing, in particular, the role of the courts of auditors in the context of the attributions that were entrusted to external control by the Federal Constitution of 1988. The method adopted was the narrative literature review, having as a theoretical framework the studies of the phenomenon of democracy carried out by Norberto Bobbio, as well as contemporary authors of Administrative Law that address the issue of external control in Brazil. It also examines the institutional evolution of the courts of auditors in Brazil, their nature and the legal framework of their decisions, as well as the results of their performance in the electoral field, concluding, in the end, that the courts of auditors are fundamental institutions for the consolidation of the democratic values enshrined in the 1988 constitutional text. This research contributes to the demonstration of the relevance of the courts of auditors for the improvement of democracy in Brazil.

**Keywords:** democracy; external control of Public Administration; courts of auditors.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado de Direito é caracterizado, essencialmente, como um estado sujeito a limites e controles. Nos regimes democráticos, o controle inicia-se com aquele realizado pelos cidadãos mediante instrumentos democráticos de participação política e escolha de representantes, por meio do exercício do direito ao sufrágio, mas encontra sua principal expressão no controle realizado pelos poderes constituídos em suas relações recípro-

cas, que devem obedecer ao princípio da separação dos poderes, importando em mecanismos de freios e contrapesos que permitam o constante controle dos poderes entre si.

Nesse sentido, é célebre a lição de Montesquieu, para quem a “experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites [...]. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.” (MONTESQUIEU, 1962, p. 179-180).

O Estado Democrático de Direito baseia-se, assim, nessa premissa de controle do poder. A ausência de instrumentos de controle é o signo de Estados com regimes autoritários, os quais, ainda que possuam regras formais quanto à limitação do poder, não dispõem de mecanismos que permitam a sua efetiva concretização fundamentalmente pela falta de autonomia dos órgãos responsáveis pela sua implementação.

Somente o controle possibilita a existência da efetiva representação política, por meio de eleições livres e justas, com garantia de pluralismo político e efetiva participação democrática na gestão dos interesses coletivos. Apenas quando se controla o poder é que pode existir transparência no exercício da coisa pública e a exigência de prestação de contas por parte dos governantes, conforme observa Alan R. Brewer-Carías (2019):

sólo controlando al Poder es que puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, em Estado de derecho y la garantía del principio de legalidade; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta puede funcionar con efectiva autonomia e independéncia; y sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. Y en definitiva, solo controlando al Poder es que puede materializarse efectivamente la lucha contra la corrupción, el cual em definitiva solo puede darse efectivamente en democracia. (BREWER-CARÍAS, 2019. p. 11)

A Administração Pública, na qualidade de instrumento do Estado para gestão em nome da coletividade dos interesses gerais, deve ser a primeira a se sujeitar ao controle, tanto para assegurar o cumprimento dos fins a que se destina quanto para verificar a adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos que lhes são confiados (BREWER-CARÍAS, 2019). Para tanto, a Constituição Federal e a legislação ordinária erigiram uma série de mecanismos de controle, entre os quais se destacam as competências atribuídas ao controle externo, que encontra nas Cortes de Contas a sua principal expressão.

Além do papel de controlar as finanças do Estado e a correta aplicação dos recursos públicos, o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, também deve ser focado a partir de sua contribuição com a melhoria da capacidade estatal na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas que deem concretude aos valores e objetivos traçados na Constituição Federal.

O presente estudo analisa a relação entre a democracia e o controle da Administração Pública, abordando, em especial, o papel das Cortes de Contas no contexto das atribuições que foram confiadas ao controle externo pela Constituição Federal de 1988, enfocando a evolução institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza e o enquadramento jurídico de suas decisões, bem como os reflexos, na seara eleitoral, de sua atuação.

## **2 DEMOCRACIA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Desde a concepção clássica até os dias atuais, o termo democracia sempre foi empregado para designar uma forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 1999).

Democracia, segundo Joseph A. Schumpeter (1961), pode ser definida como o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir por meio da eleição de indivíduos, que se reúnem para cumprir-lhe a vontade.

Democracia significa o governo não apenas pelo povo, mas também para o povo (LINCOLN, 1863). Arend Lijphart (2016, p. 17) destaca que o regime democrático pressupõe o “governo pelo povo, ou no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual a democracia significa governo, não apenas pelo povo, mas também para o povo – ou seja: governo de acordo com a preferência popular”.

Paulo Bonavides (2012, p. 521) entende que a democracia no fim do século XX, mais do que um sistema de governo, “se trata de uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos. É um direito de qualidade distinta. Direito que eu diria de quarta geração”.

Além da democracia como forma de governo, como conjunto de instituições caracterizado pelas respostas que se dê às questões do tipo “quem governa?” e “como governa?”, o conceito de democracia deve levar em consideração o significado desse regime de acordo com os fins e valores perseguidos por determinado grupo político. A partir do exame desses fins e valores, é possível distinguir não apenas “formalmente, mas também conteudisticamente” (BOBBIO, 1999, p. 51) um regime democrático de um regime não democrático. Essa distinção pode ser definida em democracia formal, ou seja, aquela que diz respeito à forma de governo, e democracia substancial, que tem relação quanto ao conteúdo dessa forma e à qualidade dessa democracia (BOBBIO, 1999).

Sob o ponto de vista substancial, a democracia é conceituada a partir de um conjunto de valores fundamentais para a concretização daquilo que sustenta em essência, isto é, o ideal democrático: a ideia de que os homens são iguais entre si e dotados de liberdade para definir seus rumos. Assim, uma democracia deve se prestar, essencialmente, a fazer valer esse valor fundamental em todas as suas dimensões, que abarcam o plano social, jurídico e econômico.

A democracia, nessa perspectiva substancial, “[...] faz referência provavelmente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo”, indicando “um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, 328-329). Segundo essa conceituação, regimes democráticos são aqueles em que os direitos fundamentais do homem são reconhecidos e declarados em ato constitucional, proporcionando ao Estado os meios e as garantias tendentes a torná-los efetivos, conforme aponta Sahid Maluf (2013, p. 315).

Essa perspectiva mais profunda de enxergar a democracia também leva em consideração aspectos relacionados ao controle do poder do Estado, por meio de mecanismos que coloquem freios à natural tendência autoritária daqueles que exercem o poder na célebre e já citada formulação de Charles-Louis de Sécondat, o Barão de Montesquieu (MONTESQUIEU, 1962).

Em *O Federalista*, vislumbra-se uma importante reflexão acerca da necessidade da existência de controle daqueles que exercem o poder estatal:

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo — integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens — a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares. (MADISON, 1984, p. 418)

Não há como se cogitar a existência da democracia sem a figura do controle. A formulação do Estado Democrático prevê a existência de uma série de mecanismos por meio dos quais o poder é controlado e a atuação dos governantes é limitada. O Estado de Direito é, essencialmente, um Estado submetido a controle.

Esse modelo de Estado de matriz liberal nasce a partir das três revoluções dos séculos XVII e XVIII, quais sejam: Revolução Inglesa, Revolução Francesa e Revolução Americana, com base na oposição travada entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do Estado Monárquico, consolidando-se a partir da adoção do que ficou conhecido como Estado Constitucional, que teve como marca, fundamentalmente, a limitação do exercício do poder por meio da fixação de controles.

Não há grandes dificuldades em se delimitar o que pode ser entendido como um Estado de Direito, podendo-se defini-lo como aquele em que o poder é tutelado por um ordenamento jurídico que estabelece a forma de atuação do Estado, suas funções e seus limites, reconhecendo um conjunto de garantias e direitos fundamentais aos indivíduos. Nesse modelo, tanto o Estado quanto seus cidadãos estão submetidos e subordinados ao Direito vigente, pelo que resta limitado qualquer forma de arbítrio, seja em relação ao exercício dos poderes instituídos, seja em relação a imposições indevidas do Estado em face dos seus cidadãos.

Assim, é da essência desse modelo de Estado a existência de mecanismos de controle, que ocorrem sobretudo a partir da existência de uma Constituição, por meio da qual os poderes do Estado estão submetidos ao controle dos próprios cidadãos, mediante o direito ao sufrágio e de outros mecanismos de participação democrática, bem como e, em especial, a partir da relação decorrente do princípio da separação dos poderes, que implica a sujeição do poder do Estado aos mecanismos de freios e contrapesos, com base na segregação de suas funções.

Na moldura conferida ao Estado brasileiro pela Constituição de 1988, o princípio da separação dos poderes encontra-se assentado como um de seus princípios fundamentais, conforme expressa dicção do art. 2º da Carta Constitucional.

Conforme aponta Ingo Wolfgang Sarlet:

o princípio da separação dos poderes tem como objetivo o controle do poder pelo poder num esquema de fiscalização recíproca, que se materializa por um conjunto diferenciado de técnicas e instrumentos, como é o caso do direito de veto do chefe do Poder Executivo, a própria possibilidade de edição de atos normativos pelo Executivo, a aprovação pelo Legislativo do orçamento dos demais órgãos estatais, o controle judicial dos atos dos demais poderes, entre outros. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017. p. 351)

Norberto Bobbio destaca que os regimes republicanos são caracterizados pelo controle público do poder, assentando que “a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder” (BOBBIO, 2013, p. 28) e ainda que “a sabedoria institucional da democracia, que enseja um controle dos governantes através da ação dos governados, com isto institucionalizando um dos poucos remédios válidos contra o abuso de poder” (BOBBIO, 2013, p. 24-25).

Esse controle, de natureza nitidamente política, tem por objetivo preservar o equilíbrio das instituições fundamentais ao regime democrático (BANDEIRA DE MELLO, 2019). Nesse aspecto, o controle pode ser conceituado como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre os atos praticados por outro, de forma a verificar sua legalidade e seu mérito, bem como assegurar a consecução dos interesses coletivos (BUGARIN, 1994, p. 12).

É possível, assim, assentar a existência de uma função de controle como atividade inerente e privativa do Estado, por meio da qual seus órgãos e instituições supervisionam, vigiam e controlam as atividades de outros órgãos desse mesmo Estado.

Essa função ganha especial relevo quando se analisa a atuação da Administração Pública, a qual, na qualidade de instrumento do Estado para gestão em nome da coletividade e dos interesses gerais, deve ser a primeira a estar sujeita a controle, tanto para assegurar o cumprimento dos

fins a que se destina quanto para verificar a adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos que lhes são confiados (BREWER-CARÍAS, 2019).

A abrangência desse controle envolve um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa de qualquer esfera de poder (CARVALHO FILHO, 2011). Nos termos da Constituição Federal, o controle pode ser realizado por variados mecanismos, entre os quais destacam-se: (i) o autocontrole, denominado controle interno da Administração Pública; (ii) o controle externo, que pode ser dividido em controle político (a cargo do Poder Legislativo) e controle técnico (de competência dos Tribunais de Contas e também do Ministério Público); (iii) o controle social; além, é claro, do (iv) controle jurisdicional, em obediência ao direito fundamental estabelecido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O controle interno é aquele desempenhado pela própria Administração, que tem o poder/dever de controlar os seus próprios atos, valendo-se da autotutela para corrigir suas ações, revogando seus próprios atos, segundo critérios de conveniência e oportunidade ou anulando-os quando apresente alguma ilegalidade, nos termos da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF):

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Quanto ao controle externo, merece destaque a atuação dos Tribunais de Contas como estrutura que capitaneia a fiscalização dos atos praticados pela Administração Pública. Conforme aponta Régis de Oliveira:

decorrência lógica e necessária do Estado de Direito é a existência de um órgão controlador de toda a atividade estatal, ou seja, que nada escape ao controle de mecanismos destinados a evitar a ilegalidade.

[...]

Todas as despesas devem estar sujeitas ao controle de um órgão. É ele, no Brasil, o Tribunal de Contas. (OLIVEIRA, 2011, p. 556)

O controle social, que também pode ser entendido como uma modalidade especial de controle externo, compreende a participação dos cidadãos no exercício do controle da Administração Pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 808-809) apresenta como meios de controle social as disposições contidas no § 3º do art. 37 da Constituição Federal:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo, observando o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública, destacando-se que o dispositivo foi parcialmente regulamentado pela Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527, de 18.11.11).

Os diversos conselhos participativos existentes em vários entes federativos também podem ser caracterizados como instâncias de controle social da Administração Pública, além dos mecanismos denominados de orçamento participativo, presentes nos Poderes Legislativos de diversos municípios da Federação, que acabam por servir como instrumentos de controle e limitação do administrador público, que se submete ao orçamento, que contou com a participação popular na sua formulação e foi aprovado nas casas legislativas respectivas.

### 3 TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atividade de controle é um dos princípios fundamentais que norteia a Administração Pública, integrando, desde há muito, o rol dos direitos humanos, consagrado como direito fundamental dos povos no art. 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo o qual a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta será exercida pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo é aquele exercido por órgão fiscalizador apartado da estrutura da Administração da qual se originou o ato fiscalizado, pressupondo, assim, autonomia e ausência de subordinação em relação ao órgão ou Poder controlado (CARVALHO FILHO, 2011) Além do controle externo exercido pelo Judiciário e pelo Legislativo, o Brasil estabeleceu outros tipos de controle externo da Administração Pública, de natureza *sui generis*, exercidos pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas:

A expressão *sui generis* aqui utilizada leva em consideração que essas duas instituições não estão vinculadas diretamente a nenhum dos poderes. O Ministério Público, como fiscal da lei, para além da autonomia de suas ações, também possui autonomia funcional, quer dizer, cada membro do MP é o Ministério Público.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, também são órgãos que possuem competências constitucionais próprias, não estando sujeitos a qualquer vinculação hierárquica ou funcional seja com o Legislativo, Executivo ou Judiciário, à exceção da fiscalização exercida em face das contas do chefe do Executivo, cujo exame tem natureza de parecer prévio não vinculativo, dependente de aprovação posterior do Legislativo (SILVA FILHO, 2019. p. 73).

As Cortes de Contas estão previstas nos arts. 70 a 75 da Constituição da República de 1988, tendo recebido do constituinte grande parte das competências atribuídas ao controle externo da Administração Pública, exercido por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas.

São instituições essenciais ao sistema político brasileiro, contribuindo para a correta e eficiente aplicação dos recursos públicos, caracterizando-se como organismos autônomos e desvinculados a qualquer dos poderes estatais, eis que se mostra incorreta a sua designação como meros auxiliares do Poder Legislativo, conforme será adiante examinado.

### **3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

A história registra que, desde a Antiguidade, existiram iniciativas de controle da aplicação das receitas públicas. Luís Bernardo Dias Costa (2016) registra que no Egito, na Pérsia e na Fenícia, 3.200 anos a.C., a arrecadação de recursos, equivalentes a tributos, já era controlada pelos escribas. O Código de Manu, 1.300 a.C., na Índia, já trazia regras de administração financeira, de fiscalização e regulamentação da coleta de receitas públicas.

É na Grécia antiga, entretanto, que surge o primeiro embrião do que viriam a se tornar os atuais Tribunais de Contas: as contas dos administradores eram submetidas a uma corte composta de dez membros, com jurisdição sobre os que exerciam funções administrativas.

Somente com o surgimento do Estado Moderno é que o controle das contas públicas passou a ser executado de maneira sistemática, em razão da instituição de órgãos especializados. Países como Alemanha, França, Itália e Bélgica foram os primeiros a vislumbrarem um nível de formalização de mecanismos de controle das contas públicas, instituindo Cortes de Contas (SILVA FILHO, 2019).

No Brasil, durante o reinado de D. José I, em 1782, foi instituída a Casa dos Contos do Estado do Brasil, um órgão que objetivava a ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. Em 1808, com a instalação da família real em terras brasileiras, foi instituído o Erário Régio no Brasil, por meio do Alvará de 28 de junho daquele ano. No entanto, apenas com a proclamação da República, em 1889, a partir da necessidade de um redesenho das instituições, é que foi criado o Tribunal de Contas.

O governo provisório da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituiu o Tribunal de Contas “para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República”; documento de autoria e justificativa de Rui Barbosa, que “constituiu entre nós o marco inicial dessa instituição” (BUZAID, 1966, p. 40-41).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, constitucionalizou o Tribunal de Contas:

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

A efetiva instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, motivada por Serzedelo Corrêa, então ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto e que, posteriormente, acabou por demitir-se do ministério em função da edição de decretos que retiraram competências do Tribunal, em razão do embate da Corte com o presidente Floriano, considerando ilegal a nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca (LIMA, 2015).

Ao longo dos textos das diversas Constituições que se seguiram à constitucionalização do Tribunal de Contas, a extensão de suas competências esteve diretamente associada às liberdades democráticas. Suas atribuições e competências sofreram refluxos: foram reduzidas nas Cartas

ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar) e, com os processos de redemocratização, resgatou e ampliou suas atribuições nas Constituições democráticas de 1946 e 1988 (LIMA, 2015).

A Constituição de 1988 colocou os Tribunais de Contas em um novo patamar, ampliando suas competências. Enquanto as Constituições anteriores restringiam ao Controle Externo o exame da legalidade das ações da Administração Pública, a Constituição de 1988 foi além, atribuindo poderes de verificação da “legitimidade” e “economicidade” dos atos administrativos.

Nesse sentido, cabe destacar as lições de João Antônio da Silva Filho:

Mais do que meros apêndices da legalidade, a utilização desses dois termos pelo constituinte deixa claro que o exame promovido pelas Cortes de Contas deve ir além da mera análise da conformação do ato administrativo às normas jurídicas, englobando a conformidade a princípios e normas implícitas, além da avaliação do uso adequado e eficiente dos recursos públicos, verificando-se a satisfatoriedade dos resultados alcançados. Nesse aspecto, ganha força o chamado controle preventivo e concomitante - um tipo de controle que se preocupa menos com o já feito, tecnicamente chamado de “controle repressivo dos atos administrativos”, e mais com a prevenção, o que significa chegar antes do desperdício do dinheiro público. (SILVA FILHO, 2019, p. 116-117)

Registre-se que a Constituição de 1988 não se limitou a fortalecer as competências apenas do Tribunal de Contas da União, estendendo sua autonomia e prerrogativas às demais Cortes de Contas, criando, verdadeiramente, um “regime jurídico único dos Tribunais de Contas” (SILVA FILHO, 2019, p. 83).

Atualmente, existem 33 Tribunais de Contas no Brasil cujas estrutura e competência podem ser enunciadas da seguinte forma<sup>4</sup>:

a) Tribunal de Contas da União (TCU): órgão de natureza federal, de auxílio ao Congresso Nacional, com jurisdição em todo o território na-

---

4 SIMÕES, E. **Tribunais de Contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.

cional, integrado por nove ministros, exerce o controle externo da União e de todos os entes da Administração Pública Federal Direta ou Indireta e de outros entes da Federação ou entidades particulares que recebam recursos públicos oriundos da União.

b) Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal (TCE/TCDF): órgão estadual (ou distrital) de auxílio às Assembleias Legislativas (ou Câmara Legislativa, no caso do DF), podendo atuar, também, como auxiliares das Câmaras Municipais quando não houver no estado Tribunal de Contas dos Municípios em paralelo ao Tribunal de Contas do Estado. Possuem competência circunscrita a campo geográfico do Estado-membro ou do Distrito Federal, sendo compostos por sete Conselheiros, com as atribuições simétricas à circunscrição local, responsável pela análise e fiscalização do governo estadual e municipal (caso não exista Tribunal de Contas dos Municípios).

c) Tribunal de Contas dos Municípios: órgão estadual, de auxílio às Câmaras Municipais, com competência para atuar na circunscrição dos municípios que fazem parte do Estado-membro. A sua previsão encontra-se na Constituição Federal no §1º dos arts. 31 e 75. É composto por sete conselheiros, incumbidos do controle e da fiscalização orçamentária-financeira dos municípios e dos prefeitos. Atualmente, existe essa composição nos estados da Bahia, Goiás e Pará. No dia 21 de julho de 2017, a Assembleia Legislativa do Ceará aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios daquele estado, sendo que suas atribuições foram transferidas para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (SILVA FILHO, 2019).

d) Tribunal de Contas do Município: órgão municipal existente apenas nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, composto por cinco conselheiros em São Paulo e sete no Rio de Janeiro, aos quais compete a fiscalização contábil-financeira dos respectivos municípios.

### 3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DE SUAS DECISÕES

Luiz Bernardo Dias da Costa (2019) registra que o modelo de Tribunal de Contas adotado pelo Brasil é único no mundo, não correspondendo ao modelo tradicional das Cortes de Contas, tendo em vista que assume atribuições fiscalizadoras típicas de controladoria, mas ao mesmo tempo assume funções de ouvidoria e órgão consultivo.

Rui Barbosa, em sua exposição de motivos sobre a criação do TCU, já destacava a característica *sui generis* do Tribunal de Contas:

corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (SILVA FILHO, 2019, p. 73)

Entretanto, em razão da redação do art. 71 da Constituição Federal, que estabelece que “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]”, há quem defenda que as Cortes de Contas seriam órgãos vinculados ao Poder Legislativo.

A expressão órgão auxiliar deve ser enfocada como cooperação funcional, afastando-se qualquer espécie de interpretação que conduza ao entendimento de que os Tribunais de Contas seriam organicamente subordinados ao Poder Legislativo, tendo em vista a necessária independência e autonomia para o exercício de suas competências constitucionais.

Ainda que se possa argumentar que os Tribunais de Contas possuem natureza jurídica peculiar, o que dificultaria a avaliação de sua natureza jurídica, nomes como Pontes de Miranda, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Odete Medauar, entre outros, entendem, desde há muito, que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos de matriz

constitucional, os quais não estão vinculados a nenhum dos poderes instituídos (SILVA FILHO, 2019, p. 106).

Nesse sentido, tal é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

como o Texto Maior desdenhou designá-lo como Poder, é inútil ou improficuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo. (MELLO, 1984, p. 65)

Na mesma linha, Evandro Martins Guerra sintetiza essa corrente amplamente majoritária na doutrina nacional:

enquadrando-se nos chamados órgãos constitucionais autônomos ou de destaque constitucional, encontrando-se posicionados por entre as esferas do poder ou ao lado destas, porquanto a evolução da sociedade e do direito não mais admitem a teoria tripartite como estanque e absoluta. (GUERRA, 2004, p. 65)

As Cortes de Contas são, assim, desvinculadas da estrutura de qualquer dos três poderes, caracterizando-se, essencialmente, como instituições estatais independentes, conforme arremata, com precisão, Odete Medauar:

A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão “órgão auxiliar”; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.

Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente. (MEDAUAR, 1993, p. 140)

Nesse mesmo sentido é a doutrina do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Carlos Ayres Brito, que, ao tratar do Tribunal de Contas da União, assim se posicionou:

o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”

[...]

além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

[...]

O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II (BRITO, 2001, p. 3).

A Constituição Federal estendeu a autonomia e prerrogativas do TCU às demais Cortes de Contas, criando um verdadeiro regime jurídico único dos Tribunais de Contas (BRITO, 2001), conforme expressa previsão do art. 75 da Constituição Federal:

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 (CF, 1988).

Na precisa lição de Ives Gandra da Silva Martins, a expressão “no que couber” diz respeito tão somente às peculiaridades dos entes federativos estaduais e municipais; assim, “deve-se entender que a mesma autonomia que goza o TCU gozam as demais Cortes de Contas, razão pela qual a interpretação dos textos maiores dos demais entes federativos não

pode ser realizada sem sua integração analógica com o art. 75” (MARTINS, 2018, p. 41).

Nessa mesma seara, mostra-se interessante o exame da natureza jurídica dos julgados produzidos pelos Tribunais de Contas.

As decisões proferidas pelas Cortes de Contas não podem ser enquadradas como de natureza judicial, tampouco podem ser referidas como meramente administrativas. No exercício de suas competências, os Tribunais de Contas detêm prerrogativas e obedecem a diversos requisitos próprios da jurisdição: independência; imparcialidade; igualdade processual; contraditório e ampla defesa e direito a duplo grau de jurisdição. Para esse autor, as Cortes de Contas exercem uma jurisdição de natureza administrativa (SILVA FILHO, 2019).

A autonomia institucional conferida às Cortes de Contas compreende a possibilidade de disporem quanto à estruturação e ao funcionamento de seus órgãos, nos termos do art. 73 da Constituição Federal, que atribui ao Tribunal de Contas, no que couber, as mesmas garantias conferidas aos Tribunais do Poder Judiciário previstas no art. 96.

Isso não significa que os Tribunais de Contas detenham a jurisdição no mesmo sentido daquela conferida ao Poder Judiciário. Em que pese a Constituição Federal conceder poderes atípicos a outros órgãos para exercício de funções jurisdicionais, a questão deve ser avaliada sob o prisma da definitividade ou não de suas decisões, ou seja, o mérito dos julgados proferidos pelas Cortes de Contas pode ser revisto pelo Poder Judiciário?

O julgamento das contas de administradores e demais responsáveis pela guarda e aplicação dos recursos públicos é atribuída pela Constituição Federal com exclusividade às Cortes de Contas (art. 71, inciso II). Assim, quando julgam as contas dos administradores públicos, os Tribunais de Contas exercem uma espécie de jurisdição especial, não havendo possibilidade de revisão do mérito do julgamento pelo Poder Judiciário, salvo quando presente nulidade decorrente de irregularidade formal de natureza grave, a exemplo de afronta ao devido processo legal, ou manifesta

ilegalidade. Nesse sentido, tal é a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar”, ainda assim, uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a mácula manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve contar sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior que deu a competência para julgar contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário (FERNANDES, 2016, p. 129).

Cabe registrar que, no Direito Administrativo, mérito tem sentido diverso daquele utilizado na seara do Direito Processual Civil, sendo caracterizado, sobretudo, por meio do binômio oportunidade e conveniência. O mérito encontra-se, assim, no sentido político do ato administrativo, compreendendo aspectos atinentes ao acerto, à justiça, à utilidade, à razoabilidade e à equidade da decisão administrativa (JACOBY FERNANDES, 2016).

Dessa forma, diante das atribuições constitucionais conferidas às Cortes de Contas não é possível a rediscussão do mérito de suas decisões. Trata-se, assim, de decisões administrativas revestidas de atributos próprios da jurisdição – daí designar-se como jurisdição administrativa ou jurisdição especial –, competindo ao Poder Judiciário tão somente apreciar sua legalidade e legitimidade, já que cabível o controle jurisdicional apenas para coibir eventuais nulidades ou ilegalidades, não para rediscutir critérios técnicos adotados.

## **4 JULGAMENTO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS E REFLEXOS NA SEARA ELEITORAL**

A competência atribuída às Cortes de Contas de exercer o controle das contas públicas também gera importantes reflexos na seara eleitoral.

A Lei Complementar nº 64/90, que fixa as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucional, regulamentando o art. 14, § 9º da Constituição Federal, estabelece que aqueles que tiverem suas contas – relativas ao exercício de cargos ou funções públicas – rejeitadas por decisão irrecurável do órgão competente e por irregularidade insanável, que configure ato doloso de improbidade administrativa, e, salvo se a decisão houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, torna-se inelegível para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, conforme dispõe a alínea “g”, inciso I, art. 1º da citada lei complementar.

Existem dois regimes jurídicos de contas públicas: (i) o que abrange as denominadas contas de governo, relativo à gestão política do chefe do Poder Executivo, cuja competência para julgamento é do Poder Legislativo, mediante o auxílio do Tribunal de Contas; e (ii) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pelas Cortes de Contas (CONTI, 2016).

As contas de governo são o meio pelo qual, anualmente, o presidente da República, os governadores de estado e do Distrito Federal, bem como os prefeitos expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam se houve o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais; mostrando, ainda, os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e pessoal (CONTI, 2016).

José de Ribamar Caldas Furtado consigna que:

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, 127, combinado com o artigo 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais (FURTADO, 2007, 69.)

No caso desse tipo de contas, os exames levados a efeito pelas Cortes de Contas circunscrevem-se à emissão de um parecer prévio, uma vez que, por expressa disposição constitucional, a competência para seu julgamento é do Poder Legislativo, registrando-se, entretanto, que o parecer prévio emitido pelo Tribunal só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, § 2º).

Para emissão desse parecer prévio, os Tribunais de Contas procuram aferir a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.

O julgamento das contas de governo, de competência exclusiva do Poder Legislativo, tem, portanto, natureza eminentemente política, uma vez que utiliza como critério de julgamento aspectos políticos da gestão, com o fim de concluir pela sua adesão ou não ao plano de governo proposto e ao interesse público. Esse julgamento envolve questões atinentes à execução do orçamento votado e aprovado no Parlamento; verifica-se, por exemplo, se os projetos, as metas, as prioridades e os investimentos estabelecidos na lei orçamentária foram atingidos, se as políticas públicas foram implementadas.

As contas de gestão, por sua vez, têm caráter e natureza diversos das contas de governo. Nelas, avaliam-se os atos de administração e ge-

rência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme registra, mais uma vez, José de Ribamar Caldas Furtado:

O conceito de contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa, que é diferente do de contas de governo, provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios (CF, art. 75, caput). As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas. (FURTADO, 2007, p. 72)

Enquanto na apreciação das contas de governo os exames se voltam aos macroefeitos da gestão pública, no julgamento das contas de gestão são examinados separadamente cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, avaliando-se aspectos voltados à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como aqueles relativos às aplicações das subvenções e renúncias de receitas.

O julgamento das contas de gestão têm caráter técnico e, por isso, como regra geral, são de competência dos Tribunais de Contas, que, no exercício dessa função constitucional, exercerão toda sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de malversação de recursos públicos que poderá redundar, inclusive, em determinações de devolução de valores aos cofres públicos, multa ao gestor público envolvido e ainda encaminhamento ao Ministério Público para apuração de improbidade administrativa e/ou crimes contra a Administração Pública.

Há situações em que o chefe do Executivo exerce as funções de ordenador de despesa. Nesse caso, comuns de acontecerem no âmbito dos municípios, o titular do Poder Executivo realiza uma dupla função, razão pela qual deveria se submeter a um duplo julgamento: um de natureza política perante o Parlamento, precedido de parecer prévio do Tribunal de Contas; outro técnico, a cargo da Corte de Contas. Esse era o entendimento tradicional na jurisprudência do STJ (MILESKI, 2003).

Tal interpretação considerava a natureza dos atos praticados (se de gestão ou político), e não propriamente o cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico (FURTADO, 2007).

No entanto, em 2016, no julgamento do RE 848.826/DF, o Supremo Tribunal Federal acolheu antiga jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que “a competência para o julgamento das contas de Prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou à de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal.” (TSE – Ag-RO nº 420.467/CE – PSS 5-10-2010).

Assim se posicionou a Suprema Corte nesse julgamento:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos,

tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016.

Tecnicamente, ao agir como ordenador de despesa, o chefe do Executivo não atua como agente político, mas sim como técnico na condição de administrador de despesas públicas, o que demandaria um julgamento também técnico a cargo dos Tribunais de Contas. Não foi esse, entretanto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que compreendeu que a competência para julgamento dos chefes do Executivo municipal se dá não em função da natureza das contas prestadas, mas sim em razão do cargo ocupado.

Todavia, em caso de convênio (ou outro ato ou negócio jurídico) firmado entre município e outro ente da Federação é pacífica a jurisprudência eleitoral de que o órgão competente para julgar as contas prestadas pelo prefeito é o Tribunal de Contas (TSE – REsp nº 45.002/MG – DJe, t. 161, 21-8-2017, p. 126-127).

Do mesmo modo, no caso de consórcios públicos a competência também será do Tribunal de Contas, tendo em vista que os recursos são oriundos de diferentes fontes de receita, não sendo cabível “sob pena de violação ao princípio federativo e à autonomia dos entes consorciados, que a fiscalização contábil e financeira seja exercida pelo Poder Legislativo de apenas um deles” (TSE – REsp nº 17.751/SP – DJe, t. 70, 7-4-2017, p. 82-83).

Em relação à incidência da inelegibilidade decorrente do julgamento pela irregularidade das contas, cabe à Justiça Eleitoral, analisando a natureza das contas reprovadas, definir se a rejeição apresenta natureza de irregularidade insanável, caracterizadora de ato doloso de improbidade administrativa.

A partir do julgamento pela rejeição das contas proferido pela esfera competente (Tribunal de Contas ou Poder Legislativo), a Justiça Eleitoral avalia a existência dos requisitos caracterizados da inelegibilidade. Esse exame verifica a existência de seis elementos fático-jurídicos que devem estar cumulativamente preenchidos para caracterização dessa causa de inelegibilidade: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) a rejeição das contas pelo órgão competente; (iii) a insanabilidade da irregularidade apurada; (iv) o ato doloso de improbidade administrativa; (v) a irrecorribilidade do pronunciamento no âmbito administrativo; e (vi) a inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto que rejeitou as contas (GOMES, 2018, p. 282).

A Justiça Eleitoral tem plena autonomia para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da cláusula aberta “irregularidade insanável”, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas ou do Poder Legislativo, conforme Súmula nº 41 do TSE.

## **5 CONCLUSÃO**

O Estado Democrático de Direito contemporâneo tem como uma de suas premissas o controle do Poder, sendo impossível se falar em regime democrático sem a existência de controle. Sua ausência é o signo de Estados com regimes autoritários, os quais, ainda que possuam regras formais quanto ao controle do poder, não têm implementação efetiva, fundamentalmente pela falta de autonomia dos órgãos responsáveis pela sua implementação.

A Administração Pública, na qualidade de instrumento do Estado para gestão em nome da coletividade dos interesses gerais, deve ser a primeira a estar sujeita a controle, tanto para assegurar o cumprimento dos

fins a que se destina quanto para verificar a adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos sob sua gestão. Para tanto, a Constituição Federal e a legislação ordinária erigiram uma série de mecanismos de controle, entre os quais se destacam as competências atribuídas ao controle externo, que encontra, nas Cortes de Contas, a sua principal expressão.

Além do papel de controlar as finanças do Estado e a correta aplicação dos recursos públicos, o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas também deve ser focado a partir de sua contribuição para a melhoria da capacidade do Estado na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas que dão concretude aos valores e objetivos traçados na Constituição Federal.

A ampliação das competências atribuídas ao controle externo na Constituição de 1988 exigiu das Cortes de Contas a evolução dos seus mecanismos de fiscalização. Enquanto as Constituições anteriores restringiam ao controle externo o exame da legalidade das ações da Administração Pública, a Constituição de 1988 foi além, atribuindo poderes de verificação da “legitimidade” e “economicidade” dos atos administrativos.

Essas novas atribuições exigiram a superação dos modelos de auditoria voltados à mera análise da conformação dos atos governamentais às normas jurídicas ou à correção de aspectos voltados à escrituração contábil das finanças públicas. Assim, além de avaliar o atendimento às normas legais, os Tribunais de Contas, cada vez mais, utilizam-se de mecanismos de controle da gestão pública a partir do exame das boas práticas administrativas, agregando, ao tradicional exame de conformidade, aspectos voltados ao desempenho e ao resultado de políticas públicas sob o enfoque da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos gastos públicos, com a finalidade de contribuir para a melhoria da gestão.

No presente estudo, vimos que a natureza jurídica atribuída às Cortes de Contas, enquadradas como órgãos constitucionais autônomos, permite que exerçam o controle externo da Administração Pública de forma independente, realizando com autonomia o exame de aspectos contábeis,

orçamentários, patrimoniais e operacionais, avaliando a legalidade, a legitimidade e a economicidade na aplicação de recursos públicos, consoante o que preceitua o art. 70 da Constituição Federal.

As competências atribuídas às Cortes de Contas públicas também geram reflexos na seara eleitoral, funcionando seus julgados como importantes instrumentos para proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandatos eletivos, de forma a dar concretude à previsão contida no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, afastando da disputa aqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes.

Em síntese, os Tribunais de Contas, como grandes responsáveis pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, são instituições essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito no Brasil, na sua missão de resguardar a probidade administrativa e promover a otimização dos recursos do Estado, auxiliando, ainda, a implementação e manutenção de políticas públicas que concretizem os valores e fundamentos da República consagrados na Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARBOSA, R. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, v. 1, n. 1, p. 253-254, 1970.

BOBBIO, N. **Teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REsp nº 45.002/MG – DJe, t. 161, 21-8-2017, p. 126-127.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/porta/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?-sumula=1602>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BREWER-CARÍAS, A. R. **El control de la Administración Pública y la corrupción institucional**. Estudios. Santiago: Ediciones Olejnik. 2019.

BRITO, C. A. **Revista Diálogo Jurídico**, [s. l.], v. I, n. 9, dez. 2001.

BUGARIN, B. J. Controle das finanças públicas: uma visão geral. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, n. 59, p. 11-24, 1994.

BUZAID, A. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, 29 dez. 1966.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CONTI, J. M. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos. **Conjur**, 23 ago. 2016. Disponível em [https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#\\_ftnref9](https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#_ftnref9). Acesso em: 20 jun. 2019.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, [Brasília], n. 109, maio/ago. 2007.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUERRA, E. M. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia, forma de gobierno y resultados en 36 países**. Barcelona: Ariel, 2012.

LIMA, L. H. **Controle externo**. Teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LINCOLN, A. **Discurso de Gettysburg**. 19 nov. 1863. Pensilvânia, Estados Unidos. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Discurso\\_de\\_Gettysburg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Discurso_de_Gettysburg). Acesso em: 20 set. 2021.

LIZARDO, F. S. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. 2019. 250f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

MADISON, A. Artigo 51. *In*: PUBLIUS (Alexander Hamilton, James Madison e John Jay). **O Federalista**. Brasília: Editora UNB, 1984.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, I. G. S. **Parecer**: as Cortes de Contas são instituições permanentes de impossível extinção nos termos da Constituição Federal – sua competência é imodificável por legislação infraconstitucional. São Paulo, 12 de fevereiro de 1992.

MEDAUAR, O. **Controle a Administração Pública**. São Paulo: RT, 1993.

MELLO, C. A. B. de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 72, out./dez. 1984.

MILESKI, H. S. **O controle de gestão pública**. São Paulo: RT, 2003.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

NUNES, S. G. S. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência**: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/publico/2017\\_SilvioGabrielSerranoNunes\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-12062017-105723/publico/2017_SilvioGabrielSerranoNunes_VCorr.pdf). Acesso em: 14 jul. 2020.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: RT, 2010.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA FILHO, J. A. da. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SIMÕES, E. **Tribunais de Contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.

## **Decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia: alterações na agenda pública dos municípios brasileiros (2013 – 2020)**

Budgetary decisions in confronting the pandemic: changes in the public agenda of Brazilian municipalities (2013 – 2020)

**Lucas dos Santos Giacomel<sup>1</sup>**  
**Lidia Ten Cate<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Este trabalho objetiva identificar alterações na agenda pública municipal no primeiro ano da pandemia de Covid-19. Foram analisadas decisões orçamentárias no âmbito das despesas dos municípios brasileiros entre 2013 e 2020, com o uso de estatística descritiva, e avaliação da evolução e cálculo da proporção de subfunções de competência municipal. Ao comparar os resultados de 2020 com a série histórica, identificaram-se algumas rupturas no padrão de condução dos gastos públicos: enquanto subfunções de vigilância epidemiológica e infraestrutura urbana apresentaram expressivas elevações, gastos com Ensino Fundamental tiveram forte decréscimo. Por outro lado, algumas áreas sensíveis à gestão em saúde apresentaram poucas mudanças. O estudo ainda contribui para mapear características da agenda pública municipal, sinalizando áreas sensíveis a modificações orçamentárias em contextos de crise.

**Palavras-chave:** agenda pública; municípios; despesa pública; pandemia; orçamento público.

---

1 Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e mestrando em Políticas Públicas pela UFRGS. Atualmente, exerce o cargo de auditor público externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE – RS). E-mail: lucasgiacomel@yahoo.com.br

2 Graduada em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda em Políticas Públicas pela UFRGS. Atua como pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política (NUPERGS/UFRGS). E-mail: lidianicoletencate@gmail.com

## ABSTRACT

This paper aims at identifying changes in the municipal public agenda in the first year of the Covid-19 pandemic. Budgetary decisions were analyzed within the scope of public expenditures of Brazilian municipalities between 2013 and 2020, using descriptive statistics, and evaluation of the evolution and calculation of the proportion of sub-functions of municipal competence. When comparing the 2020 results with the historical series, some ruptures in the pattern of public spending were identified: while epidemiological surveillance and urban infrastructure sub-functions showed significant increases, spending on Elementary Education had a strong decrease. On the other hand, some areas sensitive to health management had little changes. The study also contributes to mapping characteristics of the municipal public agenda, indicating areas sensitive to budgetary changes in crisis contexts.

**Keywords:** public agenda; municipalities; public expenditure; pandemic; public budget.

## 1 INTRODUÇÃO

O orçamento é instrumento de gestão que pode ser estudado como *proxy* das decisões sobre políticas públicas. De acordo com Dye (1972), políticas públicas são um campo que se ocupa de compreender o que os governos escolhem ou não fazer. Dessa forma, as alterações nos padrões de gastos promovidas em 2020 apresentam a forma como a gestão buscou enfrentar a pandemia, tornando possível o entendimento sobre como a crise social, econômica e sanitária foi gerenciada pelo setor público. Considerando esse panorama, o estudo busca responder à questão: de que forma as decisões orçamentárias variaram nos municípios brasileiros durante o primeiro ano da pandemia?

Estudos distintos vêm abordando impactos do primeiro ano de pandemia em âmbito municipal sob perspectivas específicas; entre estas,

elencam-se pesquisas sobre os impactos no financiamento da educação básica (ALVES *et al.*, 2020), análise da capacidade do sistema de saúde (SILVA *et al.*, 2020) e estratégias possíveis para combate à disseminação do vírus em seu estágio inicial (ITO; PONGELUPPE, 2020). Em âmbito nacional, Monteiro *et al.* (2021) identificaram modificações orçamentárias para subsidiar gastos em áreas, como auxílio de pessoas com maior vulnerabilidade, proteção do emprego e saúde pública, as quais totalizaram 4% do orçamento total da União. No entanto, pouco vem sendo explorado sobre os impactos iniciais nos orçamentos municipais e os efeitos do choque pandêmico nas alocações de recursos entre as diferentes possibilidades de gastos públicos.

O objetivo do presente estudo é identificar o comportamento da agenda pública durante o primeiro ano de enfrentamento à pandemia, investigando se houve prevalência da cultura incremental de condução das despesas públicas ou se ocorreram mudanças significativas no perfil de gastos municipais em 2020. Essa suposição se justifica pela caracterização da pandemia como um evento focalizador, representativo de ocasiões em que a priorização e a ação governamental seguem lógicas diferentes do processo usual de políticas públicas para definir suas ações (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021). Para essa avaliação, o presente estudo realiza um mapeamento das decisões na agenda pública no primeiro ano de enfrentamento à Covid-19 e as compara com a série histórica anterior de alterações no orçamento (2013-2019).

Justifica-se realizar essa análise, pois os orçamentos municipais foram alvo de desdobramentos institucionais devido à pandemia, e a compreensão da forma como isso os alterou é útil a diversos atores – gestores de políticas públicas, atores do controle externo e sociedade em geral – ao produzir conhecimento sobre como as administrações públicas municipais lidam com contextos de crises. Entre as principais alterações que afetaram os orçamentos podem ser citados a declaração de estado de calamidade pública e o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

No primeiro caso, a declaração de calamidade, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000), prevê que o orçamento tenha margem de gestão ampliada, com flexibilização de prazos, metas e comprometimento de recursos que podem ser canalizados para a supressão da crise. O programa da União, por sua vez, destinou recursos fundo a fundo, além dos reservados rotineiramente para a saúde, para gestão da crise.

Considera-se, assim, que o contexto de pandemia propiciou fatores potenciais para que orçamentos municipais apresentassem reformulações, quebrando possíveis padrões de continuidade. Uma vez que o auxílio financeiro da União foi, em sua maior parte, direcionado para o orçamento discricionário e geral dos entes municipais – recursos livres –, a análise sobre como cada administração local atuou na organização de suas despesas ganha relevância. Isso porque foi necessário às administrações municipais não só executar os recursos repassados mas também gerir a pandemia dentro de seu território. Para avaliar o contexto exposto, a abordagem metodológica escolhida foi quantitativa, com uso de estatística descritiva, para análise de dados da base de informações da Secretaria Nacional do Tesouro e do portal Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Foram avaliadas nove subfunções, a saber: Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244), Atenção Básica (301), Assistência Hospitalar e Ambulatorial (303), Vigilância Sanitária (304), Vigilância Epidemiológica (305), Ensino Fundamental (361), Educação Infantil (365), Infraestrutura Urbana (451).

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. Na parte inicial, recupera-se o contexto de estudos sobre agenda pública e como a atividade de orçamentação possui a capacidade de refletir as decisões governamentais. A segunda seção descreve a conjuntura em que os municípios se inseriram durante o enfrentamento da crise, abordando as dimensões administrativa e financeira. As seções

seguintes abordam, respectivamente, a metodologia, os resultados e sua discussão, além das considerações finais.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Como referencial teórico para a investigação proposta nesta pesquisa, serão abordados elementos centrais sobre a literatura já desenvolvida no campo de políticas públicas que se ocupa da agenda pública, em específico os estudos que o fazem por meio das decisões orçamentárias.

### **2.1 AGENDA PÚBLICA: FLUXOS MÚLTIPLOS E EQUILÍBRIO PONTUADO**

Estudar a agenda pública é buscar identificar de que forma um governo estabelece suas prioridades, incluindo atenção e recursos orçamentários, entre diversas questões que se projetam na sociedade (BAUMGARTNER; JONES, 2015). O destaque dessa etapa da formação de políticas públicas pode ser resumido na ponderação de Wilder (2017), que declara “onde e por quem a agenda é definida determina o processo da política que se desdobra” (tradução nossa).

De acordo com estudo de Brasil e Capella (2019), as pesquisas no campo de políticas públicas que se ocupam da agenda seguem se debruçando na identificação de mudanças na atenção dos governos em relação às políticas públicas durante longos períodos. Alguns modelos têm destaque nessa busca por explicar a formação da agenda governamental e como ocorre o processo decisório no âmbito da alocação de gastos e escolha de políticas entre diferentes alternativas. Entre eles, estão o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 2003) e o Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

O Modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon (1995), desenvolve uma construção analítica para a compreensão sobre como os

diferentes problemas concorrem ao longo da formação da agenda, merecendo atenção pelas unidades decisórias de governo, até se traduzirem em ação governamental concreta. De acordo com esse modelo, existem três fluxos a serem considerados para compreensão da agenda: i) o fluxo dos “problemas” (*problems*), em que as demandas da coletividade são avaliadas a partir de indutores, como a existência de indicadores, eventos focais e o processo de *feedback*<sup>3</sup>; ii) o fluxo das “políticas” (*policy*), quando as diversas alternativas para soluções dos problemas são confrontadas, avaliando a aceitação das comunidades locais e a existência de condições técnicas, formais e operacionais para tratamento das situações-problema; iii) e o fluxo da “política” (*polity*), no qual ocorrem as interações na arena política, em que se avalia o grau de disposição que os atores decisórios possuirão para adotar ações específicas para solução de determinados problemas<sup>4</sup>.

Apesar da descrição analítica isolada desses fluxos, a elaboração da agenda deve ser compreendida a partir da conexão entre essas três dimensões: será a partir do alinhamento da identificação dos problemas (*problems*), das soluções para o seu enfrentamento (*policy*) e da sua validação na arena política (*polity*) que a formatação da agenda decisória estará explicada. Segundo Kingdon (1995), tais conexões entre os fluxos representam “janelas de oportunidades”, definidas como momentos conjunturais extremamente favoráveis para o ingresso de novas políticas na agenda governamental.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), expande a capacidade explicativa do Modelo de Fluxos Múltiplos: enquanto o modelo de Kingdon esclarece a entrada de

3 De acordo com este modelo, os “indicadores” atuam para conferir magnitude e dimensão objetiva de algum problema; os “eventos focais” são situações que capturam rapidamente a atenção para alguma questão, por exemplo, crises e choques exógenos; e o “*feedback*” está relacionado aos retornos obtidos pela política.

4 O fluxo da “*polity*” pode receber influência de fatores, como o humor nacional, a atuação de grupos de interesse e as próprias preferências da equipe de governo.

temas na agenda, a TEP explica a mudança nas preferências da agenda decisória, além da continuidade nas decisões de políticas públicas. A TEP evidencia que o comportamento das políticas possui certo caráter dual, no qual perduram longos períodos de continuidade – com mudanças apenas marginais –, os quais são, em dado momento, interrompidos em processos de abruptas variações.

Nesse modelo, a estabilidade na política é decorrente de fatores, como a incapacidade dos atores em antever o impacto de suas decisões, a racionalidade limitada dos agentes públicos – tornando inviável aos gestores realizarem diagnósticos e avaliações completas a respeito de todas as alternativas possíveis –, a atuação de grupos conservadores e a existência de “monopólios da política” – definidos como núcleos em que a política é majoritariamente controlada por especialistas e grupos específicos.

Com o passar do tempo, nesse período de longa estabilidade, surgem novas formas de compreensão sobre antigos problemas, bem como aumentam as chances de novos temas ganharem relevância – movimento este que também acaba gerando pressão às instituições políticas para modificarem a sua forma de atuação. Ocorre que, devido à impossibilidade do sistema político em processar todas as demandas públicas, as discussões de determinadas questões acontecem apenas em subsistemas paralelos, distantes do núcleo decisório. No entanto, em determinados momentos essa dinâmica de processamento paralelo é interrompida de forma abrupta, ocorrendo a promoção de determinado tema à arena da macropolítica, onde ela terá maiores chances de ingresso efetivo na agenda de governo: isso porque, nesse espaço, o processamento das questões é realizado de forma serial, visto que cada alternativa é avaliada uma por vez, com maior discussão, pelos atores políticos decisórios, o que pode oportunizar a adoção de uma mudança de política.

Um dos vetores capazes de elevar uma questão ao processamento em série é a alteração na imagem de alguma política. Assim, conforme o *feedback* recebido pela política (positivo ou negativo), pode acontecer

uma atração maior ou menor interesse pelos atores. Caso a política receba um *feedback* positivo, ganhando espaços de discussão, os “empreendedores políticos” podem facilitar a sua ascensão ao sistema da macropolítica, permitindo, portanto, o seu ingresso na agenda pública.

Dessa forma, essas modificações abruptas nas políticas acabam interrompendo a lógica de revisões marginais, confrontando o *status quo* ou monopólios de política anteriormente estabelecidos. Esta é a pontuação retratada pelo modelo: momentos antecidos de longos períodos de estabilidade, representados por um rápido e abrupto período de mudança, que podem conduzir a agenda pública a outro patamar.

## 2.2 MODELOS DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento público é instrumento institucionalizado de controle e gerenciamento dos recursos da coletividade. Pode ser compreendido como a ferramenta legal que expressa as decisões de uma equipe de governo em termos de oferta de bens e serviços – custeadas por recursos limitados – com vistas a satisfazer às inúmeras demandas da sociedade (GIACOMONI, 2018; PIRES, 2011).

A capacidade de expressão da agenda pública conferida ao orçamento justifica a sua importância para o campo da ciência política e de políticas públicas. Como processo, a orçamentação vem sendo estudada ao longo do tempo, uma vez que o fenômeno de expansão de gastos e do maior número de responsabilidades do Estado torna mais complexa a solução dos dilemas de escolhas sociais. Entre os modelos que buscam explicar como ocorrem as decisões no orçamento público, destacam-se o “racional-compreensivo” e o “incrementalismo”.

O modelo racional-compreensivo considera que as decisões orçamentárias são precedidas de uma ampla análise entre as diferentes alternativas de políticas. As escolhas são compreendidas como “racionais”, pois os agentes teriam capacidade de confrontar diversos cenários, elencar

ganhos e perdas, ordenar preferências e decidir com base nessa avaliação.  
 De acordo com Peres e Santos (2018, p. 108):

[o] pressuposto desses modelos é que as decisões de alocação de recursos para diferentes programas (finalidades dos gastos) devem basear-se na maximização do retorno social de cada um deles, e devem ser passíveis, portanto, de comparações entre diferentes funções governamentais e/ou programas, com base em análises de tipo custo-benefício.

Processos de orçamentação relacionados à avaliação ampla de alternativas surgiram com maior ênfase no período pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos Estados Unidos, dando origem a sistemas como o *Planning Programming Budget System* – PPBS e Orçamento Base-Zero. Esses movimentos podem ser compreendidos, também, como movimentos de aprimoramentos ao próprio orçamento no setor público que, frente ao crescente aumento de informações e à complexificação dos serviços e áreas de atuação do Estado, deveriam superar o seu papel originário de controle e monitoramento de gastos, transformando-se em peça com finalidade cada vez mais gerencial e de planejamento.

O incrementalismo como modelo de decisão orçamentária fornece um contraponto a essa corrente: de forma crítica ao modelo racional, questiona a capacidade dos agentes em realizar amplas avaliações e múltiplas decisões fundamentadas, bem como a habilidade proceder com revisões constantes, com ponderação de prós e contras, nas mais variadas alternativas de políticas (LINDBLOM, 1959). Dessa forma, as decisões no orçamento ocorrem tendo como ponto de partida escolhas realizadas em momentos pretéritos, apresentando modificações apenas marginais entre um ano e outro. Portanto, o que melhor explica a alocação de recursos no período “t” é, justamente, o seu valor em “t-1” (DAVI; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). Assim, conforme Bittencourt (2015, p. 67) “nesta equação, entram os valores da dotação no exercício anterior, o impacto da

inflação sobre esses valores, e as variações exógenas na demanda pelos serviços custeados por cada dotação”.

A lógica incremental nas decisões orçamentárias está fortemente relacionada à capacidade cognitiva limitada dos atores e à inviabilidade de avaliar uma gama extensa de informações (LINDBLÖM, 1959). Assim, o incrementalismo na orçamentação surge como uma alternativa que, apesar de não ser necessariamente ótima, demonstra-se adequada para minimizar efeitos negativos de potenciais conflitos decisórios entre os diversos atores: ao utilizar a base do valor aplicado no ano anterior como parâmetro para o orçamento seguinte, as unidades orçamentárias diminuem o campo de avaliações e de alternativas a serem ponderadas, gerando certo consenso e favorecendo continuidade na provisão de serviços (DAVI; DEMPS-TER; WILDAVSKY, 1966).

### 3 CONTEXTO EMPÍRICO

A crise sanitária provocada pela Covid-19 atingiu o Brasil de forma significativa, sendo o segundo país do mundo com maior número de mortes no ano de 2020. Tendo o primeiro caso sido confirmado em março de 2020, o que se seguiu no ano foi a coexistência de diversos enfrentamentos inéditos aos gestores públicos para lidar com o choque – sobretudo nas áreas social, econômica e sanitária. Alguns autores também afirmam ter ocorrido certo tensionamento entre os níveis federativos devido à falta de maior coordenação em âmbito federal para a gestão da pandemia (ABRUCIO *et al.*, 2020), o que pode ter elevado a importância da atuação dos entes subnacionais. Há, ainda, estudos que consideram a pandemia como um evento que, ao provocar aumento das demandas na saúde e exigir medidas de urgência, gerou conflito entre a política de austeridade fiscal e a necessidade de ampliar o orçamento da saúde (DA COSTA; CAMARGO, 2021). No âmbito municipal, o choque exógeno testou as capacidades desses entes em atuar em áreas necessárias para melhoria da qualidade de vida da população

afetada, direta e indiretamente, pelo surto pandêmico. Alguns fatores que permearam esse contexto no país serão expostos em seguida.

### **3.1 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: ATUAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA**

A Constituição Federal de 1988 sedimentou a relevância do Estado como ator central para a garantia de direitos mínimos e provisão de bens e serviços à coletividade. Consolidou-se um modelo de atuação cujas competências entre os entes da Federação – União, estados e municípios – ficaram distribuídas ora de forma exclusiva, ora de forma compartilhada.

Especificamente quanto aos municípios, foi conferido a estes um maior protagonismo na implementação de políticas públicas locais (SAMUELS; ABRUCIO, 2000). Para tanto, passaram a ser dotados de autonomia político-administrativa, com a competência para estruturar suas leis orgânicas, planos de cargos e salários, código tributário, estrutura administrativa, leis orçamentárias, entre outros fatores (ENAP, 2018).

Nesse conjunto de novos aparatos legais, tem destaque a tríade de peças orçamentárias Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, ao ter maior responsabilidade para estruturar as decisões de médio prazo (PPA), disciplinar sobre as diretrizes pelas quais o orçamento deve estar construído (LDO), bem como projetar o nível ótimo de alocação de gastos frente às capacidades arrecadatórias para cada exercício (LOA). Desse modo, os entes municipais revelaram-se verdadeiras unidades de planejamento, coordenação e transformação socioeconômica de sua localidade.

Em que pesem os instrumentos legais que homogeneízam as instituições municipais de gestão de políticas públicas, cabe destacar que fatores contextuais geram assimetrias relevantes entre o conjunto dos 5570 municípios no Brasil. Dentro desse contexto, um dos fatores mais relevantes é o porte populacional de cada ente. Essa característica altera des-

de o potencial da arrecadação própria até o tipo de estruturas necessárias no território para assistência e implementação de políticas sociais; assim, análises em âmbito municipal no Brasil necessitam considerar que essa característica tem desdobramentos potenciais na administração, eleições e orçamentos desses entes (MARENCO, 2013).

Em paralelo à maior autonomia conferida nos anos posteriores à elaboração da última Carta Magna, as áreas de atuação do Poder Público municipal foram, na prática, ampliando-se, conforme destacado por Abrúcio Franzese (2007, p. 20):

[a] partir de um estudo das experiências semifinalistas participantes do Programa Gestão Pública e Cidadania nos anos de 1996 a 1999, Pinho e Santana (2002) observaram como recorrentes, em nível local, os seguintes setores de intervenção: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas. A variedade de áreas mencionadas demonstra a abrangência que passou a atingir a execução de políticas públicas pelas administrações municipais. Assuntos que antes eram tratados apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte integrante da agenda de muitos municípios brasileiros.

A dimensão financeira também mereceu ênfase no contexto do choque pandêmico, uma vez que a existência efetiva de recursos financeiros – principalmente em ambiente de incertezas econômicas e fiscais – é condição relevante para a condução e a manutenção das políticas descentralizadas. O padrão histórico de dependência de grande parte dos municípios brasileiros aos recursos advindos da União, por meio dos repasses intergovernamentais, conduziu à necessidade de medidas que suprissem prováveis quedas abruptas na arrecadação do fisco municipal. Nesse contexto, meses após o surto do novo coronavírus, percebeu-se um conjunto de legislações produzido em âmbito federal, tendo como um de seus produtos a diminuição dos esperados efeitos negativos da pandemia na capacidade

arrecadatória no curto e médio prazos dos entes subnacionais. Especificamente com relação ao impacto nas finanças dos municípios, destacam-se as seguintes medidas, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Ações da União com impacto direto nos municípios para enfrentamento da Covid-19

Item	Dimensão	Impacto financeiro	Observações
1) Lei Complementar nº 173/2020 (27/05/2020)			
Auxílio financeiro emergencial federativo	Aumento de receita	R\$ 23 bilhões	- R\$ 20 bilhões: recursos livres - R\$ 3 bilhões: saúde e assistência social
Suspensão de dívidas com a União	Diminuição de despesas	R\$ 2,7 bilhões	Os municípios do estado de SP possuem grande parte desse valor (R\$ 2,6 bi)
Possibilidades de aditamento contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020 para operações de crédito internas e externas	Diminuição de despesas	R\$ 4,8 bilhões	- R\$ 3,3 bilhões: renegociação com CEF e BNDES - R\$ 1,5 bilhão: renegociação com organismos multilaterais
Possibilidades de suspensão da contribuição patronal para entes com Regime Próprio de Previdência, mediante a aprovação de Legislativo local	Diminuição de despesas	Sem estimativa	Aplicável apenas aos municípios com Regime Próprio de Previdência
Vedação a aumentos de despesa de pessoal, criação de despesas obrigatórias e aumentos acima da inflação	Diminuição de despesas	R\$ 46,5 bilhões	Exceto para aumentos relacionados a ações ligadas à calamidade (até dezembro 2020) e para bônus e auxílios para profissionais da saúde e assistência social, se utilizados no enfrentamento da pandemia e durante a calamidade

Tabela 1 – Ações da União com impacto direto nos municípios para enfrentamento da Covid-19 (continuação)

Item	Dimensão	Impacto financeiro	Observações
2) Portaria Ministério da Saúde nº 1.666/2020 (01/07/2020)			
Auxílio financeiro destinado ao custeio das ações e serviços de saúde para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19	Aumento de receita	R\$ 11,3 bilhões	Áreas de aplicação permitidas: atenção primária e especializada, vigilância em saúde, assistência farmacêutica, aquisição de suprimentos, insumos e produtos hospitalares, custeio do procedimento de tratamento de infecção por Covid-19, protocolos assistenciais específicos para o enfrentamento à pandemia do coronavírus.
3) Medida Provisória nº 938/2020 (02/04/2020) e Lei nº 14.041/2020 (18/08/2020)			
Auxílio financeiro para recomposição de perdas do FPM em 2020, com base no ano de 2019	Aumento de receita	R\$ 16 bilhões (valor máximo, dividido entre estados e municípios)	Apoio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre 2019 e 2020 dos valores creditados a título do Fundo de Participação

Fonte: elaboração própria a partir do Ministério da Economia (2020).

Em termos de magnitude das medidas da União apresentadas na Tabela 1, o valor potencial de impacto financeiro de R\$ 104,33 bilhões – R\$ 50,33 bilhões de aumento de receita e R\$ 54,00 bilhões para redução de despesas – representou aos municípios um acréscimo nominal de 14,46% relativo aos valores empenhados em 2019<sup>5</sup>.

No entanto, para avaliação do enfrentamento à crise, o aporte de recursos aos municípios deve ser contextualizado junto com as medidas realizadas no âmbito do federalismo brasileiro e da coordenação entre os diferentes níveis de governo: conforme indicado por Abrúcio *et al.* (2020), o auxílio financeiro não foi acompanhado de maior integração entre os entes da federação quando da elaboração e execução de políticas para o combate à pandemia. Nas palavras dos autores (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 672):

<sup>5</sup> Conforme dados do SICONFI, para os 5536 com informações disponíveis no exercício foram empenhados R\$ 721,46 bilhões.

[a] redução conjuntural do papel da União aumentou a desco-ordenação intergovernamental e a desigualdade entre estados e municípios. O conflito intergovernamental dificultou a tomada de decisões nacionais, como normas sobre isolamento social, distribuição de recursos e equipamentos médicos. Nessa situação, o Consórcio do Nordeste e estados como São Paulo e Maranhão tomaram decisões que geram competição horizontal e vertical por escassos insumos para o combate à COVID-19. Mesmo no que se refere a outras políticas, como a econômica e a educacional, não ocorreram articulações federativas para atuar contra a pandemia.

Exemplo das divergências ocorridas foram as discussões relacionadas aos efeitos práticos da Medida Provisória nº 926/2020, que estabelecia medidas diversas para combate à pandemia: a norma foi objeto de debate por sugerir, em tese, possíveis centralizações de ações na União para combate à disseminação do vírus. A partir da ADI 6.341, o Supremo Tribunal Federal (STF) posicionou-se reforçando que a referida MP não afastaria a autonomia e a responsabilidade dos estados e municípios para enfrentamento à disseminação do vírus, mantendo-se as competências previstas no arranjo constitucional brasileiro para cada ente federado.

Se, por um lado, eventos indicativos de baixa articulação entre os entes da Federação para combate à disseminação do vírus revelaram prática dissonante do modelo de federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988; por outro lado, evidenciou a importância administrativo-gerencial no enfrentamento da pandemia que os governos subnacionais possuíram em termos de tomada de decisão. No caso específico dos municípios, citam-se as seguintes medidas adotadas a partir do início da pandemia: suspensão das aulas na rede de ensino pública e privada, realização de campanhas de prevenção da Covid-19, proibição de eventos com grandes aglomerações, fiscalização de estabelecimentos comerciais, reorganização/suspensão do funcionamento do comércio, fortalecimento da vigilância epidemiológica e redes de atenção primária à saúde e reorganização/suspensão dos serviços não essenciais (IBOPE, 2020).

Os enfrentamentos inéditos apresentados aos gestores municipais construíram um cenário em que as decisões alocativas entre as diversas áreas possíveis de foco em políticas públicas ganharam complexidade. Por essa razão, assume relevância a investigação do padrão de comportamento dos orçamentos dos entes subnacionais e a identificação de quais foram as áreas de atuação efetivamente atendidas por eles.

## 4 METODOLOGIA

A presente pesquisa se constitui em um estudo exploratório, de caráter quantitativo, das informações sobre o comportamento das despesas municipais, que busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma as decisões orçamentárias variaram nos municípios brasileiros durante o primeiro ano da pandemia?

De acordo com Ramos (2013), uma utilidade dos métodos quantitativos é descrever características, realidades, contextos ou instituições. No caso aqui avaliado, há avaliação da relação entre o contexto do choque pandêmico e as características dos orçamentos municipais. A opção por uso de estatísticas descritivas e não inferenciais torna este um estudo não experimental. Uma vez situada a abordagem que será empregada no estudo exposto, a seguir são apresentadas as escolhas metodológicas que nortearam a operacionalização da pesquisa.

A pesquisa faz uso de informações dos orçamentos municipais extraídas da base de informações da Secretaria Nacional do Tesouro e do portal Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. A extração foi feita utilizando-se planilha eletrônica do Microsoft Office Excel® 2010. Posteriormente a isso, os dados foram importados para R Studio, interface de uso da linguagem R, no qual a estatística descritiva foi utilizada para resumir e descrever os dados.

As informações coletadas e analisadas se referem aos valores empenhados, visto que este é o primeiro estágio da execução da despesa or-

çamentária. De acordo com o MCASP, (2019, p. 98), o empenho é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Dessa forma, reflete, adequadamente, qual a decisão de gasto foi efetivamente realizada em cada exercício analisado.

Buscando maior detalhamento sobre as áreas de atuação de competência municipal, foram utilizadas as “subfunções” como recorte dentro dos orçamentos municipais. A partir dessa escolha metodológica, espera-se maior nível de especificação em relação à classificação por “função”. Essa opção nos leva a maior compreensão quanto às decisões alocativas realizadas a partir do choque exógeno decorrente da pandemia. Para a escolha das subfunções avaliadas, foram consideradas áreas de atuação cuja competência fosse de responsabilidade municipal e, portanto, detentoras de maior margem de gerenciamento pelo Poder Executivo a partir do cenário pandêmico. Adotado esse critério, foram selecionadas nove subfunções: Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244), Atenção Básica (301), Assistência Hospitalar e Ambulatorial (303), Vigilância Sanitária (304), Vigilância Epidemiológica (305), Ensino Fundamental (361), Educação Infantil (365), Infraestrutura Urbana (451).

O recorte geográfico utilizado é de todos os municípios brasileiros que dispunham de informações no período temporal de interesse, que compreendeu os anos de 2013 até 2020. A escolha desse período temporal busca contemplar duas gestões municipais concluídas (2013-2016 e 2017-2020), o que permite comparar resultados de 2020 àqueles verificados nos sete exercícios anteriores (2013-2019). Esse desenho de pesquisa possibilita controlar alterações no orçamento que sejam cíclicas e/ou decorrentes do último ano de mandato, uma vez que 2016 possui as mesmas características eleitorais de 2020 e está contido no conjunto analisado.

Ainda sobre o tratamento de dados, destaca-se que o critério para *outlier* aqui utilizado foram as variações que superaram vinte vezes o valor alocado no ano anterior. Adota-se a referência metodológica de Carvalho (2018), que estudou variações orçamentárias por “função” para o governo federal brasileiro e utilizou o percentual de 200% (2 vezes) como *outlier*. Adicionalmente, em Carvalho (2017, p. 47), quando realizado estudo para o Distrito Federal, abrangendo funções e subfunções, foi constatado que as variações médias das “subfunções” eram superiores em mais de 10 vezes àquelas verificadas no nível da “função”. Por essa razão, considerando que o presente estudo analisa as “subfunções” municipais, é admitido, como ponto de corte para definição dos *outliers*, o percentual de até 2000% (20 vezes). Esse recorte é experimental e pode trazer algumas limitações, mas, baseado na literatura vigente, entende-se como adequado para o presente trabalho.

As análises procedidas compreendem um passo a passo de: 1) consolidação das informações extraídas em um banco unificado; 2) correção dos valores pelo IPCA, a preços constantes de 2020; 3) cálculo da proporção que cada subfunção avaliada representou na receita total do município; 4) cálculo da variação da proporção entre os anos avaliados; 5) comparação das médias de variação das subfunções. 5.1) avaliação das subfunções por variação anual da despesa e 5.2) avaliação das subfunções conforme proporção do orçamento total.

O último tópico do parágrafo anterior é segmentado em duas linhas de análise devido à necessidade de se expor uma avaliação mais completa. A primeira apresenta o comportamento da despesa pública pela variação anual ao longo do tempo (análise horizontal) e a segunda apresenta as modificações anuais em termos de participação das subfunções no orçamento total (análise vertical). Isso porque os orçamentos municipais tiveram significativos ingressos de recursos no ano de pandemia e, portanto, gastos mais elevados devem ser contrapostos com a proporção em relação aos níveis gerais de dispêndio governamental.

Por fim, os achados foram sintetizados em tabelas expostas ao longo do texto. Destaca-se que, devido à diversidade existente entre os portes populacionais dos municípios brasileiros, todas as análises e comparações realizadas foram efetuadas considerando, também, o recorte populacional. Para melhor organização do trabalho, essas serão discutidas no corpo do texto e apresentadas de forma completa no Apêndice A.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para compreensão do comportamento da despesa pública municipal, inicialmente analisamos a variação das despesas totais empenhadas pelos municípios ao longo da série histórica escolhida. Assim, temos na Tabela 2:

Tabela 2 – Variação média anual da despesa empenhada total nos municípios (2014-2020)

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
Média	9,59%	-6,24%	2,28%	1,87%	9,00%	3,75%	6,44%
Moda	2,55%	-9,64%	-6,00%	6,68%	-78,00%	9,87%	23,15%
Mediana	7,98%	-6,32%	1,57%	0,41%	7,22%	3,14%	5,40%
Mínimo	-79,75%	-83,14%	-97,61%	-94,61%	-77,94%	-98,76%	-96,80%
Máximo	582,10%	177,67%	839,86%	1723,18%	1714,93%	360,77%	890,07%
Variância	0,031	0,012	0,031	0,145	0,099	0,017	0,032
Assimetria	13,586	1,568	21,553	29,733	36,308	9,796	25,986
Curtose	368,452	26,362	955,165	1099,151	1743,240	219,083	1228,883
<i>N</i>	5120	5110	5376	5424	5502	5492	4859

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Cabe destaque o crescimento real das despesas municipais no ano de 2020: em que pese o comportamento de retração da atividade econômica nacional – queda do PIB de 4,1% –, houve aumento de 6,4% nas despesas empenhadas. Essa variação indica que os incentivos financeiros do Governo Federal em auxiliar as finanças municipais puderam contribuir na manutenção e no crescimento do nível de gastos desses entes sub-

nacionais em cenário de crise; situação não ocorrida em 2015, quando a variação do PIB também foi negativa.

A assimetria e curtose indicam que a distribuição dessas despesas empenhadas, na maior parte dos anos, não segue uma distribuição normal, pois ambas as métricas se distanciam de zero. Assim, pelos valores observados, não apenas o orçamento de 2018 – detentor das variações mais distantes de uma distribuição normal entre os anos avaliados – merece destaque, mas também o de 2020, o que permite inferir que a gestão da pandemia nos municípios não foi homogênea. As estatísticas descritivas apresentadas mostram, ainda, que municípios diferem entre si na magnitude dos orçamentos e também nas variações de um ano para o outro.

Tabela 3 – Variação média anual da despesa empenhada total nos municípios por faixa populacional (2014-2020)

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
Até 5.000	10,10%	-7,99%	2,63%	1,84%	8,41%	2,34%	6,80%
5.001 até 10.000	9,29%	-7,04%	2,98%	0,48%	10,79%	3,01%	6,30%
10.001 até 20.000	9,54%	-6,29%	3,15%	2,04%	8,33%	3,69%	7,01%
20.001 até 50.000	9,62%	-4,71%	1,11%	3,13%	8,94%	5,34%	6,26%
50.001 até 100.000	10,05%	-4,80%	1,13%	4,16%	9,17%	5,08%	6,06%
100.001 até 200.000	9,15%	-3,63%	-0,19%	0,60%	8,14%	5,28%	4,25%
Mais de 200.000	7,39%	-2,91%	-0,07%	-1,24%	6,85%	5,51%	4,31%
Média geral	9,59%	-6,24%	2,28%	1,87%	9,00%	3,75%	6,44%

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Nota-se, na Tabela 3, que os municípios de menor porte são os que apresentaram, em praticamente todos os exercícios, variações mais expressivas, em ambos os sentidos: de retração e expansão. Tal padrão observado é esperado, haja vista que os valores modificados anualmente de dispêndio público – aumentos ou decréscimos – tendem a possuir maior impacto marginal em municípios cujos valores-base do orçamento são menores. No exercício de 2020, a variação positiva encontrada em todas as faixas populacionais indica que os incentivos financeiros da União para enfrentamento à crise alcançaram os municípios de todos os portes.

Esses dados inicialmente apresentados são uma importante contextualização ao que se busca, de fato, avaliar: a variação por qualificação de “subfunções”. A análise do orçamento como um todo limita uma avaliação mais precisa sobre a dinâmica da agenda pública dos municípios, já que, mesmo mantendo valores empenhados similares de um ano para o outro, a distribuição do montante entre as áreas da despesa pública e as preferências alocativas podem ter expressiva alteração.

Nas próximas subseções, o estudo das “subfunções” e a compreensão da agenda municipal serão pormenorizados; para tanto, serão utilizados dois recortes: no primeiro, será apurada a “variação anual da despesa” (subseção 5.1), que servirá para dimensionar a variação real, em termos financeiros, da subfunção em relação a ela mesma no exercício anterior; no segundo, será avaliada a série histórica, em termos de “proporção no orçamento” (subseção 5.2), que cada uma das subfunções selecionadas representa no total empenhado em cada ano nos municípios.

## **5.1 AVALIAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES POR VARIAÇÃO ANUAL DA DESPESA**

A seguir, na Tabela 4, são apresentadas as variações reais médias das nove subfunções avaliadas. Por limitações de espaço, as estatísticas descritivas completas não serão expostas; podem, no entanto, ser consultadas com os pesquisadores. De início, destaca-se que as variações reais por subfunção ocorrem em maior proporção justamente nos anos em que ocorreu maior expansão de orçamentos, com destaque para os exercícios de 2014, 2018 e 2020 – anos com maiores variações anuais positivas.

Tabela 4 – Variação média anual da despesa empenhada por subfunção nos municípios (2014-2020)

	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
243 Assis. à Cri. e Adolesc.	32,83%	16,08%	20,92%	22,06%	51,97%	28,82%	13,14%
244 Assis. Comunitária	42,95%	5,65%	6,64%	5,65%	35,16%	10,00%	20,26%
301 Atenção Básica	25,48%	-2,88%	6,65%	6,22%	19,70%	6,53%	14,46%
302 Assist. Hospit. e Amb.	60,79%	15,57%	23,64%	24,03%	48,66%	21,69%	32,84%
304 Vig. Sanitária	91,87%	67,69%	60,41%	35,75%	69,54%	50,76%	59,30%
305 Vig. Epidemiológica	64,08%	39,60%	48,27%	16,23%	45,30%	39,69%	99,82%
361 Ensino Fundamental	6,29%	-3,39%	2,07%	1,36%	6,30%	4,20%	-8,50%
365 Educação Infantil	69,42%	29,19%	39,22%	28,77%	53,79%	35,74%	11,94%
451 Infraestrutura Urbana	111,87%	40,61%	76,84%	22,03%	121,64%	76,98%	151,10%

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Merece atenção a variação positiva, muito distante das outras observadas na série histórica, da Vigilância Epidemiológica (305) no ano de 2020. Essa é a subfunção na qual fica mais evidente que a pandemia representou uma ruptura e alterou seu orçamento. Além desta, merece destaque – pela sua retração – o gasto com Ensino Fundamental (361), que tem, na variação de 2020, sua mais acentuada diminuição, fruto também das medidas restritivas de circulação que levaram as escolas a terem aulas presenciais não autorizadas de março até o fim do ano de 2020.

As médias de incremento de gasto em Atenção Básica (301) e Assistência Hospitalar (302), duas subfunções fundamentais na saúde, não demonstram ser elevadas como o esperado para o atípico ano de 2020, visto que apresentaram variações maiores em outros períodos da série histórica. Ao analisar essa variação agregada pelo porte populacional, observou-se que, nas duas subfunções ligadas à assistência social, apesar de,

em geral, não haver variação significativa no ano de pandemia, nota-se que municípios acima de 100 mil habitantes usualmente já apresentavam maior incremento do que a média nacional e tiveram expansão da variação em 2020. Para municípios de até 5 mil habitantes, por outro lado, o gasto teve, em média, variação positiva nessas duas subfunções, mas abaixo da média nacional em 2020.

Analisando-se as subfunções típicas da área da saúde, nota-se que os municípios com porte populacional acima de 50 mil habitantes tiveram menor variação positiva em 2020 do que a média nacional. Nas subfunções relacionadas à vigilância, novamente as maiores variações se encontram nos municípios de até 20 mil habitantes: na Vigilância Epidemiológica (305), a variação do orçamento de 2020 é a maior da série histórica avaliada para todas as faixas populacionais, exceto as de municípios acima de 100 mil habitantes, corroborando com o comportamento esperado.

Para a subfunção Ensino Fundamental (361), a retração generalizada em todas as faixas populacionais é a regra, sendo a mais acentuada em todo o conjunto de subfunções da série histórica avaliada aqui. A única faixa populacional que não apresentou variação negativa no ano de 2020 foi para os municípios entre 100 e 200 mil habitantes.

Por sua vez, a Infraestrutura Urbana (451) teve destacado crescimento em 2020, notoriamente devido aos expressivos aumentos concentrados nos municípios de faixas populacionais de até 20 mil habitantes cujas variações foram superiores às da média dos demais municípios do país.

## **5.2 AVALIAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES CONFORME PROPORÇÃO DO ORÇAMENTO TOTAL**

Os dados, a seguir, buscam evidenciar as proporções de cada subfunção no orçamento total dos entes municipais, permitindo a compreensão da sua relevância na agenda pública em cada ano e o seu comportamento ao longo da série histórica.

Tabela 5 – Participação (%) média das subfunções nos orçamentos municipais (2013-2020)

Subfunção	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
243 Assis. à Cri e Adolesc.	0,72%	0,66%	0,65%	0,65%	0,62%	0,64%	0,64%	0,61%
244 Assis. Comunitária	2,43%	2,55%	2,58%	2,52%	2,43%	2,55%	2,44%	2,50%
301 Atenção Básica	14,94%	14,86%	14,47%	14,48%	14,43%	14,50%	14,08%	14,77%
302 Assist. Hospit. e Amb.	7,55%	7,37%	7,26%	7,29%	7,39%	7,51%	7,27%	7,75%
304 Vig. Sanitária	0,33%	0,34%	0,36%	0,39%	0,35%	0,35%	0,35%	0,41%
305 Vig. Epidemiológica	0,49%	0,51%	0,56%	0,60%	0,55%	0,54%	0,56%	0,93%
361 Ensino Fundamental	25,36%	24,51%	24,62%	24,33%	24,38%	23,11%	22,73%	18,90%
365 Educação Infantil	3,85%	3,92%	4,16%	4,39%	4,43%	4,53%	4,71%	4,55%
451 Infraestrutura Urbana	3,38%	3,87%	3,58%	3,87%	2,89%	3,37%	3,59%	5,12%

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Na avaliação da participação das subfunções em relação ao total do orçamento, algumas tendências são corroboradas. Avaliando as médias das proporções dessas áreas específicas de atuação municipal, a cada ano, nota-se que, em 2020, há aumento significativo da proporção que a Vigilância Epidemiológica (305) ocupa no orçamento – maior na série histórica –, diminuição do Ensino Fundamental (361) – menor participação entre todos os anos avaliados – e aumento considerável do gasto com Infraestrutura Urbana (451) – maior proporção da série histórica.

As demais subfunções apresentam certa estabilidade na sua parcela dentro dos orçamentos, incluindo as subfunções tipicamente relacionadas à saúde e à assistência social, alinhando-se com os valores agregados analisados na variação real (Tabela 2). Novamente, para considerar os valores de proporção de forma mais aprofundada, estes foram desagregados por

porte populacional. Na assistência social, sobretudo na Assistência Comunitária (244) os municípios com até 10 mil habitantes gastam, proporcionalmente, mais do que a média nacional. Em relação a variações na linha temporal, essas apresentaram estabilidade.

Já os gastos relacionados à área da saúde mostram que municípios de até 50 mil habitantes gastam, em média, mais do que os demais em Atenção Básica (301). Para municípios de até 5 mil habitantes, a proporção gasta com essa subfunção, em 2020, é a maior da série histórica, sendo de 17,95%. O interessante é que a evolução dos gastos com Assistência Hospitalar é o contrário: municípios acima de 50 mil habitantes gastam, proporcionalmente, mais e, para o ano de 2020, todas as faixas acima de 50 mil têm a maior proporção da série histórica em Assistência Hospitalar e Ambulatorial (302).

Para Vigilância Sanitária (304), a proporção no orçamento total em 2020 não é a maior da série histórica apenas para municípios entre 100 e 200 mil. As maiores proporções de gasto foram identificadas nos municípios de 50 a 100 mil habitantes – sendo de 0,45% no ano pandêmico. Salienta-se, no entanto, que a magnitude desse aumento de proporção não é elevada como a da vigilância sanitária, que se comenta a seguir.

Na Vigilância Epidemiológica (305) – subfunção que apresentou maior aumento em 2020 –, esse incremento foi generalizado em todas as faixas populacionais. Municípios com mais de 200 mil habitantes foram os que, proporcionalmente, mais gastaram em todo o período. O que se identifica nesses dados das subfunções relacionadas à saúde é que as elevações de gasto e o aumento nas proporções foram relacionados a padrões anteriores. Em outras palavras, o orçamento foi incrementado, mas a tendência foi de que municípios que já gastavam mais com atenção básica aumentassem os gastos com essa subfunção, e não em saúde de forma geral.

Na área da educação, a diminuição no Ensino Fundamental (361) foi generalizada a todos os perfis populacionais, inclusive acentuando, de forma intensa e abrupta, uma tendência de redução na participação dessa sub-

função dos orçamentos municipais, verificada desde o primeiro ano da série.

A maior participação nos orçamentos municipais para a área de Infraestrutura Urbana (451), verificada no ano da pandemia, destaca-se. Os percentuais elevados (5,12%) superaram, de forma expressiva, a participação no ano eleitoral imediatamente anterior (2016 cuja participação foi de 3,87%), indicando que parte dos recursos repassados pela União aos municípios também foi aproveitada nessa área, tipicamente majorada em último ano de mandato. Assim, constata-se a manutenção da elevada preferência dos gestores municipais em realizar benfeitorias e obras públicas: sugere-se que essa prática foi possível de ser potencializada por conta de a grande parte dos recursos adicionais federais ingressados nos cofres municipais não terem vinculação para ações diretamente ao combate à disseminação do vírus e melhorias nas questões sanitárias e de saúde pública.

Para aprofundar a investigação quanto aos efeitos do choque exógeno em termos de diferenças na agenda pública municipal para cada subfunção em termos de participação no orçamento total, foram confrontadas as variâncias dos períodos – “antes” e “depois” da pandemia. Para tanto, a Tabela 6, a seguir, apresenta a variância ora não incluindo 2020 (*coluna a*), ora incluindo (*coluna b*).

Tabela 6 – Variância da proporção nos orçamentos entre 2013-2019 e 2013-2020, por subfunção

Subfunção	2013-2019 (a)	2013-2020 (b)
243 – Assis. à Criança e Adolesc.	0,0015	0,0015
244 – Assis. Comunitária	0,0069	0,0070
301 – Atenção Básica	0,1206	0,1245
302 – Assist. Hospit. e Amb.	0,0808	0,0865
304 – Vig. Sanitária	0,0021	0,0023
305 – Vig. Epidemiológica	0,0015	0,0036
361 – Ensino Fundamental	0,1611	0,1869
365 – Educação Infantil	0,0352	0,0347
451 – Infraestrutura Urbana	0,0628	0,0719

Fonte: elaborada pelos autores com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2021).

Destacam-se as subfunções de Vigilância Epidemiológica (305), Ensino Fundamental (361) e Infraestrutura Urbana (451) como aquelas com maior alteração na proporção dos gastos totais municipais quando considerado o exercício de 2020: para essas, a linha do orçamento demonstra que o ano da pandemia gerou mudanças efetivas na agenda pública, com expressivo destaque ao acréscimo na subárea da vigilância epidemiológica – em aderência aos achados das tabelas anteriores. Adicionalmente, também se ressalta a baixa diferença entre as variâncias entre os períodos para as subfunções de Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244) e Educação Infantil (365), sinalizando menor influência do choque exógeno nos movimentos da agenda pública municipal.

### 5.3 PRINCIPAIS ACHADOS

Os resultados da pesquisa indicaram enquadramento das subfunções avaliadas em três padrões de comportamento na agenda: i) as que variaram de forma positiva no ano da pandemia – de forma abrupta ou moderada; ii) as que mantiveram estabilidade dentro do orçamento em todo o período; e iii) aquelas que sofreram redução abrupta a partir do choque exógeno. Confira na Tabela 7:

Tabela 7 – Resumo dos achados da pesquisa: alterações na agenda municipal em 2020 frente ao período 2013-2019

Comportamento da agenda municipal em 2020	Subfunções
Variação positiva	Elevação abrupta: 305 – Vigilância Epidemiológica 451 – Infraestrutura Urbana
	Elevação moderada: 301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
Estabilidade	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária 304 – Vigilância Sanitária 365 – Educação infantil
Variação negativa	Queda abrupta: 361 – Ensino Fundamental

Fonte: elaborada pelos autores (2021).

As subfunções que apresentaram variações frente ao choque podem sinalizar mudanças na agenda pública municipal. Diferentes abordagens podem explicar os crescimentos abruptos para as subfunções Vigilância Epidemiológica (305) e Infraestrutura Urbana (451). Enquanto as variações significativas na vigilância epidemiológica demonstram movimento de ingresso de tema na agenda pública, em aderência aos condicionantes expostos no modelo de Kingdon, provavelmente impulsionado pela existência de indicadores e de elevada atenção da sociedade quanto ao tema, o crescimento dos gastos com infraestrutura urbana guarda relação à tendência esperada de preferência de expansão de gastos em ano eleitoral com benfeitorias e obras públicas.

A variação negativa verificada a partir do choque exógeno esteve diretamente relacionada à área da educação, na subfunção Ensino Fundamental (361), com expressiva redução tanto em termos absolutos quanto reais. O principal fato gerador potencial dessa queda foi a diminuição de custos devido à suspensão de aulas. Além disto, a magnitude elevada na redução de gastos nessa subfunção, quando comparada ao movimento ocorrido na Educação Infantil (365), que não apresentou redução em termos reais, pode estar relacionada à preponderante participação que as despesas com pessoal – vencimentos e vantagens fixas e custeio previdenciário patronal – possuem na rede de Ensino Fundamental, a qual possui maior número de matrículas e servidores em atividade.

Ainda que com pequena magnitude, a Atenção Básica (301) e a Assistência Hospitalar e Ambulatorial (302) tiveram variação positiva em seus orçamentos no ano de 2020. A menor variação em 2020 entre essas subfunções não foi homogênea, sendo em municípios de pequeno porte a variação positiva mais comum. Para a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, no entanto, o mesmo movimento não ocorreu: municípios de maior porte expandiram o gasto, e municípios de pequeno porte tiveram períodos de estabilidade e até mesmo decréscimo.

As distintas direções de expansão de gasto observadas podem ser explicadas pela forma de organização do sistema de saúde brasileiro e a sua orientação regionalizada. Uma região de saúde é um agrupamento de municípios limítrofes que deveria responder a um mínimo de ações e serviços, considerando a imensa maioria de cidades de pequeno porte no país, conforme expõe o Decreto nº 7.508/11 do Ministério da Saúde. Por isso, muitas estruturas mais complexas estão centralizadas em municípios de maior porte. Da mesma forma, o aumento de gastos com a assistência hospitalar destaca a relevância no fornecimento de serviços de saúde de maior complexidade durante a pandemia.

Em outra linha, os maiores gastos dos municípios, de acordo com sua competência anterior em relação à saúde – Atenção Básica em municípios pequenos, e Hospitalar e Ambulatorial em municípios de grande porte –, podem estar relacionados a achados de Abrúcio *et al.* (2020), que abordam baixa coordenação federal nos primeiros meses de pandemia. Dado que a maioria dos recursos ingressou apenas no segundo semestre, diante do choque inicial, os municípios investiram seu orçamento em atividades principais que já realizavam.

Padrões de elevada estabilidade nas decisões orçamentárias foram observados na Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Assistência Comunitária (244), Vigilância Sanitária (304) e Educação Infantil (365). Para as subfunções relacionadas à assistência, poderia ser concebida certa expectativa prévia de alteração de gastos em uma pandemia, posto que a crise sanitária provocou, também, necessidade de auxílio a uma série de grupos da população. A falta de variação na agenda municipal, além de indicar menor atenção dos gestores municipais no enfrentamento direto do tema, pode estar ligada à política de assistência do governo federal – o Auxílio Emergencial –, isentando os prefeitos de mais iniciativas nesse sentido, no curto prazo. A subfunção de vigilância sanitária também chama atenção ao integrar esse grupo: apesar da elevação ocorrida no ano de 2020, a pandemia não demonstrou ser decisiva para o aumento na propor-

ção média em 2020. Uma possível explicação para tal comportamento é que recursos foram focalizados na expansão da vigilância epidemiológica, como exposto anteriormente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo exposto buscou identificar modificações na agenda municipal e preferências de gastos em contexto de choque exógeno, representado pela pandemia. Avaliou-se, empiricamente, como esse evento foi capaz de modificar, de diferentes formas, tendências consolidadas. Os achados contribuem para a literatura sobre orçamentos públicos e compreensão da agenda pública.

O comportamento da “vigilância epidemiológica” pode ser vinculado à Teoria dos Múltiplos Fluxos. Essa foi a subfunção representante da maior variação positiva no orçamento, sendo que a ascensão na agenda dessa despesa esteve associada à expressiva existência de evento focal, captador de atenção, cuja prioridade foi impulsionada pela ampla divulgação de indicadores a respeito do número de casos de contágio e de óbitos, configurando magnitude e *status* de crise e, ao fim, propiciando o seu rápido ingresso na agenda pública municipal.

Sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado, o início do choque pandêmico permitiu que os subsistemas de discussão relacionados às temáticas de saúde fossem alçados à macropolítica, o que os levou a ser alvo da discussão na agenda decisória. A discussão em plano macro leva a pressões em todas as esferas de governo: um exemplo é trazido pela nota técnica do Ipea (VIEIRA; BENEVIDES, 2020), que, no início da pandemia, traz como orientação ao Governo Federal a necessidade de ampliar os recursos destinados às ações e aos serviços de assistência à saúde e de vigilância em saúde. Nesse sentido, ainda que o debate gerado induzisse a gastos em uma série de áreas dentro da gestão da pandemia, o estudo identificou que municípios tiveram os aumentos mais significativos apenas na

subfunção “vigilância epidemiológica”. Enquanto isso, outras subfunções relacionadas ao mesmo debate macropolítico tiveram variações moderadas (“assistência hospitalar e ambulatorial”) ou estabilidade (“vigilância sanitária”). Assim, compreende-se essa focalização como indicativo da capacidade limitada dos gestores em lidar, nesse primeiro ano, com todos os problemas ocasionados pelo evento da pandemia e as demandas geradas pela discussão em plano ampliado que eventos focalizadores geram (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021). Nessa mesma linha, a diminuição na participação da Educação Fundamental no orçamento mostra como os recursos limitados, em meio a contextos de crise, levam a que algumas políticas sejam relegadas em detrimento de outras.

Por outro lado, com menor associação direta ao combate da crise pandêmica, o comportamento abrupto subfunção “infraestrutura urbana” demonstra outro padrão de alteração possível. Nesse caso, a maior capacidade explicativa dentro da conjuntura de aumento real de receitas ao município deixou nítido o quanto, além de combater o efeito inicial da crise, o dispêndio de recursos gerou certa margem de escolhas no gerenciamento do orçamento municipal, propiciando aos gestores manifestarem a sua preferência na agenda, também priorizando efeitos imediatistas e com potencial retorno político.

Apesar de destacar até aqui as alterações na agenda, uma das contribuições da pesquisa é a identificação de subfunções com maior estabilidade que, devido ao seu escopo, poderiam ter relação direta com a gestão da pandemia. Entre as nove subfunções analisadas, apenas duas apresentaram crescimento abrupto, enquanto seis tiveram estabilidade ou movimentos moderados: o fato de que, à exceção da subfunção 365, todas essas possuíam vínculos com a dimensão de saúde e assistência pública induz a crer que não houve direcionamento suficiente de avaliação e atenção governamental para elas, tampouco o enfrentamento de todas as variáveis e análises de cenário envolvendo o combate inicial da pandemia. Esse padrão evidencia, novamente, o quanto “unidades de atenção limitadas” são distribuídas para

análise e rearranjo da agenda pública, indicando maior caráter “incremental” do que “racional” nas escolhas promovidas no orçamento.

O presente estudo, ciente das limitações de escopo temporal e de escolha das subfunções, busca estimular que esses recortes possam ser ampliados em estudos futuros. Continuar a avaliação após o ano de 2021 permitirá explorar se as mudanças foram apenas reflexo do choque inicial ou se foram mudanças efetivas e duradouras na agenda municipal. Tendências de alteração no orçamento em nível federal também podem levar a desdobramentos na execução nos próximos anos e impactar municípios devido à conexão que a maior parte das políticas tem entre os entes. Outra inclusão benéfica, para estudos futuros, é a avaliação posterior de novas dimensões do orçamento, por exemplo o cumprimento dos limites mínimos de gastos estabelecidos pela Constituição e análise de conteúdo da estrutura programática de governo contemplada no orçamento dos municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ALVES, T.; FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. A. D.; PINTO, J. M. R. Implicações da pandemia da Covid-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 979-993, jul./ago. 2020.

BATISTA, M. Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da Covid-19. *In: Cadernos Adenauer XXI n. 4*. Participação e instituições democráticas no combate à pandemia Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dez. 2020.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agenda and instability in American politics**. [S. l.]: The University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of information: problem definition and the course of public policy in America**. Chicago: University Chicago Press, 2015.

BITTENCOURT, F. M. R. Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial. **Orçamento em Discussão n. 20**. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da Covid-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 644-661, maio/jun. 2021.

CARVALHO, D. I. de. **Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado**. 2017. 86 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CARVALHO, D. I. de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 85-110, jan./mar. 2018.

DA COSTA, L. C.; CAMARGO, C. S. de. O financiamento da saúde em tempos de novo regime fiscal e pandemia de Covid-19. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 27, n. 3, p. 62-74, 2021.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, [s. l.], v. 60, n. 3, 1966.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

ENAP. **Políticas públicas e governo local**. Módulo 1: O município na federação brasileira. São Paulo: Curso EAD – programa ENAP a distância, 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

IBOPE. Impactos da Covid-19 nos municípios. **Ibope Inteligência e Programa Cidades Sustentáveis**, 29 set. 2020. Disponível em: [https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/pesquisa\\_PCS\\_Ibope/Impactos\\_e\\_acoes\\_Covid-19\\_nos\\_municipios.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/pesquisa_PCS_Ibope/Impactos_e_acoes_Covid-19_nos_municipios.pdf). Acesso em: 18 maio 2021.

ITO, N. C.; PONGELUPPE, L. S. O surto da Covid-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 782-838, jul./ago. 2020.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

LINDBLOM, C. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MARENCO, A. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 1-20, jun. 2013.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **LC 173/2020 – União, Estados e Municípios juntos**. Apresentação Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia sobre a transferência da segunda parcela de ajuda financeira para estados e municípios referente à Lei Complementar 173/2020. Julho, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/julho/lc173\\_coletiva-v3.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/julho/lc173_coletiva-v3.pdf/view). Acesso em: 18 de maio de 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Brasília: Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SINCOFI**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 30 abril de 2021.

MONTEIRO, J. J.; RENGEL, R.; ROSA, F. S. da; LUNKES, R. J.; HASKEL, A. P. Reflexos da Covid-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 97-116, jan./abr. 2021.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In: PIRES, V.; SATHLER, A. R. (org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

PIRES, V. **Orçamento público**: abordagem tecnopolítica. São Paulo: UNESP: Cultura Acadêmica, 2011.

RAMOS, M. Métodos quantitativos e pesquisa em Ciências Sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v. 8, n. 1, p. 55-65, 2013.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. The new politics of the governors: sub-national politics and the Brazilian transition to democracy. **Publius: The Journal of Federalism**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 43-62, 2000.

SILVA, G. A. B.; SARAIVA, E. V.; FERREIRA, G. J. S. N.; JUNIOR, R. M. P.; FERREIRA, L. F. Capacidade do sistema de saúde nos municípios do Rio de Janeiro: infraestrutura para enfrentar a Covid-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 578-594, jul./ago. 2020.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Nota técnica nº 61**. Gasto federal com vigilância em saúde na última década e necessidade de reforço do orçamento do Ministério da Saúde para enfrentamento à pandemia pelo Coronavírus. [Brasília]: Ipea: DISOC, 2020.

WILDER, M. Comparative public policy: origins, themes, new directions. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 45, n. S1, maio 2017.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and choice in public policy**: political decision making in modern democracies. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

**APÊNDICE A – Variações orçamentárias médias das subfunções, anuais e por participação no orçamento, conforme faixa populacional**

Participação média das subfunções nos orçamentos municipais												
243 – Assistência à Criança e ao Adolescente												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total	0,72%	0,66%	0,65%	0,65%	0,62%	0,64%	0,64%	0,61%				
até 5.000	0,80%	0,78%	0,80%	0,84%	0,83%	0,84%	0,84%	0,77%				
5.001 até 10.000	0,81%	0,71%	0,70%	0,71%	0,69%	0,73%	0,74%	0,69%				
10.001 até 20.000	0,70%	0,59%	0,59%	0,59%	0,55%	0,56%	0,57%	0,56%				
20.001 até 50.000	0,63%	0,57%	0,53%	0,53%	0,48%	0,49%	0,50%	0,48%				
50.001 até 100.000	0,56%	0,51%	0,51%	0,48%	0,43%	0,43%	0,41%	0,38%				
100.001 até 200.000	0,51%	0,44%	0,40%	0,39%	0,40%	0,34%	0,34%	0,31%				
mais de 200.000	1,01%	0,96%	0,94%	0,91%	0,91%	0,93%	0,90%	0,97%				
244 – Assistência Comunitária												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total	2,43%	2,55%	2,58%	2,52%	2,43%	2,51%	2,44%	2,50%				
até 5.000	3,24%	3,43%	3,52%	3,48%	3,40%	3,44%	3,37%	3,22%				
5.001 até 10.000	2,61%	2,78%	2,76%	2,69%	2,63%	2,71%	2,66%	2,72%				
10.001 até 20.000	2,25%	2,30%	2,31%	2,22%	2,16%	2,31%	2,21%	2,32%				
20.001 até 50.000	2,04%	2,14%	2,18%	2,10%	1,94%	2,02%	1,93%	2,07%				
50.001 até 100.000	1,62%	1,72%	1,71%	1,68%	1,60%	1,64%	1,61%	1,73%				
100.001 até 200.000	1,52%	1,69%	1,71%	1,65%	1,52%	1,59%	1,56%	1,74%				
mais de 200.000	1,78%	1,91%	1,83%	1,78%	1,79%	1,87%	1,87%	2,12%				
301 – Atenção Básica												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total	14,94%	14,86%	14,47%	14,48%	14,43%	14,50%	14,08%	14,77%				
até 5.000	17,22%	17,35%	17,06%	17,11%	17,60%	17,87%	17,14%	17,95%				
5.001 até 10.000	16,48%	16,67%	16,05%	16,48%	16,38%	16,73%	16,18%	17,18%				
10.001 até 20.000	15,11%	14,92%	14,44%	14,52%	14,29%	14,46%	14,12%	14,86%				
20.001 até 50.000	13,37%	13,22%	12,78%	12,39%	12,19%	11,83%	11,69%	12,18%				
50.001 até 100.000	11,13%	10,96%	10,73%	10,20%	10,26%	9,70%	9,53%	9,63%				
100.001 até 200.000	10,11%	9,62%	9,13%	8,87%	8,61%	8,38%	7,72%	8,28%				
mais de 200.000	9,09%	7,94%	7,95%	7,79%	7,88%	7,54%	7,34%	7,59%				

Variação média anual da despesa empenhada												
243 – Assistência à Criança e ao Adolescente												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total	32,83%	16,08%	20,92%	22,06%	51,97%	28,82%	13,14%					
até 5.000	31,35%	12,49%	23,69%	19,40%	32,23%	14,97%	9,50%					
5.001 até 10.000	26,30%	11,34%	23,18%	25,07%	58,07%	28,12%	14,25%					
10.001 até 20.000	29,14%	21,39%	20,90%	26,89%	50,02%	34,82%	14,33%					
20.001 até 50.000	45,15%	21,67%	16,27%	18,52%	72,83%	32,40%	14,41%					
50.001 até 100.000	43,22%	3,66%	14,91%	21,35%	52,94%	37,63%	7,85%					
100.001 até 200.000	33,39%	12,27%	44,05%	27,32%	49,36%	26,53%	23,70%					
mais de 200.000	10,46%	23,87%	6,04%	3,67%	23,35%	44,47%	15,18%					
244 – Assistência Comunitária												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total	42,95%	5,65%	6,64%	5,65%	35,16%	10,00%	20,26%					
até 5.000	35,49%	0,99%	7,10%	5,60%	22,06%	8,19%	11,10%					
5.001 até 10.000	43,08%	7,65%	7,09%	8,57%	34,55%	8,82%	19,11%					
10.001 até 20.000	43,85%	7,20%	10,28%	9,34%	40,51%	10,18%	22,95%					
20.001 até 50.000	48,19%	10,01%	2,45%	0,97%	38,78%	11,50%	22,48%					
50.001 até 100.000	50,01%	2,55%	3,98%	1,21%	40,51%	14,09%	26,41%					
100.001 até 200.000	35,22%	-1,09%	3,36%	-0,69%	60,70%	8,13%	40,20%					
mais de 200.000	47,26%	-2,20%	6,86%	2,29%	32,14%	14,09%	29,28%					
301 – Atenção Básica												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total	25,48%	-2,88%	6,65%	6,22%	19,70%	6,53%	14,46%					
até 5.000	27,76%	-5,51%	7,89%	10,67%	21,70%	2,90%	14,85%					
5.001 até 10.000	24,63%	-6,92%	11,24%	2,84%	20,20%	2,47%	15,16%					
10.001 até 20.000	24,81%	1,26%	6,42%	7,38%	20,29%	4,80%	16,23%					
20.001 até 50.000	26,53%	-3,99%	2,14%	4,81%	15,59%	9,92%	14,15%					
50.001 até 100.000	26,86%	1,96%	4,07%	7,00%	19,84%	14,19%	8,40%					
100.001 até 200.000	21,11%	-3,40%	5,72%	-2,30%	17,35%	4,40%	12,79%					
mais de 200.000	14,85%	10,06%	1,85%	4,05%	26,70%	41,45%	9,43%					

		Participação média das subfunções nos orçamentos municipais											
		302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial											
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total		7,55%	7,37%	7,26%	7,29%	7,39%	7,51%	7,17%	7,75%				
até 5.000		6,47%	5,91%	5,66%	5,68%	5,59%	5,46%	5,16%	5,04%				
5.001 até 10.000		6,42%	6,06%	5,70%	5,67%	5,80%	5,85%	5,55%	5,81%				
10.001 até 20.000		7,08%	6,85%	6,50%	6,89%	7,07%	7,25%	6,89%	7,38%				
20.001 até 50.000		7,74%	7,72%	7,75%	7,85%	7,90%	8,40%	8,26%	9,06%				
50.001 até 100.000		10,29%	10,46%	10,51%	10,91%	10,86%	11,209%	11,06%	12,16%				
100.001 até 200.000		10,56%	11,57%	11,71%	11,58%	12,00%	11,60%	11,70%	12,61%				
mais de 200.000		12,24%	13,09%	12,89%	12,59%	13,03%	13,17%	13,80%	14,71%				
		304 – Vigilância Sanitária											
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total		0,33%	0,34%	0,36%	0,39%	0,35%	0,35%	0,35%	0,41%				
até 5.000		0,28%	0,31%	0,35%	0,38%	0,33%	0,33%	0,31%	0,36%				
5.001 até 10.000		0,30%	0,37%	0,35%	0,37%	0,37%	0,34%	0,34%	0,43%				
10.001 até 20.000		0,35%	0,29%	0,32%	0,35%	0,31%	0,32%	0,34%	0,38%				
20.001 até 50.000		0,31%	0,33%	0,35%	0,41%	0,34%	0,33%	0,35%	0,40%				
50.001 até 100.000		0,32%	0,37%	0,35%	0,36%	0,35%	0,35%	0,36%	0,45%				
100.001 até 200.000		0,36%	0,31%	0,30%	0,32%	0,33%	0,34%	0,35%	0,31%				
mais de 200.000		0,72%	0,76%	0,76%	0,74%	0,75%	0,82%	0,82%	0,86%				
		305 – Vigilância Epidemiológica											
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total		0,49%	0,51%	0,56%	0,60%	0,55%	0,54%	0,56%	0,93%				
até 5.000		0,34%	0,37%	0,44%	0,49%	0,42%	0,43%	0,42%	0,81%				
5.001 até 10.000		0,43%	0,45%	0,51%	0,57%	0,50%	0,46%	0,51%	0,92%				
10.001 até 20.000		0,49%	0,51%	0,55%	0,57%	0,54%	0,52%	0,55%	0,98%				
20.001 até 50.000		0,54%	0,55%	0,60%	0,64%	0,60%	0,58%	0,61%	0,95%				
50.001 até 100.000		0,60%	0,61%	0,61%	0,67%	0,64%	0,62%	0,63%	0,95%				
100.001 até 200.000		0,63%	0,71%	0,71%	0,72%	0,69%	0,66%	0,69%	0,82%				
mais de 200.000		0,97%	1,11%	1,14%	1,14%	1,10%	1,21%	1,13%	1,30%				

		Variação média anual da despesa empenhada											
		302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial											
		13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total		25,48%	-2,88%	6,62%	19,70%	6,53%	14,46%						
até 5.000		75,66%	21,34%	31,55%	25,45%	52,97%	26,05%	32,19%					
5.001 até 10.000		68,99%	20,28%	24,90%	32,61%	65,00%	26,31%	33,32%					
10.001 até 20.000		62,08%	16,21%	25,37%	27,08%	45,93%	19,22%	44,49%					
20.001 até 50.000		57,21%	12,50%	23,48%	21,71%	46,29%	21,82%	28,96%					
50.001 até 100.000		40,51%	7,44%	13,36%	6,40%	41,00%	13,69%	19,97%					
100.001 até 200.000		37,54%	10,18%	7,05%	22,36%	11,92%	10,51%	19,90%					
mais de 200.000		34,68%	-0,64%	3,67%	2,64%	25,61%	17,23%	16,57%					
		304 – Vigilância Sanitária											
		13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total		91,87%	67,69%	60,41%	35,75%	69,54%	50,76%	59,30%					
até 5.000		104,31%	89,14%	76,55%	39,01%	68,50%	51,82%	71,64%					
5.001 até 10.000		96,48%	82,78%	63,62%	32,71%	76,24%	47,59%	62,97%					
10.001 até 20.000		96,05%	71,21%	57,12%	38,79%	69,02%	55,96%	66,56%					
20.001 até 50.000		77,23%	46,68%	63,09%	38,91%	72,15%	50,74%	56,44%					
50.001 até 100.000		73,39%	35,91%	45,25%	34,96%	53,39%	39,67%	35,61%					
100.001 até 200.000		65,53%	43,47%	22,38%	22,82%	61,31%	60,64%	31,06%					
mais de 200.000		122,33%	47,02%	18,16%	10,84%	69,90%	42,24%	10,50%					
		305 – Vigilância Epidemiológica											
		13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total		64,08%	39,60%	48,27%	16,23%	45,30%	39,69%	99,82%					
até 5.000		70,58%	58,48%	71,66%	22,83%	73,60%	35,91%	128,86%					
5.001 até 10.000		67,23%	42,24%	60,55%	15,87%	34,72%	48,78%	106,78%					
10.001 até 20.000		69,57%	40,35%	44,78%	22,56%	40,64%	37,92%	106,36%					
20.001 até 50.000		49,60%	32,06%	31,17%	11,06%	35,73%	37,49%	92,42%					
50.001 até 100.000		61,85%	23,02%	39,85%	11,62%	44,62%	24,84%	75,48%					
100.001 até 200.000		58,95%	26,55%	15,95%	2,01%	49,80%	80,40%	33,62%					
mais de 200.000		69,52%	12,26%	18,69%	-3,04%	42,97%	21,12%	33,81%					

Participação média das subfunções nos orçamentos municipais												
361 – Ensino Fundamental												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total	25,36%	24,51%	24,62%	24,33%	24,38%	23,11%	22,73%	18,90%				
até 5.000	20,43%	20,02%	20,18%	19,77%	19,63%	18,66%	18,33%	15,13%				
5.001 até 10.000	25,82%	23,09%	25,04%	24,65%	24,69%	23,39%	23,11%	19,23%				
10.001 até 20.000	28,43%	27,28%	27,69%	27,58%	27,25%	25,67%	25,28%	20,89%				
20.001 até 50.000	28,61%	27,47%	27,44%	27,28%	27,60%	26,30%	25,77%	21,58%				
50.001 até 100.000	25,39%	24,52%	24,67%	24,41%	24,79%	23,29%	22,88%	19,43%				
100.001 até 200.000	21,50%	20,77%	21,21%	20,68%	21,12%	19,93%	19,47%	16,07%				
mais de 200.000	17,21%	15,43%	15,59%	15,41%	15,67%	15,19%	15,13%	13,62%				
365 – Educação Infantil												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total	3,83%	3,92%	4,16%	4,39%	4,43%	4,53%	4,71%	4,55%				
até 5.000	3,06%	3,20%	3,44%	3,62%	3,68%	3,74%	3,96%	3,87%				
5.001 até 10.000	3,59%	3,70%	4,01%	4,31%	4,24%	4,41%	4,54%	4,29%				
10.001 até 20.000	3,71%	3,87%	4,09%	4,24%	4,37%	4,48%	4,67%	4,57%				
20.001 até 50.000	4,25%	4,15%	4,43%	4,73%	4,68%	4,82%	4,99%	4,89%				
50.001 até 100.000	4,91%	4,82%	4,99%	5,27%	5,42%	5,46%	5,61%	5,25%				
100.001 até 200.000	5,27%	5,36%	5,58%	5,68%	5,94%	5,69%	6,08%	5,80%				
mais de 200.000	5,95%	6,09%	6,32%	6,32%	6,46%	6,51%	6,57%	6,36%				
451 – Infraestrutura Urbana												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Total	3,38%	3,87%	3,58%	3,87%	2,89%	3,37%	3,59%	5,12%				
até 5.000	3,24%	3,72%	3,54%	3,89%	3,02%	3,34%	3,55%	5,21%				
5.001 até 10.000	3,29%	3,76%	3,63%	4,01%	2,93%	3,42%	3,55%	5,15%				
10.001 até 20.000	3,54%	4,02%	3,55%	3,96%	3,00%	3,50%	3,62%	5,20%				
20.001 até 50.000	3,11%	3,72%	3,46%	3,56%	2,62%	3,09%	3,33%	4,74%				
50.001 até 100.000	3,30%	3,85%	3,34%	3,40%	2,46%	3,14%	3,54%	4,95%				
100.001 até 200.000	3,58%	4,05%	3,84%	4,02%	2,80%	3,80%	4,27%	5,22%				
mais de 200.000	4,86%	5,09%	4,85%	4,93%	3,79%	4,30%	4,84%	6,24%				

Variação média anual da despesa empenhada												
361 – Ensino Fundamental												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total	6,29%	-3,39%	2,07%	1,36%	6,30%	4,20%	-8,50%					
até 5.000	8,35%	-4,28%	1,33%	1,91%	5,41%	0,65%	-10,87%					
5.001 até 10.000	7,48%	-3,77%	2,85%	0,68%	3,88%	3,32%	-10,08%					
10.001 até 20.000	5,65%	-3,58%	3,12%	1,04%	3,70%	5,00%	-9,00%					
20.001 até 50.000	5,19%	-2,57%	2,23%	2,20%	9,97%	4,76%	-7,18%					
50.001 até 100.000	4,40%	-1,82%	1,54%	1,14%	11,62%	7,75%	-6,74%					
100.001 até 200.000	5,94%	-2,76%	-2,73%	-0,73%	9,90%	5,13%	9,87%					
mais de 200.000	-0,67%	-1,66%	-1,49%	1,69%	12,20%	19,56%	-6,44%					
365 – Educação Infantil												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total	69,42%	29,19%	39,22%	28,77%	53,79%	35,74%	11,94%					
até 5.000	71,97%	32,43%	39,45%	27,68%	42,78%	46,36%	11,18%					
5.001 até 10.000	76,62%	32,70%	43,98%	36,31%	54,45%	24,08%	12,41%					
10.001 até 20.000	72,14%	31,53%	45,85%	35,43%	60,17%	38,99%	14,67%					
20.001 até 50.000	68,98%	29,30%	36,01%	23,79%	58,42%	37,99%	10,21%					
50.001 até 100.000	74,35%	13,06%	34,66%	17,92%	67,96%	20,34%	6,51%					
100.001 até 200.000	18,19%	9,83%	10,22%	13,33%	42,79%	47,09%	14,41%					
mais de 200.000	36,64%	18,58%	14,54%	5,52%	32,27%	19,03%	14,11%					
451 – Infraestrutura Urbana												
	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20					
Total	111,87%	40,61%	76,84%	22,03%	121,64%	76,98%	151,10%					
até 5.000	103,48%	68,33%	83,99%	46,46%	127,63%	93,09%	171,21%					
5.001 até 10.000	124,56%	50,07%	117,74%	27,63%	112,83%	76,32%	183,18%					
10.001 até 20.000	116,80%	32,90%	80,05%	17,20%	129,80%	80,19%	153,70%					
20.001 até 50.000	112,73%	32,62%	61,52%	10,88%	124,83%	69,82%	136,90%					
50.001 até 100.000	122,24%	16,93%	36,24%	11,96%	124,18%	56,90%	114,22%					
100.001 até 200.000	104,14%	18,38%	28,48%	13,02%	102,20%	70,44%	93,49%					
mais de 200.000	43,28%	17,64%	16,94%	-11,17%	79,86%	60,39%	56,69%					

## Diretriz para boas práticas de fiscalizações de engenharia alinhadas à indústria 4.0

Guideline for good engineering inspection practices aligned to industry 4.0

Flávia Holz Meirelles Pereira<sup>1</sup>  
José Barrozo de Souza<sup>2</sup>

### RESUMO

Diante da inovação proposta pela Quarta Revolução Industrial, torna-se fundamental repensar a forma de atuações das instituições públicas. O objetivo principal deste artigo foi analisar os atuais requisitos indicados pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, com foco na Indústria 4.0. Como procedimentos metodológicos, foram realizadas análises quantitativas e qualitativas das evidências que foram apresentadas para a atribuição da nota indicada na avaliação, disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Ao final, com base nos pilares e princípios da Indústria 4.0, no Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas e no respectivo Marco de Medição de Desempenho, foi possível elaborar uma proposta de diretriz para seleção de “boas práticas” inovativas.

**Palavras-chave:** gestão pública; Indústria 4.0; Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas; MMD-TC.

1 Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), com especialização em Direito Administrativo pela Pontifícia Católica de Minas Gerais (Puc Minas) e em Gestão de Negócios da Construção Civil pela Faculdade do Centro Leste (UCL). Graduada em Engenharia Civil pela UFES e em Ciências Políticas pelo Centro Universitário Internacional Uniter. Auditora de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), atualmente na função de secretária de controle externo de fiscalizações. E-mail: flavia.holz@tcees.tc.br

2 Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Paulista (UNIP), mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialização em Engenharia de Produção – Gestão Industrial: Conhecimento e Inovação pela UTFPR. Professor voluntário pela UFES e pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). E-mail: barrozo.pggp.ufes@gmail.com

## ABSTRACT

In view of the innovation proposed by the Fourth Industrial Revolution, it is essential to rethink the way public institutions act. The main objective of this paper was to analyze the current requirements indicated by the Performance Measurement Framework of the Brazilian Courts of Auditors, within the scope of the results of engineering inspections, with a focus on Industry 4.0. As methodological procedures, quantitative and qualitative analyses were carried out of the evidence that was presented for the attribution of the score indicated in the evaluation, made available by the Court of Auditors of the State of Espírito Santo. In the end, based on the pillars and principles of Industry 4.0, on the Quality and Agility Program of the Courts of Account and on the respective Performance Measurement Framework, it was possible to prepare a proposal for a guideline for the selection of innovative “good practices”.

**Keywords:** public management; Industry 4.0; Quality and Agility Program for the Courts of Auditors; MMD-TC.

## 1 INTRODUÇÃO

A história da humanidade tem sido marcada pelas chamadas revoluções industriais, decorrentes das inovações ocasionadas pelo aperfeiçoamento das tecnologias no processo produtivo, que impactam diversos aspectos da sociedade e alteram a concepção de mundo.

A indústria 4.0, também denominada Quarta Revolução Industrial, nasceu de forma planejada (DRATH, 2014) na Alemanha, por ação conjunta de representantes empresariais, políticos e acadêmicos (HERMANN *et al.*, 2015). Seu conceito representa um desafio de atuação para as instituições (MÜLLER; DÄSCHLE, 2018) e incita o repensar dos modelos de negócios atuais.

Diante da inovação que a Quarta Revolução Industrial representa, também se torna fundamental levar essa reflexão às instituições públicas que vêm empreendendo esforços de acompanhar e se apropriar das inovações, tanto gerenciais quanto operacionais, que surgem no mercado privado, tal como se adaptar às demandas atuais, oferecendo serviços on-line eficientes e eficazes, com uso de tecnologias de ponta (MERGEL *et al.*, 2019) e também com implementação contínua da eficiência e qualidade, fornecendo serviços sem interrupção, com menor prazo e mais transparentes (LINDGREN *et al.*, 2019, *apud* LAYNE; LEE, 2001).

Especificamente em termos de tribunais de contas, o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), instituído pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), apresenta-se como um mecanismo de promoção da inovação, já que não se limita apenas em promover a uniformidade nas ações de controle externo, mas também impulsiona o aprimoramento da qualidade e da celeridade das auditorias e dos julgamentos nas cortes de contas (ATRICON, 2017).

Neste estudo, como o programa envolve várias áreas, foi realizado um recorte das atividades de fiscalização na área de engenharia. A partir dessa premissa, chegou-se à seguinte pergunta: como analisar os requisitos indicados no MMD-TC, no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, com foco no alinhamento com os princípios da Indústria 4.0?

Como resposta, este artigo traz uma proposta de diretriz para seleção de boas práticas inovativas de engenharia alinhadas aos princípios e pilares da Indústria 4.0, a partir de seu objetivo central, que é analisar os atuais requisitos indicados pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC), no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, com foco na Indústria 4.0.

A pesquisa se justifica pela necessidade de incentivar aos tribunais de contas ações cada vez mais efetivas e inovadoras, que é o que se espera de órgãos públicos eficazes.

Nesse sentido, a abordagem se apresenta como uma inovação ao adaptar o conceito de medição da inovação, nos termos do Manual de Oslo, com as diretrizes da recente Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019), a qual constitui importante instrumento de orientação dos tribunais de contas rumo ao futuro, alinhadas aos princípios da Indústria 4.0.

## 2 A INDÚSTRIA 4.0

As ideias que deram origem à Quarta Revolução Industrial foram concebidas na Alemanha, em 2011, a partir de um movimento organizado por políticos, empresários e estudiosos, com o intuito de agregar maior competitividade à indústria alemã. Essa revolução chama a atenção desde a sua concepção, por ter sido planejada em vez de constatada posteriormente como as demais (DRATH, 2014).

É a mais recente revolução, vinculada à história da humanidade, que anteriormente já vivenciou outras três revoluções.

A Primeira Revolução Industrial, data do final do século XVIII e marca a substituição de artesãos por máquinas a vapor (NETO; PEREIRA; DROZDA; SANTOS, 2018). A Segunda, a partir do século XIX, foi impulsionada pelo surgimento das linhas de montagem e eletricidade (SCHWAB, 2016). Já a Terceira, nos anos 1970, consolidou-se sob os holofotes da tecnologia com foco na robotização e automação dos processos (KAGERMANN *et al.*, 2013).

Os termos “Indústria 4.0”, “*intelligent factory*”, “*factory of the future*” e “*smart factory*” representam a visão de fábrica no futuro (BAYGIN *et al.*, 2016) ou de uma fábrica que produz insumos inteligentes, em equipamentos inteligentes, em sistemas de distribuição inteligentes (HUBA; KOZAK, 2016). Seu conceito envolve sistemas personalizados e eficientes, bem como produtos que controlam seu próprio processo de manufatura (LASI *et al.*, 2014). Entretanto, não existe uma definição amplamente aceita para o termo Indústria 4.0 (DRATH, 2014).

A Indústria 4.0 é recente, ainda mais quando focamos no setor público. De todo modo, já é possível afirmar que estamos “no início de uma revolução que está mudando fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos um com o outro” (SCHWAB, 2016, p. 1). Essa nova tendência de tecnologia abrange desde a robótica até a inteligência artificial, o *big data*, a Internet das Coisas (IoT) e uma infinidade de dados a serem explorados (DI MARIA *et al.*, 2018).

## 2.1 PILARES E PRINCÍPIOS DA INDÚSTRIA 4.0

Os pilares da Indústria 4.0 transformarão a forma de produção, otimizando o fluxo por meio de atuação integrada, automatizada e otimizada. Isso leva a uma eficiência maior quanto às relações tradicionais entre fornecedores, fabricantes e clientes, e entre humanos e máquinas (Rüßmann *et al.*, 2015). O Quadro 1, a seguir, elenca esses pilares:

Quadro 1 – Pilares da Indústria 4.0

Pilares da Indústria 4.0	Big data e análise ou coleta e avaliação de muitas fontes de dados de muitas fontes diferentes.
	Robôs autônomos ou uso de robôs em tarefas mais precisas e inteligentes.
	Simulação em testes em dados em tempo real para apresentar um modelo virtual do mundo físico.
	Integração horizontal e vertical de sistemas ou integração de comunicação e cooperação ao longo de processos padronizados, tanto de forma horizontal quanto vertical.
	Internet das Coisas ou rede mundial de objetos interconectados e uniformes, que permite a conexão com o ambiente, a resposta imediata se algo mudar e a onipresença de fornecer localização, condições físicas ou atmosféricas do objeto.
	Segurança cibernética e sistemas físicos cibernéticos ou comunicações seguras e confiáveis.
	Nuvem ou plataforma em TI baseada em nuvem.
	Manufatura aditiva ou processos para proporcionar maior agilidade e menores custos, com maior possibilidade de individualização e atendimento das expectativas do cliente.
	Realidade aumentada ou variedades de informações em tempo real usadas para tomadas de decisão e procedimentos de trabalho.

Fonte: adaptado de Rüßmann *et al.* (2015), Landherr *et al.* (2016) e Schuh (2014).

Já os princípios da Indústria 4.0 regem a forma como se dão os processos de trabalho. O mundo se aproximou e a nova arquitetura de dados interpôs imensos espaços. Atualmente, as pessoas e seu ambiente podem se comunicar constantemente. Isso levou a um alto padrão de conforto e eficiência de segurança, além de mudar a sociedade (Mafokwane et al., 2019).

A maioria dos processos de trabalho é coordenada por fluxos de dados. Todo o ciclo de vida de um produto é moldado por processos automatizados e altamente em rede. O conceito de produção, entrega e serviço é guiado digitalmente e compartilha todas as informações do processo (Mafokwane et al., 2019).

No Quadro 2, a seguir, são apresentados os princípios básicos da Indústria 4.0 aplicados a serviços:

Quadro 2 – Princípios básicos da Indústria 4.0 em uma organização

Princípios da Indústria 4.0	<u>Interoperabilidade</u> ou a capacidade do CPS, de pessoas e de todos os outros componentes das fábricas inteligentes de se comunicarem usando redes dedicadas.
	<u>Virtualização</u> ou substituição de protótipos físicos por <i>designs</i> , meios e processos de produção virtual. O comissionamento real é, então, realizado dentro de um único procedimento integrado, envolvendo o fabricante e o fornecedor.
	<u>Orientação de serviço</u> , que consiste no desenvolvimento de <i>softwares</i> customizados direcionados aos serviços da Indústria 4.0. Para isso, é utilizada a internet dos serviços, que integra os usuários e as máquinas com programas adaptáveis a cada necessidade. Esses softwares são literalmente feitos sob medida. O resultado é uma flexibilidade maior e melhor usabilidade dessas soluções integradas.
	<u>Integração horizontal</u> , estendendo-se dos sistemas que recebem e confirmam um pedido, passando pela seção de manufatura, até o despacho do produto acabado e o suporte ao seu ciclo de pós-produção. Esta etapa inclui a possibilidade de otimizar os processos de fabricação em toda a cadeia de valor.
	<u>Integração vertical</u> , desde o nível mais baixo de controle automático de processos físicos caracterizados por demandas de tempo crítico, passando pela gestão do setor de manufatura, até a alocação dos recursos da empresa por meio de sistemas ERP, com constantes de tempo na ordem de dias ou semanas.

Fonte: adaptado de Kaczmarczyk et al. (2018).

Assim, a observância desses pilares e princípios se torna fundamental para garantir avanços efetivos organizacionais rumo às ideias apresentadas pela Indústria 4.0.

## 2.2 A INDÚSTRIA 4.0 E O SETOR PÚBLICO

A relação da Indústria 4.0 com o setor público, por vezes explanada como governo digital, governo inteligente ou governo 4.0, ganha magnitude, na medida em que a atuação das instituições públicas tende a se voltar para o resultado, alinhada a um modelo de administração pública gerencial e compatível às noções de democracia e *accountability*. Tal modelo se baseia em outros modelos, como o da Nova Gestão Pública, proposta por Osborne e Gaebler (1995), e o do Novo Serviço Público, proposto por Denhardt e Denhardt (2007), em constante evolução, com fundamento na Nova Governança Pública (PEREIRA *et al.*, 2016).

Em 2014, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE tomou a iniciativa de elaborar documento internacional com recomendações para um governo digital moderno e inovador, entre as quais a implementação de estratégias digitais mais transparentes, cultura baseada em dados, segurança digital, fortalecimento da cooperação internacional para este fim e adequação regulamentar para permitir as inovações (OCDE, 2014).

Janowski (2019) destaca que o conceito de governo digital está em contínua evolução. Por esse motivo, pode ser analisado sob diversos aspectos ou perspectivas, inclusive acerca do cuidado necessário em se investigar as consequências efetivas dos serviços públicos digitais na vida dos cidadãos, levando em conta como os dados dos cidadãos devem ser gerados e usados, sob o ponto de vista ético (LINDGREN *et al.*, 2019).

Melati e Janissek-Muniz (2020) apresentam conceitos para governo inteligente vinculados, sobretudo, à agilidade e à eficiência, com uso da tecnologia da informação e comunicação, por meio do uso de dados, cultura voltada à inteligência, implementação efetiva de tecnologias (como *big data*), decisão com base em evidências, compartilhamento de informações interorganizacionais, bem como melhoria e agilidade dos processos.

Na mesma linha, o governo 4.0 é referenciado como um novo tipo de gestão pública decorrente do impacto da Quarta Revolução Industrial ou Revolução Digital (STEFANO *et al.*, 2019).

No entanto, o sucesso dessa revolução depende da aceitação do usuário. Segundo pesquisa realizada em Taiwan, está intimamente ligada à utilidade percebida, à facilidade de uso, à confiança, à interatividade, à influência externa, à influência interpessoal, à autoeficácia e às condições facilitadoras de uso (MEIJER; BEKKERS, 2019).

Nesse sentido, Scupola e Zanfei (2019) destacam que os empreendedores institucionais, aqueles atores responsáveis por tomadas das decisões em sistemas de TI, desempenham um papel central na promulgação da tecnologia e, por isso, devem ser motivados a considerar o empreendedorismo institucional de maneira mais abrangente, a fim de alcançar mudanças transformacionais significativas e bem-sucedidas.

É nesse viés que programas como o QATC podem servir de propulsores para o envolvimento e a motivação adequada para implementações de soluções inovadoras de controle externo alinhadas à Indústria 4.0.

### **3 PROGRAMA DE QUALIDADE E AGILIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – QATC**

De acordo com a Atricon (2017), o Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC teve origem por iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, em 2013, e englobou um conjunto de diretrizes para subsidiar processos de melhoria nos tribunais de contas, estabelecendo parâmetros para avaliações de desempenho desses órgãos convergentes, segundo os requisitos internacionalmente estabelecidos pela *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI.

Atualmente, as informações vinculadas ao programa ficam disponíveis no site: <http://qatc.atricon.org.br/>.

Atricon (2017) destaca, ainda, que o QATC é composto pelos seguintes projetos:

- a) Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil; e
- b) Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC).

A avaliação dos Tribunais de Contas em todo Brasil é feita por meio do MMD-TC, que se compõe de um questionário, enriquecido pela abordagem metodológica *Supreme Audit Institutions – Performance Measurement Framework – SAI PMF*, da INTOSAI, que é o principal meio de avaliação dos Tribunais de Contas do Brasil, englobando as diretrizes das NBASP, da Atricon e as ISSAIs (QATC, 2019).

A metodologia recebeu a certificação ISO 17021, em 2019, da Fundação Vanzolini (ATRICON, 2019d); entidade brasileira integrada à *The Internacional Certification Network (IQNet)*.

A ISO 17021, intitulada “Avaliação de conformidade – requisitos para organismos que fornecem auditoria e certificação de sistemas de gestão”, traz os princípios e os requisitos para a competência necessária a um organismo que fornece auditoria e certificação dos tipos de sistemas de gestão (ABNT, 2020).

De acordo com a Atricon (2017), a periodicidade da avaliação é bienal, sendo voluntária a participação dos tribunais e sem o objetivo de utilizar os resultados para um ranqueamento ou qualquer comparação entre os participantes.

O MMD-TC não somente retrata medições fixas de desempenho, mas evolui e se adequa às novas necessidades e formas de atuação, o que revela a estreita relação com processos de inovação no setor público. Tanto é assim, que, atualmente, as suas resoluções estão em processo de revisão, tendo sido criada nova comissão para a Coordenação Geral do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil, para o biênio 2020/2021, por meio da Portaria 02/2020 (ATRICON, 2020).

A estrutura geral do MMD-TC é representada pela Figura 1, a seguir:

Figura 1 – Estrutura do MMD-TC



Fonte: ATRICON (2019b, p. 12).

Tendo por base essas informações consolidadas, a última versão da avaliação, realizada em 2019, foi composta de seis domínios de conhecimento e 25 critérios de avaliação. Ainda, conforme Atricon (2014), os resultados provenientes da medição variam entre os níveis 0 a 4, sendo:

- Nível 0: atividade não estabelecida ou que não funciona;
- Nível 1: nível de base;
- Nível 2: nível de desenvolvimento;
- Nível 3: nível estabelecido (satisfatório);
- Nível 4: nível gerenciado (de excelência).

O estabelecimento da nota é feito por meio da conferência do atendimento aos critérios, utilizando-se de especificação e quantidade necessárias de evidências predefinidas, a partir de resoluções e planilhas com os critérios de pontuação, disponíveis no site do QATC/Atricon. Especificamente quanto à avaliação inerente a obras e serviços de engenharia, no

MMD-TC (ciclo 2019), representado pelo indicador QATC 16, as orientações específicas constam no *site* da Atricon<sup>3</sup>.

Além da avaliação em si, o programa também busca destacar boas práticas que resultaram em melhores desempenhos ou diferenciais em relação ao normalmente realizado, divulgadas no *site* da Atricon (QATC, 2019).

A seleção das boas práticas é feita pela Comissão de Controle de Qualidade (ATRICON, 2019b, p. 37), em reunião de fechamento sobre os resultados alcançados. Consta nas orientações gerais dadas para as comissões:

Durante a visita de garantia de qualidade, é possível que a comissão identifique/sugira boas práticas não apresentadas pelo TC avaliado. Nesse caso, caberá ao TC avaliar a sugestão e, se for o caso, apresentar documento conforme Modelo MMD-TC 06/2019, para fins de registro. Uma boa prática consiste em técnica(s) identificada(s) e experimentada(s) como eficiente(s) e eficaz(es) em seu contexto de implantação, para a realização de determinada tarefa, atividade ou procedimento ou, ainda, em uma perspectiva mais ampla, para a realização de um conjunto destes, visando o alcance de um objetivo comum, incremento na efetividade da atuação dos Tribunais de Contas. As boas práticas validadas pelas equipes de Garantia da Qualidade serão submetidas à avaliação técnica, homologação e consolidação pela Comissão de Coordenação Geral do MMD-TC, bem como divulgadas no *hotsite* do MMD-TC – qatc. Atricon.org.br. (ATRICON, 2019e, p. 4)

Também de acordo com Lima e Castro (2018), as boas práticas se destacam pela:

atualização quanto às novas tecnologias disponíveis para o controle externo; o compartilhamento de novas ferramentas de controle externo e gestão; o aprendizado com economia de recursos financeiros e otimização de tempo; e uma maior integração entre as instituições de controle e entre seus profissionais e membros.

---

<sup>3</sup> Orientações Específicas sobre Indicadores – QATC 16, disponível em: [http://qatc. Atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/QATC-16\\_-14\\_08\\_19.pdf](http://qatc. Atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/QATC-16_-14_08_19.pdf). Acesso em: 9 fev. 2021.

Mas temos a expectativa de que, a médio prazo, as sementes de boas práticas plantadas no solo fértil do Centro-Oeste brasileiro frutificarão em significativo incremento na qualidade e na efetividade das ações de fiscalização desenvolvidas pelos órgãos de controle externo de nosso país, visando a boa gestão dos recursos públicos e contribuindo para o aprimoramento das administrações federal, estaduais, distrital e municipais.

A revolução das boas práticas no exercício do controle externo no Brasil está sendo feita por centenas, senão milhares de pessoas. Esperamos que, com a leitura desse livro, esse movimento se amplie e multiplique com maior velocidade. Um controle externo mais efetivo, tempestivo e de qualidade é mais que necessário, é indispensável e urgente para o aprimoramento das políticas públicas e o fortalecimento da nossa democracia. (LIMA; CASTRO, 2018, p. 12-13)

Essas exposições revelam o que se busca obter ao selecionar uma “boa prática” nas ações de controle externo. O incremento na ação de algo inovador, seja pelo ineditismo, seja pelo incremento de eficiência no controle em relação às ações normalmente praticadas, mostra-se condizente com os princípios da Indústria 4.0.

#### **4 DIRETRIZES PARA ANÁLISE DOS ATUAIS REQUISITOS DO MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DE ENGENHARIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (MMD-TC) ALINHADAS AOS PRINCÍPIOS DA INDÚSTRIA 4.0**

O desafio do estudo foi o de analisar a presença dos aspectos de inovação da Indústria 4.0 nos resultados obtidos a partir dos requisitos do MMD-TC aplicados às fiscalizações de engenharia. Daí, a necessidade de fugir da subjetividade e, ao mesmo tempo, implementar uma análise métrica diferente com a qual geralmente nos deparamos, firmada a partir de pesquisas realizadas para um público-alvo sobre a percepção de inovação.

Iniciativas para medição da inovação podem ser observadas no país, tal como a *International Organization for Standardization* (ISO), que, por

meio da ISO 56002:2019, trata da introdução de conceitos para medição de gestão da inovação.

Bloch e Bugge (2013) voltaram suas pesquisas para a área pública, usando como base o Manual de Oslo para realização do estudo piloto denominado Mepin (Medindo a inovação do setor público em países nórdicos), que teve o condão de fornecer várias ideias sobre como se dá o entendimento acerca da inovação no setor público, pautando-se em pesquisa com questionários usados nos cinco países contemplados.

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019), também na forma de pesquisa, propôs-se a captar diferentes percepções sobre soluções inovadoras.

No entanto, a ideia aqui não foi realizar uma pesquisa de campo para percepção quanto à inovação, mas sim analisar os requisitos do MM-D-TC, tendo por foco os princípios da Indústria 4.0, com base em diretrizes adequadas.

Taques *et al.*, (2020) descrevem várias inovações vinculadas a manufatura e serviços, relacionadas a quatro aspectos: produto, processo, marketing e organizacional.

Os conceitos apresentados por Taques *et al.* (2020) são os mesmos indicados pelo Manual de Oslo até sua terceira edição. Importa destacar que o Manual de Oslo, publicado pela primeira vez em 1992, cuja quarta edição foi lançada em 2018, é referência internacional para coletar e usar dados sobre inovação, de acordo com a OCDE.

Sua quarta edição vem com a proposta de medir a inovação independente do grau de desenvolvimento do país, tendo como meta universalizar as medidas de inovação. Por conta disso, em sua quarta edição, reduz os quatro tipos de inovações, indicados por Taques *et al.* (2020), para dois principais tipos: inovações de produto e inovações nos processos de negócios, sem deixar de operar bem com as categorias anteriormente expostas, cujas definições estão assim delineadas:

Uma inovação de produto é um produto ou serviço novo ou aprimorado que difere significativamente dos bens ou serviços anteriores da empresa e que foram introduzidos no mercado.

Uma inovação de processo de negócios é um processo de negócios novo ou aprimorado para uma ou mais funções de negócios que diferem significativamente dos processos de negócios anteriores e que foram colocado em uso pela empresa. (OCDE, 2018, p. 20-21)

O Manual de Oslo fornece as diretrizes para a realização de pesquisas sobre inovação, que destaca a dificuldade de se comparar, internacionalmente, atividades da Administração Pública (OCDE, 2018).

Com relação às ações dos tribunais de contas para o futuro, importante iniciativa foi destacada no XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS (INTOSAI, 2019), ocasião em que os membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI), entidade responsável por emitir normativos internacionais relativos às entidades fiscalizadoras existentes nos vários países do mundo, proclamaram dez diretrizes para auditoria (fiscalização) pública, entre elas, as relacionadas a aspectos e princípios da Indústria 4.0, quais sejam:

4. As EFS poderiam promover a cultura da disponibilização e abertura dos dados, dos códigos fonte e dos algoritmos.

5. As EFS poderiam objetivar um melhor uso de dados em auditorias, incluindo estratégias de adaptação como o planejamento para tais auditorias, o desenvolvimento de equipes experientes em análise de dados, e a introdução de novas técnicas na prática de auditoria (fiscalização) pública.

6. As EFS podem fomentar uma mentalidade experimental para reforçar a inovação e o desenvolvimento.

[...]

8. As EFS são encorajadas a formar os auditores do futuro capazes de: trabalhar com análise de dados, ferramentas de inteligência artificial e avançados métodos de análise qualitativa; reforçar a capacidade de inovação; atuar como parceiros estratégicos; compartilhar conhecimento e gerar previsões.

As diretrizes 4, 5, 6 e 8 destacam bem a importância da inovação e também da Quarta Revolução Industrial nas EFS, entre elas, os tribunais de contas, que são as respectivas entidades no Brasil.

Voltando o foco para as fiscalizações de engenharia e o procedimento interno dos tribunais para tornar essas fiscalizações alinhadas aos princípios da Indústria 4.0, cabem aos itens 5, 6 e 8 mais destaques. O Quadro 3, na sequência, apresenta as principais declarações emitidas em relação ao que se espera desses itens, que constaram anexas ao documento elaborado.

Quadro 3 – Principais declarações vinculadas às diretrizes 5, 6 e 8 da Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019)

Diretriz	Principais declarações
<p>5. As EFS poderiam objetivar um melhor uso de análise de dados em auditorias, incluindo estratégias de adaptação, como o planejamento para tais auditorias, o desenvolvimento de equipes experientes em análise de dados, e a introdução de novas técnicas na prática de auditoria (fiscalização) pública.</p>	<p>O uso de análise de dados nas EFS é uma inovação necessária, que transforma os dados em uma fonte de recursos para a promoção da eficiência, prestação de contas, eficácia e transparência da administração pública.</p> <p>A posição singular das EFS dentro do setor público permite-lhes captar uma grande quantidade de dados das entidades fiscalizadas. O emprego de técnicas de análise de “big data” ao longo do processo de fiscalização permite às EFS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintetizar dados obtidos de diferentes departamentos, setores, níveis de governo e regiões, o que permite a síntese dos dados obtidos para encontrar soluções para problemas do governo com um todo.</li> <li>• Combinar abordagens de coleta de dados (captação própria, externa, ambas) para prover uma atualização regular dos dados e permitir um acompanhamento em tempo real de problemas críticos ou de áreas de maior risco.</li> </ul> <p>As EFS podem se beneficiar da execução de pesquisas analíticas de “big data” na fase preliminar das auditorias (fiscalizações). Isso encurtará o tempo de trabalho em campo e permitirá um acompanhamento e um monitoramento regulares.</p> <p>As EFS podem se beneficiar da replicação de estudos científicos e fortalecer seu trabalho metodológico interno para aplicar correta e apropriadamente os métodos de pesquisa científica. As EFS podem, ainda, relacionar-se com instituições acadêmicas para conduzir pesquisas científicas em conjunto.</p> <p>Por meio do estreitamento da cooperação entre as EFS e organizações internacionais relevantes, a INTOSAI pode listar experiências e conhecimento de utilização de “big data” em auditorias (fiscalizações), desenvolver orientações e relatórios de pesquisa relevantes, e encorajar as EFS a construir suas próprias capacidades em utilização de “big data” em auditorias (fiscalizações).</p>

Quadro 3 – Principais declarações vinculadas às diretrizes 5, 6 e 8 da Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019) (continuação)

Diretriz	Principais declarações
<p>6. As EFS podem fomentar uma mentalidade experimental para reforçar a inovação e o desenvolvimento.</p>	<p>Para liderar pelo exemplo, as EFS podem fortalecer suas capacidades inovativas e experimentais, isto é, incluindo fases de aprendizado, teste e avaliação em algumas partes do seu trabalho. Abordagens experimentais nas EFS poderiam acelerar o aprendizado e o desenvolvimento de capacidades ao, sistematicamente, estabelecer e testar hipóteses, e identificar lacunas de conhecimento.</p> <p>As EFS poderiam apoiar um uso mais eficiente do conhecimento baseado em experiências na sociedade e uma incorporação mais generalizada da experimentação em programas, estratégias e políticas governamentais.</p> <p>A experimentação nas políticas públicas objetiva encontrar maneiras inovadoras para entregar os resultados. Para enfrentar questões complexas e entregar melhores resultados, as EFS podem apoiar abordagens experimentais. Descobrir o que funciona e não funciona nas políticas públicas permite compreender a eficácia das intervenções.</p>
<p>8. As EFS são encorajadas a formar os auditores do futuro capazes de: trabalhar com análise de dados, ferramentas de inteligência artificial e avançados métodos de análise qualitativa; reforçar a capacidade de inovação; atuar como parceiros estratégicos; compartilhar conhecimento e gerar previsões.</p>	<p>Garantir a profissionalização do seu pessoal é um objetivo-chave. As competências e as habilidades dos auditores são o maior ativo das EFS.</p> <p>As mudanças no ambiente de fiscalização e nas expectativas das partes interessadas moldam os requisitos novos e existentes para o conjunto de habilidades (necessárias) aos auditores das EFS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mentalidade estratégica: análise de viabilidade, pensamento orientado por hipóteses, identificação de relações causais, orientação por metas, previsão, planejamento estratégico, pensamento sistêmico, priorização;</li> <li>• Habilidades de análise de dados: trabalho com conjuntos e bases de dados, visualização de dados, apresentação de dados complexos;</li> <li>• Habilidades sociais: comunicação eficaz, inteligência emocional, construção e manutenção da confiança baseada no profissionalismo, liderança, habilidades para construir consensos.</li> </ul> <p>Para fortalecer o potencial analítico, as EFS podem estabelecer unidades de análise de problemas específicos (por exemplo, compreensão de risco e gerenciamento de risco, avaliação de programas, entre outros).</p>

Fonte: adaptado de Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019).

Assim, os princípios da Indústria 4.0 e as diretrizes apontadas nas pesquisas indicadas no Quadro 3, tendo por base os conceitos orientativos do Manual de Oslo, foram utilizados para balizar a autora na avaliação dos resultados indicados pelo MMD-TC.

Para medir o uso de análise de dados em auditorias, considerando as principais declarações indicadas no Quadro 3, perguntas afins foram elaboradas e aplicadas tendo por pano de fundo os conceitos da OCDE (2018) quanto à inovação do trabalho representar diferença significativa,

tanto em termos de produto quanto processo, em relação aos anteriores. Essas perguntas constam no Apêndice A.

## 5 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A realização da pesquisa ocorreu conforme exposto no Quadro 4, que representa a matriz de pesquisa proposta por Choguill (2005):

Quadro 4 – Matriz da pesquisa

Objetivos	Hipóteses	Método de análise	Conclusões
Expor os pilares e princípios da Indústria 4.0	- Obter os pilares e princípios da Indústria 4.0	Revisão sistemática referente à Indústria 4.0	Listar os pilares e princípios da Indústria 4.0
Indicar os requisitos de medição do AQTC e descrever os aplicados à área de engenharia	- Obter os requisitos aplicados à área de engenharia	Análise documental do Programa QATC e dos resultados provenientes do MMD-TC	Obter os requisitos aplicados à área de engenharia
Descrever as formas de fiscalizações de engenharia em um TC	- Obter os tipos de fiscalização a partir da legislação desses órgãos	Análise documental dos regimentos e leis desses órgãos	Obter os tipos de fiscalização a partir da legislação desses órgãos
Analisar requisitos indicados pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC), no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, alinhados com os princípios propostos pela Indústria 4.0	- Os requisitos do MMD-TC não contemplam os princípios propostos pela Indústria 4.0 - Os requisitos do MMD-TC contemplam os princípios propostos pela Indústria 4.0 - Os requisitos do MMD-TC contemplam parcialmente os princípios propostos pela Indústria 4.0	- Análise dos atuais requisitos para o alinhamento, com base nas diretrizes elencadas, por meio de perguntas. - Subsídio às conclusões obtidas com a percepção de profissionais que aplicam o MMD-TC.	Considerações sobre a análise e proposta de produto técnico

Fonte: elaboração própria (2021).

A abordagem da pesquisa foi tanto quantitativa quanto qualitativa. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa qualitativa decorre do vínculo entre o mundo objetivo e o subjetivo, em que não é possível a tradução numérica da informação. Para essa abordagem, foram utilizadas as evidências documentais apresentadas para a atribuição da nota resultado, tais como peças técnicas elaboradas pelos auditores dos tribunais, capacitações, manuais, entre outras, disponibilizadas pelo órgão.

Já a pesquisa quantitativa abarcou aquilo que pode ser quantificável, traduzindo em números informações de forma a classificá-las e analisá-las (PRODANOV; FREITAS, 2013). Como dados quantitativos também foram utilizados, os resultados numéricos obtidos em cada quesito de medição do MMD-TC estão vinculados à área de engenharia, disponível na base de dados do TCE-ES.

Assim, a abordagem quantitativa ocorreu no tratamento estatístico dos resultados obtidos nos vários pontos avaliados que envolveram os trabalhos de fiscalização na área de engenharia, enquanto a abordagem qualitativa teve foco na relação entre a evidência documental e a nota atribuída.

Em relação ao nível de conhecimento, considera-se como estudo de caso, que, segundo Prodanov e Freitas (2013), envolve coletar e analisar informações de forma aprofundada sobre um ou poucos objetos. Já no que tange às suas variáveis e aos fins desejados, a pesquisa foi do tipo bibliográfica, que teve por base material já elaborado, documental, cujos materiais analisados não chegaram a receber tratamento analítico e por levantamento quando do estudo aprofundado de um ou poucos objetos (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Realizou-se, ainda, uma revisão bibliográfica narrativa para possibilitar a vinculação dos pilares e princípios da Indústria 4.0 com a análise dos dados apurados no TCE-ES.

No que diz respeito à postura da pesquisadora, considera-se uma pesquisa participante, já que as atividades profissionais da pesquisadora, em parte, utilizam a busca a bons resultados do MMD-TC. O sujeito rela-

cionado é o TCE-ES, sendo a amostra a avaliação para o ano de 2019, e os instrumentos de coleta de dados, tanto o levantamento documental quanto o bibliográfico.

Como fonte de dados quantitativos, foram utilizados os resultados obtidos pelo TCE-ES no MMD-TC, ou seja, as notas atribuídas a cada quesito. Para a obtenção e a análise de dados, a pesquisadora utilizou as informações e as documentações a que teve acesso, consideradas como parte da fonte de dados qualitativas, analisando as evidências que foram apresentadas como base para a atribuição da nota indicada no MMD-TC, em sua avaliação mais recente, que ocorreu em 2019, envolvendo os quesitos de fiscalização e auditorias de obras e serviços de engenharia.

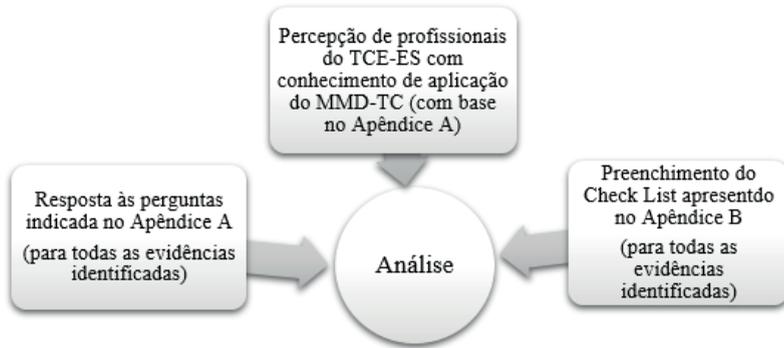
O resultado sintético e analítico da última avaliação do MMD-TC, referente ao TCE-ES, foi disponibilizado à pesquisadora. Esses resultados são numéricos, o que possibilitou uma análise quantitativa, bem como os documentos são comprobatórios do atendimento ou não de quesitos, o que possibilitou uma análise qualitativa.

As evidências utilizadas para cada critério de avaliação atendido no MMD-TC, indicador QATC 16 (Fiscalização e Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia), foram analisadas a partir das perguntas formuladas no Apêndice A, construído com base nas diretrizes expostas no item 4, cujas respostas foram do tipo “Sim”, “Não” ou “NA” (não aplicável, quando a pergunta não guardar relação com a evidência).

As conclusões obtidas a partir da análise, exposta no parágrafo anterior, foram subsidiadas, ainda, por duas profissionais do TCE-ES, que detêm conhecimento da aplicação do MMD-TC, convidadas para expor suas percepções quanto à aplicação da medição.

Por fim, o aprofundamento da análise usou como apoio o checklist, construído a partir das diretrizes expostas nos itens 2.1 e 4, disponível no Apêndice B. A Figura 2 apresenta, de forma simplificada, como ocorreu a análise.

Figura 2 – Forma de realização da análise



Fonte: elaboração própria (2021).

## 6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

A instituição cujos dados foram utilizados nesta pesquisa foi o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, que disponibilizou todos os dados da última avaliação.

Também, a consolidação dos resultados do último marco de medição de desempenho (MMD-TC), realizado em 2019, está disponibilizado no site da Atricon, em forma de registro de apresentação (ATRICON, 2019a), que ocorreu no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, em 13 de novembro de 2019.

Todos os 34 tribunais de contas, incluindo a União e o extinto TCM do Ceará foram avaliados nesse último ciclo. O TCE-ES obteve resultado superior quando comparado com a média nacional, equivalente à meta indicada no Plano Estratégico da Atricon para 2023 (ATRICON, 2019c). Dessa forma, a análise dos seus resultados, sob o ponto de vista da inovação, apresentou-se como uma boa referência para a realização da análise apresentada no presente trabalho.

Considerando as evidências utilizadas para cada critério de avaliação atendido, com base nas perguntas indicadas na tabela mostrada pelo Apê-

dice A, cujas respostas foram do tipo “Sim”, “Não” ou “NA” (não aplicável, quando a pergunta não guardar relação com a evidência), foi realizada a análise qualitativa dos atuais requisitos da medição de desempenho de engenharia para os tribunais de contas, alinhada com os princípios da Indústria 4.0, com foco no que representa cada evidência em 2019, ano de realização do MMD-TC. Tal análise foi subsidiada pela percepção de profissionais do TCE-ES que detêm conhecimento da aplicação do MMD-TC.

A partir das respostas às perguntas elaboradas, também foram observados se estão presentes os pilares e princípios da Indústria 4.0 envolvidos no processo, indicados nos Quadros 1 e 2, na forma do *checklist* disponível no Apêndice B.

Ao todo, foram utilizados 22 trabalhos para servir de evidências aos 27 critérios englobados pela dimensão do QATC 16 – Fiscalização e Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia.

Entre os dados disponibilizados pelo TCE-ES para a presente pesquisa, encontra-se o documento denominado “Resultados da Avaliação do TCE-ES com base no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas 2019”, no qual constam como “boas práticas” identificadas: 1. Sistema Integrado de Ouvidoria Conta para Gente (QATC 04); 2. É da Sua Conta (QATC 04); 3. Mestres do TCE (QATC 04); 4. e-TCEES – Protocolo via internet (QATC 04) e; 5. Cidades Controle Social (QATC 04).

Discorrendo de forma analítica sobre cada um dos critérios e respectivas evidências, observa-se, com relação ao critério 16.1.1, que tem por foco a capacitação das equipes, que não foram identificadas relação entre o conteúdo apresentado com o desenvolvimento de competências estratégicas e de análise de dados para as evidências utilizadas. As capacitações apontadas voltaram-se para melhoria de atuação em assuntos rotineiros enfrentados pelos servidores, não refletindo inovação em fiscalização com implementação de análise de dados ou uso de tecnologia avançada em apoio à auditoria, tal como robôs autônomos.

Quanto ao critério 16.1.2, voltado para a existência de manual ou de orientações para auxiliar o planejamento da auditoria, das sete perguntas elaboradas as três primeiras não eram compatíveis para avaliação, sendo considerada uma abordagem inovativa o sistema e-TCEES, usado como evidência ao critério. Das três evidências utilizadas, em uma delas é possível observar características inovadoras. Trata-se do sistema e-TCEES. Com relação ao que existia antes de sua implementação e em relação a outros órgãos, é possível afirmar que o sistema possui características inovadoras. Nesse sentido, sem adentrar no grau de maturidade em relação aos princípios e pilares da Indústria 4.0, mas tal como já observado por Souza *et al.* (2020), estes estão presentes na estrutura do sistema do Tribunal de Contas do Espírito Santo.

A exposição dos autores é coerente com o que se verificou no presente trabalho, com relação ao sistema integrado do Tribunal. Inclusive, esta foi a única evidência assinalada no checklist (Apêndice B), entre as demais utilizadas, como possuindo elementos alinhados aos pilares e princípios da Indústria 4.0. Ainda com relação ao critério 16.1.2, não foram observados pilares, como os robôs autônomos, simulação, nem princípios, como virtualização e orientação de serviço.

Quanto ao critério 16.1.3, sobre sistema de recebimento de informações de obras e serviços de engenharia, e ao critério 16.1.4, relacionado a equipamentos e softwares para fiscalizações de engenharia, não foram observadas características da Indústria 4.0 ou ainda contendo inovações quando comparadas a anos anteriores.

Já o não atendimento ao MMD-TC pelos critérios 16.1.5 e 16.1.6 demonstra alinhamento a um dos pilares da Indústria 4.0, especificamente voltado à big data e análise de dados, que à época do exame ainda não estavam bem caracterizados nas evidências apresentadas.

Nos critérios 16.2.1 a 16.4.6, as evidências utilizadas foram peças técnicas relacionadas a um processo de controle externo. Ao todo, foram

utilizados 14 processos. Em algumas fiscalizações, foram identificados aspectos, como a competência estratégica da equipe e até mesmo relativas à análise de dados. No entanto, nenhum deles pôde ser considerado uma referência inovativa, seja no órgão, seja perante as demais instituições, não tendo sido indicados como “boa prática” pela comissão designada por essa parte da avaliação.

A partir das respostas com base no modelo apresentado no Apêndice A, é possível chegar aos seguintes dados:

Tabela 1 – Resultados quanto ao atendimento das diretrizes 5, 6 e 8 da Declaração de Moscou, em referência a Obras e Serviços de Engenharia (QATC 16)

<b>Critério(s)</b>	<b>16.1.1</b>	<b>16.1.2</b>	<b>16.1.3</b>	<b>16.1.4</b>	<b>16.2.1 a 16.4.6</b>	<b>TOTAL</b>	
Quantidade de perguntas não avaliadas (NA)	15	9	1	5	0	30	19%
Quantidade de respostas positivas (SIM)	0	1	1	0	25	27	18%
Quantidade de respostas negativas (NÃO)	6	11	5	2	73	97	63%
						154	100%

Fonte: elaboração própria (2021).

Conforme se observa na Tabela 1, apenas em 18% dos itens avaliados vinculados à Engenharia foram observados resultados na linha das diretrizes da Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019). Das 22 evidências (trabalhos), 16 apresentaram uma ou mais respostas positivas e, destas, 11 responderam “sim” a uma única pergunta. Tal resultado numérico denota a necessidade de melhoria observada a partir dos resultados atuais relacionados à fiscalização de engenharia no que se refere à Indústria 4.0, em especial sob o olhar das diretrizes da Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019), não sendo possível afirmar que há algum tipo de alinhamento, salvo algumas exceções, do que se apura por meio do MMD-TC e o que se espera alcançar com a implementação da Quarta Revolução Industrial em nosso cotidiano profissional.

Já com relação ao preenchimento do *checklist* do Apêndice B, apenas uma entre as 22 evidências apresentou características da Indústria 4.0, o que representa 4,5% do total das evidências. Quanto ao total assinalado, este representou apenas 2% da quantidade total de células passíveis de marcação.

Corroborando com esse entendimento o registro das percepções de profissionais com conhecimento da aplicação do MMD-TC, em não predominar como orientação na análise de atendimento aos critérios do MMD-TC, no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia (QATC 16), o fato de a evidência se tratar ou não de um processo de inovação.

Observa-se, nas orientações específicas para o indicador QATC 16<sup>4</sup>, que, apesar de, em alguns critérios, o seu atendimento pressupor certa medida de inovação alinhada à Indústria 4.0, este não é o foco central do programa no processo de avaliação, em especial pela oportunidade de se utilizar tal mecanismo em alinhar ações de controle externo das mais diversas regiões do país, por vezes, com realidades bem distintas.

Assim, verificou-se que o tema inovação não está inserido em toda a estrutura geral de medição, quando do atendimento aos critérios relacionados a fiscalizações e auditoria de obras e serviços de engenharia, mas sim como um incremento ao programa, condizente com a seleção das evidências denominadas “boas práticas”, cuja forma de realização da análise adotada no presente estudo (o preenchimento e a análise dos modelos indicados pelos apêndices como diretriz para avaliação qualitativa e quantitativa da ação) pode servir como base para a classificação da ação como boa prática inovativa a partir do atendimento de, pelo menos, um critério e sendo uma ação considerada inédita ou incremental quanto à efetividade em comparação à sua predecessora. Acompanhe a Figura 3, que sintetiza a diretriz proposta:

---

4 Orientações Específicas sobre Indicadores – QATC 16. Disponível em: [http://qatc.Atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/QATC-16\\_-14\\_08\\_19.pdf](http://qatc.Atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/QATC-16_-14_08_19.pdf). Acesso em: 9 fev. 2021.

Figura 3 – Apresentação sintetizada da proposta



Fonte: adaptada do *site* da Atricon (2020).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo principal analisar os requisitos de desempenho indicados pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC) no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, com base nos princípios da Indústria 4.0.

Para tanto, foram resgatados os princípios e os pilares propostos pela Indústria 4.0, indicados os requisitos do MMD-TC do Programa QATC e descritos aqueles aplicados à área de engenharia, bem como também descritas as fiscalizações de engenharia de um tribunal de contas.

Além disso, foram estabelecidas diretrizes para viabilizar a adequada análise dos atuais requisitos do MMD-TC, no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, alinhada aos princípios propostos pela Indústria 4.0, aplicados na pesquisa.

No entanto, sendo o Brasil um país de amplitude continental, com grande variedade social, econômica e cultural, observou-se que a abordagem adotada pelo MMD-TC foi a de garantir uma avaliação que auxilie os tribunais em suas mudanças, sem causar grandes impactos negativos nos órgãos.

Por conta disso, o MMD-TC se mostra como a principal ferramenta no processo de melhoria e contínuo aperfeiçoamento dos tribunais de contas (ATRICON, 2019c), aplicado de forma aderente à ISO 17021, que avalia os requisitos para organismos que fornecem auditoria e certificação de sistemas de gestão, cujos critérios evoluem continuamente.

No entanto, não se viu, no método para atribuição das notas, no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, foco central na inovação alinhada aos princípios da Indústria 4.0, até mesmo pela finalidade em se avaliar uma gama variada de temas, considerando as diferenças regionais e culturais onde se situam os tribunais de contas estaduais e municipais.

Essa variedade de finalidades pode ser observada, de uma forma geral, e é indicada no Manual de Procedimentos do MMD-TC, versão 1.0, que elenca como benefícios de sua aplicação: implementação das diretrizes da Atricon, das NBASP e das ISSAIs; a demonstração do progresso, valor e benefícios para a sociedade; a medição do desempenho interno; e a obtenção para apoio para iniciativas de desenvolvimento e de capacidades.

Por outro lado, por conta da amplitude da avaliação, é possível identificar ações inovadoras entre aquelas que atenderam aos critérios do MMD-TC, apresentadas na etapa da avaliação voltada para a seleção de “boas práticas” e, conseqüentemente, a divulgação entre os tribunais se apresenta como a melhor opção para inserir diretrizes de análise como as propostas no presente trabalho.

A contribuição do presente artigo se revela como meio de incentivar ações de inovação, no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, por meio do MMD-TC, com a utilização dos modelos dos Apêndices A e B para identificar “boas práticas” vinculadas aos princípios da Indústria 4.0 e alinhadas à Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019).

Da mesma forma, analisar os requisitos indicados pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC), no âmbito dos resultados das fiscalizações de engenharia, com base nos

princípios propostos pela Indústria 4.0, mostra-se um propulsor para destacar a importância da Indústria 4.0 no cenário público que envolve os Tribunais de Contas.

Como sugestão para futuros trabalhos, propõe-se a realização de um diagnóstico completo de como se situa esse instrumento de avaliação em termos dos princípios da Indústria 4.0, além da implementação de pontos adicionais de análise que se refiram, especificamente, ao governo 4.0.

## REFERÊNCIAS

ABNT. **Avaliação da conformidade** Requisitos para organismos que fornecem auditoria e certificação de sistemas de gestão. Disponível em: <https://qualidadeonline.wordpress.com/2021/12/01/a-conformidade-dos-organismos-de-auditoria-e-certificacao-de-sistemas-de-gestao/#:~:text=A%20NBR%20ISO%20217021,compet%C3%A2ncia%20adicionais%20para%20o%20pessoal> . Acesso em: 20 abr. 2022.

ATRICON. **Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas MMD-TC**. Brasília: Atricon, 2014. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/mmd-tc/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

ATRICON. **Qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas: diretrizes e marco de medição de desempenho**. Brasília: Atricon, 2017. Disponível em: [http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF\\_LIVRO\\_2017-ATRICON.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PDF_LIVRO_2017-ATRICON.pdf). Acesso em: 10 abr. 2020.

ATRICON. **Portaria Atricon nº 02, de 28 de maio de 2020**. Institui a Comissão de Coordenação Geral do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil – MMD-TC para o biênio 2020/2021. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Portaria-Atricon-02-2020-1.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

ATRICON. **Avaliação dos Tribunais de Contas MMD-TC 2019**. 2019a. Disponível em: <https://www.Atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/apresenta%C3%A7%C3%A3o-MMD-TC-ciclo-2019-XXX-Congresso-da-Atricon-I-Congresso-Internacional-dos-TCs-13-11-2019-prezi.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

ATRICON. **Manual de Procedimentos do MMD-TC**. 2019b. Versão 1.0, de 15/03/2019. Disponível em: <http://qatc.Atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/2.-Manual-de-Procedimentos-MMD-TC-v.1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

ATRICON. **Resultado da avaliação do TCE-ES com base no Marco de Medição de desempenho dos Tribunais de Contas**. 2019c. Brasília, Distrito Federal (Dados disponibilizados pelo órgão para a presente pesquisa).

ATRICON. **Resultados do ciclo 2019 do MMD-TC são apresentados**. 2019d. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resultados-do-ciclo-2019-do-mmd-tc-sao-apresentados-no-i-citc/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BAYGIN, M.; YETIS, H.; KARAKOSE, M.; AKIN, E. Effect analysis of Industry 4.0 to higher education. 15TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION TECHNOLOGY BASED HIGHER EDUCATION AND TRAINING (ITHET), 2016.

BLOCH, C.; BUGGE, M. M. **Public sector innovation: from theory to measurement**. [S. l.]: Elsevier B. V, 2013.

BOAS PRÁTICAS. **Boas práticas dos Tribunais de Contas no Brasil**. Disponível em: <https://boaspraticas.atrimon.org.br/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Pesquisa**: contratação de soluções inovadoras pela Administração Pública. [Brasília]: TCU, 2019.

CHOGUILL, C. The research design matrix: a tool for development planning research studies. **Habitat International**, [s. l.], v. 29, n. 4, p. 615-626, 2005.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service**: serving, not steering. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharpe, 2003.

DIMARIA, E.; BETTIOL, M.; CAPESTRO, M.; FURLAN, A. Do Industry 4.0 technologies lead to more (and better) knowledge? **Proceedings of the European Conference on Knowledge Management**, 2018. v. 1.

DRATH, R. Industrie 4.0: eine Einführung. **Open Automation**, [s. l.], p. 2-7, 2014.

HERMANN, M.; PENTEK, T.; OTTO, B. Design principles for Industrie 4.0 scenarios: s literature review. **Technische Universität Dortmund**, [s. l.], p. 11-13, 2015.

HUBA, M.; KOZAK, S. K. From E-learning to Industry 4:0. 2016 INTERNATIONAL CONFERENCE ON EMERGING E LEARNING TECHNOLOGIES AND APPLICATIONS (ICETA), 2016.

INTOSAI. Declaração de Moscou. XXIII CONGRESSO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – INCOSAI, 2019. Acessível em: [https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Moscou\\_2019\\_-\\_tradu%C3%A7%C3%A3o\\_livre.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 221,236, 2015.

KACZMARCZYK, V.; BASTÁN, O.; BRADÁC, Z.; ARM, J. An Industry 4.0 testbed (self-acting barman): principles and design. **IFAC Papers OnLine**, [s. l.], v. 51, n. 6, p. 263-270. 2018.

KAGERMANN, H.; WAHLSTER, W.; HELBIG, J. **Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0**. Final report of the Industrie 4.0 Working Group. [S. l.]: Acatech – German Academy of Science and Engineering, 2013.

LANDHERR, M.; SCHNEIDER, U.; BAUERNHANSL, T. The application center Industrie 4.0 Industry-driven manufacturing, research and development, *Procedia CIRP*. **Elsevier B**, [s. l.], v. 57, p. 26-31, 2016.

LASI, H.; FETTKE, P.; KEMPER, H. G. *et al.* Industrie 4.0. **Wirtschaftsinformatik**, [s. l.], p. 261-264, ago. 2014.

LIMA, L. H.; CASTRO, R. B. **Aprender, compartilhar e multiplicar: síntese das apresentações do 1º laboratório de boas práticas do controle externo**. Cuiabá: PubliContas, 2018. Disponível em: [http://www.Atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/12/e-book\\_aprender\\_compartilhar\\_multiplicar.pdf](http://www.Atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/12/e-book_aprender_compartilhar_multiplicar.pdf). p. 59/60. Acesso em: 20 jul. 2020.

LINDGREN, I.; MADSEN, C. O.; HOFMANN, S.; MELIN, U. Close encounters of the digital kind: a research agenda for the digitalization of public services. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 36, n. 3, p. 427-436, jul. 2019.

Mafokwane, S. Z.; Kallonb, D. V. V.; Nkosib, M.; Chiromob, F. Design of a tri-adjustable automated heavy-duty handling system based on Industry 4.0 principles. **Procedia Manufacturing**, [s. l.], v. 35, p. 187-196, 2019.

MEIJER, A.; BEKKERS, V. A metatheory of e-government: creating some order in a fragmented research field. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 32, n. 2, maio 2015.

MELATI, C.; JANISSEK-MUNIZ, R. Governo inteligente: análise de dimensões sob a perspectiva de gestores públicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 400-415, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81259/77605>. Acesso em: 28 out. 2021.

MERGEL, I.; EDELMANN, N.; HAUG, N. Defining digital transformation: results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 36, n. 4, out. 2019.

MULLER, J. M.; DASCHLE, S. Business model innovation of Industry 4.0 solution providers towards customer process innovation. **Processes**, [s. l.], v. 6, n. 12, 2018.

NETO, A. A.; PEREIRA, G. B.; DROZDA, F. O.; SANTOS, A. P. L. A busca de uma identidade para a Indústria 4.0. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 4, p. 1379-1395, 2018.

OCDE/EUROPEAN UNION. **Manual de Oslo 2018**. [S. l.]: OCDE, 2018.

OCDE. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies 2014**. [S. l.]: OCDE, 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PEREIRA, F. N. *et al.* Nova gestão pública e nova governança pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, [s. l.], v. 38, n. 7, 2017.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: método e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QATC. **Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/pagina-exemplo/>. Acesso em: 26 out. 2019.

QATC. **MMD-TC edições anteriores**. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/mmd-tc/mmd-tc-edicoes-anteriores/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

RÜSSMANN, M.; LORENZ, M.; WALDNER, M.; ENGEL, P.; HARNISCH, M.; JUSTUS, J. Industry 4.0: the future of productivity and growth in manufacturing industries. BCG, 9 abr. 2015. Disponível em: [https://www.bcg.com/pt-br/publications/2015/engineered\\_products\\_project\\_business\\_industry\\_4\\_future\\_productivity\\_growth\\_manufacturing\\_industries](https://www.bcg.com/pt-br/publications/2015/engineered_products_project_business_industry_4_future_productivity_growth_manufacturing_industries). Acesso em: 30 mar. 2022.

SCHWAB, K. M. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: EDIPRO, 2016.

SCHUH, G.; POTENTE, T.; WESCH-POTENTE, C.; WEBER, A. R.; PROTE, J. P. Collaboration mechanisms to increase productivity in the context of Industrie 4.0, **Robust Manufacturing Conference (RoMaC 2014)**, *Procedia CIRP* 19, [s. l.], v. 19, p. 51-56, 2014.

SCUPOLA, A.; ZANFEI, A. Governance and innovation in public sector services: the case of the digital library. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 237-249, 2016.

SOUZA, J. B.; PEREIRA, F. H. M.; ZOUAIN, S. P. V.; LAFETÁ, E. A. M. A Indústria 4.0 no setor público de países emergentes: avaliação em um estado brasileiro. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE SINGEP, VIII., 2020. São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. Disponível em: [http://submissao.singep.org.br/8singep/anais/resumo?cod\\_trabalho=312](http://submissao.singep.org.br/8singep/anais/resumo?cod_trabalho=312). Acesso em: 9 fev. 2020.

STEFANO, F.; JANKAVSKI, A.; YOSHIDA, E. A hora e vez do governo 4.0. **Exame**, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/a-hora-e-vez-do-governo-4-0/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

TAQUES, F. H.; LÓPEZ, M. G.; BASSO, L. F.; AREAL, N. Indicators used to measure service innovation and manufacturing innovation. **Journal of Innovation & Knowledge**, [s. l.], v. 6, p. 11-26, 2020.

## APÊNDICE A – MODELO DE PLANILHA UTILIZADO PARA ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Evidências (trabalho utilizado):		TrabalhoX (descrição)
Critério(s) de avaliação em que foi ou poderá ser utilizado como evidência?		16.1.1; ...
Big data/ Análise de dados	1	No planejamento (fase preliminar) utilizado no trabalho que serviu de evidência, foram realizadas pesquisas analíticas de “big data” (base de dados com volume significativo de dados como fonte de informação)?
	2	Na fiscalização do trabalho que serviu de evidência, foi utilizada técnica de análise de dados (coleta de dados – captação própria, externa, ambas – para prover uma atualização regular dos dados e permitir um acompanhamento em tempo real de problemas críticos ou de áreas de maior risco)?
	3	A metodologia aplicada no trabalho que serviu de evidência fez parte da replicação de estudos científicos ou de parcerias com instituições acadêmicas ou estudos de outras instituições?
Evidência como Referencial de inovação	4	O trabalho que serviu como evidências é referenciado em congressos voltados aos TCs no Brasil ou ainda pela INTOSAI como experiência e conhecimento de utilização de “big data” em auditorias (fiscalizações)?
	5	O trabalho que serviu como evidência foi considerado uma abordagem experimental inovativa para o órgão, seja em termos de produto, seja em termos de processo, quando comparado a trabalhos anteriores?
Competência das equipes	6	No trabalho utilizado como evidência, é possível identificar a competência estratégica da equipe (entendendo-se estratégica como habilidade de análise de viabilidade, pensamento orientado por hipóteses, identificação de relações causais, orientação por metas, previsão, planejamento estratégico, pensamento sistêmico, priorização)?
	7	No trabalho utilizado como evidência, é possível identificar a competência de análise de dados da equipe (trabalho com conjuntos e bases de dados, visualização de dados, apresentação de dados complexos, normalmente envolvendo grande volumes de dados)?

Fonte: adaptado de Declaração de Moscou (INTOSAI, 2019).

## APÊNDICE B – CHECKLIST PARA IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E PILARES DA INDÚSTRIA 4.0 NAS EVIDÊNCIAS UTILIZADAS NO MMD-TC

Evidências (trabalho utilizado):	TrabalhoX (descrição)
Critério(s) de avaliação em que foi(foram) ou poderá(poderão) ser utilizado(s) como evidência?	16.1.1; ...
<u>Big data e análise</u> : coleta e avaliação de muitas fontes de dados de muitas fontes diferentes.	
<u>Robôs autônomos</u> : uso de robôs em tarefas mais precisas e inteligentes.	
<u>Simulação</u> : testes em dados, em tempo real, para apresentar um modelo virtual do mundo físico.	
<u>Integração horizontal e vertical</u> : integração de comunicação e cooperação ao longo de processos padronizados, tanto de forma horizontal quanto vertical.	
<u>Internet das Coisas</u> : rede mundial de objetos interconectados e uniformes, que permite a conexão com o ambiente, a resposta imediata se algo mudar e a onipresença de fornecer localização, condições físicas ou atmosféricas do objeto.	
<u>Segurança cibernética e sistemas físicos cibernéticos</u> : comunicações seguras e confiáveis.	
<u>Nuvem</u> : plataforma em TI baseada em nuvem.	
<u>Manufatura aditiva</u> : processos para proporcionar maior agilidade e menores custos, com maior possibilidade de individualização e atendimento das expectativas do cliente.	
<u>Realidade aumentada</u> : variedades de informações em tempo real usadas para tomadas de decisão e procedimentos de trabalho.	
<u>Interoperabilidade</u> : capacidade do CPS, pessoas e todos os outros componentes das fábricas inteligentes de se comunicarem usando redes dedicadas.	
<u>Virtualização</u> : substituição de protótipos físicos por designs, meios e processos de produção virtual. O comissionamento real é, então, realizado dentro de um único procedimento integrado, envolvendo o fabricante e o fornecedor.	
<u>Operação em tempo real</u> : pré-condição-chave para comunicação, tomada de decisão e controle em sistemas do mundo real.	
<u>Descentralização</u> : a tomada de decisão e o controle são realizados de forma autônoma e em paralelo dentro dos subsistemas individuais, que se comunicam por uma rede comum (IoT).	
<u>Concentração em serviços</u> : preferência natural por ações que sejam a oferta e a utilização de serviços-padrão (Arquitetura SOA).	

## APÊNDICE B – CHECKLIST PARA IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E PILARES DA INDÚSTRIA 4.0 NAS EVIDÊNCIAS UTILIZADAS NO MMD-TC (continuação)

<p><u>Modularidade</u>: reconfigurabilidade, em que os sistemas apresentam a máxima modularidade e capacidade de reconfiguração autônoma com base no reconhecimento automático das condições presentes.</p>	
<p><u>Orientação de serviço</u>: consiste no desenvolvimento de softwares customizados, direcionados aos serviços da Indústria 4.0. Para isso, é utilizada a internet dos serviços, que integra os usuários e as máquinas por meio de programas adaptáveis a cada necessidade. Esses softwares, são literalmente feitos sob medida. O resultado é uma flexibilidade maior e melhor usabilidade dessas soluções integradas.</p>	
<p><u>Integração horizontal</u>: estendendo-se dos sistemas que recebem e confirmam um pedido, passando pela seção de manufatura, até o despacho do produto acabado e o suporte ao seu ciclo de pós-produção. Essa etapa inclui a possibilidade de otimizar os processos de fabricação em toda a cadeia de valor.</p>	
<p><u>Integração vertical</u>: desde o nível mais baixo de controle automático de processos físicos, caracterizados por demandas de tempo crítico, passando pela gestão do setor de manufatura até a alocação dos recursos da empresa por meio de sistemas ERP, com constantes de tempo na ordem de dias ou semanas.</p>	

Fonte: adaptado de Rüßmann *et al.* (2015); Landherr *et al.* (2016); Schuh (2014); Kaczmarczyk *et al.* (2018).

# A proposta de Jürgen Habermas para o déficit democrático europeu

Jürgen Habermas' proposal for the European democratic deficit

Amandino Teixeira Nunes Junior <sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo pretende analisar a proposta de Jürgen Habermas para a superação do déficit democrático da União Europeia, contida na obra *Era das transições*, a partir da formação de esferas ou espaços públicos de alcance europeu.

**Palavras-chave:** déficit democrático; União Europeia; espaço público.

## ABSTRACT

This paper aims at analyzing Jürgen Habermas' proposal for the overcoming of the democratic deficit of the European Union, contained in the book *Time of transitions*, based on the formation of spheres or public spaces of European scope.

**Keywords:** democratic deficit; European Union; public space.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto a proposta de Jürgen Habermas para o déficit democrático da União Europeia, contida na obra *Era das transições*. Assim, faz-se, desde logo, a ressalva para o recorte voltado

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG), mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como consultor legislativo da Câmara dos Deputados e procurador do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Atualmente, é professor universitário e advogado. E-mail: amandinojunior@uol.com.br

para o pensamento do filósofo alemão sobre o tema em discussão.

A expressão *déficit democrático* foi empregada pela primeira vez, no final da década de 1970, pelo cientista político britânico David Marquand. Em seu trabalho sobre o Parlamento Europeu (cujos membros, nessa época, eram ainda escolhidos indiretamente), o autor examinou as deficiências da instituição na forma de indicação dos *eurodeputados* e propôs que a solução residiria na adoção do sistema de eleição direta.

Essa questão específica foi superada, mas a expressão permaneceu e ganhou generalização. Segundo Mény (2003, p. 8):

in fact, the democratic deficit argument never raged as much it did after the election of MPEs by universal suffrage. It might have been a necessary, but not a sufficient condition to fulfill the democratic requirements expected of Europe's people, media and elites.

## **2 O ASPECTO ESTRUTURAL E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU**

A noção de *déficit democrático* decorre não apenas da observação da gênese do processo de integração europeu mas também da estrutura institucional da União Europeia.

Com efeito, constata-se a existência desse déficit desde os primeiros atos da integração regional europeia, uma vez que seus idealizadores – Monnet e Schuman – estavam claramente influenciados pela teoria neofuncionalista, segundo a qual, em linhas gerais, busca-se o sucesso do funcionamento do sistema na tecnocracia e no elitismo, independentemente da participação democrática. Trata-se de uma teoria sobre a eficácia das estratégias da integração, e não sobre a legitimidade desse processo, que sequer é colocada em questão nos quadros dessa teoria.

A teoria neofuncionalista previa uma transferência progressiva e automática de soberania dos Estados-membros para a Comunidade Euro-

peia. A sucessiva integração de funções estatais e a criação de uma elite tecnocrática teriam por resultado um processo autossustentado, composto por etapas de integração, que levaria à criação de uma nova entidade política. Essa teoria fundava-se em uma abordagem norte-americana dos anos 1950 e 1960 da atividade dos grupos de interesses e da eficiência da tecnocracia na decisão, que foi adaptada ao contexto de integração europeu (FRAGA, 2001, p. 39-40).

Na verdade, a teoria neofuncionalista ajudou a colocar em movimento um processo de integração na Europa fundado em “uma combinação de tecnocratas benevolentes e grupos econômicos impulsionados por interesses próprios para construir coalizões transnacionais de apoio a políticas europeias” (FEATHERSTONE, 1994, p. 149).

O funcionamento bem-sucedido desse processo de integração dependia da vinculação dos governos nacionais aos objetivos europeus, que se realizaria por meio da tecnocracia da Alta Autoridade (órgão máximo da CECA e antecessor da atual Comissão Europeia), e também da persuasão das elites e dos grupos econômicos. Daí que a participação dos cidadãos, para Monnet e Schuman, não era relevante para o sucesso da integração europeia.

O legado dessa estratégia inicial gerou uma frágil legitimidade democrática, que se intensificou com o decurso do tempo. Nesse sentido, as reações contrárias ao Tratado de Maastricht e à unificação monetária via *Euro*, as altas taxas de abstenção nas eleições dos eurodeputados e a falta de interesse da opinião pública da Europa sobre as políticas comuns podem ser vistas como uma consequência direta da estratégia neofuncionalista.

Por outro lado, a questão do *déficit democrático* decorre, também, da estrutura institucional da União Europeia, na medida em que a sua concepção carece de participação mais efetiva dos cidadãos dos Estados-membros.

Com efeito, o Conselho da União Europeia (que dispõe de Poderes Executivos e Legislativos), a Comissão Europeia (que desempenha o papel de guardião dos tratados, dispõe do poder de atuar contra os Estados-mem-

bros e detém o monopólio da iniciativa legislativa) e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (que garante o respeito do Direito Comunitário na interpretação e aplicação de suas normas) são instituições compostas, exclusivamente, por técnicos e políticos designados ou nomeados pelos governos nacionais. Tais técnicos e políticos atuam como gestores, legisladores e julgadores no espaço comunitário, sem a obrigação de responder, politicamente, por suas decisões.

O Parlamento Europeu, que é o único órgão comunitário democraticamente eleito pelas populações dos Estados-membros pelo voto direto, não possui os mesmos poderes dos Parlamentos nacionais de legislar e de controlar os respectivos Executivos. Mesmo que o Tratado de Maastricht, de 1992, tenha avançado no reconhecimento do alargamento de sua função legislativa, instituindo novos domínios para legislação e o procedimento de codecisão, o Parlamento Europeu continua destituído de capacidade decisória plena, não sendo de grande relevância sua atuação como legislador.

As atribuições do Parlamento Europeu, em matéria de política externa, são eminentemente consultivas e de supervisão, sem competência legal para influenciar no conteúdo dos acordos e tratados tanto na fase das negociações diretas quanto na fase da elaboração das diretivas.

Grande parte dos poderes soberanos nos domínios executivo e legislativo transferidos pelos Estados-membros à União Europeia está sendo efetivamente exercida pela Comissão Europeia, visto que é dela a titularidade da iniciativa das leis e das políticas comunitárias, cabendo às demais instituições, em muitos domínios, apenas ratificá-las. E o Conselho da União Europeia tem a prerrogativa de, no procedimento de cooperação, em votação unânime, adotar determinada decisão, a despeito do veto do Parlamento Europeu.

Há, assim, na estrutura institucional da União Europeia “um dualismo expresso por uma instituição representativa, mas sem autonomia decisória, e por agências burocráticas dotadas desta autonomia, porém sem representatividade” (FARIA, 1999, p. 308).

Não obstante tal dualismo, para que um país possa pretender aderir à União Europeia, tem-se como requisitos ser um Estado europeu e estar fundado em bases democráticas. Exige-se que o país seja democrático para pertencer ao bloco comunitário e consagra-se o respeito à democracia pluralista nos diversos tratados constitutivos. Contudo, paradoxalmente, a efetiva participação democrática não está presente na estrutura institucional da União Europeia e nas tomadas de decisões das instituições comunitárias. Essa situação é bem descrita por Giddens quando afirma que:

A União Europeia tornou-se cada vez mais importante nas vidas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular. Ela é responsável por 75% da legislação econômica através de seus Estados-membros, e por 50% de toda a legislação interna. No entanto, levantamentos mostram que na maioria dos países-membros há menos entusiasmo pela União Europeia do que antes – como duas ou três sociedades fazendo o movimento oposto. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na União Europeia e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns. (GIDDENS, 1999, p. 154)

É esse, pois, o *déficit democrático* da União Europeia, que se formou pela conjugação dos interesses dos Estados-membros, e cuja consequência principal é o risco do que Michele Carducci (apud NEUSTEIN; DA SILVA, 2002, p. 380) denominou *autoritarismo do constitucionalismo europeu*: democracias nacionais que produziram uma entidade supranacional desprovida de participação popular. Embora o constitucionalismo esteja historicamente ligado à ideologia dos governados, dos cidadãos, a integração europeia, ao contrário, nasce como uma ideia dos governantes – uma ideia autoritária, que não se identifica nos cidadãos nem encontra respaldo popular, uma vez que apenas o governo de cada Estado-membro participa da tomada de decisões.

Faltam, na União Europeia, ferramentas para criar e fortalecer vínculos entre as instituições comunitárias e os seus cidadãos e, assim, suprir o déficit democrático europeu.

Trata-se de um problema congênito de que padece a União Europeia e que foi identificado desde sua gênese, estando presente em toda sua evolução e permanecendo ainda até os dias de hoje.

### **3 O PENSAMENTO HABERMASIANO E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU**

Jürgen Habermas é um dos mais importantes filósofos da atualidade. De nacionalidade alemã, é o último expoente vivo da chamada Escola de Frankfurt. Considerado intelectual da segunda geração dessa escola, tem importantes contribuições sobre a análise das relações sociais diante do advento da técnica e dos meios de comunicação de massa. Elaborou uma teoria da comunicação como teoria crítica da sociedade – *a teoria do agir comunicativo* – que pode ser aplicada a problemas centrais do direito e da política contemporâneas.

O pensamento de Habermas sobre o déficit democrático da União Europeia, presente neste artigo, foi exposta na obra *Era das transições*, na qual o pensador elabora uma análise crítica do modelo institucional decorrente do processo de integração europeu, com enfoque nos cidadãos e na sua relação com a Europa.

Habermas aponta quatro pré-requisitos para que os cidadãos associados entre si possam regular, democraticamente, o seu convívio em sociedade e exercer influência política nas condições de vida dessa sociedade, a saber:

Tem que haver um aparelho político competente que auxilie na implementação de decisões obrigatórias que atingem a coletividade;

- o caráter auto-referencial da autodeterminação e da auto-influência política do sujeito coletivo tem que ser claramente definido, a fim de ser possível atribuir-lhe decisões coletivas com teor obrigatório;

- tem que haver uma coletividade de cidadãos, que possa ser mobilizada em favor da participação em processos de formação política da opinião e da vontade visando ao bem-estar comum;

- tem que haver um contexto econômico e social no qual uma administração democraticamente programada possa produzir serviços de organização e de direcionamento legítimos. (HABERMAS, 2003, p. 105)

É nítida a preocupação de Habermas com a legitimidade das decisões e seu cumprimento pela coletividade. Sob essa óptica, assinala que a construção democrática da integração europeia enfrenta grandes dificuldades. O filósofo alemão sustenta existir um déficit de legitimação “quando o círculo dos que participam de decisões democráticas não coincide exatamente com os círculos dos atingidos por aquelas decisões” (HABERMAS, 2003, p. 107).

Habermas destaca, também, que, no âmbito da União Europeia, quanto mais frequentes e importantes as matérias reguladas por meio de negociação interestatal, tanto mais decisões serão subtraídas a uma formação democrática da opinião e da vontade, que normalmente dependem de arenas nacionais (HABERMAS, 2003, p. 107).

Para Habermas:

Na União Europeia, o processo decisório predominantemente burocrático dos especialistas de Bruxelas constitui ótimo exemplo desse déficit democrático que surge com a transferência dos grêmios decisórios nacionais para as comissões interestatais, formadas por representantes de governos. (HABERMAS, 2003, p. 108)

Esclarece o autor:

Segundo algumas avaliações, a implementação das decisões de Bruxelas já envolve 70% dos processos de legislação nacionais, sem que essas matérias tivessem sido expostas à discussão pública nas arenas nacionais, às quais só têm acesso os detentores de passaportes europeus. A densidade das decisões europeias, a intransparência de seu surgimento e a falta de oportunidade para os cidadãos europeus participarem dos processos de decisão despertam desconfiança nas bases. (HABERMAS, 2003, p. 136)

Para o herdeiro da Escola de Frankfurt, as diretivas europeias afetam setenta por cento das disposições dos órgãos nacionais, porém carecem de uma discussão séria diante da opinião pública e de uma definição de objetivos nas arenas nacionais. Assim, aos olhos dos cidadãos, as instituições europeias carecem de legitimidade, porquanto emergem distantes da base política, tal como a burocracia de Bruxelas. Para superar esse déficit democrático, Habermas aponta a formação de esferas ou espaços públicos que transcendam os limites do Estado nacional.

#### **4 A PROPOSTA DE JÜRGEN HABERMAS PARA O DÉFICIT DEMOCRÁTICO EUROPEU**

Como reação à falta de transparência dos processos decisórios e à hegemonia exercida pela organização burocrática da União Europeia, centralizada em Bruxelas, que culminam com esse déficit democrático, fazendo com os cidadãos não disponham de meios efetivos de debater as questões comuns, não apenas na área econômica mas também nas esferas da política e do direito, e assim influenciar os processos decisórios, Jürgen Habermas (2003) coloca a necessidade da criação de esferas ou espaços públicos de alcance europeu.

A noção de esferas ou espaços públicos não pode ser entendida como uma instituição ou uma organização, visto que não constitui uma estrutura normativa apta a atribuir papéis e competências específicos e funcionalmente diferenciados. Tampouco pode ser confundida com um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, caracteriza-se, exteriormente, por meio de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis.

Habermas assim define esfera ou espaço público:

Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de condensarem em opiniões públicas enfileiradas em temas específicos. Do mesmo modo

que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92)

A esfera ou espaço público consiste, pois, em uma verdadeira rede de feixes comunicacionais, de encontros e de tomadas de posição, que pressupõe a base da linguagem natural para se realizar. Designa o lugar de formação das opiniões e das vontades políticas, que garante a legitimidade do poder.

Dessa forma, pode-se afirmar que, para a esfera ou espaço público, convergem os debates, as dicotomias, as disputas, as divergências e as contraposições axiológicas.

Nas sociedades complexas, a esfera ou espaço público forma uma instância intermediária com a função mediadora entre a sociedade civil e o Estado, entre os cidadãos e o poder político.

Liszt Vieira destaca que, no pensamento habermasiano, a esfera ou espaço público atua como “instância mediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil (no ‘mundo da vida’) e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas (parlamento, conselhos)” (VIEIRA, 2001, p. 87).

Diante dos déficits de democracia, da crise de legitimação e do centralismo burocrático, a esfera ou espaço público torna-se o caminho para ampliar e aprofundar o campo político participativo em todos os espaços estruturais de interação social, “revalorizando o primado da comunidade com todas as suas feições solidárias e permitindo uma libertação da sociedade civil, quer dos controles burocráticos empreendidos, quer dos imperativos econômicos impostos pelo mercado” (TENDRICH, 1997, p. 156).

Nas esferas ou espaços públicos europeus, a legitimação democrática surgiria, segundo Habermas, “do jogo conjunto dos processos institucionalizados de deliberação, decisão e de formação informal da opinião

através dos meios de comunicação de massa nas arenas da comunicação pública” (HABERMAS, 2003, p. 140).

Dessa forma, essas esferas ou espaços públicos preencheriam uma função ideal, a saber: a transformação de problemas relevantes comuns em núcleos cristalizadores de discursos, permitindo que os cidadãos se refiram, simultaneamente, aos mesmos temas relevantes e se posicionem em relação a temas controversos, dizendo “sim” ou “não”. Essas tomadas de posição em relação a alternativas mais ou menos bem informadas e fundamentadas poderiam cristalizar-se em opiniões influentes e depositarem-se, no longo prazo, em enfoques e eleições democráticas (HABERMAS, 2003, p. 140).

Destarte, os espaços públicos europeus permitiriam aos cidadãos tomarem opinião sobre os mesmos assuntos ao mesmo tempo, criando-se uma verdadeira opinião pública europeia, no âmbito comunitário, a qual projetar-se-ia nas decisões legislativas.

No entanto, essas arenas de formação pública da opinião e da vontade só existem, atualmente, no interior dos Estados nacionais. “E não podemos imaginar o espaço público europeu, a ser construído, como uma projeção ampliada desse espaço público, pois ele só pode surgir quando os círculos de comunicação das arenas nacionais intactas se abrirem umas às outras” (HABERMAS, 2003, p. 141).

A exigência funcional de esferas públicas políticas para uma União Europeia estruturada democraticamente, associada a um contexto comunicativo capaz de gerar uma solidariedade entre os cidadãos, só poderia ser assim concebida em uma perspectiva transnacional.

Isso permitiria explicar aos cidadãos de toda a Europa as questões que são de interesse de todos, pois os meios nacionais de um país têm que assimilar apenas a substância das controvérsias deflagradas em outros países-membros e comentá-las. Então, poderão se formar, em todos os países, opiniões e contra-opiniões paralelas, tendo como matéria o mesmo tipo de objetos,

informações e argumentos, sem levar em conta o lugar de onde provêm. O fato de que as comunicações que flutuam para cá e para lá tenham que passar através do filtro de traduções recíprocas não prejudica a função essencial da formação política da opinião e da vontade, que, mesmo ultrapassando fronteiras, continua sendo comum. (HABERMAS, 2003, p. 142)

Pode-se assim falar em uma multiplicidade de espaços públicos, que institucionalizam os processos de formação das opiniões. As tecnologias da comunicação – a imprensa, o rádio, a televisão, a internet etc. – difundem diferentes discursos em diversos contextos e ajudam a criar uma rede diferenciada de espaços públicos de fronteiras permeáveis.

Nesse cenário, Habermas propõe, segundo Brunchaft (2010, p. 60):

a integração do conceito de patriotismo constitucional à cultura política europeia, tendo em vista o poder aglutinante da Constituição ao inspirar a adesão de diferentes identidades culturais. O filósofo cita a Suíça e os Estados Unidos como valiosos exemplos de sociedades que, não obstante a heterogeneidade cultural, alcançaram elevado nível de coesão política por meio de um projeto constitucional democrático.

No contexto transnacional, a perspectiva habermasiana modela o tipo de patriotismo, fundado politicamente na Constituição, quando estende à Europa um sentido de identidade constitucional aglutinante, capaz de transcender os limites de cultura, língua e etnia, bem como de opor-se ao nacionalismo xenófobo. A forma de solidariedade, restrita até então ao contexto nacional, passa a atingir uma dimensão mais ampla, capaz de aglutinar os cidadãos da Europa e conduzir a um processo de formação de identidade além das fronteiras nacionais.

Assinala Habermas que “a cidadania democrática só pode sustentar-se e, ainda assim, ir além de uma condição meramente legal, se vier a se traduzir nos valores do bem-estar social e do reconhecimento mútuo entre as variedades existentes de formas de vida” (HABERMAS, 2000, p. 306).

Habermas defende a força do debate sobre a Constituição Europeia, assinalando que a Europa, por constituir uma comunidade política, não pode sedimentar-se na consciência de seus cidadãos apenas como uma comunidade apoiada no *Euro*, haja vista que “o acordo intergovernamental de Maastricht não possui a força simbólica de um ato de fundação política”. (HABERMAS, 2003, p. 125).

O herdeiro da Escola de Frankfurt critica o posicionamento dos chamados eurocéticos, que rejeitam uma Constituição Europeia com o argumento de que não existe um *demos* europeu. “Ou seja, o que parece faltar é o sujeito necessário de um processo constitucional, portanto o singular sujeito do porque poderia constituir-se a si mesmo como uma nação de cidadãos”. (HABERMAS, 2003, p. 137).

Assinala o autor:

Esta tese de que não há um *demos* foi criticada por motivos empíricos e conceituais. A nação dos cidadãos do mundo não pode ser confundida como uma comunidade de destino pré-política, que sempre se caracteriza através de uma procedência, de uma linguagem e de uma história comum. Pois, com isso, não se faria jus ao caráter voluntarista de uma nação de cidadãos, cuja identidade coletiva não existe antes nem independentemente do processo democrático do qual surge. (HABERMAS, 2003, p. 137-138)

Assim, nesse contraste entre a nação de cidadãos e a nação formada por um povo, reflete-se a grande conquista do Estado nacional democrático, que conseguiu criar, por meio do *status* da cidadania, uma solidariedade inteiramente nova, abstrata, legalmente mediada entre os cidadãos.

## 5 APRECIÇÃO CRÍTICA DA PROPOSTA DE JÜRGEN HABERMAS

Como visto, a construção da democracia no âmbito da União Europeia enfrenta uma questão crucial: trata-se do chamado *déficit democrático* que decorre, sobretudo, do fato de os cidadãos não disporem de meios efetivos de debater as matérias comuns, não apenas na área econômica mas também nas esferas da política e do Direito, e assim influenciar os processos de tomada de decisão.

Para superar essa questão, Habermas (2003) propõe a formação de esferas ou espaços públicos de alcance europeu. A proposta habermasiana apresenta, contudo, alguns pontos críticos que merecem ser apontados. Não se pretende acompanhar aqui a bibliografia crítica em toda a sua amplitude, mas apenas levantar algumas questões atinentes às implicações práticas e às possibilidades de efetividade da proposta habermasiana.

Com efeito, a primeira questão crítica consiste em saber se é possível a formação de esferas ou espaços públicos transnacionais, segundo o arranjo idealizado por Habermas, com a construção de uma identidade europeia e a adoção do multiculturalismo, já que a identidade e a soberania nacionais ainda retêm muita força. Na linha dos *eurocéticos*, não existe um *demos* europeu, uma cultura política comum, uma língua comum que consinta o compartilhamento do chamado mundo da vida. No âmbito da União Europeia, em função das condições históricas e culturais reais, existem diversidades políticas, étnicas e linguísticas. Trata-se de uma babel de cerca de vinte idiomas. Esse pluralismo parece constituir um sério obstáculo a comprometer a criação de esferas ou espaços públicos com as dimensões da Europa.

Na perspectiva de Díez-Picasso, a ideia de cidadania europeia nos tratados constitutivos da União Europeia tem valor predominantemente simbólico. Não obstante tal fato, a cidadania europeia é uma condição necessária, mas não suficiente, para o surgimento de um povo europeu propriamente dito (DÍEZ-PICASSO, 2002, p. 62).

Na verdade, não é fácil a tarefa de construir uma cidadania cosmopolita, capaz de superar as identidades nacionais particulares. Como exposto, o problema principal, quando falamos na construção de uma identidade europeia e no papel da cidadania, reside no fato de que os cidadãos não tiveram participação decisiva no processo de integração europeu. Há um conceito de cidadania desenvolvido de forma impositiva, sem a mobilização efetiva dos cidadãos. A tecnocracia e o elitismo do início da integração europeia geraram uma frágil legitimidade democrática, que se intensificou com o decorrer do tempo.

A outra questão consiste em saber se os impulsos comunicativos provenientes da sociedade civil, que passariam por essas esferas ou espaços públicos transnacionais, seriam suficientemente fortes para mobilizar os atores sociais, de modo a despertar e reorientar os processos de tomada de decisão no âmbito da União Europeia, já que, nos dias atuais, os meios de comunicação alcançam cada vez mais predominância na determinação das orientações das esferas ou espaços públicos. O próprio modo de operar da mídia na elaboração de mecanismos e estratégias de comunicação acaba por influenciar as esferas ou espaços públicos, reduzindo o nível discursivo da circulação pública dos fluxos comunicacionais.

## 6 CONCLUSÃO

A União Europeia, apesar de constituir um dos mais avançados e complexos processos de integração nos dias atuais, enfrenta, ainda, questões que caracterizam a maior parte dos modelos políticos: democracia e legitimidade. Conciliar essas duas práxis em um sistema institucional inédito é, sem dúvida, o grande desafio.

A noção de *déficit democrático* decorre da observação da formação do processo de integração europeu e também da estrutura institucional da União Europeia. Trata-se de um problema congênito de que padece o modelo europeu e que foi identificado desde seu nascedouro, permanecendo, ainda, até os dias atuais.

Para Habermas, vive-se a crise do Estado nacional em decorrência do crescente pluralismo no interior das sociedades nacionais, da forte imigração, da hegemonia de mercados e dos desafios colocados pela globalização, o que o faz perder autonomia, competência e substância democrática.

Assim, diante da perda das funções e dos espaços do Estado nacional, ameaçando os direitos e a capacidade de influência e de autodeterminação coletiva de seus cidadãos, “o que parece fazer-se necessário, de um modo geral, é o desenvolvimento de possibilidades de ação política em um nível que se situe acima e entre os Estados nacionais” (HABERMAS, 2000, p. 309). Disso decorre a proposta de formação de esferas ou espaços públicos fora da demarcação das fronteiras nacionais como superação do quadro de deficiência democrática da União Europeia.

Nesse cenário, Habermas (2003) acredita que a integração social europeia depende de um processo democraticamente estruturado, associado a um contexto comunicativo e capaz de gerar uma solidariedade entre os cidadãos da Europa. É uma alternativa atraente, mas, conforme salientado, apresenta pontos críticos.

Na verdade, a União Europeia requer muito mais do que mudanças na sua estrutura institucional e no seu processo decisório; antes disso, requer a tomada de ação política que lhe propicie uma legitimação material e afaste o déficit democrático existente.

Nesse sentido, o equacionamento do problema do déficit democrático é de crucial importância para que a União Europeia tenha êxito como projeto de integração e de construção de um futuro para a Europa fundado na paz, na estabilidade, na segurança e no progresso.

Se o aprofundamento do processo de integração não vier acompanhado de exigências democráticas, seguramente a Europa será condenada a apenas aprimorar seus estatutos de união econômica e monetária, acrescidos aqui e ali de algumas normas e diretivas, que assegurem direitos comunitários.

A União Europeia deve ser capaz de negociar e executar políticas públicas comuns no espaço integrado; além disso, seus cidadãos devem aprender a reconhecer os cidadãos que moram em outros Estados pertencentes à organização como membros da mesma comunidade política. É o grande desafio ao processo de integração política que a União Europeia enfrentará nos próximos anos: construir-se como entidade na forma de uma confederação ou federação de Estados.

O que é fundamental é a construção de uma agenda comum que discuta os objetivos do projeto de integração no âmbito da União Europeia, juntamente com a formação de uma identidade política dos cidadãos europeus sobre bases democráticas e históricas. É dizer: a manutenção de uma Europa politicamente unida prescindirá de uma consciência de cooperação e solidariedade pela qual os europeus possam se identificar reciprocamente como cidadãos.

Nesse sentido, “o espaço público europeu depende, de um lado, de contribuições vitais de atores da sociedade civil; todavia, ele necessita, além disso, da inserção numa cultura política comum” (HABERMAS, 2003, p. 143).

## REFERÊNCIAS

BUNCHAFT, M. E. **O patriotismo constitucional na perspectiva de Jürgen Habermas**: a reconstrução da ideia de nação na filosofia política contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DIÉZ-PICAZO, L. M. **Constitucionalismo de la Unión Europea**. Madrid: Civitas, 2002.

FARIA, J. E. **Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FEATHERSTONE, K. Jean Monet and the democratic deficit in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, [s. l.], v. 32, n. 2, p. 149-170, June 1994.

FRAGA, A. **Os parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia**. Lisboa: Cosmo, 2001.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre impasse político e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HABERMAS, J. Realizações e limites do Estado nacional europeu. In: BALAKRISNAN, G. (org.). **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HABERMAS, J. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

NEUSTEIN, F. D. M.; DA SILVA, B. P. O princípio da primazia no Direito Comunitário e o déficit democrático da União Europeia. In: PIOVESAN, F. (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**: desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 367-383.

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

# Funções de governo e controle de gastos com pessoal nos municípios do Ceará

Government functions and personnel expenses control in Ceará municipalities

**Raimundo Freire Filho<sup>1</sup>**  
**Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior<sup>2</sup>**

## RESUMO

Os Gastos com Pessoal (GP) consomem a maior parcela dos recursos públicos municipais, alcançando uma média de 54,98% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios do estado do Ceará em 2018. Este trabalho apresenta uma análise das Funções de Governo sobre o indicador Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL), previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A partir da estimação de um modelo de regressão com dados em painel de efeitos fixos para o período de 2008 a 2018, observou-se significância estatística sobre o indicador GP/RCL para as despesas com Legislativo, Saúde, Educação e Previdência, com impacto positivo, e para as despesas com Cultura, Transporte e Encargos Especiais, com impacto negativo. A segregação dos municípios por tamanho populacional mostrou resultados enriquecedores para a análise. A função legislativa foi a que revelou maior impacto (2,075), indicando que o aumento dessa despesa resulta em fortes acréscimos nos gastos com pessoal dos municípios, especialmente aqueles com mais de 50.000 habitantes.

**Palavras-chave:** gastos com pessoal; funções de governo; Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; dados em painel.

1 Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: freire@tce.gov.br

2 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE), analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

## ABSTRACT

Personnel Expenses (GP) consume the largest portion of municipal public resources, reaching an average of 54.98% of the Net Current Revenue (RCL) of Ceará state municipalities in 2018. This paper presents an analysis of the Government Functions on the Personnel Expenses/Net Current Revenue (GP/RCL) indicator, provided in the Fiscal Responsibility Law (LRF). Based on the estimation of a regression model with panel data of fixed effects for the period 2008 to 2018, a statistical significance was observed for the GP/RCL indicator for expenses with Legislative, Health, Education and Social Security, with positive impact, and for expenses with Culture, Transport and Special Charges, with negative impact. The segregation of municipalities by population size showed enriching results for the analysis. The legislative function revealed the greatest impact (2.075\*), indicating that the increase in this expenditure results in strong increases in the personnel expenses of the municipalities, especially those with more than 50.000 inhabitants.

**Keywords:** personnel expenses; government functions; Fiscal Responsibility Law – LRF; panel data.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os Gastos com Pessoal (GP) representam a maior parcela das despesas públicas aplicadas e, por vezes, consomem os recursos governamentais a ponto de tornar indisponíveis recursos para os investimentos necessários ao adequado funcionamento da máquina pública e a boa e regular prestação de serviços públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), com o objetivo de preservar a situação fiscal dos entes federativos, garantir a saúde financeira, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e a boa herança administrativa para os futuros gestores, estabeleceu, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos, relativos

ao gasto público de cada ente federativo brasileiro, ou seja, União, estados e municípios.

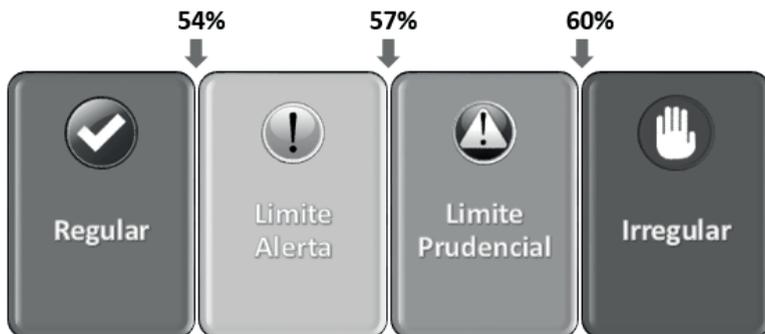
A Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2000) entende que essas restrições orçamentárias impostas pela LRF “visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios”.

Entre as principais restrições estabelecidas estão os limites de Gastos com Pessoal (GP), fixados no art. 19 da LRF. Na esfera federal, o limite máximo é de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), enquanto para estados e municípios o limite é de 60% da RCL (54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo).

A LRF ainda prevê que, caso a despesa total com pessoal ultrapasse 90% (Limite de Alerta – art. 59, § 1º, II) os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes ou órgãos. Caso o percentual ultrapasse 95% (Limite Prudencial – art. 22, parágrafo único), procedimentos e restrições serão aplicados aos entes de modo que eles promovam os ajustes necessários ao retorno da despesa para um percentual adequado.

Na Figura 1, é possível observar os percentuais do indicador GP/RCL dos municípios, levando-se em conta os Limites de Alerta e Prudencial estabelecidos pela LRF.

Figura 1 – Limites Alerta e Prudencial para o indicador GP/RCL nos municípios estabelecidos pela LRF

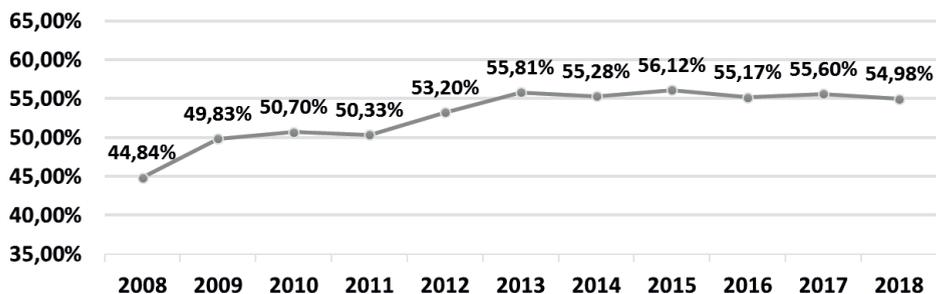


Fonte: baseada na Lei Complementar Federal nº 101/2000.

É interessante destacar que, comparado à União, o indicador GP/RCL ganha mais relevância nos estados e municípios por possuírem um limite mais alto para gasto com pessoal (60%), consumindo uma parcela ainda maior dos recursos públicos disponíveis.

No caso dos municípios do estado do Ceará, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo, conforme se observa no Gráfico 1, o indicador GP/RCL saiu de 44,84%, em 2008, para 54,98%, em 2018. Esses números representam um aumento de 22,61% nesse indicador, ao longo do período analisado (2008-2018).

Gráfico 1 – Média anual do indicador GP/RCL nos municípios cearenses no intervalo de 2008 a 2018



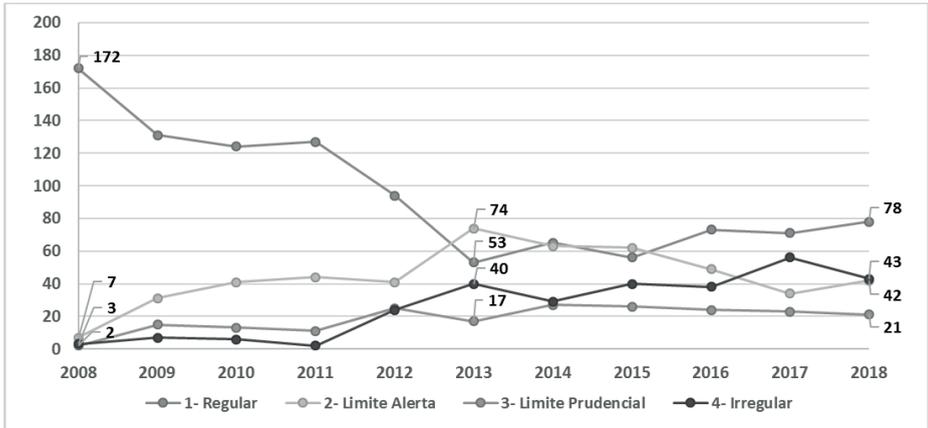
Fonte: baseado no Sistema de Informações Municipais (SIM) do TCE – CE.

O aumento de 22,61% nos gastos com pessoal impactou diretamente no resultado dos municípios cearenses quanto aos limites estabelecidos pela LRF. No Gráfico 2, a seguir, é possível observar que:

i) 172 municípios (93,48%) estavam com o Limite de Gasto com Pessoal regular em 2008, reduzindo para 78 (42,39%) em 2018.

ii) 3 municípios (1,63%) estavam com o indicador GP/RCL irregular em 2008, aumentando para 43 (23,37%) em 2018.

Gráfico 2 – Impacto do aumento dos gastos com pessoal dos municípios cearenses nos limites da LRF



Fonte: baseado no Sistema de Informações Municipais (SIM) do TCE – CE.

Nesse contexto de aumento de gasto com pessoal, destaca-se, ainda, que os municípios são os entes federativos com maior dificuldade de aumentar a arrecadação tributária, o que poderia amenizar esse aumento das despesas com pessoal. Segundo a Firjan (2018), um terço dos municípios (1872 cidades) não gera receita suficiente sequer para suas despesas de manutenção, dependendo, praticamente, das transferências de estados e da União. Canzian (2019) afirma que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação. O autor também destaca que, mesmo com essa dependência, “as prefeituras aumentaram em 53%, em média, o total de funcionários em seus quadros na última década. No período, a população cresceu apenas 12%”.

Tendo em vista as diversas realidades existentes nos municípios do estado do Ceará, culminando em estruturas administrativas distintas e, por conseguinte, orçamentárias variadas, é fundamental entender a relação entre a execução orçamentária municipal e o comportamento do indicador com gasto com pessoal.

Dentro da estrutura orçamentária pública dos entes federativos brasileiros, a classificação da despesa por função de governo consiste no maior nível de agregação das diversas áreas de despesa. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2019), a classificação funcional é um rol de funções e subfunções prefixadas que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, busca responder em que área de ação governamental a despesa será realizada, sendo de aplicação comum e obrigatória nas três esferas de governo, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Segundo o Manual de Estatísticas de Finanças de Governo do Fundo Monetário Internacional – FMI (2014), a classificação por Funções de Governo é a classificação detalhada dos objetivos socioeconômicos que as unidades do governo pretendem alcançar por meio de distintos tipos de gasto, sendo de interesse geral e útil para uma ampla variedade de aplicações analíticas. Destaca, ainda, que “as estatísticas sobre saúde, educação, proteção social e proteção ambiental, por exemplo, podem ser usadas para estudar a eficácia de programas governamentais nessas áreas” (FMI, 2014, p. 42).

Nesse contexto, levando-se em conta a crise financeira e fiscal que assola o Brasil nos últimos anos, acrescidas dos desafios enfrentados pelos gestores públicos no controle de gasto com pessoal, torna-se de extrema relevância estudos que se proponham a desenvolver novas estratégias e mecanismos de gestão e monitoramento fiscal que fomentem o equilíbrio econômico e financeiro necessários à boa prestação dos serviços públicos.

Este trabalho busca contribuir com a temática “responsabilidade fiscal dos municípios sobre os gastos com pessoal”, mediante a estimação de um modelo de regressão para dados em painel com efeitos fixos, identificando, de forma inédita, os efeitos da desagregação das despesas públicas por funções de governo no comportamento dos gastos com pessoal dos municípios cearenses.

Especificamente, o estudo verifica, para os municípios cearenses no período de 2008 a 2018, quais despesas por função de governo impactam no comportamento do indicador GP/RCL e se o tamanho populacional desses municípios tem influência nesses efeitos.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: i) tópico 1, com a introdução; ii) tópico 2, que traz a revisão de literatura; iii) tópico 3, que descreve a metodologia utilizada na análise; iv) tópico 4, que reporta e analisa os resultados; e, por fim, v) tópico 5, apresentando as considerações finais do estudo.

## **2 REVISÃO LITERÁRIA**

Existem diversos estudos que investigaram a relação entre despesas governamentais e controle do orçamento público no gerenciamento do gasto com pessoal e do endividamento público.

Giuberti (2005) estudou o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os municípios brasileiros, especificamente se o limite imposto sobre os gastos com pessoal afeta esses municípios e contribui para a redução do gasto público. Para tanto, utilizou um modelo logit de efeito fixo, cuja amostra englobou apenas os municípios que, em algum momento, cruzaram o limite de gasto com pessoal. Os resultados revelaram que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal.

Custódia (2010) pesquisou acerca dos efeitos dos indicadores previstos na LRF sobre despesas com pessoal da União. Observou que, entre os anos de 2005 e 2009, houve crescimento dos gastos com pessoal frente à receita corrente líquida, ressaltando a importância de limitar o crescimento dessa evolução a fim de não ultrapassar os limites legais e manter o equilíbrio econômico.

Gadelha (2011) investigou os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento fiscal dos municípios brasileiros por meio de dois indicadores: despesa de pessoal/receita corrente e receita tributá-

ria/receita corrente. A metodologia econométrica baseou-se na estimação de um modelo *probit* aplicado aos dados em painel para dados anuais do período 1995 a 2009. Os resultados indicam que, mesmo após a LRF, as despesas de pessoal afetam mais o resultado primário dos municípios do que a receita tributária, mostrando que a despesa exerce um forte impacto na probabilidade de um município incorrer em *déficit*.

Nascimento *et al.* (2013) estudaram os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento dos gastos públicos com pessoal dos estados brasileiros durante o período de 1995 a 2011. Os dados foram analisados utilizando-se o teste t de *Student* para a comparação de médias dos gastos com pessoal entre dois cenários: anterior à LRF (de 1995 a 1999) e após a LRF (de 2000 a 2011). Os resultados da pesquisa revelam que os gastos com pessoal diminuíram em quase todos os estados a partir de 2000, ano em que foi publicada a LRF, evidenciando, assim, que a edição da lei surtiu efeito para a redução das despesas, bem como para a promoção da gestão fiscal responsável.

Confessor *et al.* (2017) avaliaram fatores condicionantes relacionados aos gastos com pessoal nos municípios da Paraíba para o triênio 2014, 2015 e 2016. O estudo concluiu que a maioria dos gestores gastou acima do estabelecido em lei e que o atendimento às regras fiscais e o alinhamento político entre prefeito e governador são estatisticamente significantes para explicar o comportamento da despesa com pessoal.

Salgueiro, Soares e Rodrigues Júnior (2021) investigaram os condicionantes de gasto com pessoal nos 184 municípios cearenses, no período de 2013 a 2016, concluindo que a mudança prematura de prefeito e o percentual de servidores efetivos são variáveis capazes de explicar variações no gasto com pessoal, enfatizando que prefeitos substitutos tendem a aumentar essa despesa.

Soares *et al.* (2022) realizaram análise multinível nos estados brasileiros, entre 2006 e 2015, para verificar se o comportamento da despesa com pessoal é influenciado pelas regras da LRF e por variáveis identi-

cadadas na literatura correspondente, e identificaram que o endividamento, a RCL e o ano eleitoral influenciam nesse gasto. Enfatizam, ainda, que as regras da LRF voltadas para o controle das despesas com pessoal não atingiram os efeitos esperados.

Diniz, Macedo e Corrar (2012) avaliaram a eficiência financeira na gestão dos recursos públicos de municípios brasileiros e mensuraram sua relação com os gastos nas funções de governo definidas na estrutura orçamentária brasileira, levando em consideração os municípios que possuíssem população superior a 200 mil habitantes em 2007. Para tanto, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) para definir os escores de eficiência de cada município e, em um segundo estágio, fez-se uma regressão linear, a partir dos escores (variável dependente), para investigar relações explicativas de variáveis exógenas originárias das 28 funções de governo. Os resultados revelaram que, entre as 28 funções de governo dispostas na execução orçamentária, apenas os gastos *per capita* com saúde, urbanismo e saneamento correlacionaram-se como os escores de eficiência financeira dos municípios.

Gomes *et al.* (2021) analisaram as despesas por função nos gastos com pessoal nos estados brasileiros no período de 1995 a 2016, de acordo com o ciclo eleitoral. Os autores identificaram que existe influência dos interesses políticos nas despesas com pessoal e que esses interesses variam de acordo com os agentes envolvidos em cada ano eleitoral. Em cada ciclo eleitoral estudado, foram percebidas influências positivas de determinadas funções, quais sejam: energia e recursos minerais, judiciária (em dois ciclos), indústria e comércio, e serviços.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 BASES DE DADOS

O trabalho utilizou dados de todos os municípios do estado do Ceará (184 municípios) no período de 2008 a 2018 (11 anos). A principal fonte de informações foi o Sistema de Informações Municipais – SIM, ferramenta do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE – CE alimentada pelos municípios do estado do Ceará em atendimento ao art. 42 da Constituição Estadual.

Como variável dependente, utilizou-se o indicador previsto na LRF para gastos com pessoal, qual seja: Gastos com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL). Para as variáveis independentes (explicativas), utilizaram-se as 12 (doze) principais despesas segregadas por função de governo.

No Quadro 1, é apresentada uma descrição dos dados da análise.

Quadro 1 – Descrição da base de dados

Variável	Nome	Descrição	Unidade	Sinal esperado	Fonte
ID da Seção Transversal	nm_municipio	Nome do Município.	Textual	-	SIM
ID da Série Temporal	ano	Ano da informação.	Numérica	-	SIM
ID de Agrupamento <sup>1</sup>	Porte_Pop_2018	Flag Porte Populacional: 1- Pequeno porte: até 20.000 habitantes; 2- Médio porte: entre 20.000 e 50.000 hab.; 3- Grande porte: mais de 50.000 habitantes.	Numérica	-	IBGE

Quadro 1 – Descrição da base de dados (continuação)

Variável	Nome	Descrição	Unidade	Sinal esperado	Fonte
Dependente	%_GP/RCL	Gastos com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do Município – art. 19 da LRF.	Percentual	Variável de Interesse	SIM
Explicativa	% Legislativa	Despesa na Função Legislativa <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Administração	Despesa na Função Administração <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Assistência Social	Despesa na Função Assistência Social <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Saúde	Despesa na Função Saúde <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Educação	Despesa na Função Educação <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Cultura	Despesa na Função Cultura <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Urbanismo	Despesa na Função Urbanismo <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Saneamento	Despesa na Função Saneamento <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Agricultura	Despesa na Função Agricultura <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Transporte	Despesa na Função Transporte <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM
Explicativa	% Encargos Especiais	Despesa na Função Encargos Especiais <sup>1</sup> .	Percentual	Neutro	SIM
Explicativa	% Previdência Social	Despesa na Função Previdência Social <sup>1</sup> .	Percentual	Positivo	SIM

Observações: <sup>1</sup> sobre o total de despesa por função.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O critério utilizado para a seleção das despesas por funções de governo foi a escolha apenas daquelas que, na média do período de análise, alcançaram um percentual mínimo de 1,00% sobre o total das despesas por função dos municípios.

Em resumo, para os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios foram utilizados 13 (treze) campos distintos de informações para o período de 11 (onze) anos, totalizando 26.312 (vinte e seis mil, trezentos e doze) observações.

### **3.2 MODELO ECONOMÉTRICO**

A análise foi realizada estimando-se um modelo de regressão para dados em painel com efeitos fixos para todos os municípios. Buscando enriquecer ainda mais os resultados, a regressão também foi realizada classificando os municípios por porte populacional, sendo considerados de porte pequeno aqueles com menos de 20000 habitantes; de porte médio, aqueles entre 20000 habitantes e 50000 habitantes; e de porte grande, os municípios com mais de 50000 habitantes. A classificação foi feita a partir das estimativas populacionais do IBGE para 2018.

Importante destacar que os dados de despesa por função de governo extraídos do SIM foram expressos em termos de proporção com relação ao somatório de todas as despesas por função. A uniformização das despesas buscou evitar possíveis distorções causadas pela heterogeneidade econômica dos municípios analisados.

No que tange ao modelo de regressão com dados em painel, também conhecida como combinação de séries temporais e dados de corte transversal, a técnica caracteriza-se por possuir observações em 2 (duas) dimensões que, em geral, são o tempo e o espaço. De acordo com Hsiao (1986), o modelo oferece vantagens por controlar a heterogeneidade presente nos indivíduos, além de permitir o uso de mais informações, aumentando o número de graus de liberdade e diminuindo a colinearidade entre as variáveis explicativas.

Observou-se que os dados analisados configuram um painel balanceado, uma vez que cada unidade de corte transversal (municípios cearenses) tem o mesmo número de observações alusivas ao período estudado. Trata-se de um painel curto, considerando que o número de sujeitos de corte transversal (184 municípios) é maior do que o número de períodos de tempo (11 anos).

Os parâmetros foram estimados por regressão linear generalizada com efeitos fixos, resolvida por mínimos quadrados, gerando modelo conforme apresentado a seguir:

$$\mathbf{GP/RCL}_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Y_{it} + \dots + \beta_n Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

- **GP/RCL** é a variável dependente relacionada ao percentual de gasto com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do município conforme LRF;
- **$\alpha$**  é o parâmetro do modelo chamado de constante;
- **$\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$**  são os parâmetros do modelo chamados de coeficientes das variáveis **X**, **Y** e **Z**;
- **X**, **Y**, **Z** são as variáveis independentes, neste caso, as principais despesas por funções;
- **“i”** e **“t”** denotam os municípios cearenses e tempo, respectivamente;
- **$\varepsilon$**  é o erro, representando a variação do **GP/RCL** que não é explicada pelo modelo.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na Tabela 1, são apresentadas as estatísticas descritivas dos dados utilizados.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Observações
Ano	2013	3,16	2008	2018	-
Porte_Pop_2018	1,74	0,76	1	3	-
%_GP/RCL	52,90%	7,84%	19,46%	109,87%	2024
% Legislativa	3,30%	0,67%	1,28%	7,86%	2024
% Administração	12,00%	4,93%	2,36%	46,88%	2024
% Assistência Social	4,19%	1,33%	0,18%	11,85%	2024
% Saúde	23,48%	4,58%	11,16%	55,58%	2024
% Educação	39,15%	5,97%	19,07%	58,71%	2024
% Cultura	1,20%	0,97%	0,00%	8,85%	2024
% Urbanismo	7,73%	4,16%	0,00%	27,46%	2024
% Saneamento	1,46%	2,43%	0,00%	31,67%	2024
% Agricultura	1,14%	1,38%	0,00%	25%	2024
% Transporte	1,09%	1,56%	0,00%	19,35%	2024
% Encargos Especiais	1,74%	1,52%	0,00%	13,08%	2024
% Previdência Social	1,38%	2,39%	0,00%	13,39%	2024

Fonte: elaborada pelos autores (2021).

Observa-se que a média do indicador GP/RCL foi 52,90% no período de 2008 a 2018. Esse número mostra o quanto o gasto com pessoal consome do orçamento dos municípios e alerta para a necessidade de um controle efetivo para que essas despesas não venham a comprometer a capacidade econômico-financeira dos municípios na prestação dos serviços públicos.

Analisando as despesas desagregadas por funções, verifica-se que a Educação (39,15%), a Saúde (23,48%) e a Administração (12,00%) são os maiores objetivos socioeconômicos municipais, sendo responsáveis por

74,62% das despesas municipais por funções. Já as funções Urbanismo (7,73%), Assistência Social (4,19%) e Legislativa (3,30%) ficam em um segundo escalão, enquanto as demais não ultrapassam a casa de 2,00% quando analisadas individualmente. Destaque-se que o somatório das funções de governo selecionadas para a presente análise representa 94,55%.

O presente trabalho buscou analisar os efeitos das despesas desagregadas por função dos municípios cearenses sobre o indicador de gasto com pessoal previsto na LRF. Considerou-se, ainda, a divisão dos municípios por porte populacional, resultando em mais três regressões.

Os testes de especificação de *Hausman*, utilizado como parâmetro para optar entre efeitos fixos e aleatórios, mostrou que a hipótese nula não deve ser aceita, indicando que o modelo com efeitos fixos deve ser o utilizado. Confira a Tabela 2.

Tabela 2 – Resultados do modelo estimado

<b>Variável dependente:</b>				
<b>Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL)</b>				
<b>Variáveis independentes</b>	<b>Todos os municípios</b>	<b>0.3055*</b>	<b>Entre 20 e 50 mil (65 municípios)</b>	<b>Mais de 50 mil (36 municípios)</b>
Legislativa	1.1988**	(0.1818)	1.0385	2.075*
	(0.4751)	0.3262*	(0.8746)	(1.2659)
Administração	-0.0228	(0.1936)	-0.1448	-0.1623
	(0.1252)	-0.2206	(0.1777)	(0.3497)
Assistência Social	0.2314	(0.2879)	-0.1768	-0.6753
	(0.2492)	-0.2030	(0.4459)	(0.6626)
Saúde	0.7194***	(0.2715)	0.6230***	0.2309
	(0.1369)	0.5266	(0.1808)	(0.3588)
Educação	0.4192***	(0.3891)	0.2232	0.0136
	(0.1226)	0.0244	(0.1836)	(0.3647)
Cultura	-0.7204***	(0.1367)	-0.7828	-0.9161
	(0.2542)	(0.3197)	(0.5108)	(0.5965)
Urbanismo	-0.1451	-0.0223	-0.2684	-0.5977
	(0.1294)	(0.1664)	(0.1832)	(0.3733)

Tabela 2 – Resultados do modelo estimado (continuação)

<b>Variável dependente:</b>				
<b>Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL)</b>				
<b>Variáveis independentes</b>	<b>Todos os municípios</b>	<b>0.3055*</b>	<b>Entre 20 e 50 mil (65 municípios)</b>	<b>Mais de 50 mil (36 municípios)</b>
Saneamento	0.0876	0.3055*	-0.0976	-0.3594
	(0.1465)	(0.1818)	(0.2454)	(0.3609)
Agricultura	-0.0109	0.3262*	-0.6401**	-0.6957
	(0.1834)	(0.1936)	(0.2816)	(0.5284)
Transporte	-0.4061**	-0.2206	-0.5545**	-0.797
	(0.2050)	(0.2879)	(0.2794)	(0.4983)
Encargos Especiais	-0.3178*	-0.2030	-0.5563**	-0.4419
	(0.1831)	(0.2715)	(0.2432)	(0.423)
Previdência Social	0.4828**	0.5266	0.6843**	0.0517
	(0.2074)	(0.3891)	(0.2864)	(0.4058)
_cons	0.1713	0.0244	0.3303**	0.5265
	(0.1123)	(0.1367)	(0.1572)	(0.3245)
Observações	2024	913	715	396
Cross-Sections	184	83	65	36
R <sup>2</sup> within	0.2214	0.2308	0.2358	0.2395
R <sup>2</sup> between	0.0244	0.1838	0.1215	0.3323
R <sup>2</sup> overall	0.1139	0.2111	0.1854	0.0089
Teste F	26.95	13.22	14.2	8.11
Valor p	0	0	0	0
Teste de Hausman	63.98	23.39	26.27	47.84
Valor p	0	0.0246	0.0098	0

Observações: 1) erros-padrão robustos a heterocedasticidade e autocorrelação; 2) \*indica significância a 1%; 3) \*\* indica significância a 5%; 4) \*\*\* indica significância a 10%.

Fonte: elaborada pelos autores (2021).

Os resultados da estimação do modelo considerando todos os municípios em análise sugerem efeito positivo e estatisticamente significativo das variáveis “Legislativa” (1.1988\*\*), “Saúde” (0.7194\*\*\*), “Educação” (0.4192\*\*\*) e “Previdência Social” (0.4828\*\*) sobre o indicador GP/RCL; os coeficientes para variáveis “Cultura” (-0.7204\*\*\*), “Transporte”

(-0.4061\*\*) e “Encargos Especiais” (-0.3178\*) apresentaram sinais negativos e estatisticamente significativos aos níveis de significância usuais.

Quando analisadas as regressões separadas por tamanho da população, observou-se que nenhuma das variáveis independentes foi estatisticamente significativa para todos os modelos estimados. Apesar disso, é importante destacar os seguintes pontos:

**i)** a variável “Saúde” foi estatisticamente significativa e positiva para os municípios de pequeno (0.8944\*\*\*) e médio (0.6230\*\*\*) portes populacionais, mas não foi estatisticamente significativa para os municípios maiores, sugerindo que o aumento de gastos nessa função de despesa interfere, positivamente, no gasto com pessoal apenas dos municípios menores;

**ii)** a variável “Agricultura” foi: a) estatisticamente significativa e positiva nos municípios de pequeno porte (0.3262\*); b) estatisticamente significativa e negativa nos municípios de médio porte (-0.6401\*\*); e não significativa para os municípios de grande porte, indicando que a análise do impacto da função de despesa agricultura no indicador GP/RCL deve ser analisada de forma diferente de acordo com o porte populacional;

**iii)** a variável “Legislativa”, apesar de não significativa para os municípios de pequeno e médio portes, para os municípios de grande porte apresentou o maior parâmetro estimado da análise (2,075\*), indicando que variações nas despesas referentes à Função Legislativa possuem forte impacto nos gastos com pessoal dos municípios maiores do estado do Ceará.

Diante dos resultados listados anteriormente, conclui-se que a segregação dos municípios por tamanho populacional se mostrou apropriada, pois os efeitos das despesas desagregadas por funções de governo sobre o indicador GP/RCL foram distintos para cada agrupamento realizado.

Em comparação com os resultados alcançados por Diniz, Macedo e Corrar (2012), em que os gastos *per capita* por funções de governo em Saúde, Urbanismo e Saneamento correlacionaram-se como os escores de eficiência financeira dos municípios, no presente trabalho, dessas três funções, somente saúde foi estatisticamente significativa sobre o indicador GP/RCL previsto na LRF. Em relação ao estudo desenvolvido por Gomes *et al.*

(2021), nenhuma das funções identificadas como capazes de influenciar no gasto com pessoal repetiram esse efeito na presente pesquisa.

Por fim, a função legislativa foi a que revelou maior impacto nas regressões realizadas. Os resultados empíricos indicam que o aumento de 1,00% nessa função de despesa ocasiona o aumento de 1,20% no indicador GP/RCL. Quando analisado apenas para os municípios com mais de 50.000 habitantes, o impacto passa a ser de 2,07%. Para fins de exemplificação da magnitude do parâmetro estimado, com base nas despesas municipais de 2018, é possível inferir que um aumento na função legislativa dos 36 municípios cearenses com mais de 50000 habitantes em 1,00% (R\$ 134,32 milhões), resultaria em um aumento de R\$ 280,86 milhões no gasto com pessoal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário de aumento da dívida pública, a LRF surgiu para atender à necessidade de estabelecer um novo parâmetro para a gestão das receitas e despesas públicas, na busca do equilíbrio financeiro e orçamentário. Aplicável à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a LRF estabelece o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites, dos quais se destaca o limite de gasto com pessoal, por ser a maior grupo de despesa na Administração Pública brasileira. A temática ganha maior relevância no caso dos municípios, os quais dependem, excessivamente, de transferências de recursos no fechamento das contas.

Para trabalhos futuros, sugere-se: a) o aperfeiçoamento da metodologia utilizada na segregação dos municípios, aplicando-se técnicas avançadas de clusterização a fim de identificar possíveis melhores agrupamentos para a análise; b) o aprimoramento e a automação da análise pelo TCE – CE, viabilizando ações preventivas que minimizem os efeitos negativos do aumento excessivo do gasto com pessoal e; c) novos estudos relacionados à gestão e ao monitoramento fiscal que fomentem o equilíbrio econômico e financeiro, em especial dos gastos com pessoal, os quais consomem mais de 50% dos recursos dos entes municipais.

## REFERÊNCIAS

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) . Acesso em: 8 out. 2019.

CANZIAN, F. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas – Ranking de Eficiência dos Municípios. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 fev. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CONFESSOR, K. L. A. *et al.* Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, Florianópolis, Brasil, 15 a 17 nov. 2017.

CUSTÓDIA, I. S. S. **Despesas de pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal:** evolução e método de cálculo. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2010.

DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. S.; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. **Gestão & Regionalidade**, [s. l.], v. 28, n. 83, 2012.

DUARTE, P. C.; LAMOUNIER, W. M.; TAKAMATSU, T. R. Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4. 2007, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2007. p. 1-15.

FIRJAN. Novos municípios: mercado de trabalho municipal e geração de receitas (2018). **Publicações de Economia Firjan**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=-2C908A8A6AA3456E016AE125F32970D6>. Acesso em: 21 jul. 2019.

FMI. **Government Finance Statistics Manual 2014**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

GADELHA, S. R. B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo *probit* aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, [s. l.], v. 11, n. 1, 2011.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, CD-rom, Anais da ANPEC, 2005.

GOMES, A. R. V.; ROMERO, S. A.; MELLO, G. R.; LIMA, S. L. L. L. A influência dos gastos por funções ministeriais nas despesas com pessoal de acordo com os ciclos políticos eleitorais. **Revista Alcance**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 165-178, 2021.

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

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

NASCIMENTO, V. M. S.; OLIVEIRA, R. R.; MEREEUW, F. L. S.; PADRONES, K. G. D. S. A. Análise longitudinal dos gastos públicos com pessoal nos governos estaduais. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA E GESTÃO EM TECNOLOGIA, 10., 2013. **Anais** [...]. Resende: AEDB, 2013. p. 1-6.

SALGUEIRO, V.; SOARES, R.; RODRIGUES JR., M. S. Condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios do Ceará: efeito composição e mudança prematura de prefeito. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 216-237, 2021.

SOARES, C.; MARTINS, V. A.; ROSA, F. S.; BARBETTA, P. A. O comportamento da despesa total com pessoal nos estados brasileiros: uma análise a partir das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal com modelo multinível. **Revista Universo Contábil**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 7-26, 2022.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>. Acesso em: 22 nov. 2019.

## **A processualística dos Tribunais de Contas e a sua adequação ao modelo constitucional de processo**

The Audit Court procedures and the adaptability to constitutional procedure model

**Frank Martins Tavares Filho<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Este artigo objetiva estudar a aplicação do modelo constitucional de processo no âmbito dos processos de controle externo para verificar os benefícios advindos de tal aplicabilidade. O estudo aborda, inicialmente, a questão do reconhecimento dos processos de controle externo no ordenamento jurídico brasileiro, realizando, em seguida, a análise do impacto potencial das garantias constitucionais do contraditório e do dever de motivação das decisões nos processos de competência dos tribunais de contas. Além disso, é estudado o benefício de uma legislação única para tais processos. Efetuou-se pesquisa e estudo na legislação brasileira e no material doutrinário e jurisprudencial relativo ao tema. O estudo constatou que a existência de uma lei nacional para os processos de controle externo e a aplicação do modelo constitucional de processo e de suas garantias reforçariam o respeito aos direitos fundamentais e legitimariam toda a marcha do processo desde a etapa de instrução até o seu julgamento.

**Palavras-chave:** tribunais de contas; processo de controle externo; modelo constitucional de processo; código de processo de controle externo.

### **ABSTRACT**

This paper aims at studying the applicability of the constitutional procedure model throughout the context of external control procedure to check the

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), advogado, especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro, especializando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG), analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE – CE). Atualmente, ocupa o cargo de secretário adjunto da Secretaria de Serviços Processuais do TCE – CE. E-mail: frank.martins@tce.ce.gov.br

benefits arising from such applicability. The study approaches, initially, the issue of recognizing the external control procedures in the Brazilian legal system, performing, then, the analysis of the potential impact of constitutional principles of contradictory and the duty to correctly reason the decisions given in procedures under the jurisdiction of Court of Auditors. Moreover, the paper studies the benefit to create a single External Control Procedure statute. The research is based on Brazilian legislation, legal doctrine and applicable jurisprudence. The most significant outcome is the realization that a national guideline and the applicability of constitutional procedure model and its principles would support and give substance regarding the observance of civil rights and liberties through the development of external control procedure, that is, from the investigative proceeding to the final decision.

**Keywords:** audit courts; external control procedure; constitutional procedure model; external control procedure code.

## 1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO EXECUTORES DO CONTROLE EXTERNO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) atribuiu ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo controle externo das contas públicas da União, a ser exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU. A interpretação literal do dispositivo poderia levar ao entendimento de que os tribunais de contas apenas auxiliariam no exercício do controle externo, sem operar a atividade de forma preponderante e, ainda, com características de subordinação.

Entretanto, na vasta doutrina, não existe dúvida sobre a independência institucional dos Tribunais de Contas e dos demais órgãos integrantes da República quanto ao exercício das funções de controle externo. A independência com relação a qualquer das três funções básicas do Estado é notória:

Sobre esse ponto, insta esclarecer que a Constituição Federal de 1988, no Título IV, que versa sobre a organização dos poderes, positivou, no primeiro artigo do capítulo I, art. 44, que o Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, não incluindo o Tribunal de Contas. Mais adiante ao positivizar sobre o controle externo da Administração Pública, no artigo 71, textualizou que é exercido pelo Poder Legislativo, mas como auxílio dos Tribunais de Contas, deixando claro que a competência para o exercício da função de controle externo é dos Tribunais de Contas, não podendo, portanto, serem exercidas sem esses órgãos, do que se extrai tratar-se de indiscutível necessidade participativa. (VIANA, 2019, p. 43)

De acordo com as evidências que permeiam a atuação dos Tribunais de Contas, é possível cogitar que a criação de um capítulo específico para eles extirparia qualquer dúvida sobre a sua autonomia, permitindo uma compreensão mais coesa e una sobre sua natureza dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Atualmente, existem 33 tribunais de contas na estrutura administrativa brasileira, divididos em três esferas: 1 (União), 26 (estados e Distrito Federal), 3 (dos municípios do estado) e 2 (do município). Por não existir um código único que regule os processos de responsabilidade das cortes de contas brasileiras, cada um dos órgãos de controle possui regramento próprio, mesmo respeitando a base estabelecida na CRFB/88 e disso, naturalmente, decorrem diferenças entre normas procedimentais, prazos, espécies recursais, entendimentos, súmulas, entre outros.

A abordagem fundamental utilizada no presente artigo foi a apresentação do modelo constitucional de processo, já empregado no âmbito da processualística civil, e como sua aplicação nos processos de competência dos tribunais de contas pode ser salutar para os sujeitos processuais e para a coletividade, em razão das consequências que dele podem advir.

Ademais, também é tratada a problemática da codificação única para os processos em discussão, a qual tem a potencialidade de evitar desequilíbrios e insegurança jurídica no pertinente aos assuntos relacionados à fiscalização dos atos de gestão e das contas públicas.

## **2 TITULARES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO, CONTUDO, DESCONHECIDOS**

As instituições públicas, custeadas com os valores angariados pelo Estado na forma de tributos, devem, por características inerentes ao próprio sistema republicano, ser transparentes com os cidadãos, com o povo; verdadeiro e único detentor do poder do Estado.

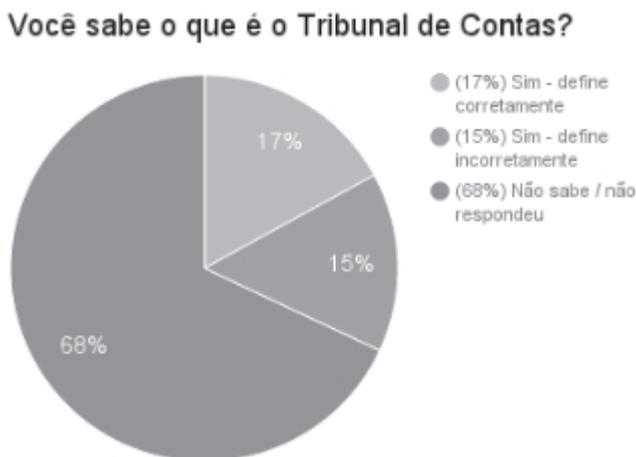
É necessária clareza sobre a função executada e quais os resultados obtidos a partir dos valores investidos pelo mantenedor de todo o mecanismo estatal. Do contrário, não só os tribunais de contas, como qualquer outra entidade pública, pode, apesar de exercer formalmente suas atribuições legais, passar pela história como órgão sem impacto efetivo na democracia brasileira e na vida da população:

Além de difundir o seu louvável passado histórico e a legitimidade constitucional e sistemática que os adorna, dentro da melhor tradição latina de verificação colegiada de contas, as Cortes de Contas deverão convencer pela divulgação diuturna do seu desempenho (legitimidade funcional).

Portanto, penso que os Tribunais de Contas não podem perder a batalha para divulgar adequadamente as suas atividades perante a opinião pública, evidenciando a forma para que, obedecendo aos textos constitucionais e legais, e respeitando integralmente o “due process of law” e o princípio do contraditório, vêm exercendo, com discrição e lisura, os poderes que lhes foram confiados. (LINS NETO, 2000, p. 216)

Recentemente, em 2016, o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) realizou uma pesquisa a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Dentro dos vários quesitos abordados, existe um que se destaca dos demais pelo resultado apresentado. Foi concluído que, como demonstra a Figura 1, apenas 17% da amostra selecionada sabia definir corretamente o que é um tribunal de contas e quais suas atribuições.

Figura 1 – Gráfico relativo ao quesito “Você sabe o que é o Tribunal de Contas?”



Fonte: ATRICON (2016).

Felizmente, o mesmo trabalho demonstrou que, entre aqueles que conheciam os tribunais de contas, 90% tinham a opinião de que a instituição era essencial no combate à corrupção e no controle dos gastos públicos.

Tendo como base os resultados da pesquisa, que demonstram que quase 80% da amostra não conhecia os tribunais de contas, pode-se, hipoteticamente, considerar o prognóstico de que tais órgãos estão falhando na comunicação com o cidadão contribuinte.

O dado é relevante, pois, apesar dos inegáveis avanços das últimas duas décadas, ainda existe muita ineficiência na Administração Pública, desnecessitando de exemplos. Em tais casos, infelizmente, pode ser que não haja o que comunicar e o órgão prefira permanecer distante dos holofotes da mídia e do cidadão.

Porém, a experiência que pode ser extraída da prática corporativa de empresas privadas mostra o contrário: apresentar as falhas, imperfeições e fracassos é parte do processo de construção do caminho da eficiência.

O pensar das instituições públicas deve seguir os mais modernos entendimentos de gerenciamento do setor privado, amoldando tais práticas ao ordenamento jurídico ao qual estão sujeitas.

Qualquer ente, sem demérito, possui forças e fraquezas e, onde estas existem, há, também, o potencial inexplorado de melhoria e de criação de estratégias e inovações para a mudança da situação. Enfrentar o escrutínio e a crítica do cidadão destinatário dos serviços públicos é um ônus, porém, ao final, ocorre para o bem do próprio órgão e de toda a República.

Portanto, a abertura institucional, o reconhecimento de problemas afetos à eficácia e à eficiência e o correto exercício da completa e ampla transparência devem ser constantemente realizados, mesmo que, conforme dito, para demonstrar problemas estruturais:

Diante da realidade posta e exposta, migrar do plano da normatividade constitucional para o plano da efetividade institucional revela-se como via necessária a ser trilhada pelas instituições republicanas para chegarem ao almejado propósito de resgate da crença institucional, exercício que demandará, por vezes, a transformação de estrutura de composição e funcionamento de instituições cujas funções constitucionalmente outorgadas não venham sendo cumpridas. (VIANA, 2019, p. 27)

Atualmente, a divulgação de conteúdo, de qualquer natureza, pode ser executada pela internet e suas ferramentas de forma usual e descomplicada. Os órgãos públicos, entre eles os tribunais de contas, devem, também, utilizar-se de tais métodos de divulgação de suas ações para a sociedade, aumentando o conhecimento e a credibilidade com que são vistas as cortes de contas:

A transição do meio offline para as plataformas digitais tem sido uma revolução na forma de comunicação dos tribunais de contas com a sociedade. É incontestável – seja por meio da utilização de aplicativos móveis – a maior facilidade e amplitude da comunicação interna e externa dos TCs gerada pelas redes sociais, tais como: WhatsApp, Twitter, Facebook, Instagram e

YouTube. Esses veículos servem, na maior parte dos casos, para difundir as diversas ações institucionais realizadas nas cortes de contas, tomando como exemplo as decisões de julgamentos em linguagem mais acessível.

Por último, é imperativo afirmar que os canais de comunicação estratégica das cortes de contas fortalecem sua imagem institucional, propiciam maior aproximação com a sociedade, valorizam a qualidade das informações geradas, estimulam o debate voltado à cidadania e ao controle social, esclarecem fatos de defesa do interesse público, disseminam ações relacionadas ao controle externo e contribuem, fundamentalmente, com a melhoria da gestão pública. (LIMA; DINIZ, 2019, p. 120)

O trabalho, nesse sentido, deve ser árduo e incessante. O grande filósofo alemão Friedrich Nietzsche, na obra *Aurora*, publicada em 1881, ao tratar sobre a fé humana, traz-nos o necessário para que a execução de uma ideia saia do plano do abstrato e se torne, de fato, uma realidade:

O mais confiante saber ou fé não pode proporcionar a energia para o ato nem a destreza para o ato, não pode substituir a execução do mecanismo sutil e múltiplo que deve ocorrer para que algo possa converter-se de ideia em ação. Sobretudo e primeiramente as obras! Ou seja, exercício, exercício, exercício! A “fé” logo aparecerá – estejam certos disso! (NIETZSCHE, *Aurora*, Capítulo I, p. 22)

Muito embora os assuntos tratados no presente tópico não sejam o seio do presente trabalho, as evidências apresentadas pela pesquisa referenciada demonstram que o tema é relevante, atual e precisa ser enfrentado e evidenciado sempre que possível.

### 3 O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

Com características próprias, que o diferenciam dos processos judiciais e, inclusive, dos administrativos, o processo de controle externo, também chamado de processo controlador ou de controle externo, vem

tendo o seu reconhecimento recente como processo autônomo, sendo, portanto, salutar que a nomenclatura e os procedimentos sejam positivados e devidamente reconhecidos no ordenamento jurídico nacional.

Como é sabido, nos processos judiciais as partes e seus respectivos advogados buscam a jurisdição para ver satisfeito direito relativo a algum bem da vida sobre o qual existe uma controvérsia. Tal fato caracteriza uma disputa, ou lide, em que o Estado, por meio do juízo competente, emitirá, ao final, o provimento judicial, pondo fim ao conflito e decidindo sobre os pedidos do autor e sobre as manifestações do réu.

No chamado processo de controle externo não há lide, não existem interesses opostos em jogo. A sua finalidade principal, o seu provimento, é a análise dos atos de gestão praticados pelos responsáveis pelo gerenciamento e pela aplicação dos recursos públicos, ou seja, o julgamento pela sua regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade, com a possibilidade de serem exaradas determinações de cunho imperativo.

Os atores do processo de controle externo podem ser denominados responsáveis e interessados, sendo os últimos aqueles que integram a relação processual por terem demonstrado interesse no processo. Em razão da inexistência de lide, todos os que participam do processo, ou seja, os sujeitos processuais, a princípio, almejam receber um posicionamento sobre como se deu a gestão dos recursos a eles confiados pela sociedade, ou seja, há o interesse comum no provimento final.

Uma outra particularidade dos processos de controle externo é a sua não confusão com o processo administrativo. A lógica da distinção reside no fato de que o processo administrativo é um meio de colocar em execução determinada lei ou norma infralegal; portanto, em resumo, é como a Administração Pública materializa o poder do Estado. Como exemplos podem ser citados: abertura de licitações, realização de concursos públicos para o provimento de cargos, concessão de aposentadorias, pensões e reformas, assinatura e renovação de contratos etc.

Processo de controle externo é o controlador, aquele que apura e julga os atos produzidos dentro dos processos administrativos, verificando sua adequação à lei e demandando eventual correção, aplicando penalidades, reconhecendo danos causados ao erário do Estado ou certificando, no aspecto formal, a legalidade na aplicação e no gerenciamento dos valores confiados ao administrador público.

### **3.1 RECONHECIMENTO FORMAL DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO**

Ainda não existe legislação pátria, única e centralizada, que trate do processo de controle externo. Uma das tentativas de enfrentar a questão, com a intenção de estabelecer formalmente a existência do processo de controle externo, padronizar as regras processuais de todos os tribunais de contas e criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, foi apresentada perante o Senado Federal sob a forma da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22/2017. O texto até o presente momento ainda se encontra em tramitação e traz como justificação o seguinte:

A presente proposta oferece, igualmente, outro contributo no sentido da padronização da atuação dos Tribunais de Contas, ao incluir, entre as matérias de competência legislativa privativa da União, a edição de um diploma processual de controle externo de caráter nacional, uma espécie de “CPC de Contas”, de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União. Deste ponto de vista, a proposta viabiliza a futura concretização de antigo anseio dos atores do controle externo brasileiro, iniciativa alinhada com o sentido amplo da uniformização pretendida pela proposta. Com essas modificações, pois, pretende-se reafirmar a autonomia dos Tribunais de Contas, ao intensificar o sistema constitucional de freios e contrapesos (check and balances), fundamentado nos controles recíprocos entre os poderes e no controle social, prestigiado, no Conselho, pela participação de cidadãos indicados pelo Parlamento e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). (BRASIL, 2017)

Mais recentemente, em 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) sofreu alterações que passaram a incluir, expressamente a figura do processo “controlador”, que, no âmbito do texto, refere-se aos processos de controle externo. A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, ao realizar as inserções, citou o processo em cinco artigos específicos: 20, 21, 23, 24 e 27.

O reconhecimento de um processo autônomo de controle externo, além de atender aos os objetivos já expostos, possui, ainda, o potencial de fortificar nossa República:

Não há como esperar êxito do federalismo cooperativo num ambiente que não confira um padrão mínimo de funcionamento ao controle das finanças públicas, em que não haja a centralização das diretrizes desse controle, o que abre margem para que as instituições dos estados federados, tanto na execução das normas de finanças públicas quanto no controle da execução delas, ajam de forma discrepante, gerando desequilíbrio interno e externo, que onera a União e, conseqüentemente, os estados que não deram causa ao desequilíbrio das contas públicas. (VIANA, 2019, p. 103)

Entes federados que atuam sob as mesmas regras, inevitavelmente seguem a mesma direção e alcançam, para o benefício de todos, os fins a que se propõem, o que se denomina, como se pode verificar, federalismo cooperativo.

Poder-se-ia questionar se a edição de tal norma adentraria a autonomia dos estados-membros de editarem as leis que regulamentam os respectivos tribunais de contas estaduais. Ocorre que, de uma análise mais aprofundada dos arts. 24, inciso I e 163, inciso V da CRFB/88 é possível extrair o entendimento de que a União detém a competência para a criação de normas gerais sobre direito financeiro e sobre a fiscalização da Administração Pública em geral.

Desse modo, quanto à competência para a elaboração de um código de processo de controle externo ou lei geral de processos de controle externo, tem -se que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: [...]

V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.. (BRASIL, 1998).

## 4 O MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO

Não é nova a teoria constitucionalista do processo, já tendo sido objeto de reflexões e ensinamentos por diversos processualistas de renome.

O modelo constitucional foi apresentado, pela primeira vez, por Eduardo Juan Couture Etcheverry, que, de forma inaugural, tendo forte influência no direito norte-americano e inglês, defendeu ideias que estavam muito além do que se estudava à época: tutela constitucional do processo, direito inviolável das partes de serem ouvidas, além da independência do julgador com autoridade e responsabilização pelos atos emanados no exercício de suas funções.

O pioneirismo do professor é um orgulho para a América Latina. O primeiro registro que se tem sobre o tema foi na década de 1930, quando ministrou um curso de Direito Constitucional Processual em uma universidade nos Estados Unidos, tratando das garantias constitucionais do processo civil:

A liberdade, a natureza jurídica da ação, a interpretação jurídica, a hermenêutica e outros temas afetos à Teoria do Direito, à Filosofia do Direito e, sobretudo, ao Direito Constitucional eram recorrentes dentro da extensa obra de Couture.

Sua mais famosa obra foi intitulada *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, cuja primeira edição é de 1942, tendo recebido, no ano de 1946, uma edição brasileira com tradução para a língua portuguesa. Nesta última publicação, foram realizados pequenos acréscimos, o principal deles, a identificação do direito de ação como um direito constitucional de petição (*una forma típica del derecho constitucional de petición*), repetindo as lições que antes havia proferido em solo americano.

O fato é que o talento de Couture foi reconhecido ainda em vida, tendo ministrado conferências em todo mundo, desde a América Latina, passando pelos Estados Unidos e diversos países da Europa. Além disso manteve contato próximo com grandes nomes do Direito Processual de sua época, tais como Calamandrei, Goldschmidt, Carnelutti, Alcalá-Zamora y Castillo somente para citar alguns poucos nomes europeus que o reverenciavam. (MADEIRA, 2015, p. 191-192, grifo do autor)

O jurista uruguaio foi devidamente reconhecido no meio processualista mundial. Suas ideias foram, posteriormente, seguidas e aprimoradas por diversos estudiosos, sendo o mais icônico deles o jurista mexicano Hector Fix-Zamudio, responsável por diversas obras sobre o tema.

Não há dúvida da extraordinária influência de Couture e dos que seguiram sua teoria no desenvolvimento do atual Código de Processo Civil (CPC/15). Pela análise de diversos de seus dispositivos, percebe-se, claramente, o alinhamento com o modelo constitucional. Logo no primeiro dispositivo da lei, é possível verificar, claramente, do que aqui se trata: “Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.” (BRASIL, 2015).

Apesar de terem sido iniciadas ainda na época da Segunda Guerra Mundial, as teorizações e os estudos sobre o modelo de processo constitucional demoraram a se consolidar para que fossem considerados como paradigma em todos os braços do direito processual.

A teoria constitucionalista traz, em seu âmago, alguns princípios ou colunas balizadoras que servem como sustentação para que sejam efetivadas as garantias constitucionais asseguradas pelo texto da CRFB/88. Para o presente trabalho, foram consideradas duas características que são entendidas, no contexto da argumentação a que se propõe, como mais relevantes para o que se pretende apresentar: contraditório e fundamentação das decisões.

## 4.1 CARACTERÍSTICAS DO MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO

Quais seriam, então, as características desse modelo, tão atual e alinhado com os princípios constitucionais?

É com esse propósito que se utiliza o **processualismo constitucional democrático** como uma concepção teórica que busca a democratização processual civil mediante a problematização das concepções de liberalismo, socialização e pseudossocialização processual (neoliberalismo processual), para a percepção do necessário resgate do papel constitucional do processo como mecanismo de formação das decisões, ao partir do indispensável aspecto participativo e policêntrico das estruturas formadoras das decisões. (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2021, p. 352, grifo do autor)

O entendimento do modelo constitucional depende da compreensão de que ele se baliza na junção do Direito Processual com o Direito Constitucional. De forma alguma, é uma nova ciência do Direito e não há essa defesa no campo doutrinário. Em verdade, o modelo é uma construção teórica por meio da qual podem ser relacionados ao processo (civil, administrativo ou de controle externo) objetos afetos ao Direito Constitucional, tais como, cidadania, democracia, direitos fundamentais, legitimidade das decisões etc.:

pela principiologia constitucional do devido processo que compreende os princípios da reserva legal, da ampla defesa, isonomia e contraditório, converte-se em direito garantia imposterável e representativo de conquistas teóricas da humanidade no empreendimento secular contra a tirania, como referente constitucional lógico-jurídico, de interferência expansiva e fecunda, na regência, axial das estruturas procedimentais nos segmentos da administração legislação e jurisdição. (LEAL, 2018, p. 141)

Atualmente, é árduo pensar no desenvolvimento de um processo sem o necessário cotejamento com as conquistas advindas do constitucio-

nalismo. Nas bases da doutrina constitucionalista e, igualmente, no alicerce do Estado Democrático de Direito, está a Constituição e o poder popular. A CFRB/88 é bastante clara ao afirmar que o único poder existente na República é o que emana do povo.

Na democracia brasileira, em razão de existir um único detentor do poder, é ele quem constrói, interpreta e recebe os efeitos do ordenamento jurídico. Por conta de tal fato, o que cotidianamente denominamos poderes são, então, funções do Estado, delegadas pelo povo a órgãos específicos para que as exerçam, sendo elas a função legislativa, executiva e judiciária.

Por esse prisma é que, com relação às normas jurídicas, o povo deve ser capaz de “recriar, afirmar, negar, debater, discutir, transformar, substituir, destruir ou reafirmar o direito, como seu feitor e intérprete originário e intercorrente.” Não basta, pois, elegerem-se (ainda que com o sufrágio universal) parlamentares, permitindo que esses, sozinhos, ditem a vontade popular. É preciso, no paradigma democrático, conferir ao destinatário a oportunidade de discutir os fundamentos da norma jurídica para, até mesmo, se for o caso, rejeitá-la. O entendimento do que venha a ser justo, injusto, certo ou errado deve ser comparilhado, e não imposto. (MADEIRA, 2010, p. 139)

O aprofundamento sobre as características do modelo constitucional de processo será realizado em conjunto com o seu estudo aplicado aos processos de controle externo, para que que fique mais evidenciada a sua aplicação no âmbito dos tribunais de contas.

## **4.2 O MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO APLICADO AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO**

Um sistema processual de controle externo, alinhado à moderna processualística e ao modelo constitucional de processo, requer a observância, entre outras, de duas características básicas, já citadas anteriormente: contraditório e fundamentação ou motivação das decisões.

Para tratar do tema, serão apresentadas situações presentes nos processos judiciais, notadamente regulados pelo CPC/15, com a realização do confronto de suas características com as peculiaridades dos processos de controle externo.

Como mencionado, apesar de seguirem o modelo do TCU, os diversos tribunais de contas ainda não têm um só paradigma processual a ser seguido nos processos de controle externo. As diversas fases do processo são positivadas de forma peculiar em cada um deles, o que pode ocasionar, hipoteticamente, a não observância dos procedimentos que se espera de um processo que corre em um Estado Democrático de Direito. Assim, podem ocorrer desalinhamentos com as garantias elencadas na CRFB/88, mesmo tendo sido promulgada há mais de 30 anos.

Não será realizado o exame de leis orgânicas ou normas de um ou mais tribunais, pois o objetivo do presente trabalho é apresentar uma reflexão geral sobre como cotejar Constituição e controle externo.

#### **4.2.1 O CONTRADITÓRIO**

O primeiro ponto a ser tratado é o exercício do contraditório, previsto no art. 5º, inciso LV da CRFB/88, que aduz, expressamente, que é direito de todos, em qualquer espécie de processo, o direito ao contraditório e à ampla defesa; garantias que permitem aos atores processuais disporem do tempo e das ferramentas necessárias e adequadas para o seu exercício:

Daí o direito ao contraditório ter seus fundamentos na liberdade jurídica tecnicamente exaurida de contradizer, que, limitada pelo tempo finito (prazo) da lei, converte-se em ônus processual se não exercida. Conclui-se que o processo, ausente o contraditório, perderia sua base democrático-jurídico-proposicional e se tornaria um meio procedimental inquisitório em que o arbítrio do julgador seria a medida colonizadora da liberdade das partes. (LEAL, 2018, p. 155)

Ocorre que, por muitas vezes, confundem-se esses direitos com a simples disponibilização de prazo para apresentação de defesa. O exercício do efetivo contraditório deve garantir que todos os sujeitos do processo participem, sempre usando da boa-fé, da formação do provimento final.

Essa participação, ou verdadeira cooperação, revela-se, principalmente, no acesso às informações necessárias para suas manifestações; na exposição de suas razões escritas e documentais sobre as questões trazidas aos autos; e na real consideração de suas contribuições na instrução técnica, na formação de um provimento final ou de uma decisão interlocutória.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já enfrentou a situação, aqui exposta a título de exemplo, em que foi reconhecida a devida importância do tema para um contraditório efetivo:

O novel diploma quis, assim, permitir que as partes, para além da ciência do processo, tenham possibilidade de participar efetivamente dele, com real influência no resultado da causa.

Em busca de um contraditório efetivo, o normativo previu a paridade de tratamento, o direito a ser ouvido, bem como o direito de se manifestar amplamente sobre o substrato fático que respalda a causa de pedir e o pedido, além das questões de ordem pública, cognoscíveis de ofício, não podendo o magistrado decidir sobre circunstâncias advindas de suas próprias investigações, sem que antes venha a dar conhecimento às partes. (BRASIL, 2018)

O Enunciado 373 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, ao tratar da cooperação processual, uma das bases do modelo constitucional do processo, deixa bem claro que, entre outros sujeitos do processo, aquele que tem o direito ao contraditório deve, sem má-fé, exercê-lo: “As partes devem cooperar entre si; devem atuar com ética e lealdade, agindo de modo a evitar a ocorrência de vícios que extingam o processo sem resolução do mérito e cumprindo com deveres mútuos de esclarecimento e transparência.”

O enunciado vai na linha do definido no art. 6º do CPC/15: “Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha,

em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.” (BRASIL, 2015).

No sentido do enunciado e do artigo apresentado, os operadores do direito devem estar atentos para não confundir contraditório com abuso de direito, desrespeitando o dever de lealdade processual que precisa ser observado no exercício da prerrogativa. O STJ tratou do tema, conhecido na doutrina como “assédio processual”:

“Embora não seja da tradição do direito processual civil brasileiro, é admissível o reconhecimento da existência do ato ilícito de abuso processual, tais como o abuso do direito fundamental de ação ou de defesa, não apenas em hipóteses previamente tipificadas na legislação, mas também quando configurada a má utilização dos direitos fundamentais processuais”, decidiu a ministra, conforme consta na ementa do acórdão. (BRASIL, 2019)

A situação se materializa quando a parte, ou seu advogado, utilizam instrumentos processuais legais com o único intuito de causar o retardamento do provimento final. Um tribunal de contas não possui apenas uma dezena de processos sob sua competência. A cifra vai para a casa dos milhares, em muitos casos sem a capacidade operacional para dar vazão a todas as demandas.

Entende-se, em linhas gerais, que assédio desta natureza consiste no exercício abusivo de faculdades processuais, da própria garantia da ampla defesa e do contraditório, pois, a atuação da parte não tem a finalidade de fazer prevalecer um direito que se acredita existente, apesar da dificuldade em demonstrá-lo em juízo, nem se cuida de construção de teses sobre assuntos em relação aos quais reina discórdia nos tribunais, a exemplo de uma matéria de direito, de interpretação jurídica, complexa e de alta indagação. Nada disso. O verdadeiro propósito do litigante é dissimulado, pois, sob a aparência de exercício regular das faculdades processuais, deseja um resultado ilícito ou reprovável moral e eticamente, procrastinando a tramitação dos feitos e causando prejuízos à parte que tem razão, a quem se destina a tutela jurisdicional, além de colaborar para a moro-

cidade processual, aumentando a carga de trabalho dos órgãos judiciários e consumindo recursos públicos para a prática de atos processuais que, sabidamente, jamais produzirão os efeitos (supostamente lícitos) desejados pelo litigante assediador. (PAROSKI, 2008, p. 38)

Atitudes dessa natureza podem se manifestar, por exemplo, na apresentação de petições sem base legal para o deferimento, a indicação de endereços físicos e eletrônicos incorretos para atrasar a entrega de comunicações processuais, a interposição sequencial de peças com pedido já denegado ou até mesmo o pedido reiterado de prorrogações de prazo fora dos limites permitidos pela norma aplicável.

Cumpra registrar que, no caso das prorrogações de prazo, oportunidade em que pode se manifestar a intenção de protelar o andamento processual, os tribunais precisam analisar o tema com bastante cautela com relação à sua aceitação e ao seu deferimento. Os prazos processuais são estabelecidos para a razoável duração do processo, devendo ter sua prorrogação estritamente vinculada a um fato que justifique, inequivocamente, sua concessão, sempre dentro dos limites da norma.

Um processo de controle externo que se alonga mais do que o necessário, ou seja, além dos prazos normais para a prática dos atos processuais, não beneficia nem ao interessado nem ao povo, titular do poder do Estado, que necessita aguardar anos para receber o que lhe é devido: o resultado da análise da aplicação do orçamento do Estado e qual o retorno do dinheiro que por ele foi investido e confiado aos administradores públicos.

Nessa toada, entra em foco o princípio da preclusão, que tem como uma de suas finalidades garantir a razoável duração do processo quando define que as situações processuais se solidificam no tempo, seja por ação ou omissão dos sujeitos processuais, que deveriam praticar algum ato processual específico. O princípio ganhou maior visibilidade no meio processual de controle externo nos últimos anos, quando foi regulamentado, em diversas cortes de contas, o instituto da prescrição dos processos aqui discutidos.

Existem e precisam ser respeitados pelos atores processuais os prazos regulados para o exercício de prerrogativas, entre elas o contraditório, ou seja, o espaço para a prática de atos é delimitado no tempo justamente para evitar que o andamento processual perdure mais do que o necessário:

Dessa forma, vislumbra-se que a preclusão é o instituto jurídico processual que visa estruturar o procedimento de forma adequadamente célere, sem descuidar do modelo constitucional processual assegurado, formado, por situações jurídico-processuais – ato-fato jurídico – processuais – que se consolidam pelo esgotamento – trancamento – estabilização do tempo legal, decorrente da ação ou omissão em sua realização, produzindo efeitos processuais (preclusivos), conforme a lei que governa sua constituição. (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2021, p. 600)

O desrespeito aos prazos processuais, prorrogações de prazo sem fundamento, juntadas tardias de documentação e peças protelatórias precisam ser evitados no trâmite do processo.

Ainda nesse sentido, cabe abrir um parêntese para tecer um breve comentário sobre um dos motivos solicitados habitualmente pelos responsáveis ou seus advogados para o acatamento de peças após a ocorrência da preclusão. Trata-se da busca pela verdade real ou material, expressão mais do que presente nos processos judiciais, especialmente no Direito Penal. A referida motivação deve sempre ser analisada com cautela, sob pena de pesar nos ombros dos tribunais de contas processos que se prolongam demasiadamente e que dificultam ou até impedem o efetivo exercício das suas competências.

A aceitação de peças sob tal argumento, após o esgotamento do prazo concedido ou após o exercício do contraditório, pode até ser considerada, desde que cum grano salis e observância a um regramento específico, estrito e rigoroso, como já ocorre em alguns tribunais de contas estaduais. Neles, a aceitação de documentos adicionais depende de oitiva prévia da unidade instrutória, que se manifestará sob a existência, ou não, de per-

tinência para a sua aceitação, haja vista que o pedido de juntada ocorre, muitas vezes, após o término da instrução.

O contraditório deve ser exercido sem restrições, mas também sem abusos, respeitando o espaço temporal disponibilizado, para que se chegue, em tempo razoável, ao provimento final do processo de controle externo.

#### **4.2.2 A FUNDAMENTAÇÃO OU DEVER DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES**

Os provimentos e as decisões interlocutórias proferidas nos processos de controle externo influenciam diretamente a Administração Pública, os sujeitos do processo, os atuais gestores e o cidadão contribuinte.

Os tribunais de contas, durante toda a marcha processual, que desencadeia na decisão de mérito, devem estar atentos aos possíveis resultados que dela possam advir. Uma instrução técnica que valere as evidências, individualize responsabilidades e apresente corretamente as propostas de encaminhamento deve ser sempre escolhida em detrimento de instruções realizadas de modo diverso, pois, apesar de também respeitarem a legalidade, podem ocasionar um efeito prático negativo, não pretendido inicialmente.

Trata-se do conceito de consequencialismo, ligado, intrinsecamente, à motivação das decisões, como se exporá adiante:

O consequencialismo é uma designação geral para um feixe de concepções filosóficas distintas, que têm em comum a valoração de uma ação a partir dos seus resultados, não da qualidade intrínseca do agir. As concepções consequencialistas se opõem à vertente filosófica deontológica, que defende, pelo contrário, que o valor ou desvalor das ações é inerente e independente das suas consequências. O fundamento básico do consequencialismo reside na noção de que, como o passado é inalterável, só se pode considerar bom aquilo que faz o mundo melhor no futuro. A origem do consequencialismo remonta ao utilitarismo de Bentham e Mill. Bentham formulou o conhecido princípio da maior utilidade, segundo o qual “é a maior felicidade do maior número [de

peçoas] que é a medida entre o certo e o errado”. Desse modo, no que tange à escolha de normas, serão valiosas aquelas que produzirem os melhores resultados. (VITORELLI, 2019, p. 10)

As mudanças operadas na LINDB, em 2018, especialmente no art. 20 e seu parágrafo único, obrigam o julgador a analisar as consequências de suas decisões e eventuais alternativas existentes:

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, 2018)

Especialmente no caso das propostas de encaminhamento da unidade instrutória e nas determinações expedidas *a posteriori* (no julgamento de prestações de contas) ou em tempo real (auditorias, inspeções ou fiscalizações), devem ser sopesadas as consequências práticas e, se couber, com base no princípio da cooperação, discutidas previamente com os gestores que serão alvo daquelas, pois são conhecedores da realidade social e factual da entidade jurisdicionada.

Pelas especificidades de cada ente da Administração Pública, não é razoável atribuir ao corpo técnico ou ao juiz de contas o peso de prever todas as consequências que poderão advir de suas propostas ou deliberações. Portanto, não existe, na relação processual, a figura de Hércules, aquele que, na mitologia grega, tudo pode pela sua própria força.

É mais adequado aos que participam da instrução processual e do julgamento que se equiparem a Hermes, personagem da mitologia grega que tinha como função primordial a interpretação. Em nosso mundo real, a interpretação dar-se-ia pela obtenção do maior número de elementos possíveis, pela participação e contribuição de todos os envolvidos no pro-

cesso, formando uma fundamentação firme para, ao final, chegar-se a um provimento de onde se extraia o maior benefício.

O art. 20 da LINDB, além de impor sobre o administrador o dever descrito nos itens anteriores, também determina que as esferas “controladora e judicial” levem em conta as consequências práticas da decisão, quando decidem com base em valores abstratos. Esse é um chamado para que juízes, membros do Ministério Público e órgãos de controle (tribunais de contas e controles internos dos Poderes) pautem suas próprias decisões e sua avaliação dos atos praticados pelo gestor público não apenas pela legalidade estrita, mas também pelas consequências práticas da decisão. Como expressou, com invejável precisão, Marçal Justen Filho, não se pode adotar uma concepção mecanicista da aplicação do direito, como se todas as circunstâncias da realidade estivessem previamente contidas nas normas legais. As consequências da prática de qualquer ato jurídico ou da adoção de qualquer decisão judicial devem pautar a adoção do próprio ato, eis que são as decisões que produzem, em alguma medida, os direitos (como dizem os americanos, *remedies precede rights*). (VITORELLI, 2019, p. 23)

É preciso, finalmente, fazer uma consideração sobre o papel preventivo dos órgãos de controle e do Ministério Público na adequada aplicação da LINDB, pelos gestores públicos brasileiros. Como se viu, a norma impõe uma profunda mudança de cultura para a gestão pública brasileira e, mais do que punir aqueles administradores que não se atentarem para a mudança, o importante é esclarecer-lhes e alertar-lhes, a fim de que se obtenha a produção de atos mais qualificados, a adequada consideração das consequências e, ao final, a construção de uma gestão pública mais qualificada, que produza resultados sociais mais proveitosos ao cidadão. (VITORELLI, 2019, p. 25)

É preciso destacar, ainda no que pertence à fundamentação das decisões, fora da concepção do consequencialismo, mas considerando o princípio da cooperação, sobre a existência de decisões balizadas em fundamentos genéricos.

Na conjectura das modernas normas processuais aplicadas ao Estado brasileiro, lamentavelmente ainda é possível encontrar decisões que aduzem como fundamento expressões generalistas e vazias de motivação, tais como: “os elementos trazidos aos autos pelo defendente não foram suficientes para sanar as falhas apontadas” ou o “recorrente não apresentou qualquer documento ou fato capaz de alterar o juízo anterior sobre as contas”.

A ocorrência também é comum nas instruções realizadas pelo órgão técnico e nos pareceres produzidos pelo Ministério Público de Contas – MPC.

Expressões vazias de significado jurídico, como as exemplificadas, precisam ser desenraizadas da prática diária dos tribunais de contas. Todos os argumentos apresentados pela parte, desde que possuam conexão com as irregularidades ou impropriedades anotadas no processo, devem ser examinados para refutação ou aceite, individualmente.

A utilização das “fundamentações” exemplificadas se assemelha ao mecanismo da “rede de arrasto”, por meio do qual se analisa e decide sobre todos os pontos aduzidos pelo interessado de uma só vez, sem as explanações devidas.

Um dos dispositivos legais que evidencia tal ideia de maneira clara é o art. 489 do CPC/15, que tem aplicação obrigatória aos processos de controle externo:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença: [...]

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. (BRASIL, 2015)

Situação análoga ocorre com o que a doutrina convencionou chamar de documentos *prêt-à-porter* (prontos para usar), nos quais são utilizados, com pequenas alterações, modelos de relatórios técnicos, pareceres e acórdãos pré-fabricados para cada situação, sendo também designados documentos “CTRL+C, CTRL+V”.

As teorias aqui apresentadas não são imunes a críticas. À época em que o CPC/15 foi encaminhado para sanção presidencial, entidades representativas de magistrados solicitaram o veto ao art. 489, entre elas a Associação dos Magistrados do Brasil – AMB e a Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE. O pedido, feito de forma oficiosa, teve como argumento, entre outras razões, a existência de impactos severos, de forma negativa, na gestão do acervo de processos, na independência pessoal e funcional dos juizes e na própria produção de decisões judiciais em todas as esferas do país, com repercussão deletéria na razoável duração dos feitos (VASCONCELLOS; ROVER, 2015).

Sem desmerecimento a essa opinião apresentada acerca dos efeitos do art. 489 do CPC/15, tem-se que, caso sejam respeitados, durante toda a marcha processual, a boa-fé, a lealdade processual, a cooperação na busca pelo provimento rápido e justo não seriam a fundamentação e a motivação correta das decisões que ocasionariam retardamento processual.

Ainda sobre a fundamentação das decisões e no sentido da participação de todos os atores processuais para a formação do provimento final, como requer o modelo constitucional, é salutar registrar que é necessário,

também, o abandono da visão do juiz que atua de modo “solitário” ou solipsista na construção dos julgados:

Após as constituições democráticas, aboliram-se os sistemas inquisitório e de livre convencimento, porque historicamente assentados em bases autocráticas e carismáticas de juízos de arbítrio, discricionariedade, conveniência e equidade, sem qualquer suporte no princípio da anterioridade e exterioridade normativas.

A reserva legal, como referente lógico-jurídico da legitimidade jurisdicional, erigiu-se em princípio constitucional de racionalidade na prolatação das decisões judiciais, o que torna imprescindível a fundamentação do ato jurisdicional em leis que lhe sejam precedentes.

No mundo de hoje, em que as conquistas teóricas da liberdade, dignidade e igualdade de direitos se firmaram, as decisões *secundum conscientiam* não tem substrato legal, porque adotam juízos de convicção íntima, sem que esta convicção esteja balizada em critérios legais. Atualmente, os princípios jurídicos se mostram fecundos em todas as legislações dos povos estudiosos, não sendo mais acolhível apoiar-se em juízos de sensibilidade, clarividência e magnanimidade como fundamento dos provimentos jurisdicionais. (LEAL, 2018, p. 185)

Como consequência, percebe-se o abandono da Teoria do Livre Convencimento, que reinou hegemônica por diversos anos na legislação e na prática processual nacional. O espaço para a discricionariedade e forte conteúdo subjetivo, que formavam o que também era chamado de íntima convicção do julgador, não tem base que o sustente em um processo permeado com a participação ativa de todos os sujeitos processuais. Tais fundamentos não significam que o juiz tenha de concordar com o que dizem os sujeitos do processo, mas, sim, que deve ouvir e considerar o que eles têm a apresentar:

Diante de uma sociedade pluralista, não se nega que o texto constitucional pode abrigar várias interpretações. Em vista disso, a própria Constituição cuidou de delinear um *medium*

lingüístico para que se realize a interpretação constitucional, instituindo, assim, procedimentos que demarcam o discurso jurídico, possibilitando o intercâmbio entre o mundo jurídico e as instâncias políticas e econômicas. Nesse sentido é que, dentre todas as expressões constitucionais, uma toma singular importância e destaque – o Processo – que, não raro, é citado e protegido ao longo de todo texto constitucional. Como prova de tal importância político-constitucional, tem-se que o Processo é abraçado, até mesmo, pelo rol dos direitos e garantias fundamentais. (MADEIRA, 2010, p. 150)

Portanto, a noção de que o julgador possui características peculiares que o permitam vislumbrar, solitariamente, o que é justo e correto, sendo imune à crítica, não possui mais guarida no meio jurídico, inclusive nos tribunais de contas. O entendimento, conforme já salientado, também se aplica aos documentos que fundamentam as instruções processuais, como relatórios técnicos e pareceres ministeriais, haja vista que também devem se ater a todos os aspectos aqui informados:

Nesse sentido, diferentemente do que ocorre no solipsismo judicial, o discurso processual não mais aceita que os fundamentos das decisões se blindem da crítica, sob pena de não poder ser adjetivado como democrático. Isso ocorre porque não é possível exercer o contraditório – princípio basilar da democracia – sob um argumento que supostamente reside na consciência, na moral e na compreensão metajurídica dos interlocutores. Sem contraditório, como se disse, não há processo, mas mero rito, mera forma sem conteúdo. Sair do Direito para argumentar é, na verdade, excluir a fiscalização recíproca do discurso processual, retirando deste sua legitimidade democrática, afinal, é impossível fiscalizar validamente um argumento extraído do juízo subjetivo. (MADEIRA, 2020, p. 196)

O trâmite do processo de controle externo que tenha o objetivo de alcançar o melhor resultado possível para os sujeitos do processo e para a coletividade perpassa, necessariamente, pela adoção do modelo constitucional. O resultado refletirá, da maneira mais adequada possível e com

o respeito aos direitos e garantias fundamentais, o resultado esperado dos tribunais de contas na análise dos atos de gestão praticados pelos responsáveis pela condução da coisa pública.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os recursos públicos devem ser geridos de maneira íntegra, com obediência aos princípios constitucionais que definem uma boa administração pública. A análise dos atos de gestão praticados pelos responsáveis no gerenciamento destes deve, da mesma forma, sujeitar-se aos contornos constitucionais que embasam o devido processo legal.

Os órgãos que compõem a Administração Pública, possuindo funções a eles delegadas, devem ter características de verdadeira filiação ao texto constitucional, já que concebidos diretamente das palavras da Lei Maior, tendo como destino inescapável colocar em prática as virtudes sob as quais foram criados, com as bênçãos do povo, titular do poder do Estado.

Portanto, o chamado modelo constitucional de processo viabiliza o respeito aos direitos e às garantias fundamentais dos sujeitos que dele participam, na medida em que é impositivo na observação de institutos como o contraditório e a ampla defesa, fundamentação e motivação dos atos processuais e na isonomia entre os atores do processo. No atual ordenamento jurídico brasileiro, é obrigatória a sua observância durante a realização de todos os procedimentos que levam ao provimento final do processo de controle externo.

Pela análise e reflexões realizadas no presente trabalho, fica evidente que o tratamento do processo sob um olhar constitucional extrapola os seus limites e evita uma potencialidade de efeitos negativos que poderiam alcançar a esfera privada do responsável e da coletividade sob a forma de consequências negativas.

O chamado consequencialismo, fundamentado na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, requer o sopesar das consequências práticas da instrução técnica e das decisões de forma a traçar um panorama comparativo entre o custo e o benefício dos atos processuais citados.

Portanto, apesar de ter suas bases no processo civil, conforme exposto, a modelagem constitucional, pelos benefícios e pela adequação ao modelo democrático, pode e deve ser aplicada aos processos de controle externo.

Com as considerações realizadas no corpo do texto, tem-se que uma matriz de excelência para a atuação das cortes de contas passa, sem dúvida razoável, pela equalização dos procedimentos adotados, mormente por terem consequências práticas de diversas dimensões, como sobredito. A criação de um código nacional de controle externo traria os benefícios do padrão mínimo de funcionamento no controle das finanças públicas e no *modus operandi* da sua execução. Assim, seriam evitados desequilíbrios e insegurança jurídica dos responsáveis, a depender de qual estado-membro da república fossem executadas as funções de gestor público.

A missão é laboriosa, mas não pode ser encarada como algo impossível, uma utopia, pois tem chances concretas e fundamentadas de ser realizada, sobretudo por existirem propostas que já estão sendo debatidas com os titulares das funções legislativas da União e pelo discurso harmônico da doutrina especializada.

O ideal buscado, reforçando, não é utópico. Trata-se da existência de uma efetiva rede de controle nacional que compartilhe informações, sistemas e utilize os mesmos procedimentos e métodos, baseados em um único código de normas relacionadas ao controle externo e adequadas ao modelo constitucional de processo.

## REFERÊNCIAS

ATRICON. **Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI**. 3 ago. 2016. Disponível em: <https://atrimon.org.br/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-acorrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BAHIA, A.; NUNES, D.; PEDRON, F. **Teoria geral do processo**. Salvador: Jus Podivm, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del4657compilado.htm). Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017**. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.755.266-SC**. Recurso Especial. Acórdão do tribunal de origem que adotou fundamento diverso do adotado pela sentença, com base em nova situação de fato. Violação ao princípio da não surpresa. Art. 10 do CPC/2015. Ocorrência. Anulação para oitiva da parte. Desnecessidade. Ausência de prejuízo. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 18 de outubro de 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201801835104&dt\\_publicacao=20/11/2018](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201801835104&dt_publicacao=20/11/2018). Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.817.845-MS**. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201601478267](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201601478267). Acesso em: 29 dez. 2021.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis (2019)**. Disponível em: <https://diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2020/05/enunciados-forum-permanente-processualistas-civis-fppc-2020-atualizado.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

LEAL, R. P. **Teoria Geral do Processo**: primeiros estudos. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018. v. 1.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. O tribunal de contas no século XXI: desafios e perspectivas. In: LIMA, E. C. P. (coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LINS NETO, J. Tribunal de contas: um desconhecido na República. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 219, p. 205-218, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47502>. Acesso em: 3 nov. 2021.

MADEIRA, D. C. Teoria do processo e discurso normativo: digressões democráticas. In: DIDIER JR., F. (org.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 2.

MADEIRA, D. C. A influência do processo constitucional sobre o Novo CPC. In: FREIRE, A.; DIDIER JR., F.; MACÊDO, L. B. de; PEIXOTO, R. M. (org.). **Coleção Novo CPC**: doutrina selecionada. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1, Parte Geral.

MADEIRA, D. C. **Revista Jurídica da Presidência**, [s. l.], v. 22, n. 126, p. 191-210, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1916>. Acesso em: 23 mar. 2022.

NIETZSCHE, F. **Aurora**. Tradução Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAROSKI, M. V. **Reflexões sobre a morosidade e o assédio processual na Justiça do Trabalho**. Rio de Janeiro: LTR, 2008.

VASCONCELLOS, M.; ROVER, T. Juízes pedem veto a artigo que traz regras para fundamentação de decisões. **Consultor Jurídico**, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-04/juizes-pedem-veto-artigo-cpc-exige-fundamentacao>. Acesso em: 29 dez. 2021.

VIANA, I. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VITORELLI, E. **A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo.** 2019. Disponível em: <https://edilsonvitorelli.academia.edu/research#drafts>. Acesso em: 10 nov. 2021

## **Gastos com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: aplicabilidade da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, no governo do estado do Ceará**

Personnel expenses and the Fiscal Responsibility Law: applicability of Complementary Law n. 173, of May 27th, 2020, in the government of the state of Ceará

**Bárbara Maria Bezerra Rocha<sup>1</sup>**

**Nirleide Saraiva Coelho<sup>2</sup>**

**Denise Maria Moreira Chagas Corrêa<sup>3</sup>**

**Luziberto Barrozo Carneiro<sup>4</sup>**

### **RESUMO**

Este estudo tem como objetivo analisar o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo do estado do Ceará no ano de 2020, depois de promulgada a Lei Complementar nº 173, a qual altera parcialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) durante o período de calamidade pública. A pesquisa é classificada como descritiva e documental. A coleta de dados foi realizada por meio da análise do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do último quadrimestre de 2020. Para fins de análise e comparação, visando alcançar os objetivos específicos da pesquisa, foram examinados, também, os RGFs dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, disponíveis no

---

1 Bacharelada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente, é servidora temporária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E-mail: barbararochacc@gmail.com

2 Professora adjunta da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade (FEAAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Economia do Setor Público, pelo CAEN – UFC, especialista em Controladoria Governamental pela UFC, graduada em Ciências Contábeis pela UFC e em Contabilidade Pública pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Membro do grupo de estudos e pesquisas em Contabilidade Pública pelo Conselho Regional de Contabilidade (CRC-CE). E-mail: nirleide@yahoo.com.br

3 Professora associada do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração, Atuárias e Contabilidade (FEAAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Educação pela Faculdade de Educação (FACED), mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: denisecorrea@ufc.br

4 Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG (2018), graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG (2015). É professor substituto da Universidade Federal do Ceará (UFC) e tem experiência como professor de Contabilidade e Administração em graduação e pós-graduação. E-mail: luzibertojr@gmail.com

Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado, assim como os Relatórios de Balanço Geral do Estado. Constatou-se, nos resultados, que, apesar do cenário adverso de pandemia, o governo estadual conseguiu ficar dentro do limite legal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e apresentou o percentual de Despesa com Pessoal, em 2020, abaixo do limite máximo, prudencial e de alerta da LRF. Além disso, foi evidenciado que a LC 173 influenciou diretamente no valor total da despesa com pessoal do último exercício, uma vez que o montante total dos gastos com pessoal ativo sofreu um refreamento, causado, principalmente, pelo baixo número de nomeações de novos servidores no período.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Complementar n. 173/2020; Gastos com pessoal; Ceará.

## ABSTRACT

This study aims at analyzing the behavior of personnel expenses of the Executive Branch of the state of Ceará in 2020, after the enactment of Complementary Law n. 173, which partially amends the Fiscal Responsibility Law (LRF) during the period of public calamity. The research is classified as descriptive and documentary. Data collection was carried out by means of the analysis of the Fiscal Management Report (RGF) of the last four months of 2020. For purposes of analysis and comparison, in order to achieve the specific objectives of the research, the RGFs of the fiscal years 2017, 2018 and 2019, available on the Transparency Portal of the Executive Branch of the State, as well as the State General Balance Sheet Reports, were also examined. It was found, in the results, that, despite the adverse pandemic scenario, the state government managed to stay within the legal limit established by the Fiscal Responsibility Law and presented the percentage of Personnel Expenditure, in 2020, below the maximum, prudential and warning limit of the LRF. In addition, it was evidenced that LC 173 directly influenced the total amount of personnel expenses in the last fiscal year, since the total amount of expenses with active personnel was restrained, caused, mainly, by the low number of appointments of new servants in the period.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law; Complementary Law n. 173/2020; Personnel expenses; Ceará.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi promulgada no dia 4 de maio de 2000, com o objetivo de dar maior transparência e tornar mais efetivo o controle das contas públicas. Com a aprovação da LRF, os gestores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário foram obrigados a ter uma obediência fiscal, no que tange à elaboração e à execução dos orçamentos das três esferas de governo. (MARTINS; MARQUES, 2013).

O estudo de Camargo e Sehnem (2011) denota que, a partir da vigência dessa nova lei, as contas públicas se tornam mais transparentes, principalmente com a estipulação de condutas de planejamento, como a definição de metas de resultados entre receitas e despesas, a obediência aos limites impostos, a geração de despesas com pessoal, entre outras estratégias.

No que diz respeito ao gasto com pessoal, a LRF, em seu art. 19, institui, para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, limites na execução dessas despesas, as quais são calculadas com base na receita corrente líquida de cada um dos três Poderes e para cada esfera de governo.

A Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000) trata também de diversas outras observâncias, entre elas o que preconiza o inciso I, do art. 65, o qual dispõe que ficará suspensa a contagem dos prazos e o cumprimento das disposições referentes à dívida consolidada e ao gasto com pessoal, uma vez decretado estado de calamidade pública pela União, enquanto perdurar a situação.

No entanto, com a promulgação da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 (BRASIL, 2020), que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), a Lei de Responsabilidade Fiscal foi parcialmente alterada e foram incluídos novos dispositivos os quais impõem algumas proibições aos entes federados. O

art. 8º da LC nº 173/2020 (BRASIL, 2020) veda, por exemplo, a criação de novos cargos, empregos e funções que impliquem aumento da despesa, concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, e a contratação de novos servidores até o fim de 2021. Essas medidas têm como finalidade frear o máximo possível as despesas com pessoal e gerar um alívio financeiro para os estados e os municípios brasileiros.

Apesar das vedações impostas pelo art. 8º da LC nº 173/2020, a referida lei também admite algumas ressalvas. Nos incisos IV e V do artigo citado, ela diz que a proibição para contratação de pessoal não atinge as reposições decorrentes de vacâncias de cargos e as contratações temporárias para prestação de serviço militar. Além disso, dispõe que a admissão de novos profissionais não se aplica às medidas de combate à calamidade pública, sendo permitida, portanto, a contratação de novos servidores, desde que contratados para combater a pandemia, até o fim do estado de calamidade pública.

Diante das considerações apresentadas, chega-se à questão que conduz a elaboração desta pesquisa: como o Poder Executivo do estado do Ceará se comportou em relação aos gastos com pessoal em 2020, frente à promulgação da LC 173?

Assim, o presente artigo tem como objetivo geral analisar o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo do estado do Ceará no ano de 2020, depois de promulgada a Lei Complementar nº 173. Além disso, foram traçados como objetivos específicos: (i) comparar o percentual aplicado da despesa com pessoal do ano de 2020 com os exercícios de 2017, 2018 e 2019 e (ii) verificar o cumprimento aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e às imposições trazidas pela Lei Complementar nº 173.

A pesquisa é justificada pela importância de se fazer um estudo acerca do comportamento dessas despesas ante as vedações trazidas pela LC 173, em seu art. 8º, de modo a verificar se os novos dispositivos influíram de forma significativa nessas contas no ano de 2020, possibilitando com-

parar com as dos três últimos exercícios anteriores à vigência da nova lei. Partindo do ponto de que o controle e a fiscalização das ações do governo são fundamentais para uma boa gestão pública, a produção do estudo é oportuna tanto para fins de controle externo quanto social, permitindo, portanto, um maior fortalecimento da cidadania. Além disso, é importante destacar que, devido à publicação recente da Lei Complementar nº 173, o tema carece de pesquisas acadêmicas a seu respeito e, por isso, torna-se apropriada a elaboração da pesquisa.

O presente artigo se divide em cinco seções. Além desta introdução, o estudo conta com a revisão da literatura, na seção 2, a qual aborda a Lei de Responsabilidade Fiscal e os gastos com pessoal, e faz uma apresentação da Lei Complementar nº 173 frente ao contexto da pandemia. A seção 3 refere-se à metodologia utilizada para a realização do estudo. A quarta seção é destinada a fazer a análise dos resultados da pesquisa, investigando se os limites impostos pela LRF foram atendidos. Por fim, na seção 5 são apresentadas as conclusões do estudo, as quais vão evidenciar se a LC 173 impactou na despesa com pessoal em 2020.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção destina-se a construir uma fundamentação teórica sobre o assunto e está dividida em três subseções que abordam, nessa ordem: a Lei de Responsabilidade Fiscal e os gastos com pessoal, a pandemia da Covid-19 e a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

### **2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GASTOS COM PESSOAL**

Acredita-se que, até a metade da década de 1980, as contas públicas, no Brasil, além de apresentarem um déficit quanto à confiabilidade de dados financeiros e orçamentários, eram também ineficientes em relação

aos prazos e ao detalhamento das informações publicadas (MARTINS; MARQUES, 2013). Com o advento do gerencialismo, alguns anos depois, cujo objetivo era tornar o Estado mais eficiente na prestação de serviços e focar no controle de resultados, surge também a necessidade de se criarem novas normas que viessem a disciplinar as finanças públicas.

Diante dessa necessidade de tornar a Administração Pública menos burocrática e mais transparente, de tentar elaborar mecanismos de controle que trouxessem maior responsabilidade para a gestão fiscal e de garantir um equilíbrio das contas públicas, surge a Lei Complementar nº 101/2000 (RABELO; RODRIGUES JÚNIOR, 2018; WAKIN; WAKIN LIMA, 2018). Essa legislação encontra amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, a qual autoriza lei complementar dispor sobre finanças públicas.

Conforme Almeida *et al.* (2017, p. 6), a Lei Complementar nº 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), “ao estabelecer normas de finanças públicas, é uma importante conquista para efetivar a responsabilidade na gestão fiscal dos administradores públicos, balizando ações no escopo de prevenir riscos e desvios capazes de abalar o equilíbrio das contas públicas”.

O Ministério de Planejamento e Gestão (2017, p. 2) traz que “a Lei de Responsabilidade Fiscal representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo”. Além disso, de acordo com Ávila e Figueiredo (2013, p. 303), “o que a Lei de Responsabilidade Fiscal pretende é aprimorar o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis”.

Nessa conjuntura, Motta (2010, p. 62) destaca a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal “ao estabelecer limites às pessoas que tendem a tomar medidas administrativas e a editá-las de forma irresponsável por motivos pessoais que não têm relação com o interesse público”. Para isso,

a LRF é baseada em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

De acordo com Camargo e Sehnem (2011), o planejamento é o ponto inicial para que a Lei Complementar nº 101/00 seja compreendida e é por meio dele que são criados metas, limites, condições para a renúncia da receita, gerações de despesas, assunção de dívidas e concessões de garantias.

Para Martins e Marques (2013), a transparência está intimamente relacionada ao princípio constitucional da publicidade. Kohama (2013) ainda afirma que esse pilar é consumado com a ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, dos relatórios de gestão fiscal, tais como: Anexos de Metas Fiscais, Anexos de Riscos Fiscais, Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e Relatórios Periódicos com Gastos Pessoais.

Com relação ao controle, Wakim, Wakim e Lima (2018) asseveram que esse é realizado por meio da fiscalização das atividades administrativas dos entes públicos, a qual é supervisionada pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

Por último, a responsabilização é o pilar consumado quando há algum descumprimento das normas estabelecidas pela LRF, que provoca, conseqüentemente, sanções institucionais e sanções pessoais (CAMARGO; SEHNEM, 2011).

Esses princípios estabelecidos na LRF têm como objetivo democratizar a administração pública de maneira responsável, destinando-se a orientar os gestores a realizarem suas ações de maneira justa com o bem público. Nesse sentido, o princípio da transparência pública previsto na LRF tornou-se um dos pilares do processo de responsabilidade financeira e é considerada uma ferramenta importante para a gestão dos recursos públicos.

No tocante a essa responsabilização, logo em seu § 1º a Lei Complementar nº 101 (2000) estabelece que a gestão fiscal implica uma ação planejada e transparente, que atua na prevenção de riscos e na reparação de desvios, com o cumprimento de metas de resultados entre receitas e

despesas, e por meio da obediência a limites e condições impostas, principalmente, no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal da seguridade social e outros, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Em outras palavras, a Lei Complementar nº 101 busca limitar os gastos públicos às receitas públicas a fim de que não ocorra um desequilíbrio fiscal das contas do governo, impondo, para isso, certos limites e regras aos administradores públicos, que, se não cumprirem com o exigido, poderão ser apenados nos termos que a lei definir.

Visando atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), foram definidas algumas normas a serem seguidas, com a intenção de uniformizar os relatórios fiscais dos entes federativos e, assim, torná-los acessíveis a quem interessar (ÁVILA; FIGUEIREDO, 2013). Tais relatórios exigidos pela LRF são: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 52 e 54, estabelece que os titulares dos três Poderes, junto com o Ministério Público, deverão publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e, ao final de cada quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (BRASIL, 2000). Além de dispor de informações referentes à concessão de garantias e operações de crédito, essas ferramentas de governo devem tratar também de dados referentes ao gasto com pessoal.

No que se refere a essas despesas, Rabelo e Rodrigues Júnior (2018, p. 249) dizem que “um dos principais focos de atenção da LRF, desde a sua elaboração, foi a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme previsto no artigo 169 da Constituição Federal de 1988”.

De acordo com o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos da

entidade com os servidores ativos, inativos e pensionistas, que dispuserem de quaisquer espécies remuneratórias, como vencimentos e vantagens fixas ou variáveis, subsídios, reformas e pensões, aposentadorias, adicionais, gratificações, extras e outras vantagens pessoais de qualquer natureza (BRASIL, 2000).

O § 2º do art. 18 ainda traz que despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. Assim, apenas o Relatório de Gestão Fiscal relativo ao último quadrimestre do ano evidenciará o valor total do gasto com pessoal ao fim do exercício financeiro (ALVES; FREITAS; OLIVEIRA, 2015).

Devido à representatividade dessas despesas, a LRF estabeleceu limites globais e específicos para cada nível de governo e para os três Poderes, no que tange aos gastos com pessoal (COSTA; SILVA, 2017). O art. 19 dispõe que, para os fins do disposto no caput do art. 169 da atual Constituição, a despesa total com pessoal não deve exceder os percentuais da receita corrente líquida em: I – 50%, no caso da União; II – 60% para os estados; e III – 60%, para os municípios (BRASIL, 2000).

Já em relação aos limites específicos, o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a repartição dos limites globais do artigo anterior não poderão exceder os seguintes percentuais mostrados na Tabela 1:

Tabela 1 – Limites globais e específicos

<b>PODER / ESFERA</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
<b>Poder Executivo</b>	40,9%	49%	54%
<b>Poder Judiciário</b>	6%	6%	-
<b>Poder Legislativo</b>	2,5%	3%	6%
<b>Ministério Público</b>	0,6%	2%	-
<b>LIMITE GLOBAL</b>	50%	60%	60%

Fonte: Adaptada da Lei Complementar nº 101/2000, arts. 19 e 20 (2021).

Segundo Alves *et al.* (2015, p. 41), “[c]om o objetivo de propor maior controle às despesas com pessoal, a LRF também faz referência a outros dois níveis de limites de gastos com pessoal, que devem ser monitorados pelos gestores públicos, a fim de poderem agir no sentido de evitar desequilíbrios”. Trata-se dos limites de alerta e prudencial.

Em seu art. 22, a Lei Complementar nº 101 (2000) estabeleceu que, caso a despesa total com pessoal exceda 95% do limite previsto para essas contas, o Poder ou órgão que incorrer no excesso ficará impedido de: I) conceder 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; II) criar cargo, emprego ou função; III) alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV) realizar o 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, por fim, V) contratar hora extra. (BRASIL, 2000)

Ademais, o art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal ainda diz que, uma vez ultrapassados os limites impostos pelo art. 20 da mesma lei, o percentual que for excedido terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro e o restante nos demais. Caso o excedente não seja eliminado no prazo estabelecido, a lei estabelece, em seu § 3º do art. 23, que o ente não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta de outro ente; e contratar operações de crédito, com exceção das que forem destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e das que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

No entanto, para que tais proibições não sejam realizadas, a CF/88 traz algumas alternativas, previstas em seu § 3º do art. 169, que permitem à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios cumprirem os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, durante o prazo fi-

xado, desde que adotem as seguintes providências: I) reduzam, em pelo menos 20% (vinte por cento), as despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e II) exonerem os servidores não estáveis. Caso essas medidas sejam adotadas e ainda assim não sejam suficientes para garantir o que a lei determina, o servidor estável poderá perder o cargo, contanto que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal, conforme prevê o § 4º do art. 169 (BRASIL, 1998).

Diferentemente do limite prudencial, que encontra previsão no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, o limite de alerta é uma recomendação feita pelos Tribunais de Contas aos entes que atingirem 90% do limite máximo de gasto com pessoal, servindo, portanto, apenas para conduzir o Poder ou órgão a adotar medidas que controlem essas despesas, caso o limite prudencial e o máximo se encontrem próximos, não sendo passível de punições (GOULART, 2012).

## **2.2 A PANDEMIA DA COVID-19 E A LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020**

Ao final do ano de 2019, surgiu em Wuhan, cidade localizada na China, uma nova variante de vírus, denominada SARS-CoV-2, pertencente à família coronavírus, a qual desencadeou a Covid-19. Em virtude da sua rápida disseminação, ao longo dos cinco continentes do mundo, no dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia do novo coronavírus.

O primeiro caso de Covid-19 no Brasil foi confirmado no dia 27 de fevereiro de 2020, na cidade de São Paulo, e não demoraram a aparecer novos casos em outros estados. Tendo em vista essa dissipação vertiginosa do vírus, no dia 20 de março do mesmo ano, o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 06 de 2020, o qual reconhecia, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado

de calamidade pública, em decorrência da pandemia (GARDELLI, 2020).

Rodrigues (2020, p. 2) destaca que “devido ao seu alto nível de contágio e risco de morte, o novo coronavírus desencadeou, pelos governos Federal, Estaduais e Municipais, as mais diversas edições de normas, entre leis, decretos, portarias, resoluções, entre outras”, as quais poderiam vir a alterar as legislações em vigor. Sob essa égide, surge a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que altera, parcialmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 65, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00 estabelece que, na hipótese de ocorrência de calamidade pública, desde que reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, no caso dos estados e municípios, seriam suspensas as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70.

O art. 23 da LRF enuncia que, uma vez ultrapassados os limites de seu art. 20, o percentual excedente teria de ser eliminado nos dois quadrimestres posteriores, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre. Já o art. 31 da referida lei traz, em seu caput, que a dívida consolidada de um ente federativo deve ser a ele reconduzida até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro, caso ultrapasse o respectivo limite ao final do exercício (BRASIL, 2000).

Por fim, o art. 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata do prazo, já exaurido, que o Poder ou órgão tinha para se enquadrar no respectivo limite percentual máximo da despesa total com pessoal, caso o tivesse ultrapassado no exercício anterior ao da publicação da lei. O prazo para o ente se enquadrar era em até dois exercícios, eliminando o excesso, de forma gradual, à razão de, pelo menos, 50% ao ano (BRASIL, 2000). Além dos dispositivos citados, o art. 65 da Lei Complementar nº 101/00 dispensa, em seu inciso II, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho que estão previstos no art. 9 da mesma lei (BRASIL, 2000).

O art. 9 da LRF estabelece que, caso a receita de determinado ente não seja capaz de comportar, ao final de um bimestre, o cumprimento das metas de resultado primário dispostas em seu Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público deverão promover a limitação de empenho nos trinta dias subsequentes (BRASIL, 2000).

Em suma, o que o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina é que, enquanto essa situação adversa fosse mantida, seriam suspensos o atingimento das metas de resultados fiscais; a contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (arts. 23 e 70); os limites do endividamento (art. 31); e, por fim, a utilização do mecanismo da limitação de empenho, constantes no art. 9º (ABRAHAM, 2020).

No entanto, com a criação do programa federativo para o enfrentamento ao coronavírus foram acrescentadas novas prerrogativas ao referido artigo da LRF. Além das suspensões e dispensas previstas nos incisos I e II, o § 1º, incluído pela Lei Complementar nº 173, traz que, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, serão dispensados também os limites e as restrições para: a) contratação e aditamento de operações de crédito; b) concessão de garantias; c) contratação entre entes da Federação; e d) recebimento de transferências voluntárias (BRASIL, 2020)

Ademais, os entes da Administração Pública Direta ficam desobrigados de seguirem as vedações previstas nos arts. 35, 37 e 42, referentes à realização de operações de créditos e inscrição de despesas em restos a pagar, bem como serão isentos de cumprir com o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, contanto que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública. Por fim, o novo dispositivo também trouxe que serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública (BRASIL, 2020).

Relativamente aos gastos com pessoal, a Lei Complementar nº 173, em seu art. 8º, também tratou de impor algumas proibições à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, no que concerne a essas despesas.

O inciso I do referido artigo proíbe a concessão de quaisquer vantagens de ordem pecuniária aos servidores públicos, empregados públicos, membros de Poder ou de órgão e militares, salvo aquelas que decorrem de decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública (BRASIL, 2020). Ou seja, embora a nova legislação traga algumas vedações, ainda há uma clara preocupação com o direito adquirido dos servidores, já que os atos concedidos anteriormente à calamidade pública continuarão preservados (ROSSI, 2020).

De forma complementar ao anterior, o inciso IX estabelece também a proibição de contar esse tempo como de período aquisitivo necessário, exclusivamente, para a concessão de mecanismos que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, tais como aquênios, triênios e licenças-prêmio, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins (BRASIL, 2020).

Os incisos II e III, por sua vez, desautorizam a criação de cargos, empregos ou funções que impliquem aumento de despesa, bem como a alteração de estrutura de carreiras funcionais. Todavia, conforme dispõe o §1º do referido artigo, se essas criações forem destinadas às medidas de combate à calamidade pública, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, estas ficam autorizadas (BRASIL, 2020).

Ainda no art. 8º da Lei Complementar nº 173 (2020), o inciso IV veda a contratação de pessoal, a qualquer título, o que compreende os cargos de provimento efetivo e os cargos em comissão. No entanto, esse mesmo dispositivo permite algumas ressalvas. A lei faculta que essas proibições não alcancem: a) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme trata o art. 37, IX, da Constituição de 1988; e d) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; e e) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares (BRASIL, 2020).

Além dos impedimentos citados, o referido artigo ainda diz que os entes federados, incluindo os municípios, ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

O § 1º do referido artigo dispõe que as vedações presentes nos incisos II, IV, VII e VIII não se aplicam a medidas de combate à calamidade e, nesse caso, não ficam impedidas de serem realizadas. Além disso, o § 5º explica que a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, à exceção do cumprimento de sentença judicial transitada em julgado, não alcança os profissionais de saúde e de assistência social que estejam envolvidos com medidas de combate à calamidade pública (BRASIL, 2020).

Diante disso, ainda que admita algumas exceções, o art. 8º evidencia que o objetivo do governo é, de fato, tentar conter os gastos públicos do governo, no exercício financeiro, principalmente os que se referem ao gasto com pessoal (RODRIGUES, 2020).

### 2.3 ESTUDOS EMPÍRICOS ANTERIORES

O estudo de D'Alencar (2014) propôs a discussão acerca das despesas com pessoal do Poder Executivo no estado do Ceará, dos anos de 2009 a 2013, conforme os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com o propósito de verificar o real cumprimento dos limites impostos pela lei complementar. A pesquisa em questão evidenciou que o percentual de gastos com pessoal, executados entre 2009 e 2013, assentou-se em níveis próximos ao limite de alerta, ou seja, 90% do limite máximo legal previsto, o que, a priori, evidenciou uma possível situação de precaução para o governo do estado. No entanto, mesmo que a situação necessitasse de mais cautelas, o autor ressaltou que o estado do Ceará vem cumprido com êxito as metas fiscais de responsabilidade na gestão do bem público, inclusive no que diz tange à despesa com pessoal.

O trabalho de Benevides (2015) teve como objetivo verificar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, concernentes aos gastos com pessoal em todos os municípios do estado do Ceará, no ano de 2014. A conclusão do estudo mostra que, embora tenha passado um bom tempo desde a publicação da LRF e o ano em análise, a maioria dos municípios cearenses não estava cumprindo os limites fiscais impostos, evidenciando, portanto, altos gastos com pessoal em contrapartida aos recursos arrecadados. Além disso, o autor elucidou que tal fato demonstrava uma negligência por parte dos gestores públicos frente ao controle dessa despesa.

Por outro lado, Costa e Silva (2016) propuseram um estudo que observasse os limites de gasto com pessoal no Poder Executivo dos estados da região nordeste no período de início da recessão econômica brasileira, compreendido de 2013 a 2015. Os autores concluíram que, durante o período de retração econômica vivenciada no país, os estados do nordeste, de modo geral, apresentaram retração real da receita. Além disso, foi constatado que o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal foi satisfatório, no geral, uma vez que a maioria dos estados obedeceu ao limite máximo

fixado. O Poder Executivo do estado do Ceará, por sua vez, obteve percentuais das despesas com pessoal em relação à RCL em 43,53%, no ano de 2013; 42,84%, em 2014; e 45,93%, em 2015, ultrapassando apenas o limite de alerta de 43,74% no último ano de análise.

Soares (2017) buscou investigar, em sua dissertação, não só a despesa total com pessoal do Poder Executivo dos estados do nordeste, quanto aos limites estabelecidos pela LRF, mas sim de todos os estados brasileiros. O estudo limitou-se ao período de 2014 a 2016 e foi realizado com base nos dados disponíveis nos Relatórios de Gestão Fiscal de cada um dos estados, sendo utilizados para análise aqueles publicados no último quadrimestre de cada ano. Como resultado, os pesquisadores apontaram que a maioria dos estados brasileiros apresentou um percentual elevado de despesa total com pessoal sobre a RCL, no tocante aos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101 de 2000. Em 2014, 33,33% dos estados respeitaram todos os limites, sendo o Ceará um deles. Em 2015, apenas 18,51%, dos estados conseguiram apresentar uma situação boa e ficar abaixo do limite de alerta. Finalmente, no ano de 2016, novamente, 33,33% obedeceram às demarcações legais (SOARES, 2017).

Seguindo a mesma perspectiva de Costa e Silva (2016), Rabelo e Rodrigues Júnior (2018) analisaram as despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados da região Nordeste, no período de 2013 a 2017, identificando o cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os possíveis impactos que a evolução desses gastos trouxe para as finanças públicas dos estados nordestinos. Os dados apontaram que, assim como o estudo anterior, o período de recessão econômica afetou os estados do nordeste, principalmente por conta da redução das receitas (RABELO; RODRIGUES JÚNIOR, 2018). Segundo os autores, o estado do Ceará teve a segunda melhor contenção de despesa com pessoal no período, ficando atrás apenas do estado do Maranhão. Isso porque, igualmente relatado no estudo anterior, o estado ultrapassou o limite de

alerta estabelecido, atingindo o percentual total, em relação à RCL, de 45,93% em 2015. Em contrapartida, a pesquisa mostra que, nos anos de 2016 e 2017, o estado do Ceará conseguiu ficar dentro dos limites estabelecidos, evidenciando percentual de gastos com pessoal em torno de 41 e 42%, respectivamente.

Por fim, Alves e Adriano (2019) também demonstraram preocupação em investigar a aderência dos municípios cearenses aos limites de gastos com pessoal estabelecidos em lei. Para fazer essa análise, foram verificados, no quinquênio de 2014 a 2018, os Relatórios de Gestão Fiscal dos 184 municípios do estado do Ceará e feita a averiguação dos quocientes da razão entre a despesa líquida com pessoal e a receita corrente líquida, a fim de obter o percentual do gasto com pessoal. Os autores apontaram como limitação da pesquisa o fato de que, pelo menos, 10% dos municípios não apresentaram dados completos para a efetivação do estudo. No entanto, dos 166 que compuseram a amostra foi constatado que, durante o período de análise, em média, 73 municípios cumpriram o que a lei exige e permanecerem dentro dos limites designados pela LRF (ALVES; ADRIANO, 2019).

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa é baseada em dois pontos, no que diz respeito à tipologia do estudo: quanto aos objetivos propostos e quanto aos procedimentos. Em relação aos seus objetivos, o presente estudo é classificado como descritivo, uma vez que investiga e descreve o cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao gasto com pessoal. Para Gil (2010), esse tipo de pesquisa tem como objetivo expor as características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo relações entre suas variáveis.

No que se refere aos procedimentos, a pesquisa é considerada documental, já que são utilizadas fontes primárias, as quais ainda não foram

tratadas de forma científica. Gil (2010) aponta que “a pesquisa documental é muito semelhante à bibliográfica, diferindo-se apenas quanto à natureza das fontes”. Enquanto a pesquisa bibliográfica faz uso das contribuições dos diversos autores acerca de determinado assunto, a documental se vale de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico (GIL, 2010).

A população do estudo está restrita ao estado do Ceará e um dos critérios utilizados para essa escolha está pautado nos bons resultados fiscais que o estado vem apresentando nos últimos exercícios, que compreendem o atingimento das metas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto ao período de análise, a escolha do exercício de 2020 se deu por se tratar do ano em que foi publicada a LC 173, o que permite verificar se, mesmo com a nova legislação, o governo do estado do Ceará conseguiu manter uma boa gestão fiscal, no que concerne aos gastos com pessoal. Em relação aos demais anos, foram escolhidos os exercícios de 2017, 2018, 2019 com o objetivo de averiguar, com maior precisão e estabilidade, a evolução das despesas com pessoal e, assim, comparar com o último ano.

Acerca das fontes de pesquisa, o estudo foi realizado por meio de consultas ao sítio eletrônico Ceará Transparente, em que foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal dos últimos quadrimestres, dos quatro exercícios em análise. Ademais, foram averiguados também os Relatórios de Balanço Geral do Estado desses mesmos anos, com o intuito de observar, sob um enfoque gerencial, o comportamento dos gastos com pessoal. Os relatórios foram tirados, da mesma forma, do Portal Ceará Transparente.

Relativamente à coleta de dados, esta foi feita nos meses de maio e junho de 2021, e os dados obtidos foram tabulados em planilhas no Microsoft Office Excel, o que permitiu uma melhor análise dos percentuais aplicados da despesa com pessoal, bem como foi possível identificar a evolução do valor total desses gastos nos últimos quatro exercícios. A partir da tabulação desses dados, e ainda com o auxílio do software, foram elaborados dois gráficos que mostram a evolução dos gastos total com pessoal e dos gastos total com pessoal ativo dos últimos quatro exercícios.

Para atingir os objetivos geral e específico da pesquisa, foi feita uma análise do Relatório de Gestão Fiscal do Governo Estadual, em 2020, a fim de verificar o cumprimento dos limites estabelecidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), o valor total dos gastos com pessoal e o valor total dos gastos com pessoal ativo no período. Além disso, houve a análise dos RGFs dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, com o intuito de comparar o percentual aplicado da despesa com pessoal nesses anos ao último exercício. Assim como em 2020, foram averiguados também o valor total dos gastos com pessoal e o valor total dos gastos com pessoal ativo nesses três exercícios, com o objetivo de verificar o impacto da LC 173 nesses gastos.

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA

A análise das despesas com pessoal do Poder Executivo do estado do Ceará, presente na Tabela 2, evidencia o valor percentual desses gastos sobre a receita corrente líquida Ajustada, que equivale ao registro do valor da RCL dos últimos 12 meses, excluídos os valores de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais.

Tabela 2 – Aplicação de gastos com pessoal no governo do estado do Ceará

EXERCÍCIOS FINANCEIROS	PERCENTUAL APLICADO	LIMITE MÁXIMO	LIMITE PRUDENCIAL	LIMITE DE ALERTA
2017	42,45%	49%	46,55%	44,10%
2018	42,30%			
2019	41,64%			
2020	40,55%			

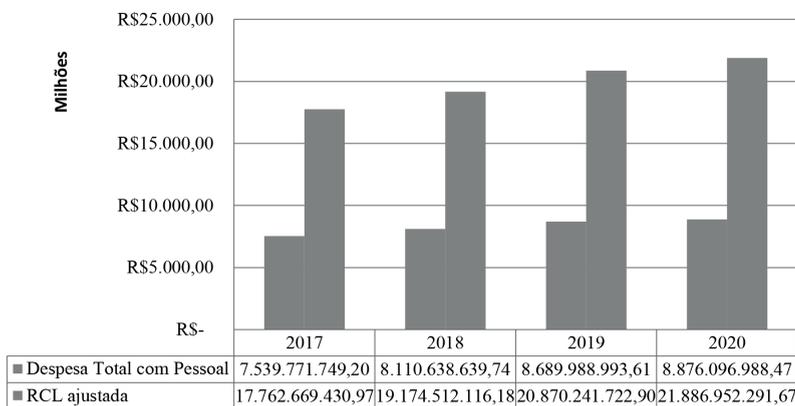
Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Corroborando para o estudo de D’Alencar (2014), o qual buscou verificar o cumprimento dos limites impostos pela LRF quanto às despesas com pessoal do Poder Executivo no estado do Ceará, dos anos de

2009 a 2013, foram selecionados, para análise, os quatro últimos exercícios, que compreendem os anos de 2017 a 2020. Os percentuais aplicados foram obtidos pelo Demonstrativo da Despesa com Pessoal, presente no Relatório da Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre dos respectivos exercícios, os quais estão disponíveis no Portal Ceará Transparente.

Em relação ao limite máximo de gasto com pessoal do Poder Executivo da esfera estadual, estabelecido pela LRF em seu art. 20, inc. II, c, observa-se que o estado do Ceará não ultrapassou, em nenhum dos exercícios em análise, o percentual fixado por lei, ficando também dentro dos outros limites recomendados. Nota-se que de 2017 a 2020 houve sempre um decréscimo do percentual aplicado em relação ao ano anterior. Isso porque, conforme apresentado pelo Balanço Geral do Estado do ano de 2020, à medida que os gastos com pessoal do Poder Executivo aumentavam, há um aumento, em proporções maiores, da receita corrente líquida dos respectivos exercícios. Segue Gráfico 1 apresentando a análise dessa evolução de gastos com pessoal nos exercícios:

Gráfico 1 – Evolução dos gastos com pessoal no período de 2017 a 2020



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Em 2017, o gasto total com pessoal foi de R\$ 7.539.771.749,20 e atingiu 42,45% da RCL ajustada, ficando abaixo dos limites máximo, prudencial e de alerta. Mesmo cumprindo com o limite legal imposto, o primeiro exercício em análise, comparado aos demais, apresentou o maior percentual de despesa com pessoal. Segundo dados oficiais, divulgados nos relatórios de balanço geral, isso ocorreu devido a um aumento da despesa com pessoal ativo em contrapartida a uma redução da receita corrente líquida naquele ano.

De acordo com o Relatório de Balanço Geral do Estado (BGE) de 2017, tal aumento se deu em razão da convocação de novos concursados; do atendimento de reivindicações de médias salariais maiores, sobretudo em carreiras militares; do reajuste de salário pela inflação; e de reajustes decorrentes de progressão das carreiras. Além disso, foi evidenciado um crescimento nas despesas com pessoal terceirizado, uma vez que muitas secretarias utilizam mão de obra terceirizada em vez de servidores. Essas elevações acabam por impactar diretamente no percentual de gastos com pessoal, pois estes são reconhecidos como “Outras Despesas de Pessoal” (CEARÁ, 2017).

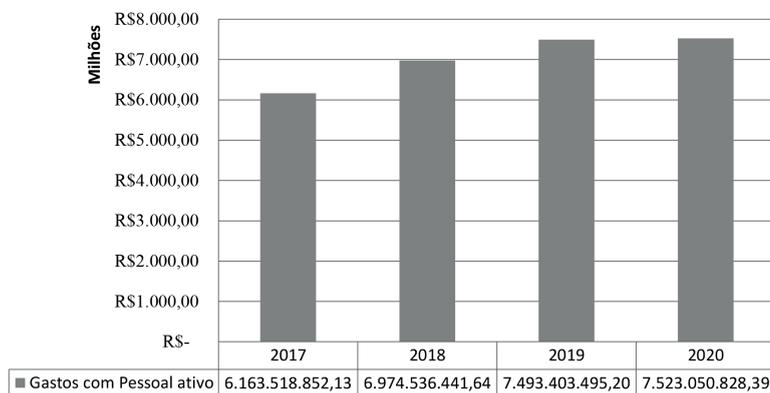
No exercício de 2018, o montante total de despesa com pessoal foi 7,57% maior do que o ano anterior. Esse valor percentual representa 42,30% da RCL no ano em análise. Se comparado aos 42,45% do último quadrimestre de 2017, nota-se que houve uma pequena redução de 0,15%, o que foi suficiente para manter essa despesa dentro dos limites estabelecidos. Embora o gasto com pessoal tenha tido um aumento de um exercício para o outro, a baixa variação do percentual de 2017 para 2018 pode ser explicada pelo também aumento da receita corrente líquida no período, proporcional à elevação da despesa.

Assim como nos exercícios anteriores, em 2019 houve um aumento nos gastos com pessoal do governo, principalmente no que diz respeito ao pessoal ativo do Poder Executivo, que inclui também os terceirizados contratados. Apresentando um aumento de 7,14% em relação ao ano anterior, o gasto com pessoal do governo em 2019 representou 41,64% da RCL e

manteve-se estável, uma vez que houve, ainda, um aumento da receita corrente líquida no período. Desse modo, o percentual aplicado no ano em análise apontou uma redução da despesa de pessoal e investimentos frente aos anos de 2017 e 2018.

Por fim, em 2020, o percentual de comprometimento da despesa de pessoal do Poder Executivo sobre a RCL ajustada foi de 40,55%, ou seja, 1,09% menor em comparação aos 41,64% do exercício anterior. Embora tenha apresentado novamente um aumento em seu montante total, totalizando, no último quadrimestre, R\$ 8.876.096.988,47, a variação dessa despesa, em relação a 2019, foi de apenas 2,14%, o que demonstra certa desaceleração no aumento dos gastos com pessoal e, portanto, um maior controle por parte do Estado. Se comparada às dos exercícios de 2018 e 2019, essa baixa variação no último ano muito se deve à redução nos aumentos percentuais de gastos com pessoal ativo, como pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Gastos com pessoal ativo do Poder Executivo no período de 2017 a 2020



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A análise dos gastos total com pessoal ativo do Poder Executivo permite aferir, de forma mais direta, o eventual impacto trazido pela LC 173 e se, a partir disso, houve uma contenção ou não dessas despesas em 2020 por parte do governo.

Pela análise do gráfico, pode-se constatar que, no terceiro quadrimestre de 2017, o gasto com pessoal ativo do governo estadual totalizava um pouco mais de R\$ 6 bilhões da despesa total com pessoal. Em 2018, houve um acréscimo de 13,16% nessas contas. Com um novo aumento, mas em percentuais menores, o gasto com pessoal ativo no ano de 2019 foi 7,44% maior do que o exercício anterior. Por fim, em 2020, o valor dessa despesa apresentou-se ainda mais contido, uma vez que o crescimento foi de apenas 0,40% em comparação ao período anterior.

De acordo com o Relatório de Balanço Geral do Estado (2020), o Poder Executivo realizou apenas 172 nomeações de novos servidores no último exercício, o que evidencia um valor bem abaixo se comparado às 3.037 nomeações, em 2017; 3.081, em 2018; e 1.517, em 2019, divulgadas nesse mesmo relatório dos respectivos anos.

Essa contenção em 2020 é explicada, principalmente, pela série de vedações trazidas pela Lei Complementar nº 173, tal qual a que impede que os entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 realizem concursos públicos até o fim do período impeditivo, o que acaba por diminuir, também, futuras contratações de servidores públicos que não sejam para repor cargos vagos efetivos ou vitalícios. Além disso, a nova legislação vedou a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório até 31 de dezembro de 2021, o que acaba por afetar nesses gastos com pessoal ativo.

Apesar do cenário de pandemia, o governo do estado cumpriu com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e apresentou o percentual de despesa com pessoal em 40,55% no ano de 2020. Quanto à Lei Complementar Federal nº 173, embora ela não altere os limites da LRF, as limitações impostas por essa nova legislação acabam por afetar o valor total das despesas com pessoal, o que é verificado pelos percentuais aplicados e pelas análises dos Relatórios de Balanço Geral do Governo.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa apresentou como questão-problema analisar como o Poder Executivo do estado do Ceará se comportou em relação aos gastos com pessoal em 2020, mediante a promulgação da LC 173.

Para tanto, além da análise dos dados do ano em evidência, foi feito também um estudo descritivo referente aos gastos com pessoal do governo do estado, nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, retirados a partir dos Relatórios de Gestão Fiscal de cada ano e disponíveis no Portal Ceará Transparente.

Com relação ao objetivo geral de analisar o comportamento das despesas com pessoal do Governo do Estado do Ceará no último exercício, depois de promulgada a Lei Complementar nº 173, observa-se, pela análise dos percentuais aplicados da despesa com pessoal, compreendendo os exercícios entre 2017 e 2020, que o governo respeitou todos os limites recomendados pela Lei Complementar nº 101/00, o que responde a um dos objetivos específicos da pesquisa.

O resultado da análise desses percentuais, nos quatro últimos exercícios, corrobora também para os estudos de D'Alencar (2014) e Costa e Silva (2016), os quais demonstraram, em suas pesquisas, que o estado do Ceará havia conseguido ficar dentro do limite máximo permitido de 49%.

Quanto à evolução das despesas com pessoal, constatou-se que, ainda que houvesse um aumento nesses gastos de um ano para outro, esse crescimento se deu em proporções menores do que o crescimento da receita corrente líquida, o que acabou impactando, de forma positiva, na diminuição dos índices de gastos com essa rubrica.

Os relatórios contábeis dos exercícios analisados permitiram, ainda, fundamentar e explicar os percentuais aplicados da despesa com pessoal, bem como justificar o baixo crescimento no tocante a esses gastos no ano de 2020.

Além disso, foi possível constatar, por meio do Relatório de Balanço Geral do Estado do último exercício, um considerável refreamento nos gastos com pessoal ativo do Poder Executivo, confirmado também pelo

pequeno número de nomeações de novos servidores no ano, em comparação aos de 2017, 2018 e 2019, asseverando, portanto, que as limitações trazidas pela Lei Complementar Federal nº 173, em seu art. 8º, afetaram diretamente na despesa com pessoal do estado do Ceará em 2020.

Recomenda-se, para pesquisas futuras, a replicação desse estudo em outros estados do Brasil, ou até mesmo a sua continuação, com o intuito de analisar o comportamento dos gastos com pessoal no contexto de antes e de depois da pandemia.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **GENJurídico**, 23 mar. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ALMEIDA, C. M. V. de. *et al.* Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2017 Florianópolis, SC, Brasil, 15 a 17 de novembro de 2017.

ALVES, F. G.; ADRIANO, N. A. O cumprimento dos limites da despesa total com pessoal pelos municípios cearenses de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle** - Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 377-403, maio 2020.

ALVES, J. A.; FREITAS, M. R. O.; OLIVEIRA, L. G. L. A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio porte. **Revista Controle** - Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 32-58, dez. 2015.

ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro: CECIERJ, 2010. v. único.

ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. A. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 299-323, jun. 2013.

BENEVIDES, P. G. P. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre gastos com pessoal: uma análise nos municípios do estado do Ceará**. 2015. 18 p. TCC (graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

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

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, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

CAMARGO, M. E.; SEHNEM, A. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas das prefeituras catarinenses. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, [s. l.], v. 9, n. 1-2, p. 251-272, fev. 2011.

CARTILHA sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ministério de Planejamento e Gestão, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>. Acesso em: 5 jan. 2021.

COSTA, J. A.; SILVA, W. S. Lei de Responsabilidade Fiscal: observância dos limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de início da recessão econômica brasileira. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 328-356, dez. 2016.

D'ALENCAR, J. R. **Despesas com pessoal do Poder Executivo no estado do Ceará de 2009 a 2013 à luz da Lei De Responsabilidade Fiscal**. 2014. 55 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

CEARÁ. **Balanco Geral do Estado**. Disponível em: <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/balanco-geral-do-estado>. Acesso em: 12 jun. 2021.

GARDELLI, R. A. O estado de calamidade pública e o impacto na Lei de Responsabilidade Fiscal. **TCESP**, 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-estado-calamidade-publica-e-impacto-lrf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOULART, S. O. Lei de Responsabilidade Fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo em municípios da região central do RS. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 81-91, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/5798/3416>. Acesso em: 31 jan. 2021.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, A. A.; MARQUES, H. R. A contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 145-169, 30 jun. 2013.

MOTTA, C. P. C. *et al.* **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

RABELO, N. C.; RODRIGUES JR, M. S. Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do nordeste quanto aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 243, ago. 2018.

RODRIGUES, A. D. A aplicabilidade dos incisos i e ix do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, aos militares estaduais pertencentes à Polícia Militar do Paraná. **Brazilian Journal of Development**, [s. l.], v. 6, n. 9, 2020.

ROSSI, S. C. Breves considerações sobre a Lei Complementar nº 173, de 2020. **TCESP**, 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-brevs-consideracoes-sobre-lei-complementar-173-2020>. Acesso: 3 jan. 2021.

SOARES, L. L. C. **Despesa total com pessoal do Poder Executivo dos estados brasileiros/Distrito Federal e os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, período 2014 – 2016**. 2017. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

WAKIM, E. A. M.; WAKIM, V. R.; LIMA, J. E. Perfil de arrecadação dos municípios do estado de Minas Gerais: análise antes e depois do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Contabilidade Vista & Revista**, [s. l.], v. 29, n. 3, p. 1-22, 2018.

# Transparência na gestão pública municipal: as contribuições dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité no Ceará

Transparency in municipal public management: the contributions of the electronic portals of the municipalities of the Maciço de Baturité in Ceará

**Francisco Wanderson Barbosa Gondim<sup>1</sup>**  
**Alexandre Oliveira Lima<sup>2</sup>**  
**Sandra Maria Guimarães Callado<sup>3</sup>**  
**Ruan Carlos dos Santos<sup>4</sup>**

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos dos municípios que compõem a região do Maciço de

---

1 Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Acadêmico do curso de Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: francisco.gondim@unilab.edu.br.

2 Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialista em Gestão de Organizações de Saúde (UFC), além de graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Ministra as disciplinas Empreendedorismo no Setor Público, Contabilidade Pública, Orçamento Público e Auditoria e Controladoria no Setor Público. E-mail: alexandrelima@unilab.edu.br.

3 Doutorado em Economia Agrícola pela Universidade de Bonn (UB), mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Teoria Econômica e Economia dos Recursos Naturais. Professora da carreira de magistério superior, Classe Adjunto C – II da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), localizada em Redenção – Ceará. Coordenadora do Curso de Administração Pública EAD da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e membro do NDE do referido curso. E-mail: sandracallado@unilab.edu.br.

4 Graduado em Filosofia pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), graduado em Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), graduado em Administração e Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV), licenciatura plena em Filosofia e Ciências Sociais pela Faculdade Integrada Cruzeiro (FIC), especialização em Gestão Estratégia Empresarial pela Faculdade Porto das Águas (FAPAG), especialização em Metodologia de Ensino de Filosofia e Sociologia pela Faculdade de Administração Cet (FACEL), MBA em Governança Corporativa pelo Centro Universitário IBF (UnIBF), especialização em Auditoria e Perícia Contábil pelo Centro Universitário IBF (UnIBF), mestre em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Atualmente, é professor nos cursos de bacharel em Administração, Ciências Contábeis e Tecnologia em Gestão Financeira/Recursos Humanos/Processos Gerenciais/Logística no Centro Universitário Uniavan (AVANTIS), avaliador de artigo de revistas nacionais/internacionais e integrante do comitê científico da revista RGC e Connection Scientific Journal. E-mail: ruan\_santos1984@hotmail.com.

Baturité – CE. A metodologia utilizada possui uma abordagem de cunho qualitativo e quantitativo, em que os dados foram obtidos por meio dos portais eletrônicos das quinze prefeituras pertencentes à Associação dos Municípios do Maciço de Baturité – AMAB. Na coleta dos dados, realizada no período de agosto a setembro de 2018, utilizou-se como instrumento o Guia de Implantação de Portal de Transparência, elaborado pela Controladoria-Geral da União – CGU, com base em uma lista de requisitos obrigatórios e recomendáveis. Os resultados indicaram que, baseado nos níveis de transparência pública encontrados nos portais eletrônicos, os municípios se adequaram bem à lista de requisitos obrigatórios e desejáveis do Guia da CGU e que o município de Barreira obteve o melhor nível de transparência, com nível de conformidade de 86,84%, enquanto o município de Guaiuba obteve o pior nível de transparência, com 71,05% de conformidade. No geral, foi percebido que os municípios da região obtiveram um bom percentual de conformidade com as determinações do Guia utilizado nesta pesquisa, chegando a um percentual de 93,63% de conformidade nos itens obrigatórios e a um percentual de 58,07% de conformidade nos itens recomendáveis, e, no geral, a um percentual de 80,53% em relação a todos os itens propostos no Guia.

**Palavras-chave:** transparência; portais eletrônicos; Administração Pública; Maciço de Baturité.

## ABSTRACT

The present study aims at assessing the level of transparency of the electronic portals in the municipalities that make up the region of the Maciço de Baturité – CE. The methodology used has a qualitative and quantitative approach, in which data were collected through the electronic portals of the fifteen municipalities belonging to the Association of Municipalities of the Maciço de Baturité– AMAB. In data collection, carried out from August to September 2018, the instrument used was the Implementation Guide for Transparency Portal, which the Office of the Comptroller General – CGU prepared in 2013, based on the list of mandatory and recom-

mendable requirements provided in the guide for the Transparency Portal Implementation Guide prepared by the CGU, based on a list of mandatory and recommendable requirements. The results indicated that, based on the levels of public transparency found in the electronic portals, the municipalities adapted well to the list of mandatory and desirable requirements of the CGU Guide and that the municipality of Barreira obtained the best level of transparency, with a compliance level of 86.84%, while the municipality of Guaiuba obtained the worst level, with 71.05% compliance. Overall, it was perceived that the municipalities in the region obtained a good percentage of compliance with the determinations of the Guide used in this research, reaching a percentage of 93.63% of compliance in the mandatory items, a percentage of 58.07% in the recommendable items, and, in general, a percentage of 80.53% in relation to all items proposed in the Guide.

**Key-words:** transparency; electronic portals; Public Administration; Município de Baturité.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o acesso às informações dos órgãos públicos é considerado um direito fundamental do cidadão, estabelecido no art. 5º da Constituição Federal (1988). Assim, por meio desse marco, o direito de acesso às informações públicas, sejam de interesse coletivo ou de interesse particular, passou a ser garantido a todos os cidadãos, ressalvadas as informações que sejam imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado, sendo essas caracterizadas como sigilosas. Fox (2007, p. 24) reforça a ideia de relação negativa entre transparência e corrupção ao afirmar que: “a incapacidade da sociedade em avaliar as ações dos gestores públicos, somada ao envolvimento destes em casos de corrupção, pode ser considerada um dos fatores que explicam este movimento no sentido de uma gestão pública mais transparente”.

A transparência na Administração Pública vai além de publicar informações; deve buscar, também, disponibilizar ao cidadão informações que sejam objetivas, compreensíveis e representem a realidade. A CF/88 contempla a transparência na Administração Pública de maneira superficial, sendo necessária a criação de outras legislações complementares, tais como: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

O cidadão bem informado possui melhores condições de conhecer e acessar os outros direitos essenciais, a saber: saúde, educação e benefícios sociais. Por este e outros motivos, o acesso às informações públicas tem sido cada vez mais reconhecido, em diversas partes do mundo, como um direito basilar (PIRES *et al.*, 2013).

Diante desse contexto, a transparência manifesta-se como um importante instrumento que visa fornecer informações aos indivíduos com relação às práticas governamentais, o que contribui para a promoção da democracia e possibilita aos indivíduos o exercício de sua cidadania. Assim, compreende-se que a transparência pública é um componente essencial para o desenvolvimento social, político e econômico da sociedade.

O termo “transparência” tem sido bastante discutido nos últimos anos devido às diversas contribuições que tem proporcionado à gestão pública em todas as suas esferas (União, estados, Distrito Federal e municípios). Como exemplo dessas contribuições, alguns pontos podem ser citados, tais como: prevenção da corrupção, fortalecimento da democracia, melhoria do processo decisório e acesso à informação (VERAS, 2015; PRADO, 2004).

Considerando-se a importância da disponibilização de informações que refletem o nível de transparência do município e o contexto dos municípios que formam o Maciço de Baturité, surge a questão que norteia esta pesquisa: como os portais de transparência dos municípios que formam o Maciço de Baturité atendem ao especificado pelo Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU e o quanto auxiliam para a transparência?

Diante da importância da transparência na Administração Pública, a problemática a ser abordada nesta pesquisa tem como objetivo geral analisar a transparência das informações relativas à gestão pública municipal por meio dos portais eletrônicos dos municípios que compõem a região do Maciço de Baturité – CE, com base no Guia de Implantação de Portal da Transparência (2013) da Controladoria Geral da União – CGU. Como objetivos específicos, tem-se: i) identificar os requisitos que constam no Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU para a implantação dos portais municipais; ii) verificar a existência dos portais eletrônicos e o nível de adequação em cada requisito proposto no Guia da CGU; iii) verificar nível de transparência nos portais eletrônicos, com base na pontuação obtida pelos municípios na lista de requisitos prevista no Guia e; iv) criar um *ranking* de transparência dos municípios da região.

## 2 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora a palavra transparência tenha sido utilizada com mais frequência na literatura acadêmica nos últimos anos, percebe-se que seu significado ainda permanece fluido. Isso ocorre, em parte, devido à utilização desse conceito em diferentes áreas do conhecimento associadas ao fluxo de informações. Tendo em vista a diversidade de pesquisas que permeia o fluxo de informação, o conceito de transparência não foi monopolizado por nenhuma área de estudo, podendo ser encontrado em estudos de diferentes áreas (ZUCCOLOTTO, 2014; ZUCCOLOTTO, 2015).

Finel e Lord (1999) frisam que, independentemente da área estudada, grande parte dos estudos envolvendo o fluxo de informação consideram a transparência governamental como um mecanismo de suporte à ascensão da colaboração entre os estados e possibilita a resolução de problemas coletivos.

O crescimento acelerado das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nas últimas décadas alcançou o setor governamental e essa

utilização das TIC pelo governo ficou popularmente conhecida por Governo Eletrônico (e-Gov). Com isso, na atualidade, nota-se que uma característica muito frequente na forma de promoção da transparência é que ela tem sido realizada por meio do e-Gov.

Diante disso, nota-se a relevância com que a transparência passou a compor a agenda governamental, o que representou um importante momento de mudança na Administração Pública. Martins Júnior (2010) fortalece essa ideia ao afirmar que a transparência “representa um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa”. Pires (2013) reforça essa afirmação ao explicar que, com esse novo enfoque na transparência, a informação tornou-se um elemento essencial de participação.

Frente à transição de um governo autoritário e burocrata para um governo democrático, a Administração Pública brasileira passou a assumir o papel de harmonizar o comportamento dos atores sociais, empenhando-se para ser mais transparente com o intuito de promover uma maior participação popular e avanços nas formas de controle da Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em consonância a um modo democrático de gerir a máquina pública, o acesso às informações claras e a participação do cidadão nas ações governamentais passaram a ser considerados um direito básico. Cruz (2012) ressalta isso ao afirmar que uma gestão transparente possui como características fundamentais o acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão e a abertura do governo para a participação popular (controle social). Nessa perspectiva, pode-se compreender que essas duas características são consideradas essenciais em nações que defendem a transparência das atividades dos órgãos públicos.

A participação popular é uma prática que representa um progresso da democracia. Matias-Pereira (2002) ressalta esse aspecto ao afirmar que a participação dos cidadãos nas políticas públicas, principalmente em relação às políticas sociais, pode possibilitar o desenvolvimento da democra-

cia por meio da ocupação de novos ambientes anteriormente desocupados, aumentando o respeito ao pluralismo da sociedade, em razão de haver maiores distribuição do poder e democratização da sociedade.

Um governo que atua de maneira aberta busca realizar ações que contribuam para que haja, de fato, uma relação de confiança com seus *stakeholders*. A abertura, ou a equivalente transparência, baseia-se em munir os *stakeholders* de confiança nos processos de tomada de decisão e nos atos de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Em uma organização aberta que realiza significativos encontros com os *stakeholders*, utilizando-se de comunicações completas e informações seguras e transparentes, constata-se que suas ações são mais tempestivas e efetivas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nota-se que o termo abertura do governo se relaciona fortemente com a ideia de transparência na Administração Pública devido a ambos fomentarem o conhecimento e a participação da sociedade nas atividades governamentais, colaborando, portanto, para um clima de confiança entre Estado e sociedade.

O exercício da transparência é apoiado na condição de acesso por apresentar informações aos cidadãos sobre como os governos trabalham. Assim, a informação adequada, e bem distribuída, constitui simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento social (DOWBOR, 2005).

A *International Federation of Accountants* – IFAC (2001), conforme citado por Matias-Pereira (2010), afirma que, mais do que estruturas ou processos, a transparência é também uma atitude e uma crença entre os elementos-chave, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem a informação precisa ser apresentada. Pascoal (2009) corrobora com essa ideia ao reconhecer os cidadãos como os verdadeiros detentores dos recursos públicos e que eles merecem ser amparados de conhecimento de todas as ações que antecedem e sucedem a aplicação desses recursos.

O apoio à mobilização social é imprescindível para que a sociedade participe das atividades do governo e desenvolva, com os órgãos públicos, ações que contribuam para o bem-estar social. O, agora extinto, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, em sua cartilha de “Transparência e Controle Social”, elaborada em 2013, afirmou que, para ocorrer, de fato, uma política de transparência, é necessário apoiar a mobilização social, procurando e capacitando cidadãos que estejam dedicados a fiscalizar o governo e atuar positivamente na construção de uma gestão participativa, capazes de desenvolverem, juntos, políticas e ferramentas que transformem as informações governamentais em algo benéfico para o cidadão e sua comunidade.

Grau *et al.* (2005, p. 49) reforçam a afirmação anterior ao declarar que “a verdadeira transparência está na possibilidade de a sociedade obter e interpretar a informação completa, oportuna e confiável sobre a gestão pública e conduta dos servidores públicos”. Nesse sentido, é relevante destacar que a transparência não se trata apenas da disponibilização de informações, mas da disponibilização dessas informações de forma transparente, que não sejam equivocadas, inadequadas ou incompletas.

Por meio dessa aproximação do Estado com a sociedade, surge o chamado controle social, que é o monitoramento e a fiscalização realizados pelos cidadãos em relação às ações e às aplicações de recursos públicos pelas administrações municipais, estaduais e federais (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nessa perspectiva, a expressão controle social representa o exercício dos cidadãos e da sociedade organizada na fiscalização da aplicação e da destinação dos recursos públicos, sendo um importante instrumento de prevenção da corrupção.

Torres (2004) afirma que, com o aumento da transparência das atividades do Estado, aumentam-se, também, os instrumentos de controle social, provocando impactos positivos sobre a responsabilização dos governantes. A transparência das atividades públicas se destina a atingir, entre outros, dois grandes objetivos: atacar o grave problema da corrupção

e possibilitar frequentes melhorias nas decisões governamentais. Ainda de acordo com Torres (2004), salienta-se que a corrupção é uma realidade que vulnerabiliza boa parte da população que, de alguma forma, é dependente da proteção estatal.

Kim (2008) aponta que muitos problemas ligados à corrupção no setor público parecem estar ligados à falta de *accountability* e transparência; assim, um Estado que não promove a transparência na Administração Pública gera um clima de desconfiança em que a sociedade é impossibilitada de detectar as irregularidades existentes. Bastida e Benito (2007) corroboram essa relação de transparência e irregularidades ao afirmarem que os países menos corruptos são, em geral, os países mais transparentes.

De acordo com Ritter (2000), as negociações entre países que possuem completude nas informações disponibilizadas são menos propensas a gerar conflitos do que negociações realizadas entre países em que há incerteza de completude. Ou seja, países que possuem maiores níveis de transparência são considerados mais confiáveis para a efetivação de negociações, por disponibilizarem informações transparentes, claras e completas.

Frente ao cenário mundial, a Transparência Internacional (TI) apresenta-se como um movimento com uma visão de mundo na qual governos, empresas, sociedade civil e a vida das pessoas sejam livres de corrupção. Anualmente, esse movimento divulga o *Corruption Perceptions Index*, que, em uma tradução para a língua portuguesa, significa Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Esse índice objetiva classificar os países conforme o nível em que a corrupção é percebida como existente entre políticos e funcionários públicos nos países pesquisados.

Com base no IPC de 2017, o Brasil ocupava a 96ª colocação no *ranking* mundial. A pontuação do Brasil no ano de 2017 foi equivalente a 37 pontos em um total de 100 pontos válidos, obtendo, portanto, pontuação abaixo da média entre todos os 180 países pesquisados, que foi equivalente a 43,07 pontos. De 2012 para 2017, o Brasil perdeu 27 posições no *ranking* mundial, fazendo com que o país saísse do 69º lugar para ocupar a 96ª posição.

Um fato importante, e que pode explicar essa queda do Brasil no IPC, é que, com a implementação de leis que tratam sobre transparência e acesso à informação pública no Brasil, os governos passaram a disponibilizar informações que, anteriormente, não eram disponibilizadas, de forma transparente, à sociedade em geral. Com isso, o cidadão passou a possuir o acesso às informações públicas e a exercer o papel de controle social, contribuindo, positivamente, na identificação de irregularidades, tal como a corrupção.

Assim, essas leis contribuíram para desvendar irregularidades e casos de corrupção na Administração Pública brasileira nos últimos anos, fazendo com que a corrupção no país fosse percebida com maior facilidade pelos especialistas do IPC.

### **3 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

Durante as últimas décadas, a população brasileira esteve engajada no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (PAULA, 2005).

Matias-Pereira (2010) expõe que a Constituição Federal de 1988 apresenta princípios relacionados aos conceitos de participação e de controle social, e que essa constituição apresentou um avanço considerável na legitimação dos direitos sociais e coletivos, sendo esses direitos entendidos como fundamentais para incentivar a participação na Administração Pública, além de contribuir para a sua eficiência e a legitimidade.

O acesso à informação pública é essencial para a prática do exercício social, tendo em vista que a disponibilização dessas informações promove a participação popular nas atividades do governo e, portanto, uma aproximação entre o governo e a sociedade, além de atuar “como agente da democracia, da eficiência e da mudança” (BEZERRA; BORGES; VALMORBIDA, 2012, p. 68). A Constituição de 1988 contemplou

a necessidade da transparência pública por meio da garantia do acesso às informações públicas como direito fundamental e, também, por meio do cumprimento ao princípio da publicidade.

A prestação de contas ao cidadão evidencia-se como controle social, que é um importante mecanismo na garantia da participação do cidadão na gestão pública, uma vez que, por meio do controle social, os agentes públicos dividiriam a responsabilidade das decisões políticas com a população (COSTA, 2014).

O art. 37 da CF/88 estabelece os cinco princípios da Administração Pública, que são: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e eficiência. Tais princípios constitucionais devem ser obedecidos por toda a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer órgão dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O princípio da publicidade trata da divulgação das atividades do setor público para além das estruturas governamentais.

Glock e Cruz (2003) expressam que, para uma melhor compreensão a respeito do princípio da publicidade, é necessário levar em consideração que o motivo pelo qual a Administração Pública existe é a própria sociedade.

Resende (2014) ressalta que a existência de leis de transparência pública em governos democráticos trata-se de uma consequência natural do amadurecimento das suas respectivas sociedades. Angélico (2012) afirma que tal comportamento é constatado não somente em nações com alto desenvolvimento econômico-social, mas, também, nas sociedades ainda em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina.

Com as determinações estabelecidas na CF/88, a transparência era um assunto corrente, mas foi por meio de diversas leis e decretos que a transparência se tornou realidade no contexto brasileiro. Entre essas leis que tratam sobre o ato da transparência das informações públicas, ressalta-se a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da Lei da Transparência (LT) e da Lei de Acesso à Informação (LAI). Confira no Quadro 1.

Quadro 1 – Importantes leis para a transparência e o acesso à informação

Leis	CONTEXTO LEGAL e Normativos Complementares
Lei de Responsabilidade Fiscal	A Lei Complementar nº 101/2000 ficou popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pressupõe a ação planejada e transparente capaz de contribuir para a correção de desvios e para a prevenção de riscos que, de alguma forma, afetem o equilíbrio das contas públicas, ou seja, a LRF visa garantir a ação governamental planejada e transparente de modo a estabelecer um equilíbrio entre despesas e receitas públicas.
Lei da Transparência	A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, trata da alteração da LRF com o objetivo de determinar, em tempo real, a disponibilização detalhada de informações referentes à execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Regulamentada pelo Decreto nº 7.185/2010, “tempo real” tem o sentido de que as informações devem estar disponíveis até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado pelo município.
Lei de Acesso à Informação	A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, é um outro instrumento legal que trata sobre o assunto da transparência pública e representa um grande avanço na democratização do acesso aos atos dos gestores públicos, além de fortalecer a participação popular.

Fonte: adaptado de BRASIL (2013).

## 4 O GUIA DE IMPLANTAÇÃO DE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O Guia de Implantação de Portal da Transparência, elaborado pela Controladoria-Geral da União – CGU, tem a finalidade de orientar os gestores estaduais e municipais quanto ao cumprimento da Lei Complementar nº 131/2009 e os normativos correlatos a ela. Esse Guia tem caráter eminentemente auxiliar, ou seja, é um instrumento de apoio criado com o objetivo de facilitar os gestores na execução da LC nº 131/2009 e normativos relacionados, os quais determinam que, até 28 de maio de 2013, todos os municípios deveriam se adequar às determinações previstas na lei.

O Quadro 2 apresenta a lista de requisitos obrigatórios e recomendáveis para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos, presentes no Guia de Implantação de Portal de Transparência, publicado pela Controladoria-Geral da União, em 2013. Esse quadro é fundamentado por meio de leis, decretos e portarias referentes ao assunto da transpa-

rência no setor público que devem ser considerados na implementação de portais de transparência na esfera municipal e estadual.

Quadro 2 – Lista de requisitos obrigatórios e recomendáveis para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos

Nº	ASSUNTO	OBRIGATÓRIO	RECOMENDÁVEL
1	Nome do domínio	X	
2	Registro no <a href="http://www.contaspublicas.gov.br">www.contaspublicas.gov.br</a>	X	
3	Ferramenta de busca		X
4	Seção “Fale Conosco”		X
5	Seção “Perguntas mais frequentes”		X
6	Acesso livre		X
7	Acesso por outros sistemas		X
8	Acessibilidade		X
9	Características da informação		X
10	Gravação de relatório		X
11	Formatos utilizados para a estruturação das informações		X
12	Nome do <i>link</i> estático para acesso ao portal da transparência do município		X
13	Adesão ao Portal da Transparência do Governo Federal		X
14	Adoção de boas práticas de usabilidade		X
15	Suporte ao e-MAG		X
16	Utilização do <i>e-Ping</i>		X
17	Data da despesa	X	
18	Valor do empenho, liquidação e pagamento	X	
19	Número de processo da execução	X	
20	Classificação orçamentária	X	
21	Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	X	
22	Procedimento licitatório realizado	X	
23	Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	X	
24	Unidade gestora	X	

Quadro 2 – Lista de requisitos obrigatórios e recomendáveis para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos (continuação)

Nº	ASSUNTO	OBRIGATÓRIO	RECOMENDÁVEL
25	Data da posição	X	
26	Unidade gestora	X	
27	Natureza da receita	X	
28	Valor da previsão	X	
29	Valor do lançamento	X	
30	Valor da arrecadação	X	
31	Plano Plurianual (PPA)	X	
32	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	X	
33	Prestação de contas	X	
34	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	X	
35	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	X	
36	Balanço anual do exercício anterior	X	
37	Informações concernentes a procedimentos licitatórios	X	
38	Relações mensais de todas as compras feitas pela Administração Direta e Indireta	X	

Fonte: adaptado de BRASIL (2013).

O guia da CGU funciona como importante instrumento para implantação dos portais da transparência dos municípios e dos estados. Tendo como modelo o portal da transparência do governo federal elaborado pela CGU, visa auxiliar os gestores públicos na construção dos portais da transparência dos municípios e dos estados, de acordo com a Lei Complementar nº 131/2009 e normativos correlatos.

## 5 METODOLOGIA

Para a realização do presente estudo, utilizaram-se os seguintes procedimentos técnicos: estudo de caso, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

Além disso, foi empregado, também, como procedimento técnico neste estudo a pesquisa documental. A utilização desse procedimento técnico deteve-se na busca por documentos oficiais do governo brasileiro que tratassem sobre a temática da transparência no contexto público. Assim, foram identificadas leis, decretos, cartilhas e a CF/88, em que tais documentos versam sobre o assunto aqui analisado. Para Marconi e Lakatos (2010), a principal característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina fontes primárias.

Outro procedimento técnico utilizado nesta pesquisa foi o estudo de caso, técnica utilizada para se observar um caso específico que é a transparência nos municípios do Maciço de Baturité.

De acordo com Creswell (2010), o desenvolvimento e a legitimidade percebida nos métodos qualitativos e quantitativos resultou em um aumento significativo no número de pesquisas que utilizam métodos mistos, que abrangem os pontos mais significativos dos métodos quantitativos e qualitativos, resultando em melhor compreensão do problema em estudo. Buscando seguir essa afirmação de Creswell (2010), este trabalho foi elaborado adotando-se preceitos da pesquisa qualitativa e, também, aspectos quantitativos.

Com o intuito de atender aos objetivos da presente pesquisa, a metodologia utilizada possui uma abordagem de cunho qualitativo, em que os dados serão coletados por meio dos portais eletrônicos das quinze prefeituras pertencentes à Associação dos Municípios do Maciço de Baturité – AMAB. A abordagem qualitativa, na concepção de Diehl e Tatim (2004, p. 52), trata-se da busca por descrever a “complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. A pesquisa tem esfera quantitativa que nos permite a mensuração de opiniões, reações, hábitos e atitudes em um universo, por meio de uma amostra que o represente estatisticamente. Suas características principais são (DENZIN; LINCOLN, 2005; HAYATI; KARAMI; SLEE, 2006): i) obedece a um plano preestabelecido, com o intuito de enumerar ou

medir eventos; ii) utiliza a teoria para desenvolver as hipóteses e as variáveis da pesquisa; iii) emprega, geralmente, para a análise dos dados, instrumental estatístico, como programas STATA, SPSS e *software* Excel; iv) confirma as hipóteses da pesquisa ou descobertas por dedução, ou seja, realiza previsões específicas de princípios, observações ou experiências; v) utiliza dados que representam uma população específica (amostra), a partir da qual os resultados são generalizados, e usa, como instrumento para coleta de dados, questionários estruturados, elaborados com questões fechadas, testes e *checklist*, aplicados com base em entrevistas individuais, apoiadas por um questionário convencional (impresso) ou eletrônico. A utilização dos aspectos quantitativos e qualitativos em uma única pesquisa são ideais para que seja minimizada a subjetividade e resulte em maior aproximação do pesquisador com o objeto estudado, resultando em maior credibilidade dos resultados obtidos (MILES; HUBERMAN; SALDAÑA, 2014; CRESSWELL; PLANO-CLARK, 2013; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

A coleta de dados foi realizada nos meses de agosto e setembro de 2018, nos portais eletrônicos dos municípios que compõem a região do Maciço de Baturité e dos municípios que compõem a AMAB.

Assim, para identificar os portais dos referidos municípios, utilizou-se plataforma de pesquisa *on-line*, com auxílio do *Google forms*, cuja pesquisa seguiu o seguinte termo: “Prefeitura municipal de (nome do município)”.

Para a análise dos dados, utilizou-se como instrumento o Guia de Implantação de Portal de Transparência, que a Controladoria-Geral da União – CGU elaborou em 2013. Na presente pesquisa, esse guia contribuiu como uma forma de metodologia para analisar a transparência na Administração Pública nos municípios do Maciço de Baturité, com base na lista de requisitos obrigatórios e recomendáveis previstos no Guia de Implantação de Portal da Transparência.

Para essa análise foram usadas planilhas eletrônicas no *Excel* que auxiliaram para um melhor tratamento dos dados coletados dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité – CE.

Utilizado em alguns estudos, o Guia de Implantação da CGU, tendo como base a Lei da Transparência e os normativos relacionados a ela, apresenta uma lista de requisitos obrigatórios e recomendações para o atendimento da LC nº 131/2009 e seus normativos correlatos, os quais todas as esferas do governo devem cumprir. Dessa forma, a pesquisa emprega essa lista para verificar se os municípios da região do Maciço de Baturité estão cumprindo com as normas definidas no Guia de Implantação de Portal da Transparência e, conseqüentemente, com a Lei da Transparência e seus normativos relacionados.

A lista apresenta 38 itens divididos em obrigatórios e recomendáveis. Para atingir os objetivos da presente pesquisa, foi adotado um esquema de pontuação em que o município que cumpre corretamente a determinação de algum item do Guia obtém 1 ponto. Em contrapartida, o município que descumpra a determinação de um item não pontua. Nesse sentido, esse esquema de pontuação contribuirá para verificar o nível de adequação da região em cada um dos itens, a pontuação geral dos municípios e, conseqüentemente, o nível de transparência dos municípios, além do *ranking* do nível de transparência da região do Maciço de Baturité.

Por fim, os municípios considerados para este estudo compreendem a região do Baturité, que, por sua vez, é constituído pelos seguintes municípios: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção, resultando em um total de 15 municípios, conforme exposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Lista de portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité

MUNICÍPIO	PORTAL ELETRÔNICO
Acarape	<a href="http://acarape.ce.gov.br/">http://acarape.ce.gov.br/</a>
Aracoiaba	<a href="http://www.aracoiaba.ce.gov.br/">http://www.aracoiaba.ce.gov.br/</a>
Aratuba	<a href="http://www.aratuba.ce.gov.br/">http://www.aratuba.ce.gov.br/</a>
Barreira	<a href="http://www.barreira.ce.gov.br/">http://www.barreira.ce.gov.br/</a>
Baturité	<a href="http://baturite.ce.gov.br/">http://baturite.ce.gov.br/</a>
Capistrano	<a href="http://www.capistrano.ce.gov.br/">http://www.capistrano.ce.gov.br/</a>
Caridade	<a href="http://www.caridade.ce.gov.br/">http://www.caridade.ce.gov.br/</a>
Guaiuba	<a href="http://www.guaiuba.ce.gov.br/">http://www.guaiuba.ce.gov.br/</a>
Guaramiranga	<a href="http://guaramiranga.ce.gov.br/">http://guaramiranga.ce.gov.br/</a>
Itapiúna	<a href="http://www.itapiuna.ce.gov.br/">http://www.itapiuna.ce.gov.br/</a>
Mulungu	<a href="http://www.mulungu.ce.gov.br/">http://www.mulungu.ce.gov.br/</a>
Ocara	<a href="http://www.ocara.ce.gov.br/">http://www.ocara.ce.gov.br/</a>
Pacoti	<a href="http://www.pacoti.ce.gov.br/">http://www.pacoti.ce.gov.br/</a>
Palmácia	<a href="http://palmacia.ce.gov.br/">http://palmacia.ce.gov.br/</a>
Redenção	<a href="http://www.redencao.ce.gov.br/">http://www.redencao.ce.gov.br/</a>

Fonte: Pesquisa própria (2018).

No entanto, para a realização da presente pesquisa foram incluídos os municípios de Caridade e de Guaiuba, uma vez que ambos são vinculados, atualmente, à Associação dos Municípios do Maciço de Baturité – AMAB.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como se verifica no Quadro 3, constata-se que todos os municípios da região possuem portais eletrônicos para a divulgação de informações públicas, cumprindo, portanto, com as obrigações de publicar as informações públicas em meio eletrônico, conforme determina a Lei nº 12.527/2011 e a Lei Complementar nº 131/2009. Destarte, a existência desses portais eletrônicos para dar transparência aos atos públicos é importante, pois, conforme destaca Platt Neto, Cruz e Vieira (2006), a utilização da internet nesse processo de transparência pública é um potencial meio para o fortalecimento das relações entre o governo e os cidadãos.

Logo no primeiro momento, foi possível perceber que a maioria dos portais eletrônicos pesquisados é bastante semelhante quanto à sua estrutura organizacional. Os municípios de Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti e Redenção possuem *design* semelhantes mudando, apenas, as cores de cada portal e o conteúdo disponibilizado. Isso se dá, talvez, pela contratação de uma mesma empresa especializada na disponibilização de informação ou na utilização de um mesmo sistema que forneça as informações em estruturas similares.

Após a identificação de que todos os municípios estão cumprindo com as determinações de ter um portal eletrônico para a ampla divulgação de suas informações, foi possível verificar se tais municípios da região do Maciço de Baturité estão cumprindo, também, com as recomendações do Guia de Implantação de Portais de Transparência da CGU.

Assim, nesse momento, buscou-se verificar o percentual de conformidade da região do Maciço de Baturité em cada um dos requisitos de avaliação de Portais da Transparência, a fim de identificar quais dos itens estão sendo cumpridos pelos municípios e quais itens não estão tendo cumprimento corretamente, sejam eles por dificuldades ou por desconhecimento do município frente à obrigação ou à recomendação determinada.

Dessa forma, a Tabela 1 trata do percentual de conformidade dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité conforme proposto pelo Guia da CGU para avaliação de portais da transparência.

Tabela 1 – Percentual de conformidade obtido pelos portais, em cada item avaliado

Nº	ASSUNTO	CUMPRIMENTO	% DE CONFORMIDADE
1	Nome do domínio	Todos os municípios do Maciço	100%
2	Registro no <a href="http://www.contaspublicas.gov.br">www.contaspublicas.gov.br</a>	Todos os municípios do Maciço	100%
3	Ferramenta de busca	Exceto Guaiuba	93,33%
4	Seção “Fale Conosco”	Exceto Acarape, Guaiuba, Guaramiranga e Palmácia	73,33%

Tabela 1 – Percentual de conformidade obtido pelos portais, em cada item avaliado (continuação)

Nº	ASSUNTO	CUMPRIMENTO	% DE CONFORMIDADE
5	Seção “Perguntas mais frequentes”	Exceto Guaiuba e Palmácia	86,66%
6	Acesso livre	Todos os municípios do Maciço	100%
7	Acesso por outros sistemas	Nenhum dos municípios do Maciço	0%
8	Acessibilidade	Exceto Acarape, Aracoia- ba, Guaiuba, Guaramiranga e Palmácia	66,66%
9	Características da informação	Exceto Aracoiaaba, Baturité, Capistrano, Guaiuba, Itapi- úna, Mulungu e Pacoti	53,33%
10	Gravação de relatório	Todos os municípios do Maciço	100%
11	Formatos utilizados para a estrutura- ção das informações	Nenhum dos municípios do Maciço	0%
12	Nome do <i>link</i> estático para acesso ao portal da transparência do município	Somente Guaramiranga	6,66%
13	Adesão ao Portal da Transparência do Governo Federal	Todos os municípios do Maciço	100%
14	Adoção de boas práticas de usabi- lidade	Todos os municípios do Maciço	100%
15	Suporte ao e-MAG	Somente Barreira, Baturité, Capistrano, Itapiúna e Pacoti	33,33%
16	Utilização do e-Ping	Nenhum dos municípios do Maciço	0%
17	Data da despesa	Todos os municípios do Maciço	100%
18	Valor do empenho, liquidação e pagamento	Todos os municípios do Maciço	100%
19	Número de processo da execução	Todos os municípios do Maciço	100%
20	Classificação orçamentária	Todos os municípios do Maciço	100%
21	Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	Todos os municípios do Maciço	100%
22	Procedimento licitatório realizado	Todos os municípios do Maciço	100%

Tabela 1 – Percentual de conformidade obtido pelos portais, em cada item avaliado (continuação)

Nº	ASSUNTO	CUMPRIMENTO	% DE CONFORMIDADE
23	Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	Todos os municípios do Maciço	100%
24	Unidade gestora	Todos os municípios do Maciço	100%
25	Data da posição	Todos os municípios do Maciço	100%
26	Unidade gestora	Todos os municípios do Maciço	100%
27	Natureza da receita	Todos os municípios do Maciço	100%
28	Valor da previsão	Todos os municípios do Maciço	100%
29	Valor do lançamento	Todos os municípios do Maciço	100%
30	Valor da arrecadação	Todos os municípios do Maciço	100%
31	Plano Plurianual (PPA)	Todos os municípios do Maciço	100%
32	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Todos os municípios do Maciço	100%
33	Prestação de contas	Todos os municípios do Maciço	100%
34	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	Todos os municípios do Maciço	100%
35	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Todos os municípios do Maciço	100%
36	Balanco anual do exercício anterior	Todos os municípios do Maciço	100%
37	Informações concernentes a procedimentos licitatórios	Exceto Acarape	93,33%
38	Relações mensais de todas as compras feitas pela Administração Direta e Indireta	Nenhum dos municípios do Maciço	0%

Fonte: Pesquisa própria (2018).

Para analisar o percentual de conformidade dos portais eletrônicos do Maciço de Baturité em cada item avaliado, é necessário compreender que aqueles itens com 100% de conformidade representam que todos os municípios da região pesquisada atenderam corretamente ao item avaliado. Em contrapartida, os itens com percentual abaixo de 100% e acima de 0% de conformidade são aqueles itens os quais apenas uma parcela dos municípios da região cumpriu de modo correto àquele determinado requisito. Quando o percentual de conformidade for equivalente 0% em determinado item, compreende-se que nenhum dos municípios atendeu corretamente ao requisito proposto.

Diante de uma análise geral sobre a Tabela 1, que apresenta o percentual de conformidade obtido em cada item avaliado, foi possível perceber que os municípios da região do Maciço de Baturité estão cumprindo parcialmente com as determinações estabelecidas no Guia e, consequentemente, na LC 131/2009 e normativos correlatos.

Para atender corretamente ao item 1 da Tabela 1 – Nome do domínio –, seria necessário que os portais eletrônicos pesquisados seguissem o padrão utilizado: “municipio.uf.gov.br”. Assim, logo na identificação dos portais, por meio da pesquisa no *Google*, foi possível observar que todos eles seguem o padrão utilizado, obtendo, portanto, 100% de conformidade nesse item.

No item 2 da Tabela 1 – Registro no [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br) –, observou-se que todos os municípios possuem registro nesse site; no entanto, percebeu-se que eles não utilizam o *site* para disponibilizar informações a respeito de suas contas. Tais informações sobre as contas públicas são disponibilizadas em seus respectivos portais eletrônicos. Assim, como tal item trata apenas sobre o registro no *site* de contas públicas, e não da disponibilização de informações atuais, o item obteve, portanto, 100% de conformidade.

Quanto ao assunto da ferramenta de busca pertinente ao item 3 da Tabela 1, buscou-se verificar se os respectivos portais dos municípios do Maciço de Baturité possuíam a ferramenta de busca que permite o acesso à informação de forma objetiva. Na análise desse item, procurou-se verificar se os

municípios possuem a ferramenta de busca e se elas funcionam. Desse modo, constatou-se que 14 dos 15 municípios têm essa ferramenta e funcionam corretamente. Somente o município de Guaiuba não atendeu a esse requisito, o que acarretou o percentual de conformidade de 93,33% nesse item.

No item 4 da Tabela 1 – Seção Fale Conosco –, recomenda-se que os municípios forneçam, na referida seção, seu contato telefônico e seu e-mail. No entanto, alguns dos municípios acabaram por disponibilizar apenas um dos dois, ou seja, ou disponibilizaram apenas o telefone ou apenas o e-mail, comprometendo, portanto, o cumprimento desse item do Guia. Logo, somente pontuaram nesse item os municípios que, conforme a Lei 12.527, informaram os contatos (telefone e e-mail) da prefeitura municipal. Com isso, o município de Palmácia não atendeu à determinação desse item por deixar de apresentar o número de telefone da prefeitura.

Alguns municípios disponibilizam uma seção “fale-conosco” ou “contato” no próprio site, no formato de formulário eletrônico que envia mensagens para o e-mail da prefeitura. Para enviar a mensagem, é necessário preencher alguns dados, como o nome e o e-mail do solicitante. Acarape, Guaiuba e Guaramiranga foram os municípios que apresentaram essa seção nesse formato. No entanto, percebe-se que essa prática não cumpre com o estabelecimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata da disponibilização dos contatos, e não da utilização dessa plataforma de formulário eletrônico. Portanto, os municípios que deixaram de apresentar os contatos das suas respectivas prefeituras e utilizaram essa prática de formulário eletrônico não atenderam corretamente ao item 4 do Guia.

Em contrapartida, os municípios que apresentaram seus números de telefone e seus e-mails não tinham uma seção/página específica para disponibilização dessas informações; tais informações eram disponibilizadas logo na página inicial de seus portais eletrônicos. Assim, embora não houvesse uma seção/página específica para isso, os municípios cumpriram com as determinações previstas por lei e pontuaram no item 4 da Tabela 1 – Seção Fale Conosco – sendo eles: Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Batu-

rité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti e Redenção. No geral, 11 dos 15 municípios atenderam corretamente às determinações do item 4, que obteve 73,33% de conformidade.

No item 5 da Tabela 1 – Seção Perguntas mais frequentes –, que estabelece que haja, nos portais eletrônicos dos municípios, uma seção sobre “perguntas mais frequentes”, notou-se que os municípios com uma similaridade no *design* dos portais eletrônicos, disponibilizam as mesmas perguntas e respostas, mostrando, assim, que não há uma preocupação acerca de perguntas situacionais de cada município.

Entre os demais portais que não possuem similaridade, os municípios de Guarimiranga, Acarape e Aracoiaíba têm a seção “perguntas mais frequentes”, mas também esquecem de disponibilizar informações da própria realidade da cidade. O restante dos municípios, Palmácia e Guaiuba, não apresentaram a seção de “perguntas mais frequentes”. Dessa forma, mesmo que não haja uma preocupação referente às perguntas específicas de cada município, a determinação desse item é a existência da seção. Então, 13 dos 15 municípios pesquisados estão em conformidade com o item, que representa 86,66%.

Quanto ao item 6 da Tabela 1 – Acesso livre –, buscou-se verificar se os municípios disponibilizam suas respectivas informações sem que haja a necessidade de cadastro no *site*. Após a análise desse item, constatou que todos os municípios cumprem com as determinações de “acesso livre” sem que haja a necessidade de o cidadão se cadastrar no site para ter acesso às informações disponibilizadas, fazendo que a região obtivesse 100% de conformidade nesse item.

No item 7 da Tabela 1 – Acesso por outros sistemas –, foi verificado se os portais eletrônicos possibilitam o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Em outras palavras, esse item recomenda que os portais eletrônicos possibilitem o acesso às informações públicas por meio da utilização de sistemas externos, em formatos abertos, a fim de que permita a utilização, o cruzamento e o compartilhamento de dados por qualquer pessoa. Contudo, para verificar

corretamente esse item, seriam necessários sistemas tecnológicos para comprovar se o acesso por outros sistemas está sendo assegurado. Entretanto, devido ao pesquisador não possuir sistemas como esse, verificou-se apenas se os municípios disponibilizam informações sobre o assunto de acesso por outros sistemas em seus respectivos portais. Com isso, verificou-se que nenhum dos municípios sequer trata sobre essa temática em seus portais, fazendo com que a região tivesse 0% de conformidade nesse item.

A acessibilidade presente no item 8 da Tabela 1, trata de dar publicidade das informações públicas aos cidadãos portadores de deficiência. Assim, os sítios devem adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. No entanto, devido à ausência de ferramentas por parte do pesquisador que comprovem, de fato, se há ou não acessibilidade para pessoas com deficiência, foi verificado apenas se os municípios divulgaram ou não informações a respeito de acessibilidade. Nesse sentido, os municípios de Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti e Redenção publicaram, em seus respectivos portais, informações a respeito da acessibilidade, informando que o portal foi desenvolvido seguindo as diretrizes e a metodologia do *World Wide Web Consortium* (W3C), garantindo às pessoas com necessidades especiais o pleno acesso aos conteúdos disponíveis.

Foi informado, também, que, além de validações automáticas, foram realizados testes em diversos navegadores, por meio do utilitário de acesso à internet do DOSVOX, sistema operacional destinado a deficientes visuais. Com isso, os municípios que publicaram tal informação sobre a comprovação de acessibilidade aos portadores de deficiência pontuaram nesse item. Os demais municípios, Acarape, Aracoiaba, Guaiuba, Guaramiranga e Palmácia, não pontuaram nesse item por não disponibilizarem tais informações sobre acessibilidade. Assim, o item foi cumprido por 66,66% dos municípios pesquisados.

Quanto às características da informação tratada no item 9 da Tabela 1, evidencia-se que o sítio deve garantir a autenticidade e a integridade

das informações disponíveis para acesso. Conforme Resende (2014), a forma mais comum de garantir a autenticidade de determinada informação é a existência da assinatura digital nos documentos do governo, e a integridade das informações pode ser confirmada por meio do acesso à fonte primária das informações. No entanto, não há uma forma efetiva de assegurar a integridade de todas as informações, pois grande parte delas encontra-se em suporte físico (papel) ou está protegida pela confidencialidade (divulgação de dados pessoais).

Logo, nesse item, verificou-se apenas a autenticidade das informações por meio da disponibilização da assinatura digital nos documentos de Prestação de Contas do Governo no exercício de 2017. Com isso, notou-se que 7 municípios não atenderam a esse item devido a não possuírem a assinatura digital em seus respectivos documentos. Os municípios que atenderam corretamente a tal item foram os seguintes: Acarape, Aratuba, Barreira, Caridade, Guaramiranga, Ocara, Palmácia e Redenção. Os demais municípios que não pontuaram e, por conseguinte, estão em desconformidade com esse item não disponibilizaram nenhum tipo de assinatura ou forneceram assinatura que não fosse a digital nos documentos do exercício de 2017. Assim, esse item teve 53,33% de conformidade.

No item 10 da Tabela 1 – Gravação de relatório –, foi analisado se os arquivos disponibilizados são publicados de forma que sua reutilização não seja limitada, como acontece no caso dos arquivos de imagens. Assim, para cumprir com esse requisito os portais dos municípios deveriam possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. Verificou-se, nesse item, que todos os portais dos municípios pesquisados possuem a ferramenta de gravação de relatório em formatos eletrônicos em dois tipos de formatos: .CSV e .PDF, sendo ambos abertos. Assim, todos os municípios cumpriram com a determinação do item 10, obtendo 100% de conformidade nesse item.

Quanto ao item 11 da Tabela 1, que trata sobre os formatos utilizados para a estruturação das informações, foi verificado se os municípios disponibilizam informações a respeito dos formatos utilizados para a estruturação da informação. Desse modo, foi possível identificar que nenhum dos municípios pesquisados forneceu informações sobre os formatos utilizados para a estruturação das informações divulgadas, obtendo, portanto, 0% de conformidade nesse item.

No que concerne ao item 12 da Tabela 1, que trata sobre o nome estático para acesso ao portal da transparência do município, procurou-se analisar se os municípios disponibilizam informações sobre a transparência pública no seu próprio site ou se eles utilizam um *site* externo ao do portal eletrônico para disponibilizar alguma informação. Assim, foi possível perceber que todos os municípios utilizam *sites* externos (<http://www.sstransparenciamunicipal.net/> ou <http://www.governotransparente.com.br/>), que possibilitam uma transparência maior sobre as despesas e receitas públicas. Contudo, mesmo usando o site do governo transparente, o município de Guaramiranga usou uma ferramenta que mantém estático o nome do *link* ao acessar as informações do governo transparente. Assim, somente o município de Guaramiranga empregou ferramenta que não redireciona o portal eletrônico do município para outro *site* externo. Todos os demais, ao analisar as informações sobre despesas e receitas municipais, redirecionaram o portal eletrônico do município para sites externos. Então, o município de Guaramiranga foi o único município a pontuar no item 12, pois manteve estático o *link* de seu portal eletrônico ao verificar as informações sobre receitas e despesas. Isso ocasionou um baixo percentual de conformidade ao item, que foi equivalente a 6,66%.

No item 13 da Tabela 1, que trata sobre a adesão ao Portal da Transparência do Governo Federal, buscou-se verificar se os municípios aderiram a esse portal. Assim, ao entrar no Portal da Transparência do Governo Federal, foi pesquisado, na barra de localidades existente na página inicial do portal, o nome de cada um dos municípios do Maciço de Baturité. Des-

sa forma, foi possível constatar que todos os 15 municípios pesquisados são encontrados no Portal da Transparência do Governo Federal, o que demonstra que todos eles aderiram ao portal da transparência e pontuaram no presente item, gerando um percentual de 100% de conformidade nesse item.

No item 14 da Tabela 1, procurou-se analisar se os municípios adotam boas práticas de usabilidade. Como tal item é bastante subjetivo, levou-se em consideração os seguintes questionamentos para melhor avaliar esse requisito nos portais eletrônicos dos municípios: “É possível encontrar os principais serviços e informações no portal eletrônico?”, “A navegação e a estrutura do portal são claras e fazem sentido?”, “Os serviços oferecidos são fáceis de serem realizados?” Assim, após esses questionamentos sobre cada um dos portais dos municípios, notou-se que todos os municípios atenderam, positivamente, aos questionamentos sobre a usabilidade dos portais. Portanto, o nível de conformidade nesse item foi equivalente a 100%.

No item 15 da Tabela 1, que trata sobre suporte ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), foram analisados os elementos padronizados de acessibilidade digital que devem estar presentes em todos os sítios do governo para facilitar o acesso ao cidadão. Os elementos padronizados de acessibilidade, conforme estabelecido no e-MAG são: teclas de atalho; primeira folha de contraste; barra de acessibilidade; apresentação do mapa do sítio; página com a descrição dos recursos de acessibilidade.

Com isso, verificando-se quais portais eletrônicos atendem aos cinco itens padronizados de acessibilidade, foi constatado que os municípios de Aracoiaba, Guaiuba e Palmácia não atendem a nenhum dos itens estabelecidos. Os municípios de Guaramiranga e Acarape atendem parcialmente a dois dos cinco itens analisados. Os municípios de Aratuba, Caridade, Mulungu, Ocara e Redenção atendem parcialmente ao e-MAG, apresentando apenas uma irregularidade na função de autocontraste em seus respectivos portais. Por sua vez, os municípios de Barreira, Baturité, Capistrano, Itapiúna e Pacoti apresentaram total conformidade nesse item. Assim, somente esses últimos municípios pontuaram nesse item e repre-

sentam um total de 33,33% de conformidade no item 15 da Tabela 1.

Os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (*e-Ping*), tratados no item 16 da Tabela 1, estabelecem um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que instaura a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, instituindo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade (BRASIL, 2017). Assim, como o *e-Ping* possui diversas normas específicas no campo das tecnologias não foi possível avaliar esse item da forma ideal que seria por meio da verificação de todas as normas técnicas estabelecidas. Contudo, para não deixar de tratar sobre tal item na presente pesquisa, foi verificado se os municípios disponibilizaram alguma informação sobre ter cumprido com as normas do *e-Ping* em seus respectivos portais. Dessa forma, foi verificado que nenhum dos municípios do Maciço de Baturité cumpriu com o item 16, tendo a região, portanto, um percentual equivalente a 0% de conformidade nesse item que trata sobre *e-Ping*.

Na disponibilização de informações acerca das despesas e das receitas pertinentes aos itens 17 ao 30 da Tabela 1, observou-se que os municípios utilizam outros sites (<http://www.sstransparenciamunicipal.net/> ou <http://www.governotransparente.com.br/>) para realizar essa atividade. Observou-se, também, que ambos os *sites* que disponibilizam tais informações contribuem para o bom funcionamento da publicidade das informações das despesas e receitas dos municípios.

Dos itens 17 ao 24 da Tabela 1, que tratam sobre informações a respeito do detalhamento das despesas públicas, tais como: data das despesas; os valores dos empenhos, liquidações e pagamentos; o número de processo da execução; a classificação orçamentária; a identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento; o procedimento licitatório realizado; a descrição do bem fornecido ou serviço prestado e a unidade gestora, foi observado que todos os municípios atenderam, de forma correta, a todos esses itens. Portanto, todas as informações sobre o detalhamento das despesas

públicas foram fornecidas; logo, tal cumprimento dos municípios representa 100% de conformidade dos itens 17 ao 24 da Tabela 1.

Dos itens 25 ao 30 da Tabela 1, que tratam sobre informações a respeito do detalhamento das receitas públicas, tais como: data da posição; a unidade gestora; a natureza da receita; o valor da previsão; o valor do lançamento; e o valor da arrecadação, foi constatado que todos os municípios cumpriram corretamente com as determinações desses itens, disponibilizando todas as informações sobre o detalhamento sobre as receitas públicas. Assim, a disponibilização dessas informações por todos os municípios acarretou um percentual de conformidade equivalente a 100% dos itens 25 ao 30 da Tabela 1.

De certa forma, a utilização desses sites externos contribui para uma melhor visualização das informações, uma vez que todos os 15 municípios analisados utilizaram o “Governo Transparente” ou o “SS Transparência Municipal”. A utilização desses dois sites contribui para que esses municípios tenham um padrão de disponibilização dessas informações, o que facilita para o cidadão no momento de acesso a tais informações.

Com a utilização desses sites na disponibilização de informações sobre as receitas e despesas municipais, todos os municípios da região pontuaram positivamente, dos itens 17 ao 30, estando em conformidade com o Guia. Isso se dá devido à boa utilização dos sites “Governo Transparente” e “SS Transparência Municipal” na disponibilização de informações públicas, contribuindo para a promoção de uma gestão pública transparente.

Dos itens 31 ao 35 da Tabela 1, que tratam sobre informações financeiras, foi observado que todos os municípios disponibilizaram, corretamente, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Prestação de Contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O cumprimento dos municípios a esses itens ocasionou um percentual de conformidade equivalente a 100%.

No item 36 da Tabela 1, foi averiguado se os municípios aqui pesquisados disponibilizam seus respectivos balanços orçamentários. Observou-se que os municípios forneceram seus balanços orçamentários, inseridos no

documento sobre a Prestação de Contas do Governo (PCG). Assim, após a análise dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço foi averiguado que todos eles disponibilizam seus balanços orçamentários dos períodos anteriores, estando, portanto, em 100% de conformidade com tal item.

Para cumprir com a determinação do item 37 da Tabela 1, a respeito das informações referentes aos procedimentos licitatórios, foi verificado se os municípios disponibilizam todas as informações relativas aos seus procedimentos licitatórios, incluindo editais, resultados e contratos celebrados. No entanto, observou-se que o município de Acarape não disponibiliza informações sobre quais canais de comunicação foram utilizados para divulgar as informações dos editais. Assim, esse município não pontuou nesse item, devido à importância de constatar onde foram publicados os editais e se, de fato, foram publicados. Sem a disponibilização dessa informação, fica difícil para o cidadão verificar a veracidade dos procedimentos licitatórios. Dessa forma, 14 dos 15 municípios cumpriram com a determinação desse item, ocasionando um percentual de conformidade equivalente a 93,33%.

No item 38 da Tabela 1, referente às relações mensais de todas as compras feitas pela Administração, notou-se que os municípios disponibilizam as relações mensais de todas as compras realizadas pela Administração; no entanto, não discriminam corretamente o preço unitário dos bens e a quantidade adquirida. Assim, o descumprimento desses dois elementos dos cinco avaliados fez com que nenhum dos municípios pesquisados atendessem, corretamente, à determinação do item 38. Diante disso, a região do Maciço obteve 0% de conformidade nesse item.

A partir dessas observações, nota-se que, dos 38 itens avaliados, 26 itens obtiveram 100% de conformidade, ou seja, 26 itens foram cumpridos corretamente por todos os municípios da região. Assim, dos 12 itens restantes que não obtiveram 100% de conformidade, 10 são itens recomendáveis e apenas 2 são obrigatórios. Nesse sentido, observa-se que os municípios pesquisados têm buscado cumprir com a maioria das determinações obrigatórias descritas no Guia e se adequar às determinações recomendáveis.

A seguir, foi elaborada a Tabela 2, que trata sobre a pontuação obtida de cada município no cumprimento da lista de requisitos obrigatórios e recomendações para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos. Dessa forma, por meio dessa tabela, ficou explícita a pontuação obtida de cada município quanto à lista de recomendações e obrigações proposta pela CGU. Como visto anteriormente, essa lista possui 38 itens; cada um deles equivale a um ponto, ou seja, se cumprir com a determinação do item, o município pontua 1 ponto, caso contrário, seu descumprimento não gera pontuação.

Tabela 2 – Pontuação obtida de cada município no cumprimento da lista de requisitos para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>REQUISITOS OBRIGATÓRIOS</b>	<b>REQUISITOS RECOMENDÁVEIS</b>	<b>PONTUAÇÃO OBTIDA</b>
Acarape	22	7	29
Aracoiaba	23	7	30
Aratuba	23	9	32
Barreira	23	10	33
Baturité	23	9	32
Capistrano	23	9	32
Caridade	23	9	32
Guaiuba	23	4	27
Guaramiranga	23	8	31
Itapiúna	23	9	32
Mulungu	23	8	31
Ocara	23	9	32
Pacoti	23	9	32
Palmácia	23	6	29
Redenção	23	9	32
Maciço de Baturité (média)	22,93	8,13	31,07
Pontuação máxima a ser obtida	24	14	38

Fonte: Pesquisa própria (2018).

Por meio da Tabela 2, foi possível verificar que, dos 38 possíveis pontos válidos, o município de Acarape obteve 29 pontos, o município de Aracoiaba obteve 30 pontos, o município de Aratuba obteve 32 pontos, o município de Barreira obteve 33 pontos, o município de Baturité obteve 32 pontos, o município de Capistrano obteve 32 pontos, o município de Caridade obteve 32 pontos, o município de Guaiúba obteve 27 pontos, o município de Guaramiranga obteve 31 pontos, o município de Itapiúna obteve 32 pontos, o município de Mulungu obteve 31 pontos, o município de Ocara obteve 32 pontos, o município de Pacoti obteve 32 pontos, o município de Palmácia obteve 29 pontos e o município de Redenção obteve 32 pontos.

Na Tabela 2, ainda foi possível identificar a média de pontos alcançados pelos municípios da região do Maciço de Baturité. Nos requisitos obrigatórios, dos 24 possíveis pontos a região pesquisada alcançou uma média equivalente a 22,93 pontos, o que representa 95,56% de conformidade com as determinações obrigatórias. Nos requisitos recomendáveis, dos 14 possíveis pontos a região do Maciço de Baturité obteve a média de 8,13 pontos, o que corresponde a 58,1% de conformidade com as determinações recomendáveis. Destarte, foi possível verificar que os municípios da região têm cumprido com quase todas as determinações obrigatórias previstas no Guia de Implantação de Portal da Transparência e ainda cumprem com mais da metade dos itens recomendáveis.

Além disso, com a presente pontuação, foi possível averiguar o nível de transparência dos municípios pesquisados, com base na lista de requisitos estabelecidos no Guia de Implantação de Portal da Transparência, e ranquear tais municípios conforme seu nível de transparência. Na tabela a seguir, apresenta-se, portanto, o *ranking* de transparência dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité, com base em seu nível de adequação ao Guia.

Tabela 3 – *Ranking* de transparência dos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité

CLASSIFICAÇÃO	MUNICÍPIOS	PONTUAÇÃO GERAL	NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA
1º	Barreira	33	86,84%
2º	Aratuba	32	84,21%
2º	Baturité	32	84,21%
2º	Capistrano	32	84,21%
2º	Caridade	32	84,21%
2º	Itapiúna	32	84,21%
2º	Ocara	32	84,21%
2º	Pacoti	32	84,21%
2º	Redenção	32	84,21%
10º	Guaramiranga	31	81,58%
10º	Mulungu	31	81,58%
12º	Aracoiaba	30	78,95%
13º	Acarape	29	76,32%
13º	Palmácia	29	76,32%
15º	Guaiuba	27	71,05%

Fonte: Pesquisa própria (2018).

Por meio da aplicação dessa abordagem metodológica, foi possível averiguar os portais eletrônicos do Maciço de Baturité mais efetivos e, portanto, mais transparentes. A Tabela 3 mostra que o município de Barreira é o que possui o maior nível de transparência entre os municípios da região do Maciço de Baturité, com um percentual de 86,84% de adequação ao Guia. Em seguida, aparecem empatados, em segundo lugar, os municípios de Aratuba, Baturité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Ocara, Pacoti e Redenção, com 84,21% de adequação ao Guia. Guaramiranga e Mulungu aparecem logo em seguida, no *ranking* de transparência, com um percentual de 81,58%. Posteriormente, o município de Aracoiaba aparece no *ranking* com 78,95%. Acarape e Palmácia obtiveram o percentual de 76,32%. E, por fim, com o menor nível de transparência entre os municípios da região pesquisada, o município de Guaiuba aparece no *ranking*, em último lugar, com 71,05% de adequação ao Guia.

Diante dessa tabela que expressa o *ranking* dos municípios conforme seu nível de transparência, é possível perceber que, no geral, os municípios têm atendido a grande parte dos requisitos obrigatórios e recomendáveis previstos no Guia de Implantação de Portal da Transparência. A média do nível de transparência de todos os municípios pesquisados foi equivalente a 81,75%, o que representa um bom percentual de adequação às determinações previstas em lei.

Nesse sentido, nota-se o bom desempenho dos municípios do Maciço de Baturité – CE em cumprir as determinações das leis que tratam sobre transparência, mais precisamente em relação à lista de requisitos obrigatórios e recomendáveis para o atendimento da LC nº 131/2009 e normativos correlatos, presente no Quadro 1 deste trabalho.

Além disso, foi possível perceber que os municípios que apresentaram semelhanças entre seus portais (Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti e Redenção) foram aqueles que obtiveram os melhores níveis de transparência. Assim, nota-se que a forma pela qual as informações são estruturadas nos portais eletrônicos contribuiu para que esses municípios obtivessem melhores níveis de transparência em relação àqueles sem uma estrutura organizacional do *site* tão adequada para atender às determinações do Guia de Implantação de Portal da Transparência.

Ademais, outra observação pertinente neste trabalho aponta a limitação dos municípios em disponibilizar apenas informações previstas em leis, ou seja, não há uma preocupação dos municípios em transparecer informações a respeito, por exemplo, da política tributária existente no município, da segurança pública municipal, da sua educação, da saúde, da cultura, do esporte, do lazer, entre diversas outras questões importantes pertinentes à Administração Pública municipal (LIMA *et al.*, 2020)..

Dessa forma, é importante salientar a relevância da transparência dessas informações para que os cidadãos conheçam o que tem sido realizado nas gestões públicas dos municípios do Maciço de Baturité. Nesse sentido, seria relevante que tais municípios começassem a criar uma nova

cultura de transparecer as informações pertinentes ao setor público que não se limite apenas às determinações previstas em leis (DANTAS OLIVEIRA; LIMA CRISÓSTOMO, 2020).

De acordo com Matias-Pereira (2010), além da obrigação de informar, a Administração Pública deve cultivar o desejo de informar, pois uma boa comunicação, quando espontânea, franca e rápida, resulta em um clima de confiança. Com isso, nota-se a importância de cultivar o desejo de informar aos cidadãos para além do que as leis determinam, gerando, portanto, uma confiança maior na relação entre os governantes e os governados.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral analisar a transparência das informações relativas à gestão pública municipal, por meio dos portais eletrônicos dos municípios que compõem a região do Maciço de Baturité-CE, com base no Guia de Implantação de Portal da Transparência (2013) da Controladoria Geral da União – CGU.

Com a aplicação dessa pesquisa, no primeiro momento, foram identificados os requisitos que constam no Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU para a implantação dos portais municipais. Além disso, foi identificada certa similaridade no *design* dos portais eletrônicos entre alguns municípios da região, sendo eles: Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti e Redenção. Os demais portais dos municípios da região pesquisada, a saber: Acarape, Aracoiaba, Guaiuba, Guaramiranga e Palmácia, não apresentaram similaridade na disponibilização das informações.

Ademais, foi verificado o nível de adequação da região do Maciço de Baturité em cada requisito proposto no Guia da CGU, em que foi identificada uma variação percentual de cumprimento dos municípios da região do Maciço dependendo do requisito proposto.

Quanto ao nível de transparência nos portais eletrônicos dos municípios do Maciço de Baturité, foi observado que os municípios se adequaram bem à lista de requisitos obrigatórios e desejáveis do Guia da CGU. O município de Barreira obteve o melhor nível de transparência, com nível de conformidade de 86,84%, e o município de Guaiuba obteve o pior nível de transparência, com 71,05% de conformidade. No geral, foi percebido que os municípios da região obtiveram um bom percentual de conformidade com as determinações do Guia, chegando a um percentual de 93,63% de conformidade nos itens obrigatórios, a um percentual de 58,07% de conformidade nos itens recomendáveis e, no geral, a um percentual de 80,53% de todos os itens propostos no Guia de Implantação de Portal da Transparência.

Além disso, foi elaborado *ranking* de transparência dos municípios da região do Maciço de Baturité, a fim de identificar quais municípios possuem melhores níveis de transparência e quais possuem os piores. Constatou-se que o município de Barreira tem, no período analisado, o maior nível de transparência entre os municípios da região do Maciço de Baturité, com percentual de 86,84% de adequação ao Guia da CGU. Ademais, identificou-se que os municípios de Aratuba, Baturité, Capistrano, Caridade, Itapiúna, Ocara, Pacoti e Redenção estão empatados com 84,21% no *ranking*, com os melhores níveis de transparência na região do Maciço. Em seguida, no *ranking*, aparecem empatados os municípios de Guaramiranga e Mulungu, com um percentual de 81,58%. Posteriormente, o município de Aracoiaba aparece com 78,95%. A seguir, os municípios de Acarape e Palmácia aparecem no *ranking* com um percentual de 76,32%. Para finalizar o *ranking*, identificou-se o município de Guaiuba, com o pior nível de transparência na região, com percentual de 71,05% de adequação ao Guia da CGU.

Ressalte-se que foi identificado que os municípios do Maciço de Baturité se limitam a publicar informações determinadas em leis, decretos e portarias. Assim, informações que são de interesse do cidadão, como saúde, educação e cultura, não são atendidas pelos municípios.

Esse trabalho contribuiu para que tanto os governantes quanto a sociedade em geral gozem das informações aqui produzidas. Os cidadãos, por exemplo, poderão utilizar os dados aqui produzidos para cobrar de seus representantes as informações que não estão sendo prestadas ou estão sendo prestadas de forma incorreta. Por sua vez, os governantes poderão, a partir desse estudo, identificar quais ações eles podem realizar para obter um maior nível de transparência.

Como limitação, constatou-se a dificuldade de se encontrar determinadas informações, por exemplo, contato por e-mail e/ou telefone sobre o portal e, também, a acessibilidade aos portais dos municípios estudados.

Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam feitas análises sobre a transparência pública em outras regiões do Ceará ou para todos os municípios cearenses, com o propósito de identificar a realidade de outras regiões de planejamento, ou de todo o estado no cumprimento da lista de requisitos estabelecidos pela CGU.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP-FGV, São Paulo, 2012.

BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: an international comparison. **Public Administration**, [s. l.], v. 85, n. 3, p. 667-716, 2007.

BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I. Análise das prestações de contas na internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 66-82, jan./abr. 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. 2013. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_portaltransparencia.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf). Acesso em: 27 mar. 2022.

COSTA, J. M. da. **Transparência pública: um estudo sobre a prestação de contas nos portais das prefeituras municipais da Paraíba**. 2014. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, J. W.; PLANO-CLARK, V. L. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 153-176, 2012.

DANTAS OLIVEIRA, A.; LIMA CRISÓSTOMO, V. Análise dos portais da transparência do estado do Ceará como instrumento de disclosure da gestão pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 197-231, 2020.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2005.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

DOWBOR, L. **Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable**. Nueva Sociedad, [s. l.], n. 196, p. 125-144, 2005.

FINEL, B. I.; LORD, K. M. The surprising logic of transparency. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 315-339, 1999.

FOX, J. Government transparency and policymaking. **Public choice**, [s. l.], v. 131, n. 1, p. 23-44, abr. 2007.

GLOCK, J. O.; CRUZ, F. da. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2003.

GRAU, N. C. *et al.* **Gestão pública e participação**: cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. 20. ed. Salvador: FLEM, 2005.

HAYATI, D.; KARAMI, E.; SLEE, B. Combining qualitative and quantitative methods in the measurement of rural poverty. **Social Indicators Research**, [s. l.], v. 75, p. 361-394, spring 2006.

KIM, P. S. A daunting task in Asia: the move for transparency and accountability in the Asian public sector. **Public Management Review**, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 527-537, 2008.

LIMA, R. S.; CALLADO, S. M. G.; LIMA, A. O.; SANTOS, R. C. Dependência Municipal das Transferências Intergovernamentais e Desenvolvimento Socioeconômico: Uma Análise dos Municípios da Região da Grande Fortaleza - Ceará. **REVISTA DO CEJUR/TJSC**, v. 8, p. e349-372, 2020.

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

MARTINS JR., W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Brasília. Anais [...]. Lisboa: CLAD, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. **Qualitative data analysis**: a methods sourcebook. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

PASCOAL, V. F. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, p. 36-49, 2005.

PIRES, A. M. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo – RS. **Revista Estudos do Cepe**, Santa Cruz do Sul, p. 131-160, 2013.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea em Contabilidade**, [s. l.], ano 3, v. 1, n. 5, p. 135-146, jan./jun. 2006.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

RESENDE, W. C. **A lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros**. 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

RITTER, J. Know thine enemy: information and democracy foreign policy. *In*: FINEL, B.; LORD, B. (org.). **Power and conflict in the age of transparency**. New York: St. Martin's Press, 2000.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Penso, 2013.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2004.

VERAS, K. S. **Accountability como mecanismo de melhoria da gestão pública**. 2015. 25 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo: USP, v. 25, p. 242-254, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, p. 137-158, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão social, democracia, representação e transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciência da Administração**, Florianópolis, v. 17, p. 79-90, dez. 2015.

## Os preceitos e princípios aplicáveis aos contratos na Lei nº 14.133/2021

Precepts and principles applicable to contracts in Law No. 14.133/2021

Maira Coutinho Ferreira Giroto<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo teve como objetivo contribuir para a interpretação do art. 89 da Lei nº 14.133/2021, por meio do estudo dos preceitos de direito público, dos princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de Direito Privado mencionados nesse dispositivo legal, considerando a doutrina jurídica e a legislação em vigor, e de leis e decretos de outras matérias a serem considerados no contexto de sua aplicação nas relações contratuais entre o Poder Público e particulares. Como resultado, além do panorama conceitual das regras gerais e supletivas evocadas pelo art. 89, foram apresentados exemplos de pontos de convergência e de contrariedade entre eles e disposições da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

**Palavras-chave:** preceitos de direito público; princípios da teoria geral dos contratos; disposições de Direito Privado; nova lei de licitações e contratos administrativos.

### ABSTRACT

This paper aimed at contributing to the interpretation of art. 89 of Law No. 14.133/2021, by the studying of the precepts of public law, the principles of the general theory of contracts and the provisions of private law mentio-

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), especialista em Direito Administrativo pela Universidade de Araraquara (Uniar), especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG), mestre em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Atuou como professora no curso de Letras na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Campus Araraquara e é agente de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE – SP). E-mail: maira@adv.oabsp.org.br

ned in this legal provision, considering the legal doctrine and legislation in force, and laws and decrees of other matters to be considered in the context of its application in contractual relations between the Public Power and private parties. As a result, in addition to the conceptual overview of the general and supplementary rules evoked by art. 89, examples of points of convergence and contradiction between them and provisions of the new Law of Public Bidding and Administrative Contracts were presented.

**Keywords:** public law precepts; principles of general contract theory; private law provisions; new law on public tenders and administrative contracts.

## 1 INTRODUÇÃO

O art. 89 da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tem o mesmo teor do art. 54 e do art. 61 da Lei nº 8.666/1993 quanto às regras a serem observadas nas relações contratuais em que o Poder Público é parte. No entanto, algumas alterações e inovações legislativas ocorridas nos quase trinta anos que separam os dois estatutos, assim como dispositivos da nova lei inexistentes na primeira, implicam diferenças na interpretação e na aplicação do art. 89 em relação às aquelas do art. 54 e art. 61.

Este artigo teve como principal objetivo contribuir para a interpretação do art. 89 da nova lei, desdobrando-se nos objetivos específicos de apresentar aspectos conceituais dos princípios e preceitos mencionados nesse dispositivo legal, considerando a doutrina jurídica e a legislação em vigor, e de pontuar leis e decretos de outras matérias a serem considerados no contexto da aplicação desse dispositivo pela Administração Pública.

O art. 89, *caput* e § 2º dispõem que os contratos administrativos devem regular-se pelas suas cláusulas, que devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, definir os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do

edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

O *caput* do art. 89 também estabelece como regra geral que os contratos se regulem pelos preceitos de direito público e que a eles sejam aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de Direito Privado. As seções 1 a 3 deste artigo se dedicam aos preceitos de direito público, inerentes a qualquer ato administrativo, e à teoria geral dos contratos e disposições de Direito Privado, de aplicação somente supletiva às contratações públicas.

Por fim, a seção 4 aborda, especificamente, a obrigatoriedade de todo contrato mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, sob o ponto de vista da possibilidade de adoção do nome social, nos moldes do Decreto Federal nº 8.727/2016, inovação legislativa voltada à inclusão de minorias no âmbito da Administração Pública federal.

## 2 OS PRECEITOS DE DIREITO PÚBLICO

A palavra *preceito* é empregada com diferentes sentidos na doutrina jurídica, ora como regra emanada de uma lei, um regulamento, uma cláusula contratual etc., ora como parte de um dispositivo legal (o preceito primário, que define a conduta, e o secundário, que associa uma sanção à conduta), ora como sinônimo de *princípio*.

São princípios do direito público (os quais podemos também chamar de *preceitos*, pela sinonímia com a palavra *princípio* e porque parte deles são regras emanadas de dispositivos legais):

### 2.1 PRINCÍPIO DA AUTORIDADE PÚBLICA

Segundo o princípio da autoridade pública, para a ordem jurídica, o interesse público tem prioridade em relação ao privado; por isso, é conferida ao Estado, curador dos interesses públicos, a *autoridade pública*.

Essa autoridade se manifesta, principalmente, pela imposição unilateral de comportamentos aos particulares e pela atribuição de direitos aos particulares, por meio de vínculo não obrigacional (SUNDFELD, 2009).

A edição de leis, decretos e regulamentos, a criação de tributos e a alteração e a extinção unilateral de contratos administrativos pela Administração são exemplos de imposição unilateral de deveres aos particulares em nome do interesse público. São exemplos da atribuição de direitos pela autoridade pública aos particulares as autorizações para explorações de certas atividades econômicas e o reconhecimento judicial da propriedade por usucapião (SUNDFELD, 2009).

Barros (2020) pondera que, se, por um lado, a Administração Pública sustentou, durante muitos anos, a necessidade da manutenção de princípios como o da autoridade pública e da preservação dos denominados poderes administrativos, considerando-os essenciais ao desempenho de suas funções, enquanto gestora dos interesses dos cidadãos,

[p]or outro lado, considerando as bases democráticas do Estado do século XXI, voltado mais para o respeito aos direitos fundamentais e à tomada de decisões pautada no consenso, vozes na doutrina destacam que a dita supremacia do interesse público não deve ser invocada genericamente e como verdade absoluta pela Administração Pública. (BARROS, 2020, p. 37)

Sob esse prisma, a Lei nº 14.133/2021 evoca, em seu art. 5º, a observância ao princípio da *segurança jurídica*, que se concretiza pelo estabelecimento, pelas autoridades públicas, de regras que sejam claras quanto à aplicação da nova lei às licitações e aos contratos administrativos, por meio de regulamentos e outras espécies de atos normativos, propiciando uma perspectiva de confiança e de estabilidade a todos os envolvidos.

## 2.2 PRINCÍPIO DA SUBMISSÃO DO ESTADO À ORDEM JURÍDICA

Por força do princípio da submissão do Estado à ordem jurídica, todo ato do Poder Público deve ter fundamento legal. “O princípio determina não só que o Estado está proibido de agir contra a ordem jurídica como, principalmente, que todo poder por ele exercido tem sua fonte e fundamento em uma norma jurídica” (SUNDFELD, 2009, p. 158).

Decorrem do princípio da submissão do Estado à ordem jurídica os princípios *da legalidade*, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e *da tipicidade dos atos estatais* (somente são válidos os atos praticados dentro da tipologia prevista na legislação) e opõe-se a ele o *princípio da liberdade dos indivíduos*: o particular pode fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto o Estado só pode fazer o que a lei autoriza expressamente (SUNDFELD, 2009).

Outro aspecto desse princípio diz respeito ao controle jurisdicional dos atos administrativos como consequência lógica da submissão da Administração Pública à lei.

Moura (2019) oferece um olhar sobre o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre atos administrativos discricionários após a Constituição Federal de 1988, especificamente sobre casos de omissões do Poder Executivo na implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas. A partir da análise de pronunciamentos do STF, a autora concluiu que:

o Poder Judiciário, após a Constituição Federal de 1988, se manifesta favoravelmente à sindicabilidade judicial da discricionariedade administrativa, entendendo possível e juridicamente aceitável sua intervenção em casos de omissão do Poder Executivo na implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas, se que isso caracterize violação ao princípio da separação dos Poderes. (MARTINS DE MOURA, 2019)

Sobre esse aspecto, a Lei 14.133/2021 inovou ao prever diversos mecanismos de controle da legalidade dos procedimentos de planejamento e realização do processo licitatório e de acompanhamento contratual, entre os quais se destacam as três linhas de defesa, e ao exigir a governança das contratações públicas e a promoção da efetividade e a eficácia nas licitações e contratos administrativos.

A governança consiste em mecanismos 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<sup>2</sup>, enquanto a eficácia se refere ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos, ou seja, da obtenção do resultado pretendido com a contratação, e a efetividade se refere ao impacto daquele resultado sobre a demanda da Administração, por exemplo, o aumento de vagas de Ensino Infantil (impacto) proporcionado pela conclusão da construção de nova escola (resultado do contrato de obra pública)<sup>3</sup>.

Portanto, as contratações públicas se constituem ferramentas para a implementação de políticas públicas, necessárias ao cumprimento, pelo Estado, dos deveres que lhe impõe a ordem jurídica, em especial a Constituição Federal de 1988.

### 2.3 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO

De acordo com o princípio da função, os agentes públicos desempenham função, que é o poder de agir, cujo exercício traduz verdadeiro dever jurídico e que só se legitima quando dirigido ao atingimento da finalidade específica que gerou sua atribuição ao agente (SUNDFELD, 2009).

Um dos aspectos do princípio da função consiste em que o exercício de poder estatal é um dever, não uma faculdade do agente, ou seja, os pro-

2 Conforme o art. 2º, inciso IV, da Instrução Normativa nº 24/2020 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

3 Segundo a INTOSAI: norma para auditoria operacional, a eficácia é um conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos e a efetividade é um conceito relacionado aos impactos (BRASIL, 2017).

cessos judiciais devem ser julgados, os serviços públicos devem ser prestados, as infrações devem, necessariamente, ser punidas, os tributos devem ser exigidos, o legislador deve legislar para tornar efetivas as normas constitucionais que conferem direitos individuais etc. (SUNDFELD, 2009).

Outro aspecto consiste em que o ato de direito público praticado com base em poder legalmente atribuído só é válido se alcançar a finalidade almejada pela lei. Constitui desvio de finalidade a realização de um ato para alcançar fim diverso daquele ao qual está preordenado, por exemplo, a remoção de funcionário de uma cidade para outra com a finalidade de puni-lo, a declaração de utilidade pública visando à desapropriação de imóvel pertencente a inimigo pessoal do prefeito etc. (SUNDFELD, 2009).

Decorrem do princípio da função os princípios *da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade e da boa-fé*, que devem identificar a finalidade dos atos inclusive nos casos em que a lei confere discricionariedade ao agente público, e ao princípio da função se opõe o *princípio da autonomia da vontade*, do Direito Privado, que confere liberdade aos particulares para produzir atos nos termos de sua vontade (SUNDFELD, 2009).

Além da natureza de dever jurídico e da vinculação à finalidade prevista em lei, a atuação dos agentes públicos deve pautar-se pelo *princípio da eficiência*. Ensina a doutrina jurídica que:

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que a Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou – após a Emenda Constitucional n. 19/98 – a legitimar-se também em razão do resultado obtido. (MENDES; BRANCO, 2021, p. 991)

Não por outra razão, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório tem por objetivo, entre outros, “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a

Administração Pública” (art. 11, inciso I) e que os órgãos de controle, na fiscalização dos atos nela previstos, considerem “as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação” (art. 170).

## **2.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE DOS PARTICULARES PERANTE O ESTADO**

Do art. 5º, *caput* e incisos I e XLI, e do *caput* do art. 37 (que consagra o *princípio da impessoalidade*) da Constituição Federal, extraem-se que os particulares são iguais perante o Estado. Esse princípio está na base de inúmeros institutos e regras de direito público, como a exigência de licitação para contratar com o Estado, a obrigatoriedade de concurso público para a admissão de servidores, a igualdade dos litigantes nos processos judiciais (SUNDFELD, 2009).

Segundo Sundfeld (2009), esse princípio não quer dizer que o Estado deva tratar a todos de modo idêntico, pois pode tratar desigualmente os particulares desde que o faça justificadamente. É o caso, por exemplo, da possibilidade de ser estabelecida margem de preferência, em licitações, para bens e serviços que atendam a normas técnicas brasileiras e para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, e do tratamento diferenciado, em licitações, para as microempresas e empresas de pequeno porte, disciplinado pelos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

Ao instituir o tratamento diferenciado e favorecido, a Lei Complementar não viola o princípio da isonomia, porque parte da premissa de que as ME e EPP não são iguais às grandes empresas do ponto de vista jurídico e econômico. Além disso, o tratamento desigual se funda em hipóteses constitucionalmente admitidas, o que constitui um dos requisitos elementares para a validade de qualquer discriminação (SANTOS, 2011).

Quanto à aplicação dos arts. 42 e 49 da Lei Complementar nº 123/2006, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos inovou

ao limitá-la às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

## 2.5 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO

O processo é o modo normal de agir do Estado e unicamente o que se convencionou chamar de *devido processo*, dotado de um complexo de características fundamentais e que serve à produção de atos estatais (SUNDFELD, 2009).

No processo legislativo, o princípio do devido processo concerne à observância da autoridade competente para editar a norma e os trâmites, prazos e quóruns para a edição de atos legislativos; no processo judicial, o princípio se concretiza pelas garantias do juiz natural, do contraditório e da ampla defesa, da motivação e publicidade das decisões e do devido processo legal (entendido como o realizado pelo Poder Judiciário); e, na esfera administrativa, o princípio também se realiza pelas garantias do contraditório e da ampla defesa (SUNDFELD, 2009).

O princípio do devido processo também engloba o direito de ação, ou seja, de provocar o Poder Judiciário e dele receber uma decisão, e o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder (SUNDFELD, 2009).

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 1012):

Em relação ao processo administrativo, o princípio do devido processo legal tem sentido claro: em todo o processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam. A regra, aliás, vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine. Embora se costume invocá-lo nos processos litigiosos, porque se assemelham aos processos judiciais,

a verdade é que a exigência do postulado atinge até mesmo os processos não litigiosos, no sentido de que nestes também deve o Estado respeitar as normas que sobre eles incidam.

São exemplos de processos administrativos, previstos na Lei nº 14.133/2021, os processos licitatórios, de natureza não litigiosa, que devem seguir as fases e demais regras preestabelecidas para cada modalidade de disputa, de contratação direta ou de procedimento auxiliar, conforme o caso, e o processo de responsabilização do licitante ou contratado pela prática das infrações elencadas no art. 155, este de natureza litigiosa.

## 2.6 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Por força do princípio da publicidade, o Estado deve divulgar seus atos, como condição para sua existência e validade, e tem também o dever de agir de modo transparente, de se franquear ao conhecimento público, de se desnudar, mesmo quando o objetivo não seja a notificação de atos aos seus destinatários diretos. “A ampla publicidade no aparelho estatal é princípio básico e essencial do Estado Democrático de Direito, que favorece o indispensável controle, seja em favor de direito individual, seja para a tutela impessoal dos interesses públicos” (SUNDFELD, 2009, p. 178).

Esse princípio está expressamente previsto na Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LX; art. 37, *caput*; e art. 93, inciso IX; e o sigilo só é possível, em caráter excepcional, quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado ou quando a publicidade violar a intimidade de algum particular (SUNDFELD, 2009).

O § 1º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, condicionando-o à observância da legislação que regula o acesso à informação. Ou seja, o órgão ou entidade pública contratante deve atender às exigências e aos critérios da Lei nº

12.527/2011 e de seus atos normativos internos quanto ao correto procedimento para a classificação de contratos e aditamentos como sigilosos.

## 2.7 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA

O § 6º do art. 37 da Constituição Federal estabelece que: “as pessoas jurídicas de direito público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Sundfeld (2009) ensina que o Poder Público responde tanto por seus atos administrativos quanto por seus atos legislativos e jurisdicionais, *independentemente de culpa*, ou seja, a responsabilidade estatal é *objetiva*. O autor explica que, em decorrência de sua submissão à ordem jurídica, o Estado é obrigado a reparar os danos que cause por atos ilícitos (em desacordo com a lei) e, em decorrência do princípio da igualdade, é obrigado a reparar os danos que cause por atos lícitos (praticados em observância à lei), pois um indivíduo não pode suportar, sozinho, o prejuízo gerado no interesse de todos (SUNDFELD, 2009).

O Estado responde tanto por danos causados por comportamento positivo quanto por ação, quando há nexos de causalidade entre esta e o dano. No caso de dano causado por comportamento negativo, segundo Sundfeld (2009) o Estado só responderá se houver omitido dever que lhe tenha sido prescrito pelas normas, pois o conceito de omissão, em direito, está ligado ao de ilicitude: só há omissão quando, tendo o dever de agir, o sujeito fica inerte.

É por essa razão que, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá por encargos previdenciários e trabalhistas somente se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado, pois essa fiscalização é dever estatal previsto nos arts. 104 e 117 da Lei nº 14.133/2021.

## 2.8 PRINCÍPIO DA IGUALDADE DAS PESSOAS POLÍTICAS

O Estado brasileiro não é unitário, pois suas atribuições legislativas e administrativas são descentralizadas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, que são pessoas políticas absolutamente iguais entre si, cada qual com uma esfera irredutível e impenetrável de competências, exercidas com toda independência, inexistindo qualquer hierarquia entre as esferas (SUNDFELD, 2009).

Cada ente federativo tem, portanto, *autonomia* para criar seu diploma constitutivo, organizar seu governo, eleger seus dirigentes, organizar seus próprios serviços (CARVALHO FILHO, 2014). Por exemplo, temos como desdobramento dessa autonomia a previsão, em vários dispositivos da Lei nº 14.133/2021, de que cada órgão ou entidade da Administração Pública disponha de regulamento próprio a respeito de:

- regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos;
- elaboração de plano de contratações anual a partir de documentos de formalização de demandas;
- catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras a ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto;
- dos limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo;
- definição do valor estimado nos processos licitatórios para aquisição de bens e contratação de serviços em geral;
- pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas como parâmetro para a definição do valor estimado nos processos licitatórios para aquisição de bens e contratação de serviços em geral;
- definição do valor estimado nos processos licitatórios para contratação de obras e serviços de engenharia;

- medidas a serem adotadas, forma de comprovação e penalidades pelo seu descumprimento na implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto;

- percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação a ser constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional;

- margens de preferência, em processos licitatórios, para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis;

- procedimentos operacionais do leilão;

- do cômputo dos custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis;

- inclusão do desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública como critério de pontuação técnica, nos julgamentos por técnica e preço;

- contratações de soluções baseadas em software de uso disseminado, com definição do processo de gestão estratégica das contratações desse tipo de solução;

- desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho como critério de desempate entre duas ou mais propostas;

- condução da negociação de condições mais vantajosas com o primeiro colocado no certame por agente de contratação ou comissão de contratação;

- realização da habilitação por processo eletrônico de comunicação a distância;

- documentação comprobatória de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional aceitável como alternativa a atestado de responsabilidade técnica e certidões ou atestados emitidos por conselho profissional;

- documentos a serem apresentados por empresas estrangeiras que não funcionem no país para fins de habilitação em processo licitatório;
- procedimentos especiais para dispensa de licitação de produtos para pesquisa e desenvolvimento;
- procedimentos auxiliares das licitações e das contratações públicas (credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral);
- forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos;
- requisitos para os modelos de gestão de contratos;
- vedações, restrições e/ou condições para a subcontratação;
- procedimentos e critérios para verificação da ocorrência dos motivos para extinção do contrato;
- prazos e métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo dos objetos contratados;
- pagamento ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa e correndo à conta dos mesmos créditos orçamentários;
- competência exclusiva para aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar no âmbito dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública;
- forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos distintos;
- implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo das contratações públicas;
- comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado, no âmbito do sistema de gestão compartilhada da execução contratual;
- divulgação de relatório final no âmbito do sistema de gestão compartilhada da execução contratual;
- realização de contratações por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de Direito Privado;

- aplicação das disposições à Lei nº 14.133/2021, no que couber e na ausência de norma específica aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres.

O art. 187 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos autoriza que estados, Distrito Federal e municípios apliquem os regulamentos editados pela União. Porém, se um município, por exemplo, editar regulamento próprio sobre determinada matéria, não haverá qualquer relação de hierarquia entre esse regulamento municipal e o regulamento da União que verse sobre a mesma matéria, devendo cada qual ser observado pelo ente federativo que o editou.

Contrariamente ao princípio da igualdade das pessoas políticas, entretanto, o § 3º do art. 86 da nova lei permite a adesão de órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, na condição de não participantes, a atas de registro de preços de órgãos ou entidades gerenciadoras federais, estaduais ou distrital, mas não a atas de registro de preços de órgãos ou entidades gerenciadoras municipais.

Além disso, o § 8º do mesmo artigo veda expressamente órgãos e entidades da Administração Pública federal aderirem a atas de registro de preços gerenciadas por órgãos ou entidades estaduais, distrital ou municipais, conduzindo ao entendimento de que a autorização do § 3º para órgãos e entidades federais só se refere à adesão a atas gerenciadas por órgãos ou entidades também federais.

### 3 OS PRINCÍPIOS DA TEORIA GERAL DOS CONTRATOS

Segundo Fiuza (2003), a principiologia do Direito Contratual tem, atualmente, como base a Teoria Preceptiva, segundo a qual as obrigações oriundas dos contratos são válidas porque as partes as assumiram e também porque interessa à sociedade a tutela da situação objetivamente gerada, por suas consequências econômicas e sociais. Assim, a partir de uma releitura dos princípios clássicos *da autonomia da vontade, da obrigato-*

*riedade contratual e do consensualismo*, nesse novo paradigma, os princípios da teoria geral dos contratos podem ser sintetizados nos princípios *da autonomia da vontade, da boa-fé e da justiça contratual*.

### **3.1 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PRIVADA**

O princípio da autonomia privada consiste na liberdade de as partes regularem seus interesses por meio de contratos, respeitados os limites legais, e condicionada por fatores externos, por necessidades, que dizem respeito aos motivos contratuais (FIUZA, 2003).

Desse princípio, derivam os princípios: *da liberdade de contratar* – de celebrar ou não o contrato; *da liberdade contratual* – de estabelecer o conteúdo do contrato; *da relatividade contratual* – o contrato, em princípio, vincula somente as partes; *do consensualismo* – basta o acordo de vontades para que o contrato se considere celebrado; *da autorresponsabilidade* – ao se impor normas de conduta, o indivíduo se autorresponsabiliza por elas; *da imutabilidade* – o contrato só pode ser alterado por mútuo acordo; e *da intangibilidade ou obrigatoriedade* – celebrado o contrato, as partes não podem, em princípio, voltar atrás (FIUZA, 2003).

No âmbito da Administração Pública, o *princípio da relatividade contratual* nem sempre se imporá de forma absoluta. Na contratação de obras e serviços de engenharia, por exemplo, há a possibilidade de previsão de que a seguradora assuma a execução e conclua o objeto do contrato em caso de inadimplemento pelo contratado. Nesse caso, a seguradora é signatária do contrato e dos aditivos como interveniente anuente, ou seja, o vínculo se estabelece entre a Administração, o contratado e a seguradora.

Outro exemplo é o dos contratos de concessão de serviço público que, segundo Di Pietro (2012), produzem efeitos trilaterais, ou seja, que se operam sobre poder concedente, empresa concessionária e terceiros estranhos à celebração do ajuste, que são os usuários do serviço concedido. A relação contratual entre a concessionária e os usuários pode ser mais

nítida, como nos serviços de telefonia, ou menos nítida, como ocorre com o pagamento de pedágio das rodovias sob concessão (DI PIETRO, 2012).

No mesmo sentido estabelecer-se-ão efeitos trilaterais nos contratos de fornecimento de refeições nos restaurantes populares instituídos pelo Poder Público para fornecer refeições a preços unitários acessíveis à população de baixa renda. Parte do valor de cada refeição é paga pela Administração contratante à empresa, contratada por licitação, e outra parte é paga pelo usuário do serviço. Temos como exemplo dessa modalidade o Restaurante Comunitário, criado pela Lei nº 4.208/2008 e regulamentado pelo Decreto nº 29.975/2009, ambos do Distrito Federal, no qual o usuário paga R\$ 1,00 pelo almoço e R\$ 0,50 pelo café da manhã e pelo jantar.

Além do cumprimento das disposições contratuais afetas às condições de fornecimento das refeições (horários de funcionamento do restaurante, exigências nutricionais etc.), estabelecidas no edital da respectiva licitação, aos usuários dos serviços de restaurantes populares são também garantidos os direitos previstos na Lei Federal nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, assim como deles se exige o cumprimento dos deveres elencados na mesma lei.

Há de se lembrar, ainda, que, em razão da noção de interesse difuso e coletivo, que amplia o número de sujeitos que intervêm na relação jurídica de Direito Administrativo, frequentemente tornando-a uma relação pluripessoal (SILVA, 1997), o contrato administrativo para construção de obra pública, por exemplo, pode causar impacto ambiental, legitimando terceiros a discutir a matéria em âmbito judicial.

O *princípio do consensualismo*, por sua vez, encontra limitações na obrigatoriedade da forma escrita dos contratos administrativos e na vedação ao contrato verbal. Conforme já decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,

[a] disposição legal impõe, portanto, a redução a termo das obrigações assumidas pela Administração Pública, como corolário dos princípios constitucionais do caput do art. 37, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Essa medida visa, ademais, conferir ao órgão público e, em última instância, à própria sociedade a garantia contra riscos ínsitos às contratações não formalizadas, como o desvio de objeto, a atribuição de preço superior ao de mercado, a deficiência de qualidade, entre tantos outros. (TCE-MG – Representação nº 859176, Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Data de Julgamento: 02/05/2019, Segunda Câmara, Data de Publicação: Diário Oficial de Contas do dia 21/05/2019)

O contrato escrito pode ter como suporte tanto o papel quanto a forma eletrônica, autorizada pelo § 3º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021 e a única possibilidade de contrato verbal, prevista no § 2º do art. 95, consiste nas pequenas compras ou prestações de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a dez mil reais.

Por fim, o *princípio da imutabilidade* é mitigado pelas prerrogativas da Administração de modificar unilateralmente e de extinguir unilateralmente seus contratos, nos termos do art. 104 da Lei nº 14.133/2021.

### 3.2 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

Por força do princípio da boa-fé, as partes devem agir de acordo com certos padrões de correção e lealdade; os contratos devem ser interpretados de acordo com seu sentido objetivo aparente (salvo quando o destinatário conheça a vontade real do declarante); a boa-fé tem função integrativa dos direitos e deveres primários e secundários impostos pelo contrato e função de controle da liberdade contratual, da autonomia da vontade e do abuso de direito (FIUZA, 2003).

Desse princípio derivam os princípios: *da transparência* – dever de uma das partes informar à outra tudo o que julgar importante para a boa execução contratual; e *da confiança* – a atuação das partes deve corresponder à confiança mútua (FIUZA, 2003).

Saliente-se que a Lei nº 14.133/2021 elencou, entre os princípios que regem as contratações públicas, *o princípio da probidade*, que, segundo Carvalho Filho (2015), tem o sentido de honestidade, boa-fé e moralidade por parte dos agentes públicos, em sua interação com os licitantes e contratados e, sobretudo, com a própria Administração, de modo que sua conduta esteja voltada para o interesse administrativo.

Além disso, o art. 169, *caput* e § 1º da nova lei, estabelece que a implementação das práticas de gestão de riscos e de controle preventivo das contratações públicas leve em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam *relações íntegras e confiáveis*, com segurança jurídica para todos os envolvidos.

A *integridade* é definida como “agir honestamente, confiavelmente, de boa fé e no interesse público” (BRASIL, 2017) e a *confiança*, como já dito, é corolário do princípio da boa-fé, de modo que esse princípio está claramente consagrado na nova lei de regência das licitações e contratos públicos.

### 3.3 PRINCÍPIO DA JUSTIÇA CONTRATUAL

Segundo o princípio da justiça contratual, nenhuma das partes deve dar mais ou menos do que o que recebeu, ou seja, trata-se de modalidade de justiça comutativa ou corretiva, que procura equilibrar as partes em uma relação que deve ser de paridade (FIUZA, 2003). A justiça pode ser formal, voltada à igualdade de oportunidades no momento da contratação, e deve também ser substancial, ou material, voltada ao efetivo equilíbrio do contrato com base no princípio objetivo da equivalência entre prestação e contraprestação e no princípio da distribuição equitativa de ônus e riscos (FIUZA, 2003).

Do princípio da justiça contratual, derivam os princípios: *de proteção ao hipossuficiente* – na dúvida, a interpretação deve ser mais favorável à parte mais fraca; e *de proteção genérica ao devedor* – na dúvida, a interpretação deve tender para quem suporta o ônus da prestação, o devedor (FIUZA, 2003).

As exigências da Lei nº 14.133/2021 quanto ao planejamento e à estipulação contratual de alocação de riscos entre as partes e quanto à implantação de práticas institucionalizadas de gerenciamento de riscos, respectivamente em seus arts. 103 e 169, entre outros dispositivos, são exemplos de busca pela justiça contratual e por sua preservação até a conclusão do objeto.

#### **4 AS DISPOSIÇÕES DE DIREITO PRIVADO**

Com a consagração da noção de Estado de Direito, perdurou, no Direito alemão, a concepção do caráter de desigualdade que ostenta as relações jurídicas disciplinadas pelo direito público, em contraste com a igualdade em que se situam as partes nas relações jurídicas instituídas no âmbito do Direito Privado (SILVA, 1997). Esse é um critério que atenta para os meios unilaterais e coercitivos de que o Estado se utiliza, e não para os fins, como acontece com o critério do serviço público do Direito francês, decisivo para a formação do conceito de contrato administrativo (SILVA, 1997).

Com o advento do Estado Social, o Poder Público assume o papel de intervir nas relações econômicas e sociais para aproximá-las o mais possível da justiça material, passando o Direito Público, em especial o Direito Administrativo, a ocupar espaços que eram preenchidos pelo Direito Privado e, nesse sentido, a teoria francesa do serviço público inscreve na esfera do Direito Público os vínculos dos particulares com o Estado quando estabelecidos diretamente em função de um serviço público (SILVA, 1997).

O Estado contemporâneo, com maior ou menor intensidade, busca demitir-se das funções comerciais e industriais que assumiu e fazer-se mais leve e ágil, mas, ao mesmo tempo, está atento para impedir danos a bens de interesse comum e não pode deixar de ter, entre seus fins, a realização da justiça material, sob pena de desqualificar-se como Estado de Direito (SILVA, 1997, p. 70).

Nesse contexto, todo o ordenamento jurídico infraconstitucional é informado pela ordem de valores abrigada pela Constituição (SILVA, 1997), entre os quais destacamos: a segurança pública; a saúde; a educação; a preservação do meio ambiente e a proteção à criança, ao adolescente e aos idosos como deveres do Estado; e os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a serem observados pela Administração Pública.

Por essa razão, a aplicação supletiva de disposições de Direito Privado aos contratos administrativos estará sempre subordinada àqueles valores e princípios.

Entre as hipóteses de aplicação de disposições de Direito Privado expressamente previstas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, temos: a obrigatoriedade de que o planejamento das compras públicas observe as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado (art. 40, *caput* e inciso I); a dispensa de licitação para a alienação de bens móveis da Administração Pública no caso de venda de ações, que podem ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica (art. 76, inciso II, alínea c); a observância da legislação aplicável à execução do contrato estabelecida por cláusula necessária em todo instrumento (art. 92, *caput* e inciso III).

Por exemplo, no caso de contratação de instituição financeira para gerenciamento da folha de pagamento e de administradora de plano de saúde para os servidores públicos, a execução contratual estará sujeita à legislação de Direito Privado aplicável aos serviços bancários e à saúde suplementar, respectivamente.

Acerca do tema, ensina Furtado (2000) que os princípios e as regras do Direito Privado podem ser aplicados quando a Lei de Licitações não tiver tratado de determinada questão que exija solução decorrente da execução de contratos administrativos e não seja encontrada a solução que se busca dentro do próprio Direito Administrativo. Segue o autor explicando que “isto ocorrerá sempre que não existirem regras ou princípios

do direito público que possam ser utilizados para a solução de questões verificadas em contratos celebrados pela Administração Pública, e desde que essas regras ou princípios do direito privado sejam compatíveis com o direito público” (FURTADO, 2000, p. 43).

Foi nesse sentido a seguinte decisão do Tribunal de Contas do Espírito Santo:

Os contratos administrativos identificam-se como um acordo de vontades entre a Administração Pública e um particular, produzindo direitos e deveres entre as partes. Visa a Administração à consecução do interesse público, utilizando-se para obtenção desse, do regime jurídico de direito público e supletivamente dos princípios de direito privado acerca de matéria contratual. [...] A aplicação dos princípios de direito privado dar-se-á sempre que inexistir solução emanada dos princípios publicistas e na medida em que tal solução não seja incompatível com o regime jurídico de direito público. (TCE-ES – Parecer em Consulta nº TC-011/2001, Relator: Conselheiro Marcos Miranda Madureira, Data de Julgamento: 20/02/2001, Plenário, Data de Publicação: Diário Oficial do Estado do dia 10/04/2001)

## **5 O USO DO NOME SOCIAL**

O Decreto Federal nº 8.727/2016 dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Define nome social como a “designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida” (art. 1º, parágrafo único, inciso I).

Em seus arts. 2º e 4º, estabelece que a Administração Pública adote, em seus atos e procedimentos, o nome social da pessoa travesti ou transexual, se ela assim o requerer, devendo constar nos documentos oficiais o nome social, acompanhado do nome civil.

Assim, no âmbito federal, as pessoas físicas contratadas nos moldes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como os represen-

tantes de pessoas jurídicas signatários de contratos administrativos, travestis ou transexuais, podem requerer, a qualquer tempo, a inclusão de seu nome social nos documentos oficiais, registros de sistemas de informação, cadastros e congêneres criados e mantidos por órgãos e entidades públicas para a execução da Lei nº 14.133/2021.

Outros entes federativos vêm editando normas no mesmo sentido. O município de São Paulo, por exemplo, por meio do Decreto nº 58.228/2018, impõe a todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, aos serviços sociais autônomos instituídos pelo município, concessionárias de serviços públicos municipais e organizações da sociedade civil que mantenham qualquer espécie de ajuste com a Administração Municipal, adotar, utilizar e respeitar o nome social das travestis, mulheres transexuais e homens trans.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve por escopo o estudo dos preceitos de Direito Público e dos princípios da teoria geral dos contratos e disposições de Direito Privado, evocados pelo art. 89 da Lei nº 14.133/2021, assim como da legislação que pode ter desdobramentos na interpretação e aplicação desse dispositivo legal, contribuindo para a compreensão de alguns aspectos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e das inovações que ela traz para os gestores públicos em geral.

Como resultado, apresentou-se um panorama conceitual daqueles preceitos, princípios e disposições e de exemplos de pontos de convergência e de contrariedade entre eles e o novo texto legal, pretendendo, assim, colaborar para as necessárias reflexões sobre as regras gerais e supletivas evocadas pelo art. 89 e sua relevância para as relações contratuais entre o Poder Público e os particulares.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. C. B. **Avaliação da gestão por organizações sociais como instrumento da política pública de educação profissional: diagnóstico crítico da experiência do estado de Goiás na perspectiva do constitucionalismo democrático.** 2020. 145 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **INTOSAI: norma para auditoria operacional.** Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ISSAI 30: código de ética.** Brasília: TCU, 2017.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** São Paulo: Atlas, 2012.

FIUZA, C. **Direito Civil: curso completo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FURTADO, L. R. Contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 31, n. 86, p. 41-60, out./dez. 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUIssue/view/48>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MARTINS DE MOURA, M. E. Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional: possibilidade de intervenção do poder judiciário em omissões do poder executivo na implementação de políticas públicas. **Caderno Virtual**, [s. l.], n. 2, v. 44, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3836>. Acesso em: 5 mar. 2022.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SANTOS, J. A. A. **Licitações e o estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte**. Curitiba: Juruá, 2011.

SILVA, A. C. e. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 43-70, jul./set. 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2442>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2009.

# **Auditoria interna na detecção e prevenção de erros e fraudes: uma análise das empresas do setor industrial de Maracanaú – CE**

Internal audit in the detection and prevention of errors and frauds: an analysis of companies in the industrial sector of Maracanaú – CE

**Ana Nogueira Agostinho Mendes<sup>1</sup>**  
**José Maria Lima Neto<sup>2</sup>**  
**Eduardo Bruno Dutra Lima<sup>3</sup>**  
**Nayana de Almeida Adriano<sup>4</sup>**  
**Paulo Henrique Vieira Gomes<sup>5</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo abordar o assunto auditoria interna como auxílio na detecção e na prevenção de erros e fraudes, promovendo um estudo de campo em empresas do setor industrial, fabricantes e distribui-

---

1 Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Estácio do Ceará. Atualmente, é pós-graduada em Contabilidade, Auditoria e Perícia, e em Gestão de Logística e Cadeia e Suprimentos, ambas pela Unimais Faculdade Educamais. Atuou como supervisora administrativa na Prefeitura de Maracanaú – CE. É analista técnica com ênfase em prestação de contas eleitorais e partidárias na 104ª Zona, no Cartório Eleitoral de Maracanaú. E-mail: anna\_agostinho@hotmail.com

2 Graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Estácio do Ceará. Atuou como secretário financeiro e, atualmente, é gerente financeiro e responsável pelo setor pessoal da franquia do Habib's, unidade Cocó, em Fortaleza – Ceará. E-mail: netolima1987@gmail.com

3 Graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Estácio do Ceará. Atuou como auditor interno e de processos na Dominus Auditoria, Consultoria e Treinamentos, e como assistente contábil na Companhia Brasileira de Educação e Sistemas de Ensino. Atualmente, é chefe de cozinha e responsável pela implantação de processos internos e gerenciamento da equipe no Ateliê Gastronômico Cozinha do Chef. E-mail: eduardo.bruno48@gmail.com

4 Doutoranda em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará, mestre em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UnB), graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui certificação internacional em IFRS (ACCA), membro da Comissão Técnica de Normas Brasileiras de Contabilidade do CRC-CE, contadora pública pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária desde 2005. E-mail: nayanaadriano@hotmail.com

5 Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Administração e Controladoria pela UFC (2012), especialista em Gestão Financeira e Controladoria (2019) e especialista em Planejamento Tributário (2009), bacharel em Ciências Contábeis pela UFC (2007), professor, pesquisador da CAPES e CNPQ, escritor, palestrante, gestor de projetos sociais voltados a: Educação Fiscal, Educação Financeira, Empreendedorismo e Cidadania. E-mail: phgomes@live.com

doras de aço na cidade de Maracanaú – CE. O estudo foi realizado usando informações coletadas pela técnica de entrevista semiestruturada aplicada aos auditores e gestores das empresas entre o período de janeiro de 2019 a maio de 2021. A metodologia utilizada consistiu na realização de uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa. Os resultados apontam que as empresas estão aderindo à implantação de controles internos e considerando a auditoria interna como ferramenta importante na detecção e na prevenção de fraudes e erros.

**Palavras-chave:** fraudes e erros; controle interno; auditoria interna.

## ABSTRACT

This paper aims at addressing the subject internal auditing as an aid in detecting and preventing errors and fraud, promoting a field study in companies in the industrial sector, steel manufacturers and distributors in the city of Maracanaú – CE. The study was conducted using information collected by the semi-structured interview technique applied to auditors and managers of companies from January 2019 to May 2021. The methodology used consisted of conducting an exploratory research with a qualitative approach. The results show that companies are adhering to the implementation of internal controls and considering internal auditing as an important tool in in detecting and preventing frauds and errors.

**Keywords:** frauds and errors; internal control; internal audit.

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário empresarial, atualmente, faz com que as organizações busquem cada vez mais alcançar seus resultados de modo eficiente e eficaz. Dessa forma, é necessário um controle interno mais rígido e preciso, em que são controladas e avaliadas todas as movimentações contábeis, examinando se os processos internos e as políticas adotadas pela empresa

estão sendo desempenhadas corretamente. Assim, percebe-se que a auditoria interna não somente investiga possíveis erros e fraudes cometidos nas operações contábeis, mas auxilia a gestão organizacional em sua tomada de decisão, reduzindo os custos e proporcionando alta performance empresarial (SANTOS; REZENDE, 2019).

O controle interno é o planejamento organizacional e todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma organização, sendo uma ferramenta essencial na detecção de possíveis erros e fraudes. O termo erro aplica-se quando o ato é involuntário, e o termo fraude aplica-se quando o ato é intencional de omitir ou manipular, em que os processos devem ser supervisionados para evitar a ocorrência de um ou de ambos, com o intuito de evitar riscos ou prejuízos para a organização (DANTAS *et al.*, 2020).

A auditoria interna é uma ferramenta muito importante dentro das organizações, eficaz na observação, identificação, checagem e prevenção de erros. As medidas de controle acompanhadas e implementadas pelo auditor interno geram informações com mais qualidade na elaboração e estão livres de erros que possam comprometer o desempenho e a continuidade da organização (AMARAL; BERTEGANI, 2018).

O trabalho da auditoria interna é permanente, sempre observando, avaliando, indagando, questionando, checando, executando e propondo alterações e novos procedimentos como um controle administrativo cuja principal função é avaliar a eficiência e a eficácia de outros controles dentro da empresa (ORÍ FILHO, 2011).

Espera-se que esta pesquisa sirva de subsídio a gestores e auditores para a melhor compreensão do papel da auditoria interna quanto à aplicabilidade e à avaliação dos instrumentos utilizados na prevenção e na detecção de erros e fraudes cometidos contra os seus ativos. A busca pela melhoria contínua é uma realidade para as organizações em todas as áreas, principalmente na busca permanente por conhecimento e aprimoramento por parte dos colaboradores, na inovação dos produtos e serviços, no aumento da eficiência e eficácia da produção, entre outros. Diante desse

cenário, é imprescindível salientar que erros não sejam admitidos para não prejudicar os objetivos e os valores que foram planejados e estabelecidos previamente pela empresa. Para diminuir e até mesmo cercear a possibilidade de haver erro e/ou fraude, é necessário um controle interno dentro das instituições que seja eficaz e eficiente para prevenir que eles ocorram.

A auditoria interna é apontada como atividade necessária para que decorra organização e tem como finalidade auxiliar a gestão, proporcionando alternativas e contribuindo para o trabalho de controle, assessoria e administração (MENDONÇA, 2005).

Sobre a função do auditor interno, Rodrigues (2012, p. 11), em sua pesquisa, afirma que:

Auditor interno é um profissional que pretende responder às expectativas da administração sobre os maiores riscos da empresa (exemplo: frequentes erros, desperdícios, etc.). Observando, aconselhando e esclarecendo os responsáveis envolvidos, persuadindo-os a implementar as ações corretivas, isto é, um processo sistemático, utilizando as técnicas de auditoria apropriadas. Auditor interno deve revelar as fraquezas, determinar as causas, avaliar as consequências e dar sugestões de melhoramento.

Diante da relevância de falar sobre este tema, pergunta-se: como a auditoria interna pode ser utilizada como ferramenta de gestão a fim de dirimir fraudes e erros em empresas do setor industrial, fabricantes e distribuidoras de aço no município de Maracanaú – CE?

Com o propósito de responder à problemática, o estudo tem como objetivo geral identificar a percepção dos gestores e auditores sobre a atuação da auditoria interna para auxiliar a alta administração a detectar e prevenir possíveis erros e fraudes em suas atividades organizacionais.

A pesquisa justifica-se pela oportunidade de contribuir tanto no meio acadêmico quanto no meio empresarial, evidenciando a importância da atuação da auditoria interna como ferramenta de gestão, auxiliando na tomada de decisão e na avaliação, criação e adequação dos proces-

tos internos à necessidade da empresa, sempre observando, indagando, questionando, executando e propondo alterações e novos procedimentos, como um controle administrativo, com o intuito de promover a solidez, o sucesso e a continuidade da organização. Para Oriá Filho (2011), não basta apenas ter bons controles internos; é necessário sempre estar atualizando-os e adaptando-os à realidade da entidade, sendo a prevenção um trabalho contínuo e ininterrupto, o que denota a relevância do papel da auditoria interna na avaliação constante desses controles internos.

Outro motivo que justifica a realização deste estudo, é a existência de poucas pesquisas abordando este tema em empresas do setor industrial, fabricantes e distribuidoras de aço no município de Maracanaú – CE. Além disso, estudos e pesquisas acadêmicas que reiteram a contribuição da auditoria como ferramenta de combate a fraudes e erros são de altíssima importância no sentido de colaborar para identificar as deficiências na auditoria interna das empresas.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 CONTROLE INTERNO**

O controle interno pode ser apontado como um mecanismo indispensável na administração geral da empresa, não só na busca de resultados para impactar positivamente os relatórios econômicos e financeiros mas também permitir que os gestores percebam a empresa sob uma visão mais apurada e científica. O controle interno compreende o propósito de organização e o conjunto ordenado dos métodos e medidas adotados pela empresa para resguardar seu patrimônio, inferir exatidão e fidedignidade dos dados contábeis, propiciar a eficiência operacional e encorajar a obediência às diretrizes traçadas pela gestão da companhia (ARAÚJO, 1998).

Os controles internos constituem uma fonte essencial e relevante para dar suporte às decisões mais críticas dos gestores, ajudando-os a atin-

gir os objetivos traçados e a conduzir a empresa no mercado competitivo (DROGALAS *et al.*, 2017).

Para substanciar essa definição, Attie (1998) enfatiza que o controle interno envolve todos e quaisquer meios de planejamento de uma organização que tenham o propósito de conduzir, limitar, governar e checar suas diversas atividades, a fim de fazer cumprir os objetivos estabelecidos previamente. Entre as formas de controle, podem-se mencionar: forma de organizações, procedimentos, políticas, instruções, aprovações, conciliações, métodos, sistemas, registros, segregação de funções, arquivos, manuais de instruções, treinamentos etc.

Os controles internos se dividem em: controles internos contábeis e administrativos. Os primeiros compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados para salvaguardar o patrimônio e a propriedade dos itens que os constituem. Já os controles internos administrativos proporcionam eficiência às operações, realçam a política de negócios da empresa e seus registros financeiros (CREPALDI, 2007).

Portanto, os principais objetivos dos controles internos são: proteger os ativos, identificando as fraudes e os erros a fim de repará-los e impossibilitar sua reincidência; produzir os dados contábeis confiáveis; e auxiliar a administração na condução coordenada dos negócios da empresa (SÁ, 2002).

## **2.2 CONCEITO DE AUDITORIA CONTÁBIL**

A auditoria é uma especialização contábil, na qual são analisados os registros e documentos contábeis, com o propósito de emitir uma opinião ou parecer que demonstra a verdadeira situação econômica e financeira da empresa.

No Quadro 1, apresenta-se o conceito de auditoria contábil segundo a definição dos autores e equipamentos nele listados.

Quadro 1 – Conceito de auditoria contábil

Autores e equipamentos	Conceito
William Attie (1998, p. 25)	“A auditoria é uma especialização contábil voltada a testar a eficiência e eficácia do controle patrimonial implantado com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado dado.”
Sá (2002, p. 25)	“A auditoria é uma técnica aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando a apresentar opiniões, conclusões, críticas e orientações sobre situações ou fenômenos patrimoniais da riqueza aziendal, pública ou privada, quer ocorridos, quer por ocorrer ou prospectados e diagnosticados.”
Manual de Auditoria do Sistema CFC/ CRCs (2007, p. 28)	“Compreende o exame dos registros e dos documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Tem por objeto, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos de convênios.”
Franco e Marra (2013, p. 28)	“A auditoria compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenção de informações e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes.”

Fonte: adaptado pelos autores (2021).

## 2.3 VANTAGENS DA AUDITORIA CONTÁBIL

No Quadro 2, verificam-se as atribuições e os benefícios da auditoria contábil de acordo com a necessidade de cada nicho ao qual ela está inserida, conforme descrito pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Ceará – CRC-CE.

Quadro 2 – Vantagens da auditoria contábil

<b>Campo de interesse</b>	<b>Benefícios</b>
<b>Para a administração da empresa:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fiscaliza a eficiência dos controles internos;</li> <li>- assegura maior correção dos registros contábeis;</li> <li>- opina sobre a adequação das demonstrações contábeis;</li> <li>- dificulta desvios de bens patrimoniais e pagamentos indevidos de despesas;</li> <li>- possibilita a apuração de omissões no registro das receitas, na realização oportuna de créditos ou na liquidação oportuna de créditos;</li> <li>- contribui para a obtenção de melhores informações sobre a real situação econômica e financeira da empresa auditada;</li> <li>- aponta falhas na organização administrativa da empresa e nos controles internos.</li> </ul>
<b>Para os investidores e titulares do capital (sócios):</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribui para maior exatidão das demonstrações contábeis;</li> <li>- possibilita melhores informações sobre a real situação econômica, patrimonial e financeira da empresa auditada;</li> <li>- assegura maior exatidão dos resultados apurados.</li> </ul>
<b>Para o fisco:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- permite maior exatidão das demonstrações contábeis;</li> <li>- assegura maior exatidão dos resultados apurados;</li> <li>- contribui para maior observância das leis fiscais.</li> </ul>
<b>Para a sociedade como um todo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maior credibilidade das demonstrações contábeis da entidade auditada;</li> <li>- assegura a veracidade das informações, das quais dependerá a tranquilidade quanto à sanidade das empresas e garantias de empregos;</li> <li>- informa o grau de solidez e a evolução da economia nacional (por meio das demonstrações contábeis).</li> </ul>

Fonte: adaptado de CRC-CE (2021).

Conforme verificado no Quadro 2, a auditoria contábil possui várias atribuições necessárias para a asseguuração das informações que serão divulgadas, na prevenção de possíveis prejuízos por fraudes e erros, bem como na maior contribuição para observância das leis fiscais, entre outras. No entanto, para que a auditoria atinja seus objetivos, é importante que as empresas auditadas sigam as recomendações apresentadas nos relatórios emitidos pela auditoria, seja ela interna ou externa.

## 2.4 TIPOS DE AUDITORIA

Em síntese, pode-se dividir a auditoria em duas categorias: a interna e a externa, mas ambas têm interesses em comum. De certa forma, o trabalho

realizado pela auditoria interna é semelhante ao executado pela auditoria externa. Ambas utilizam as mesmas técnicas de auditoria, ambas recorrem ao controle interno como ponto de partida de seu exame e propõem sugestões de melhorias para as deficiências encontradas, e ambas modificam a extensão de seu trabalho de acordo com as suas observações e a eficiência dos sistemas contábeis e dos controles internos existentes na organização.

Entretanto, Cordeiro (2013, p. 7) nos recorda que “embora as auditorias externa e interna atuem sobre uma mesma base de trabalho, ambiente empresarial, os seus objetivos e fundamentos possuem peculiaridades que as distinguem fortemente”. Em resumo, todos os autores afirmam que as auditorias são parecidas, por utilizarem as mesmas técnicas para sua execução, mas a grande diferença entre elas é o objetivo final de cada uma.

#### **2.4.1 AUDITORIA EXTERNA**

A função da auditoria externa é examinar e atestar a integridade e a veracidade das contas de uma companhia, ou seja, é uma atividade que analisa as demonstrações contábeis de uma organização, a fim de identificar possíveis falhas. Para isso, utiliza-se de procedimentos técnicos que findam na emissão de um parecer informando se os dados estão de acordo com os princípios fundamentais e com as normas de contabilidade do país.

A auditoria externa é definida como o conjunto de procedimentos aplicados com a finalidade de obter informações para a elaboração do parecer com o correto posicionamento patrimonial e financeiro, as mutações do Patrimônio Líquido, o resultado das operações, bem como com a origem e a aplicação dos recursos das organizações auditadas consoante às normas brasileiras de contabilidade (CREPALDI, 2000).

Cordeiro (2013, p. 8) ressalta que:

Todas as empresas constituídas sobre a forma de sociedades anônimas, além daquelas reguladas por controles de fiscalização da CVM – Comissão de Valores Mobiliários, BACEN –

Banco Central do Brasil e SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, e também as sociedades de grande porte, devem ser auditadas por auditores externos, também conhecidos por auditores independentes.

Para essas empresas, existe a obrigatoriedade de haver auditoria executada pelo auditor externo, sem vínculo com elas, de modo a poder garantir aos investidores externos maior confiabilidade das informações e fazer suas tomadas suas decisões.

## 2.4.2 AUDITORIA INTERNA

A auditoria interna é a função designada para avaliar, de forma independente, os controles contábeis, financeiros e de outros tipos, medindo e avaliando a competência de outros controles, para auxiliar a gestão a desenvolver, adequadamente, suas atribuições, concedendo-lhe análises, recomendações e opiniões objetivas referentes às atividades examinadas (PETRAŞCU; TIEANU, 2014).

De acordo com a NBC TI 01, a auditoria interna compreende exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação de integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento dos seus objetivos (NBC TI 01, 2003).

A norma complementa que a atividade da auditoria interna está estruturada em procedimentos com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios. Isso se dá, uma vez que uma empresa auditada tem seu patrimônio elevado mais do que uma

empresa que não possui auditoria interna, pois a primeira possui menos risco de encontrar distorções nas atividades da organização.

Segundo Crepaldi (2013), a auditoria consiste em monitorar, por meio de testes, os setores-chave nas empresas a fim de evitar situações que motivem fraudes, desfalques e corrupção. Por isso, a criação do departamento de auditoria interna nas empresas é uma grande ferramenta de gestão que permite às empresas minimizar os riscos relativos à sua administração atual e futuramente, garantindo, assim, maior credibilidade nas atividades organizacionais.

#### **2.4.2.1 OBJETIVOS DA AUDITORIA INTERNA**

Quanto ao objetivo da auditoria interna, Mendes (2009, p. 9) estabelece que o seu propósito, sobretudo, é a formação de opinião a respeito de critérios, procedimentos, métodos e quantificação, racionalização de custos e fornecimento de subsídios para que as decisões da alta administração sejam baseadas em informações seguras.

### **2.5 DIFERENÇAS ENTRE AUDITORIA INTERNA E AUDITORIA EXTERNA**

O Portal de Auditoria apresenta a descrição sintetizada das principais diferenças entre a auditoria interna e a auditoria externa, conforme demonstrado no Quadro 3:

Quadro 3 – Diferenças entre auditoria interna e auditoria externa

<b>Auditoria interna</b>	<b>Auditoria externa</b>
A auditoria é realizada por um colaborador da empresa.	A auditoria é realizada com a contratação de um profissional independente.
O objetivo principal é atender às necessidades da administração.	O objetivo principal é atender às necessidades de terceiros no que diz respeito à fidedignidade das informações financeiras.

Quadro 3 – Diferenças entre auditoria interna e auditoria externa (continuação)

Auditoria interna	Auditoria externa
A revisão das operações e do controle interno é principalmente realizada para desenvolver aperfeiçoamento e para induzir ao cumprimento de políticas e normas, sem estar restrita aos assuntos financeiros.	A revisão das operações e do controle interno é principalmente realizada para determinar a extensão do exame e a fidedignidade das demonstrações financeiras.
O trabalho é subdividido em relação às áreas operacionais e às linhas de responsabilidade administrativa.	O trabalho é subdividido em relação às contas do balanço patrimonial e da demonstração de resultado.
O auditor diretamente se preocupa com a detecção e prevenção de fraudes.	O auditor incidentalmente se preocupa com a detecção e a prevenção de fraudes, a não ser que haja possibilidade de substancialmente afetar as demonstrações financeiras.
O auditor deve ser independente em relação às pessoas cujo trabalho ele examina, porém subordinado às necessidades e desejos da alta administração.	O auditor deve ser independente em relação à administração de fato e de atitude mental.
A revisão das atividades da empresa é contínua.	O exame das informações comprobatórias das demonstrações financeiras é periódica, geralmente semestral ou anual.

Fonte: Portal de Auditoria (2017).

Espera-se que, com a apresentação do Quadro 3, a diferenciação e a necessidade da atuação da auditoria interna ou externa sejam de um entendimento mais simplificado e que isso possa ser utilizado por administradores das entidades para a contratação da auditoria a fim de que problemas com fraudes e erros possam ser sanados e/ou prevenidos.

## 2.6 FRAUDE E ERRO

A auditoria controla, por meio de testes, as áreas-chave do ambiente organizacional a fim de impedir situações que propiciem erros, fraudes, desfalques e corrupções (CREPALDI, 2013).

Erro pode ser fruto de negligência ou desconhecimento que, nesse caso, é considerado ato involuntário; são os atos ilícitos denominados culposos, os quais o indivíduo realiza sem saber quais as consequências ou

resultados e originam-se em: displicência, quando não é aplicado um procedimento prescrito por lei, manuais internos ou em uma ordem superior; imperícia, que é a inabilidade para desempenhar as tarefas; imprudência, que é a falta de observação e precaução; e desleixo, que é a preguiça, indolência e inércia (SÁ; HOOG, 2005).

Fraude é o ato intencional de se beneficiar ou favorecer outros, manipulando informações para burlar as leis internas e externas (RODRIGUES, 2014).

A NBC T 11 conceitua e caracteriza fraudes e erros, conforme ilustrado no Quadro 4:

Quadro 4 – Conceito e características de fraude e erro

<b>Fraude</b>	
<b>Conceito</b>	<b>Características</b>
<p>Refere-se a ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis.                      A fraude pode ser caracterizada por:</p>	- manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados;
	- apropriação indébita de ativos;
	- supressão ou omissão de transações nos registros contábeis;
	- registro de transações sem comprovação;
	- aplicação de práticas contábeis indevidas.
<b>Erro</b>	
<b>Conceito</b>	<b>Características</b>
<p>Refere-se a ato não intencional na elaboração de registros e demonstrações contábeis, que resulte em incorreções deles, e consiste em:</p>	- erros aritméticos na escrituração contábil ou nas demonstrações contábeis;
	- aplicação incorreta das normas contábeis;
	- interpretação errada das variações patrimoniais.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Após definir os conceitos sobre fraudes e erros, com base na norma contábil, fica claro que o elemento distintivo entre eles está relacionado ao fato de a prática ser intencional ou não intencional e que tal ação resulta em distorções nas demonstrações contábeis.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta parte do estudo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados, trazendo o tipo de pesquisa, o universo da pesquisa, sua delimitação e a descrição da coleta dos dados.

Inicialmente, o estudo estava direcionado para empresas fabricantes de aço no município de Maracanaú – CE, mas em meados da pesquisa, ao se fazer um mapeamento da lista de empresas que atuam neste município cujo produto-chave é o aço, observou-se que havia tanto empresas fabricantes quanto empresas distribuidoras do produto, e que estas representam a maior parte. Essa informação foi repassada tempestivamente para a orientadora do projeto, que, por sua vez, autorizou a alteração do tema e a inclusão das empresas distribuidoras de aço com o intuito de enriquecer a pesquisa quanto à contribuição dos gestores e auditores dessas empresas.

No que se refere aos métodos e às técnicas utilizados para a realização deste artigo, classifica-se a presente pesquisa como aplicada quanto à sua natureza, sendo seu objetivo exploratório, pois, de acordo com Gil (2008), proporciona maior familiaridade com o problema, objeto da pesquisa. Quanto ao universo da pesquisa e à sua delimitação, possui a característica de pertencer à indústria do aço, com empresas fabricantes ou distribuidoras deste produto, situadas em Maracanaú – CE. Após pesquisa geográfica, realizada pela ferramenta de busca Google Maps para levantar a quantidade de empresas que atuam nesse ramo, encontrou-se uma quantidade de 10 empresas. Delas, 1 é somente fabricante, 1 fabricante e distribuidora, e 8 apenas distribuidoras.

Após contato telefônico inicial com as 10 empresas, convidando-as para participar da pesquisa, obteve-se o seguinte retorno: 3 concordaram em participar; 2 concordaram, mas desistiram em seguida, justificando falta de tempo para responder às perguntas; e 5 não lograram êxito na participação.

Quanto à abordagem metodológica, foi utilizada a pesquisa qualitativa, feita com uma entrevista semiestruturada aplicada aos auditores

internos e gestores de empresas do setor industrial fabricantes e distribuidoras de aço em Maracanaú – CE, durante o período de 10 de janeiro de 2019 a 25 de maio de 2021, enviada via e-mail ou WhatsApp, ambos os meios de comunicação fornecidos pelos participantes.

A entrevista semiestruturada busca atingir maior profundidade nos dados coletados e, conseqüentemente, nos resultados obtidos. Laville e Dionne (1999) afirmam que o uso dessa técnica possibilita uma maleabilidade à coleta de dados, assim como uma abertura maior ao entrevistado, o que torna as respostas mais fidedignas, além de confirmar a hipótese de que a entrevista semiestruturada confere confiança ao pesquisador e possibilita a comparação das informações entre os participantes entrevistados (MANZINI, 2003).

A entrevista semiestruturada foi composta por um total de 49 perguntas distribuídas em 6 quadros, com o intuito de obter: respostas abertas, nas quais o entrevistado expõe sua opinião baseada na sua experiência profissional; respostas fechadas, nas quais foram oferecidas opções para o entrevistado marcar X ou marcar SIM ou NÃO; e respostas escalonadas, nas quais o entrevistado preenche a Escala Likert, que enfatiza o uso de escalas com cinco alternativas.

Quadro 5 – Entrevista semiestruturada

ESTRUTURAÇÃO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA					
Nº	INFORMAÇÃO	RESPOSTAS			
		ABERTAS	SIM OU NÃO	ESCALA LIKERT	MARCAR X
<b>Quadro 1</b>	Gerais sobre o entrevistado	07	--	--	01
<b>Quadro 2</b>	A identificação do setor de auditoria interna na empresa	05	04	--	--
<b>Quadro 3</b>	A identificação das práticas de auditoria interna	--	05	01	01
<b>Quadro 4</b>	O grau de satisfação em relação às práticas de auditoria interna	--	--	11	--
<b>Quadro 5</b>	A empresa	09	01	--	--

Quadro 5 – Entrevista semiestruturada (continuação)

ESTRUTURAÇÃO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA					
Nº	INFORMAÇÃO	RESPOSTAS			
		ABERTAS	SIM OU NÃO	ESCALA LIKERT	MARCAR X
Quadro 6	A percepção dos gestores e auditores sobre a atuação da auditoria interna	04	--	--	--
<b>TOTAL DE PERGUNTAS = 49</b>		<b>25</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>02</b>

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O Quadro 5 apresenta a estrutura que foi utilizada na formulação do questionário enviado às empresas, cujo resultado pretende responder à problemática apresentada pelo tema deste projeto, de forma que sirva de auxílio para a tomada de decisão quanto à implantação de controles, como uma auditoria interna ou externa para agregar valor à organização.

Após aceitação de apenas três empresas para participação na pesquisa e, com o objetivo de garantir o anonimato das respostas exigido pelos entrevistados, denominou-se, ficticiamente, “Empresas A, B e C” e, assim, foi possível traçar o perfil de cada uma, conforme demonstrado no Quadro 6:

Quadro 6 – Perfil das empresas A, B e C

Perfil das empresas participantes do estudo			
Dados	Empresa A	Empresa B	Empresa C
<b>Início de funcionamento</b>	2004	2019	1998
<b>Atividade exercida</b>	Distribuidora	Distribuidora	Distribuidora
<b>Número de empregados</b>	Menos de 25	Entre 26 a 50	Menos de 25
<b>Produtos comercializados</b>	Aço	Aço	Aço
<b>Estados que comercializa</b>	São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais etc.	Nordeste	Ceará
<b>Países para onde exporta (quando houver)</b>	Estados Unidos, Alemanha, China, Japão, entre outros	Não exporta sua produção	Não exporta sua produção
<b>Serviços de auditoria interna</b>	Próprio	Próprio	Não possui

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

De acordo com os dados apresentados no Quadro 6, pode-se constatar que as Empresas A e C possuem mais de 15 anos de atividade no mercado e um quadro corporativo com menos de 25 funcionários, enquanto a Empresa B possui menos de 5 anos de operação no município e um quadro de funcionários que varia entre 26 a 50. Esse quadro também revela que, das três empresas participantes da pesquisa, apenas a empresa C informou que não tem serviços de auditoria interna nem externa, o que pode gerar divergências nos resultados apresentados e, ainda, deixar a empresa mais suscetível à incidência de fraudes e erros.

#### 4 ANÁLISE DE DADOS

Nesta seção, apresentam-se e discutem-se as informações obtidas a partir das entrevistas aplicadas às empresas, anteriormente denominadas A, B e C, e que, após traçar o perfil de cada uma, as informações foram categorizadas de acordo com a divisão na coleta de dados, para detalhar o estudo.

Empregou-se um roteiro de entrevista semiestruturada, com 49 quesitos abertos e fechados, a fim de identificar a contribuição da auditoria interna para as entidades que a utilizam, aplicado aos gestores e auditores de empresas fabricantes e distribuidoras de aço do município de Maracanaú – CE.

Desse modo, o âmago da pesquisa foi identificar a relevância da auditoria interna na detecção e na prevenção de fraudes e erros.

A seguir, o Quadro 7 traz o resumo da parte I da entrevista semiestruturada, que buscou traçar o perfil de cada entrevistado:

Quadro 7 – Parte I da entrevista

<b>Parte I – Perfil do entrevistado</b>			
<b>Categorias</b>	<b>Empresa A</b>	<b>Empresa B</b>	<b>Empresa C</b>
<b>Cargo que ocupa</b>	Supervisor administrativo	Gerente da unidade	Assistente financeiro
<b>Tempo de empresa</b>	4 anos	2 anos	3 anos
<b>Idade</b>	34	42	30

Quadro 7 – Parte I da entrevista (continuação)

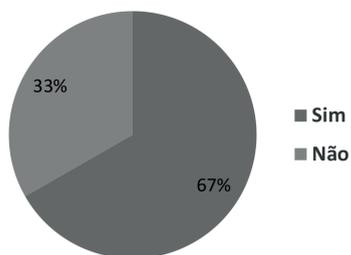
<b>Parte I – Perfil do entrevistado</b>			
<b>Categorias</b>	<b>Empresa A</b>	<b>Empresa B</b>	<b>Empresa C</b>
<b>Sexo</b>	Feminino	Feminino	Masculino
<b>Formação profissional</b>	Pós-graduada em Gestão Empresarial	Graduada em Administração	Graduado em Administração
<b>Conhecimento em auditoria interna</b>	Pouco	Pouco	Pouco

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

No Quadro 7, revela-se um perfil de entrevistados com predominância do gênero feminino, acima dos 30 anos, com tempo de exercício do cargo atual inferior a 5 anos, escolaridade superior e com pouco conhecimento em auditoria interna. Quanto ao cargo dos entrevistados, o estudo revelou que os participantes ocupam algum cargo de gestão, não havendo, portanto, a participação de nenhum colaborador do setor de auditoria interna das empresas.

A parte II da entrevista destinou-se a apurar sobre a existência da auditoria interna nas empresas, bem como os tipos de controles internos implantados e executados nessas empresas, com a finalidade de gerenciar os riscos e aumentar as chances de que os objetivos e as metas estabelecidos sejam alcançados, conforme demonstrado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Porcentagem das empresas que possuem controle interno



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O Gráfico 1 evidencia que 66,7% das empresas responderam que possuem algum tipo de controle interno implantado e acompanhado pela auditoria para auxiliar a gestão na tomada de decisão. Já 33,3% responderam que não têm nenhum tipo de controle interno.

As empresas que responderam SIM especificaram quais os tipos de controles internos estabelecidos em suas organizações e que contribuem para a avaliação e a verificação das atividades exercidas, bem como o cumprimento normativo em cada uma, conforme quadro a seguir:

Quadro 8 – Descrição dos controles internos que existem nas empresas

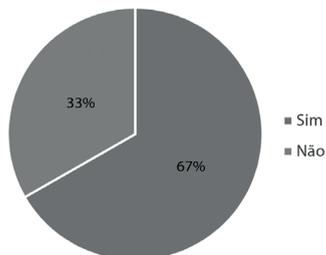
<b>Sobre os controles internos que existem na empresa</b>		
<b>Empresa A</b>	<b>Empresa B</b>	<b>Empresa C</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- controle de qualidade;</li> <li>- manuais internos;</li> <li>- treinamento de pessoal;</li> <li>- rotatividade de atividades;</li> <li>- regras de ouro;</li> <li>entre outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- controle de qualidade;</li> <li>- manuais internos;</li> <li>- treinamento de pessoal;</li> <li>entre outros.</li> </ul>	- não informado.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

De acordo com o que foi respondido no questionário e evidenciado no Quadro 8, verificou-se que ainda existem empresas com mais de 10 anos de atuação no mercado que não possuem controles internos implantados; portanto, não há atuação da auditoria interna e/ou externa, podendo, assim, ocorrer incidência de fraudes, erros e divergências nas informações divulgadas, como ganhos ou prejuízos que não condizem com a realidade da empresa.

O Gráfico 2 representa o percentual de 66,7% das empresas que informaram que a entidade possui algum manual de controles internos repassado para conhecimento dos colaboradores.

Gráfico 2 – Empresas que possuem manual de controles internos



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Um manual de controles internos tem por objetivo estabelecer regras, procedimentos e descrição dos controles a serem observados e que servem de parâmetros para o funcionamento dos procedimentos e são adotados visando à busca contínua pelos mais altos padrões éticos, de eficiência e de transparência em seu sistema de controles.

O Quadro 9, a seguir, apresenta de que forma as empresas A e B implantaram e estruturaram a auditoria interna na organização, de acordo com as informações levantadas. A empresa C, no entanto, aparece com resposta conflitante com o que havia informado anteriormente, ao alegar não possuir serviços de auditoria interna.

Quadro 9 – Parte II da entrevista

<b>Implantação de auditoria interna</b>			
<b>Auditoria interna</b>	<b>Empresa A</b>	<b>Empresa B</b>	<b>Empresa C</b>
Há uma unidade organizacional responsável, exclusivamente, pela auditoria interna?	Sim	Sim	Não
Qual a denominação dada à unidade que exerce as funções de auditoria interna (ex.: unidade, departamento, setor, diretoria...)?	Departamento de Auditoria	Diretoria	Não possui
Quem são os responsáveis pela implantação e execução dos controles internos?	Os próprios auditores contratados pela empresa	Setor de Qualidade	Diretoria
O responsável pela unidade que exerce as funções de auditoria interna é um colaborador da empresa?	Sim	Sim	Não

Quadro 9 – Parte II da entrevista (continuação)

<b>Implantação de auditoria interna</b>			
<b>Auditoria interna</b>	<b>Empresa A</b>	<b>Empresa B</b>	<b>Empresa C</b>
A quem o responsável pela unidade organizacional que exerce as funções de auditoria interna está subordinado?	Diretoria	Diretoria	Diretoria Geral
Dentro da organização, você faz parte da unidade de auditoria ou dos setores auditados?	Auditados	Parte da Auditoria	Auditados

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

No Quadro 9, pode-se identificar que as empresas A e B têm um setor responsável só pela auditoria interna e que se denomina, respectivamente, Departamento de Auditoria e Diretoria. Por sua vez, a empresa C informou que não há um setor que corresponda à função de auditoria.

Quando perguntado sobre quem são os responsáveis pela implantação e execução dos controles internos, a empresa A informou que os responsáveis por essa função são os auditores contratados pela empresa; a empresa B informou que o Setor de Qualidade exerce essa função; já a empresa C afirmou que a Diretoria é a responsável pela implantação e execução dos controles internos; afirmação esta que diverge da informação inicial que perguntava se a empresa possuía algum tipo de controle interno.

As empresas A e B informaram, ainda, que o responsável por exercer as atividades de auditoria interna são seus colaboradores; portanto, auditores internos, subordinados à Diretoria. Apenas o participante da empresa B faz parte da auditoria. Os participantes das empresas A e C fazem parte dos setores que são auditados.

A parte III da entrevista semiestruturada tratou da identificação das práticas de auditoria interna executadas dentro das organizações que agregam valor à empresa, pois auxiliam os gestores na tomada de decisão, aumentando as probabilidades para atingir os seus objetivos traçados no planejamento organizacional.

Quadro 10 – Parte III da entrevista

<b>Identificação das práticas de auditoria interna</b>			
<b>Práticas de auditoria</b>	<b>Empresa A</b>	<b>Empresa B</b>	<b>Empresa C</b>
Revisar e avaliar a eficácia dos controles internos implantados na empresa?	Sim	Sim	Não
Avaliar, pelas evidências, o cumprimento dos requisitos normativos?	Sim	Sim	Sim
Avaliar, pelas evidências, o desempenho de cada unidade organizacional?	Sim	Sim	Sim
Apresentar relatório com os pontos fortes e fracos de cada unidade organizacional, bem como apresentar indicações das melhorias que podem ser implementadas?	Sim	Sim	Sim
Informar fraudes ou erros que estão em inconformidades com os objetivos da empresa, encontrados durante a realização da auditoria?	Sim	Sim	Sim
Qual a periodicidade com a qual a organização é submetida aos procedimentos de auditoria interna?	Semestral	Semestral	Anual

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

A pesquisa revelou que, em todas as empresas, eram realizadas práticas de auditoria interna, apresentadas no Quadro 10, e que o período ao qual são submetidas aos procedimentos de auditoria interna é semestral nas empresas A e B, e anual na empresa C.

A entrevista também solicitou aos participantes para avaliar o custo-benefício para contratação da auditoria interna, com o objetivo de auxiliar a gestão fornecendo informações relevantes para a tomada de decisão, utilizando a escala Likert, que varia de “discordo totalmente (1) até concordo totalmente (5)”. Constatou-se que todos os respondentes concordam quanto aos benefícios somados pela auditoria interna auxiliando a gestão na tomada de decisão.

Com base nisso, a parte IV da entrevista buscou avaliar o grau de satisfação das empresas quanto à utilização dos serviços executados pela auditoria interna. Os quesitos respondidos nessa seção foram: F) Qual o grau de importância da auditoria interna para a organização?; G) Qual o

grau de confiabilidade das informações geradas pela auditoria interna?; H) Qual o grau de impacto que as ações de auditoria trazem a cada setor, após ser auditado?; I) Para a gestão, as análises e comprovações levantadas pela auditoria realizada na empresa, nos últimos 5 anos, foram satisfatórias para um melhor gerenciamento dos controles internos?; J) Qual o grau de impacto no planejamento organizacional, após os resultados obtidos pela auditoria interna?; K) As providências sugeridas pela auditoria interna, em relação às não conformidades encontradas, foram tomadas?; L) Qual o grau de eficácia das providências sugeridas pela auditoria e que foram implementadas pela empresa?; M) A empresa está satisfeita com a aplicabilidade da auditoria interna na revisão e na avaliação da eficácia dos controles internos?; N) A empresa está satisfeita com o resultado da avaliação do cumprimento das normas e o desempenho das atividades de cada setor, levantado pela auditoria?; O) A empresa está satisfeita com os resultados alcançados pela auditoria na detecção e na prevenção de erros e fraudes?; P) A empresa está satisfeita com as informações geradas para o apoio à tomada de decisão? P resultado está apresentado no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Grau de satisfação com os serviços prestados pela auditoria interna



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O Gráfico 3 revela que as empresas A e B estão 100% satisfeitas com o desempenho incessante da auditoria interna, buscando sempre ajudar os administradores a gerenciar suas organizações, com eficiência e eficácia, fornecendo informações objetivas, mostrando transparência nos processos, capacitando a empresa para o desenvolvimento e a estar preparada para competir nesse cenário empresarial, sempre em progresso. O respondente da empresa C, no entanto, argumentou que, apesar de a entidade ter mais de duas décadas no mercado, os gestores mantêm processos que poderiam ter sido melhorados se fossem seguidas as recomendações sugeridas pela auditoria interna.

A parte V da entrevista semiestruturada abordou perguntas sobre a empresa que serviram para traçar o perfil de cada entidade participante, descrito na metodologia, no Quadro 6.

A pesquisa também evidenciou que a empresa A atende ao mercado interno no estado do Ceará, mas os estados que representam a maior parte de suas vendas se concentram no Sudeste, como São Paulo, Rio de Janeiro, entre outros. Além de comercializar no país, a empresa A também exporta 30% do aço produzido no Brasil para os Estados Unidos, China, Japão, Alemanha etc., uma vez que a empresa faz parte de um conglomerado industrial multinacional de empresas de aço. A empresa B informou que comercializa com os estados na região Nordeste, e a empresa C vende sua produção apenas no Ceará.

Com vistas a responder o objetivo geral proposto neste estudo, de identificar a percepção dos gestores e auditores sobre a atuação da auditoria interna para auxiliar a alta administração a detectar e prevenir possíveis erros e fraudes em suas atividades organizacionais, na parte VI da entrevista semiestruturada buscou-se extrair o opinião dos entrevistados, com quatro perguntas abertas que lhes proporcionam uma familiaridade maior para opinar, levando em consideração a experiência profissional de cada um.

A primeira pergunta trata da opinião dos entrevistados sobre a im-

portância e a contribuição da auditoria interna executada nas entidades. O participante da empresa A respondeu que a auditoria interna exerce um papel de grande relevância, auxiliando na eliminação de desperdícios, simplificando tarefas, servindo como ferramenta fundamental de apoio à gestão financeira e fornecendo informações relevantes aos administradores sobre o desempenho das atividades executadas. O participante da empresa B afirmou que estão em processo de implantação de controles internos e que já começaram a acompanhar os procedimentos, pois consideram de grande importância a atuação da auditoria interna, que, no momento, está sendo feita pela gestão com o intuito de uma interação maior em cada processo produtivo e na aquisição de mais conhecimento para gerenciar em busca de atingir os propósitos que a empresa almeja. Por fim, o participante da empresa C relatou que a contribuição da auditoria interna é muito importante para verificar os erros e as falhas de processos, melhorando a produtividade e a eficiência da empresa.

Em sua pesquisa, ANTONIOLI *et al.* (2020) afirmam que o maior benefício dentro da auditoria é o entendimento real dos processos e os procedimentos da empresa, possibilitando, assim, identificar o que está ou não em conformidade com as normas, bem como lacunas que permitem brechas e oportunidades para ocorrência de fraudes e erros.

A segunda indagação buscou saber dos entrevistados se, na visão deles, a auditoria interna pode auxiliar os gestores no aprimoramento dos processos internos na prevenção e na diminuição de erros e fraudes dentro da organização. A pesquisa sinalizou que ambos concordam que sim, sendo acrescentado, pelo participante da empresa A, que a auditoria interna é considerada uma grande ferramenta que auxilia os gestores a eliminar os desperdícios e a alavancar os lucros, com uma gestão eficaz.

O terceiro questionamento direcionou-se aos entrevistados para saber deles qual a relevância da apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria para o planejamento da organização. Os participantes das empresas A, B e C responderam, respectivamente, que esses resultados são

considerados relevantes para promover melhorias nos processos tornando a empresa mais competitiva no mercado; são de extrema relevância; e que a administração avalie esses resultados e adote as recomendações sugeridas para melhorar os controles internos implantados a fim de reduzir os riscos de que fraudes ou erros aconteçam nas operações da empresa.

Por fim, a entrevista solicitou a opinião dos auditores e/ou dos auditados em relação ao alcance dos objetivos propostos pela auditoria interna. O participante da empresa A afirmou que a gestão sempre atende às recomendações propostas pela auditoria interna, pois faz parte da estratégia da empresa focar nas melhorias contínuas dos processos. O entrevistado da empresa B não deu sua opinião sobre esse quesito. Já o participante da empresa C relatou que, muitas vezes, devido à empresa ter processos falhos e engessados, a gestão acaba não vendo os erros e as falhas encontrados ou, em alguns casos, há resistência para reconhecer a existência deles, refletindo, assim, deficiência no desempenho organizacional.

De acordo com as informações obtidas na entrevista semiestruturada, nas quais se observou o comportamento de cada empresa em relação à contribuição da auditoria interna, chegou-se às conclusões, a serem apresentadas na seção seguinte, que servirão para responder ao problema proposto neste estudo sobre como a auditoria interna pode ser utilizada como ferramenta de gestão a fim de dirimir fraudes e erros em empresas do setor industrial, fabricantes e distribuidoras de aço no município de Maracanaú – CE.

## **5 CONCLUSÃO**

A melhoria de processos alavanca o desenvolvimento da empresa e, se esses processos estiverem alinhados e forem desempenhados por colaboradores de alta performance, a organização terá ótimos resultados que impactam diretamente na posição de mercado e na satisfação do cliente, tornando a empresa competitiva. Para que isso ocorra, é fundamental

identificar gargalos, lacunas e imperfeições, redesenhando-os para torná-los mais seguros, produtivos, eficientes e eficazes (ALMEIDA, 2018).

Sabe-se que as empresas buscam, incessantemente, pelo desenvolvimento e continuidade, e que, para manter um alto desempenho organizacional, é necessário assegurar que toda atividade seja executada com alta qualidade, evitando desperdícios. E, dentro da auditoria interna, existem várias técnicas e ferramentas aplicadas ao controle interno da empresa para alcançar tais objetivos. O estudo foi realizado em empresas de médio e grande porte, fabricantes ou distribuidoras de aço no município de Maracanaú e teve como eixo obter a opinião dos gestores e auditores sobre a contribuição da auditoria interna como auxílio à gestão, na detecção de erros e fraudes.

Dentro das organizações, independentemente do tamanho, é necessário que haja um controle interno estabelecido em todas as áreas que, em virtude do labor executado pela auditoria interna, torna a empresa mais capacitada para detectar e prevenir a ocorrência de fraudes e erros, eventos esses que vêm ficando cada vez mais frequentes, resultando em números que não traduzem, de forma fidedigna, o patrimônio das organizações.

Com o estudo, observou-se que as empresas B e C, de médio porte, estão implantando controles internos e buscando os benefícios expressivos que a auditoria interna propicia para a administração, dando-lhe suporte com informações tempestivas e relevantes no processo decisório. Por sua vez, na empresa A, de grande porte, evidenciou-se que é de extrema significância valer-se de bons controles internos, visto que as condições impostas, interna e externamente, são simétricas ao seu tamanho e que a atuação do setor de auditoria interna, que atua de forma independente, para avaliar e revisar as operações, serve diretamente de auxílio à administração para que esta tenha maior precisão nos processos e na integridade dos relatórios. De acordo com a opinião do entrevistado da empresa A, a qual faz parte de um conglomerado industrial multinacional de empresas de aço, “a auditoria interna exerce um papel de grande relevância, auxiliando na eliminação de desperdícios, simplificando tarefas, servindo como ferramenta fundamental de apoio à

gestão financeira e fornecendo informações relevantes aos administradores sobre o desempenho das atividades executadas”.

A finalidade da auditoria se baseia em avaliar a qualidade e a aderência às normas da empresa quanto aos procedimentos operacionais e controles internos exercidos por ela. Portanto, a auditoria interna auxilia e se torna um serviço, de suma importância, prestado à administração (CREPALDI, 2013).

Os resultados corroboram para o entendimento de que a atuação da auditoria interna nas empresas possibilita conhecer os fatos passados e permite projetar o que poderá acontecer com cada decisão tomada. Por isso, a auditoria interna é capaz de avaliar e distinguir quais informações auxiliam os gestores a obterem os melhores resultados, na análise do desempenho organizacional e, principalmente, na tomada de decisões. Os resultados destacam, também, que, na visão dos participantes, a auditoria interna traz mais credibilidade às informações levantadas, amparando os gestores na tomada de decisões e harmonizando os processos a fim de evitar erros, fraudes e consequentes prejuízos. Ressalta-se que a busca da auditoria interna não são fraudes e erros, mas sim aplicar as técnicas como forma para preveni-los.

No que se refere às práticas de auditoria interna nas empresas pesquisadas, conclui-se que são realizadas as técnicas e os procedimentos de auditoria investigados na entrevista, mesmo nas empresas em que não há um setor ou departamento específico, visto que os gestores concordam que a auditoria interna agrega valor à empresa, pois auxilia os gestores na tomada de decisão, aumentando as probabilidades de atingir os objetivos traçados no planejamento organizacional.

Dessa forma, pode-se concluir que a alta administração está cada vez mais preocupada com as limitações do mercado e de olho no desenvolvimento da empresa, ficando evidente que o papel da auditoria interna no auxílio aos gestores, na descoberta das ineficiências existentes, no desenvolvimento ou aperfeiçoamento dos controles internos e na detecção e na prevenção de fraudes e erros tem altíssima importância.

Ao confrontar os resultados encontrados neste estudo com estudos

similares, observou-se que estão em consonância com aqueles assinalados por Antonioli *et al.* (2020) e Oriá Filho (2011). As respostas também concordam com aquelas descobertas por Dantas *et al.*, (2020) na pesquisa com empresas do setor de comércio varejista de material de construção.

Pode-se afirmar que a pesquisa foi realizada com êxito e os objetivos traçados foram respondidos satisfatoriamente, evidenciando a contribuição direta da auditoria prestada à gestão empresarial. Para futuros estudos, recomenda-se ampliar o campo organizacional investigado, inserindo outros segmentos e organizações. Propõe-se, ainda, analisar o efeito da implantação e inovação das ferramentas de auditoria interna, nas empresas de pequeno e médio porte, para evidenciar o impacto dos benefícios que a auditoria interna traz para que a empresa atinja alta performance de desempenho e competitividade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V. N. de. **Melhoria de processos:** (Business Process Improvement/BPI): o que é, benefícios e como aplicar, 1 out. 2018. Disponível em: <https://www.euax.com.br/2018/10/melhoria-de-processos-bpi/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

AMARAL, L. S. S. do; BERTEGANI, M. C. A importância da auditoria interna nas organizações. **Revista Terra & Cultura: Cadernos de Ensino e Pesquisa**, [s. l.], v. 33, n. 65, p. 45-58, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/Revistatestes/article/view/91>. Acesso em: 13 maio 2021.

ANTONIOLI, B. *et al.* Auditoria interna para melhoria de processos, controle e combate a fraudes e erros. **Revista Eletrônica Multidisciplinar da Faculdade de Alta Floresta**, Alta Floresta, v. 9, n. 1, p. 21-38, jan./dez. 2020. Disponível em: <http://refaf.com.br/index.php/refaf/article/view/312>. Acesso em: 6 maio 2021.

ARAÚJO, F. J. A estruturação dos controles internos e a independência da auditoria interna. *In*: Congresso Brasileiro de Auditoria Interna (COBRAI), 1998, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: [s. n.], 1998.

ATTIE, W. **Auditoria**: conceitos e aplicações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

CFC. **Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRCs**. Brasília: CFC, 2007. Disponível em: [https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Manual\\_auditoria\\_site.pdf](https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Manual_auditoria_site.pdf) Acesso em: 6 maio 2021.

CFC. **Resolução CFC nº 820/97**. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES\\_820.pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_820.pdf). Acesso em: 7 maio 2021.

CFC. **Resolução CFC nº 986**. Aprova a NBC TI 01 – Da Auditoria Interna. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES\\_986.pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_986.pdf). Acesso em: 7 maio 2021.

CRC-CE. **Auditoria Contábil**. Disponível em: <https://www.crc-ce.org.br/fiscalizacao/informacoes-importantes/auditoria-contabil/>. Acesso em: 13 set. 2021.

CORDEIRO, C. M. R. **Auditoria interna e operacional**: fundamentos, conceitos e aplicações práticas. São Paulo: Atlas, 2013.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DANTAS, K. *et al.* Auditoria interna como auxílio da detecção e prevenção de erros e fraudes: um estudo realizado em empresas do setor de comércio varejista de material de construção. **Revista ConTexto**, Porto Alegre, v. 20, n. 45, p. 89-98, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/100194> . Acesso em: 13 maio 2021.

DROGALAS, G.; PAZARSKIS, M.; ANAGNOSTOPOULOU, E.; PAPACHRISTOU, A. The effect of internal audit effectiveness, auditor responsibility and training in fraud detection. **Accounting business administration**, [s. l.], n. 4, p. 434-454, 2017.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria contábil**. São Paulo: Atlas, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed: Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. In: MARQUEZINE, M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE, S. (org.). **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: Eduel, 2003.

MENDES, J. B. A importância da auditoria interna nas organizações. **Contabilidade Vista & Revista**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 9-11, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/ar>

title/view/64 . Acesso em: 13 maio 2021.

MENDONÇA, D. C. F. **O papel da auditoria interna no âmbito das empresas privadas**. 2005. 73 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – UniCEUB, Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/2293/2/20151722.pdf> . Acesso em: 7 maio 2021.

ORÍÁ FILHO, H. F. **As fraudes contra as organizações e o papel da auditoria interna**. São Paulo: Sicurezza, 2011.

PETRAȘCU, P.; TIEANU, P. The role of internal audit in fraud prevention and detection. **Procedia economics and finance**, [s. l.], v. 16, p. 489-497, 2014.

PORTAL DE AUDITORIA. **Diferenças básicas entre auditoria interna e auditoria externa**. 2017. Disponível em: <https://portaldeauditoria.com.br/diferencas-basicas-entre-auditoria-interna-e-auditoria-externa/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

RODRIGUES, G. J. M. **Auditoria interna nas empresas cabo-verdianas: estudo de casos**. 2012. 87 f. Monografia (Licenciatura em Economia e Gestão Variante Auditoria Financeira) – Universidade Jean Piaget de Cabo Verde, Santiago, 2012. Disponível em: <https://silو.tips-auditoria-interna-nas-empresas-cabo-verdianas.pdf>. Acesso em: 7 maio 2021.

RODRIGUES, S. M. F. S. **O auditor interno e a gestão do risco empresarial**. 2014. 74 f. Dissertação (Mestrado em Auditoria) – Instituto Politécnico do Porto, Porto. 2014. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.22/5157> . Acesso em: 6 maio 2021.

SÁ, A. L. **Curso de auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

SÁ, A. L.; HOOG, W. A. P. **Corrupção, fraude e contabilidade**. Curitiba: Juruá, 2005.

SANTOS, E.; REZENDE, C. A influência da auditoria interna no processo decisório organizacional. **Revista de Estudos Interdisciplinares do Vale do Araguaia – REIVA**, v. 2, n. 2, p. 19, maio/jun. 2019. Disponível em: <http://reiva.unifaj.edu.br/reiva/article/view/87>. Acesso em: 7 maio 2021.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA

<b>Parte I – Sobre o entrevistado</b>		
Nome:		
Empresa:		
Cargo:		
Tempo que trabalha no cargo:		
Idade:		
Sexo:		
Formação profissional:		
Conhecimento em auditoria:	<input type="checkbox"/> Nenhum <input type="checkbox"/> Pouco <input type="checkbox"/> Muito	
<b>Parte II – Sobre a auditoria interna na empresa</b>		
<b>Identificação da unidade e do cargo</b>		
Existe, na empresa, algum tipo de controle interno que auxilie a gestão, como análise de lucratividade; controle de qualidade; manuais internos; treinamento de pessoal; rotatividade; atividades; entre outros?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Caso a resposta à questão anterior tenha sido “Sim”, especifique quais tipos de controles internos auxiliam a gestão.		
A organização possui algum manual de controles internos repassado para conhecimento dos colaboradores?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Há uma unidade organizacional responsável exclusivamente pela auditoria interna?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Caso a resposta à questão anterior tenha sido “Sim”, especifique: Qual a denominação dada à unidade que exerce as funções de custos (ex.: unidade, departamento, setor, diretoria...)?		
Quem são os responsáveis pela implantação e execução dos controles internos?		
O responsável pela unidade que exerce as funções de auditoria interna é um colaborador da empresa?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
A quem o responsável pela unidade organizacional que exerce as funções de auditoria interna está subordinado?		
Dentro da organização, você faz parte da unidade de auditoria ou dos setores auditados?		
<b>Parte III – Identificação das práticas de auditoria interna</b>		
Revisar e avaliar a eficácia dos controles internos implantados na empresa?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Avaliar, pelas evidências, o cumprimento dos requisitos normativos?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Avaliar, pelas evidências, o desempenho de cada unidade organizacional?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Apresentar relatório com os pontos fortes e fracos de cada unidade organizacional, bem como apresentar indicações das melhorias que podem ser implementadas?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Informar fraudes ou erros que estão em inconformidade com os objetivos da empresa, encontrados durante a realização da auditoria?	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não

Avalie quanto você atribui o custo/benefício de contar com o trabalho do setor de auditoria interna na empresa, auxiliando a gestão com informações relevantes para a tomada de decisão. A escala varia de <b>discordo totalmente (1) até concordo totalmente (5)</b> .	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5				
Qual a periodicidade à qual a organização é submetida aos procedimentos de auditoria interna: contagem de estoques, verificação da aplicabilidade do fluxograma, testagem dos controles internos implantados, verificação das atividades atribuídas aos colaboradores, análise documental do setor de compras/pessoal/financeiro?	<input type="checkbox"/> semanal <input type="checkbox"/> mensal <input type="checkbox"/> trimestral <input type="checkbox"/> semestral <input type="checkbox"/> anual				
<b>Parte IV – Sobre o grau de satisfação</b>					
Avalie se concorda ou discorda das frases abaixo sobre a utilização da contabilidade. Depois marque um “X” no grau de sua concordância ou discordância. A escala varia de <b>discordo totalmente (1) até concordo totalmente (5)</b> .	<b>Totalmente insatisfeito</b>		<b>Totalmente satisfeito</b>		
Qual o grau de importância da auditoria interna para a organização?	1	2	3	4	5
Qual o grau de confiabilidade das informações geradas pela auditoria interna?	1	2	3	4	5
Qual o grau de impacto que as ações de auditoria trazem a cada setor, após ser auditado?	1	2	3	4	5
Para a gestão, as análises e comprovações levantadas pela auditoria realizada na empresa nos últimos 5 anos foram satisfatórias para um melhor gerenciamento dos controles internos?	1	2	3	4	5
Com base nos resultados obtidos pela auditoria interna, qual o grau de impacto no planejamento organizacional?	1	2	3	4	5
As providências sugeridas pela auditoria interna, em relação às não conformidades encontradas, foram tomadas?	1	2	3	4	5
Qual o grau de eficácia das providências sugeridas pela auditoria e que foram implementadas pela empresa?	1	2	3	4	5
A empresa está satisfeita com a aplicabilidade da auditoria interna na revisão e avaliação da eficácia dos controles internos?	1	2	3	4	5
A empresa está satisfeita com resultado da avaliação do cumprimento das normas e o desempenho das atividades de cada setor, levantado pela auditoria?	1	2	3	4	5
A empresa está satisfeita com os resultados alcançados pela auditoria na detecção e prevenção de erros e fraudes?	1	2	3	4	5
A empresa está satisfeita com as informações geradas para o apoio à tomada de decisão?	1	2	3	4	5
<b>Parte V – Sobre a empresa</b>					
Razão social:					
Nome fantasia:					
Endereço:					
Bairro:					
Data de abertura (ano):					
Quantos funcionários a empresa possui?					
<input type="checkbox"/> Menos de 25					
<input type="checkbox"/> 26 a 50					
<input type="checkbox"/> 51 a 75					
<input type="checkbox"/> 76 a 100					
<input type="checkbox"/> Mais de 101. Quantos? _____					
Sobre as vendas da empresa:					

Quais estados representam a maior parte das vendas da empresa?	
A empresa exporta sua produção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Se sim, qual o percentual da produção é exportado?	
Se sim, para quantos países a produção é exportada?	
<b>Parte VI – Sobre a percepção dos gestores e auditores</b>	
1 – Qual foi a importância e contribuição da atuação da auditoria interna na organização?	
2 – Na sua visão, a auditoria interna pode auxiliar os gestores no aprimoramento dos processos internos na prevenção e diminuição de erros e fraudes dentro da organização?	
3 – Qual a relevância da apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria para o planejamento da organização?	
4 – Qual a opinião dos auditores e/ou dos auditados em relação ao alcance dos objetivos propostos pela auditoria interna?	

# Relação entre efetividade da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico municipal

Relationship between public management effectiveness  
and municipal socioeconomic development

**Francisco Fabrício Sousa Santos<sup>1</sup>**  
**Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino<sup>2</sup>**  
**Clayton Robson Moreira da Silva<sup>3</sup>**

## RESUMO

Este artigo analisa a relação entre a efetividade da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico municipal. Trata-se de uma pesquisa descritiva, documental e quantitativa. A efetividade da gestão pública foi medida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM e o desenvolvimento socioeconômico foi medido pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Foram analisados 567 municípios no ano de 2015 e 730 no ano de 2016, totalizando 1297 observações, que compõem a amostra da pesquisa. Foram utilizadas técnicas de estatística descritiva e Teste T para analisar os dados. Os resultados indicam que há relação positiva entre a efetividade da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico municipal. Assim, verificou-se que os municípios efetivos apresentam médias de desenvolvimento socioeconômico superiores aos municípios não efetivos. Logo, sugere-se que a efetividade da gestão pública pode ser um meio para se alcançar maiores níveis de desenvolvimento, isto é, uma gestão mais efetiva pode contribuir positivamente para o bem-estar social e a qualidade de vida dos cidadãos.

---

1 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: santosfabrício385@gmail.com

2 Professora da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), mestra em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: cintiavmg@gmail.com

3 Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), doutorando e mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: claytonrmsilva@gmail.com

**Palavras-chave:** efetividade; gestão pública; desenvolvimento socioeconômico; municípios.

## ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between public management effectiveness and municipal socioeconomic development. This is a descriptive, documentary and quantitative research. The public management effectiveness was measured by the Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM and socioeconomic development was measured by the Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM. A total of 567 municipalities were analyzed in 2015 and 730 in 2016, totaling 1,297 observations, which make up the research sample. Descriptive statistical techniques and T Test were used to analyze the data. The results indicate that there is a positive relationship between the public management effectiveness and municipal socioeconomic development. Thus, it was found that effective municipalities have higher socioeconomic development averages than non-effective municipalities. Therefore, it is suggested that public management effectiveness can be a way to achieve higher levels of development, that is, a more effective management can contribute positively to the citizens' social well-being and quality of life of citizens.

**Keywords:** effectiveness; public management; socioeconomic development; municipalities.

## 1 INTRODUÇÃO

O gestor governamental tem o dever de arrecadar e executar os recursos escassos com a finalidade de atender, de forma ampla, às demandas da sociedade (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019). O resultado da ação estatal possui ligação direta com a execução dos gastos com eficácia, eficiência e efetividade, de maneira que proporcione maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, utilizando-os de maneira adequada e eficiente (AMORIM;

DINIZ; LIMA, 2017). Além disso, a adequada atuação do gestor público em áreas prioritárias, como educação, saúde e infraestrutura, pode assegurar condições de avanço socioeconômico (DEBNATH; SHANKAR, 2014).

A insuficiência de recursos obriga o Estado a manter o equilíbrio das receitas e das despesas. Além disso, a criação de condições institucionais e econômicas é fundamental para que investimentos em políticas de desenvolvimento socioeconômico, principalmente nas áreas de educação, saúde, emprego e renda, tenham resultados eficientes, eficazes e efetivos. Nesse contexto, os mecanismos de controle contribuem para que os gestores atuem com transparência, possibilitando o efetivo controle social na gestão governamental e o avanço socioeconômico (LOUZANO *et al.*, 2019).

Nessa perspectiva, a literatura brasileira e autores estrangeiros mostram que o devido desenvolvimento socioeconômico só é possível quando se tem uma gestão transparente, eficiente, efetiva, eficaz e responsável, capaz de otimizar os recursos escassos, promovendo o bem-estar social (BRESSER-PEREIRA, 2008; COSTA *et al.*, 2015; KWAK, 2017; LOUZANO *et al.*, 2019). Logo, o gestor público deve traçar estratégias que atendam à demanda da população, utilizando os recursos públicos em prol do desenvolvimento socioeconômico (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019). Nesse contexto, a utilização de indicadores de gestão pode contribuir para que os gestores públicos elaborem estratégias, como foco na otimização dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), tem como finalidade avaliar a efetividade das políticas e atividades desenvolvidas pelos gestores públicos municipais. Adotado a partir de 2015 pelos demais tribunais, o IEGM é um instrumento, um indicador de aferição de apoio de resultados da gestão municipal, que permite à sociedade a verificação, a adequação das ações governamentais, os anseios que ela tem com relação à condução pública da gestão pública (PASSOS; AMORIM, 2018).

No que se refere ao desenvolvimento socioeconômico, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN desenvolveu, no ano de 2008, o Índice Firjan de Desenvolvimento Socioeconômico Municipal – IFDM. Esse índice é composto por três indicadores, ponderados igualmente e consolidados por município, referentes às seguintes dimensões: emprego e renda, educação e saúde (FIRJAN, 2018).

Diante de tal discussão, eis que emerge a seguinte questão da pesquisa: qual a relação entre a efetividade da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico municipal? Nessa perspectiva, traçou-se como objetivo analisar a relação entre a efetividade e o desenvolvimento socioeconômico municipal. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de caráter quantitativo com municípios da Região Nordeste, nos anos de 2015 e 2016.

O estudo se mostra relevante visto que a efetividade é tema recente e pouco estudado no âmbito dos estudos em gestão pública municipal, e é importante conhecer e avaliar os instrumentos de efetividade por meio da pesquisa científica (SILVA NETO; REIS; RIBEIRO, 2020). Do ponto de vista social, este estudo se mostra relevante, pois os estados nordestinos são enquadrados como os que arrecadam menos em relação à outras regiões brasileiras, região na qual tem um histórico marcado de má distribuição de renda e baixos níveis de qualidade de vida (CÂMARA *et al.*, 2016; SILVA; CRISÓSTOMO, 2019). Além disso, também pretende-se chamar a atenção da população para a maneira como a gestão pública municipal está sendo conduzida, bem como proporcionar aos próprios gestores condições de visualizar qual a posição de seu município em relação à efetividade e ao desenvolvimento, contribuindo para a elaboração de estratégias governamentais como foco na melhoria da efetividade da gestão pública.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NO SETOR PÚBLICO

Segundo Sano e Montenegro Filho (2013), a necessidade primordial de mais eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais está intimamente relacionada à questão do desenvolvimento, pois, muitas das vezes, as suas possibilidades são cerceadas. Os autores destacam que, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com esses conceitos, isso resulta em impactos negativos na vida de todos os cidadãos. Vale ressaltar que eficiência, eficácia e efetividade são conceitos distintos.

No tocante à eficiência, Silva e Crisóstomo (2019) destacam que esse conceito está relacionado à combinação ótima entre recursos e produtos, ou seja, a eficiência tem o propósito de potencializar a produção, diminuindo os recursos aplicados. Nessa conjuntura, a eficiência está associada aos meios para se atingir o objetivo, e não apenas ao objetivo em si (PEÑA, 2008; RODRIGUES, 2017). Para Amorim, Diniz e Lima (2017), a eficiência é compreendida como uma função que otimiza os recursos aplicados nos serviços públicos, bem como os resultados obtidos. Cumpre destacar que a eficiência no setor público tem sido observada como um aspecto fundamental no controle das finanças públicas, bem como um ponto essencial no que se refere à tomada de decisão (MOROZUMI; VEIGA, 2016; LAZARIN; MELLO; BEZERRA 2014; MANZOOR, 2014).

Em relação à eficácia, argumenta-se que ela está relacionada às metas que foram delineadas e aos resultados que foram alcançados (OLIVEIRA, 2015). Assim, discute-se que a eficácia abrange os objetivos organizacionais, pois requer que sejam feitas escolhas corretas, que permitam a execução das metas de forma satisfatória e dentro do período determinado (ALCANTARA, 2009). Contudo, discute-se que a eficácia da gestão pode

ir além do alcance de resultados concretos, podendo estar também relacionada à capacidade que a gestão tem de promover mudanças estratégicas (GARCIA *et al.*, 2019). No setor público, a eficácia contribui para que a gestão pública preste contas de forma transparente sobre os resultados que estão sendo alcançados (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

No que se refere à efetividade, segundo Chagas (2018) é usada como sinônimo de eficiência e eficácia. Esta última refere-se ao grau de obtenção dos objetivos estabelecidos pela gestão, enquanto a eficiência está ligada à quantidade, tipo, custo e qualidade dos recursos utilizados para atingir os objetivos. Oliveira e Pisa (2015) consideram a efetividade um dos princípios de governança pública. Para eles, efetividade refere-se aos impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou, ainda, ao valor agregado. Sano e Montenegro Filho (2013) garantem que o motivo que justifica o crescente interesse da gestão pública pela avaliação de programas e projetos seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a verificação dos resultados esperados e não esperados, alcançados com a execução de programas e projetos governamentais.

Destaca-se que, enquanto o termo eficiência da gestão pública tem sido abordado de forma considerável na seara da Administração Pública, a efetividade é um tema pouco explorado, mas que vem ganhando força nos últimos anos. Nesse contexto, o TCE-SP, juntamente com o IRB, desenvolveram o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. A partir de 2015, o IEGM passou a ser adotado pelos demais tribunais com a finalidade de avaliar a efetividade das políticas e atividades desenvolvidas pelos seus gestores (PASSOS; AMORIM, 2018). Segundo Passos e Amorim (2018), o IEGM é um indicador de processo que afere o grau de aderência da gestão da gestão municipal a determinados municípios e controles em sete áreas. O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuída às questões pelo Tribunal de Contas, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios.

O conceito abstrato de efetividade passa a dispor de referências objetivas, sendo entendido como a equivalência das condutas dos governos às exigências do povo, a princípio, em sete peculiaridades: educação; saúde; planejamento; gestão fiscal; meio ambiente; proteção dos cidadãos; e governança da tecnologia da informação (TCE-SP, 2021). Como um indicador sintetizado, o IEGM demonstra, em uma só medida, diversos aspectos da vida social, permitindo uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis (PASSOS; AMORIM, 2018). Os sete indicadores que compõem o IEGM são: Índice Municipal da Educação (i-EDUC); Índice Municipal da Saúde (i-SAÚDE); Índice Municipal do Planejamento (i-PLAN); Índice Municipal da Gestão Fiscal (i-FISCAL); Índice Municipal do Meio Ambiente (i-AMB); Índice Municipal de Cidades Protegidas (i-CIDADE); e Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação (i-GOV TI) (TCE-SP, 2022). Confira o Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores do IEGM

<b>Índices</b>	<b>Área</b>	<b>Objetivo</b>
i-EDUC	Educação	Mede os resultados do setor por meio de quesitos relacionados à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, com foco em infraestrutura escolar.
i-SAÚDE	Saúde	Mede os resultados da área por meio de quesitos relacionados à Atenção Básica, às Equipes de Saúde da Família, aos Conselhos Municipais de Saúde, a tratamentos e vacinação.
i-PLAN	Planejamento	Mede a consistência entre o planejado e o efetivamente implementado, e a coerência entre as metas e os recursos empregados.
i-FISCAL	Gestão fiscal	Mede os resultados da administração fiscal a partir da análise da execução financeira e orçamentária, e do respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
i-AMB	Meio ambiente	Mede os resultados das ações relacionadas ao ecossistema que impactam serviços e a qualidade de vida do cidadão. Examina dados sobre resíduos sólidos, educação ambiental e estrutura dos conselhos relacionados ao setor, entre outros.
i-CIDADE	Proteção dos cidadãos (Defesa Civil)	Mede o grau de planejamento de ações relacionadas à segurança dos municípios diante de eventuais acidentes e desastres naturais.
i- GOV TI	Tecnologia	Mede o grau de utilização de recursos tecnológicos em áreas como capacitação de pessoal, transparência e segurança da informação.

Fonte: TCE-SP (2022).

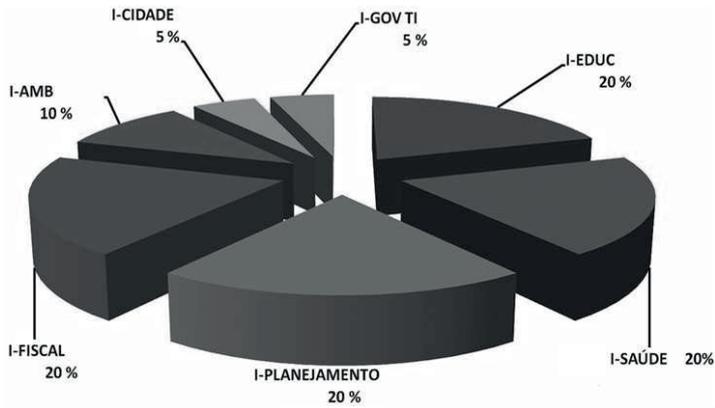
Conforme Passos e Amorim (2018), o IEGM se atenta à economia, interpretada como os meios utilizados pelo município para que os serviços prestados aos cidadãos sejam providenciados em tempo útil, nas quantidades e qualidades apropriadas e com o melhor preço. A eficiência é externada na melhor relação entre os meios utilizados e os resultados alcançados; já a eficácia é assimilada como o alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento público (TCE-SP, 2021).

O IEGM oferece elementos que subsidiam a ação fiscalizatória do controle externo e da sociedade (TCE-SP, 2022). São utilizados dados do governo e do portal da transparência, das publicações no Diário Oficial, dos relatórios de gestão fiscal, entre outros que congregam as informações relativas às auditorias de prestação de contas realizadas ordinariamente pelos Tribunais de Contas. Do mesmo modo, são observadas informações por meio de questionários eletrônicos feitos pelas próprias prefeituras municipais (IRB, 2015). Essas informações têm sido utilizadas por prefeitos e vereadores na correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento dos municípios (TCE-SP, 2022).

Os questionários eletrônicos são compostos por 226 questões, sendo: 59 relativas à educação; 58 à saúde; 48 ao planejamento; 7 à dimensão fiscal; 21 ao meio ambiente; 12 à proteção das cidades; e 21 à governança de tecnologia da informação. As questões tratam desde a infraestrutura necessária para satisfazer às necessidades do cidadão, incluindo os recursos humanos envolvidos e o número de pessoas atendidas, até os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e pela coletividade (IRB, 2015).

Após a apuração isolada de cada um dos componentes do índice, é necessária a combinação ponderada com a atribuição de pesos a cada dimensão: para os indicadores i-EDUC, i-SAÚDE, i-FISCAL e o i-PLAN, é considerado um peso de 20%; para o indicador i-AMB, é utilizado um peso de 10%; e para os indicadores i-CIDADE e i-GOV TI, um peso de 5% (IRB, 2015). A Figura 1 demonstra o quanto cada dimensão representa dentro do indicador geral. Veja a Figura 1.

Figura 1 – Ponderação dos índices componentes do IEGM



Fonte: IRB (2015).

O IEGM avalia, portanto, a efetividade da gestão municipal de modo geral, apresentando os resultados em faixas, desviando-se de uma exibição numérica de *ranking* (TCE-SP, 2021). Cada faixa é definida por uma nota, caracterizando a gestão como altamente efetiva, muito efetiva, efetiva, em fase de adequação e baixo nível de adequação (IRB, 2015). O Quadro 2 detalha as categorias de efetividade de acordo com nota e faixa, bem como o critério de enquadramento em cada nota e faixa.

Quadro 2 – Faixas de resultado do IEGM

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor do que 50%

Fonte: IRB (2015).

A utilização de faixas de resultado, em vez de números absolutos, tem como intuito evitar o estabelecimento de *ranking* entre municípios, visto que o pensamento do IEGM não é de competição, mas, sim, de entender a gestão municipal nas dimensões avaliadas e promover a mudança de atitude do gestor municipal (IRB, 2015). O IEGM objetiva, portanto, certificar as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos, findando como altamente efetiva a gestão, considerando todos os aspectos do bem-estar social (TCE-SP, 2021). Todavia, não esquece daquelas áreas que demandam maior gasto público, como saúde e educação, que são meios relevantes para que as carências dos cidadãos sejam realizadas, por exemplo nas áreas: planejamento e gestão fiscal (PASSOS; AMORIM, 2018). Observa-se, com base no Quadro 2, que os municípios com nota A, B+ e B podem ser considerados efetivos, enquanto aqueles com nota C+ e C são considerados não efetivos, uma vez que ainda não se adequaram aos requisitos.

Utilizando o IEGM, Silva Neto, Reis e Ribeiro (2020) apresentaram os níveis de efetividade da gestão dos municípios do estado do Pará com base nos setes indicadores desse índice. Para tanto, foram analisados 97 municípios de 144, representando uma adesão de 67,36% dos municípios em 2017. Os resultados obtidos mostraram que a principal dificuldade dos municípios do Pará está no indicador de planejamento, que apresentou o mais baixo nível de adequação em praticamente em todos os municípios.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

O Estado faz uso de diversos aparatos para garantir o desenvolvimento socioeconômico e promover melhor distribuição de renda. A progressividade do sistema tributário e a isenção fiscal são alguns dos diversos instrumentos em poder do Estado para intervir na economia e garantir o desenvolvimento da sociedade (MASSARDI; ABRANTES, 2016). A questão do desenvolvimento no eixo econômico, antes da Segunda Guerra Mundial, era considerada apenas um campo ou uma disciplina da econo-

mia; só após a Segunda Guerra Mundial, ficou clara a distinção, pois a sua centralidade na reflexão econômica já pode ser encontrada na obra dos mercantilistas (BASTOS; BRITTO, 2020).

Para Medeiros, Santos e André (2018), o conceito de desenvolvimento, na visão econômica, está associado à efetivação do bem-estar da sociedade que, por muito tempo, considerando seus aspectos normativos, recebia o mesmo significado de crescimento econômico. Na concepção de Todaro e Smith (2009), o desenvolvimento é um processo no qual se procura uma melhoria da qualidade de todas as vidas humanas, bem como de suas capacidades, a fim de melhorar seus níveis de vida, sua autoestima e seus graus de liberdade.

O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2013), afirma que o desenvolvimento é um processo de mudança da sociedade no sentido de melhorar o bem-estar da população ao longo do tempo, alargando o seu leque de escolhas nos domínios da saúde, educação e rendimento. Dessa forma, o desenvolvimento socioeconômico é definido, genericamente, como o processo no qual o crescimento econômico (emprego e renda) e o social (educação e saúde) estão interligados em uma relação de dependência, isso porque, atualmente, o desenvolvimento está mais vinculado à questão da maior ou da menor inserção na economia globalizada (MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016).

Ao longo dos anos, o conceito foi reelaborado e passou a integrar variáveis além daquelas relacionadas ao crescimento da riqueza, mas, sobretudo, às diretamente relacionadas com a qualidade de vida da população (OLIVEIRA, 2002). O desenvolvimento socioeconômico não compreende apenas a industrialização e o crescimento de emprego e renda, mas também outros determinantes, como serviços de saúde e educação (SEN, 2000).

Segundo Moraes, Oliveira e Rocha (2016) nos trabalhos acerca do desenvolvimento regional, a utilização de indicadores tem a finalidade de quantificar determinada concepção de desenvolvimento. Entretanto, uma

variável econômica ou social somente se configura como um indicador quando representa algum aspecto relevante dessa concepção (NOHLEN; NUSCHELER, 1993). Nesse contexto, a ONU utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para mensurar o desenvolvimento das nações, a partir de uma perspectiva multidimensional, envolvendo aspectos como educação, saúde e renda. No Brasil, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN elaborou o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM, que acompanha o desenvolvimento dos mais de cinco mil municípios brasileiros em três áreas: emprego e renda, educação e saúde (FIRJAN, 2020).

Esse indicador é elaborado, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelo Ministério do Trabalho, Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). O índice varia de zero (mínimo) a um ponto (máximo), classificando os municípios em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4); regular (0,4 a 0,6); moderado (de 0,6 a 0,8); e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2020). Conforme mencionado, as três áreas de desenvolvimento do IFDM são: IFDM Emprego & Renda; IFDM Educação; e IFDM Saúde (FIRJAN, 2020). Para o cálculo do IFDM, é realizada uma média aritmética simples dessas três áreas. Confira no Quadro 3.

Quadro 2 – Resumo por áreas de desenvolvimento do IFDM

Emprego & Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de emprego formal</li> <li>• Taxa de formalização do mercado de trabalho</li> <li>• Geração de renda</li> <li>• Massa salarial real no mercado de trabalho formal</li> <li>• Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento à Educação Infantil</li> <li>• Abandono no Ensino Fundamental</li> <li>• Distorção idade-série no Ensino Fundamental</li> <li>• Docentes com ensino superior no Ensino Fundamental</li> <li>• Média de horas-aula diárias no Ensino Fundamental</li> <li>• Resultado do IDEB no Ensino Fundamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporção de atendimento adequado de pré-natal</li> <li>• Óbitos por causas mal definidas</li> <li>• Óbitos infantis por causas evitáveis</li> <li>• Internação sensível à atenção básica (ISAB)</li> </ul>

Fonte: FIRJAN (2018).

O IFDM Emprego & Renda é composto por duas dimensões: emprego, que analisa a geração de emprego e a capacidade de aquisição de mão de obra local; e, renda, que avalia a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho local. Cada dimensão corresponde a 50% do IFDM Emprego & Renda. Os dados dessa variável são provenientes do Ministério do Trabalho (FIRJAN, 2020). O IFDM Educação é composto por seis dimensões e tem como propósito absorver a oferta de educação infantil e, principalmente, a qualidade da educação fundamental em escolas públicas e privadas. As informações dessa variável são extraídas do Ministério da Educação. O IFDM Saúde tem foco na saúde básica e contempla três indicadores, cujo controle é de competência do poder municipal. As informações dessa variável são obtidas no Ministério da Saúde (FIRJAN, 2020).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse estudo apresenta uma abordagem quantitativa, que é definida pelo uso de procedimentos estatísticos tanto para o colhimento de informações quanto para o tratamento (RICHARDSON *et al.*, 2012). Esse tipo de abordagem tem a intenção de comprovar a precisão dos resultados, reter desvios de análise e interpretações, proporcionando uma margem de segurança quanto às hipóteses a serem testadas (BEUREN *et al.*, 2012). Segundo Fonseca (2002), a pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, assim como as relações entre variáveis. Portanto, como essa pesquisa analisou a relação entre a efetividade e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios dos estados do Nordeste, enquadra-se como quantitativa.

Esse trabalho também pode ser definido como descritivo, uma vez que procura descrever a relação da efetividade e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios nordestinos. Esse tipo de pesquisa tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, além

de ter como objetivo descrever características de determinada população, incluindo as pesquisas que têm por finalidade levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população (GIL, 2010).

Em relação ao procedimento de coleta de dados, foi adotado o estudo documental, pois os dados foram coletados de bases essenciais, que receberam análises e tratamentos com intuito de se extrair informações (CRISÓSTOMO; SILVA, 2020). Para medir a efetividade, foram utilizados dados referentes ao IEGM, extraídos dos portais dos tribunais de contas dos estados nordestinos. Para medir o desenvolvimento socioeconômico, utilizou-se o IFDM, retirado do portal da FIRJAN. Ressalta-se que os dados se referem aos anos de 2015 e 2016. Esse período foi escolhido, tendo em vista que os dados do IEGM somente foram disponibilizados a partir de 2015, e os dados do IFDM, na época da pesquisa, somente estavam disponíveis até 2016.

Após pesquisa em todos os portais dos tribunais de contas, verificou-se que, nesse período, somente existiam dados dos municípios de cinco estados da Região Nordeste: Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão e Sergipe. Dessa forma, essa pesquisa analisou os dados dos municípios desses cinco estados, perfazendo a amostra que está destacada na Tabela 1.

Tabela 1 – Amostra da pesquisa

<b>Estados</b>	<b>Quantidade de municípios (2015)</b>	<b>Quantidade de municípios (2016)</b>	<b>Total</b>
<b>Ceará</b>	51	72	123
<b>Piauí</b>	141	224	365
<b>Rio Grande do Norte</b>	156	164	320
<b>Maranhão</b>	144	195	339
<b>Sergipe</b>	75	75	150
<b>Total</b>	567	730	1297

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Após a coleta nos portais, os dados foram tabulados em planilhas do *Microsoft Excel*®. Em seguida, foram calculadas as frequências dos municípios por faixa de efetividade e pelo IEGM Geral, e, logo depois, foi realizada a estatística descritiva do IFDM. Ressalta-se que foi utilizado, também, o *software* SPSS para efetuar o Teste T a fim de verificar a relação entre a efetividade e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios dos estados do Nordeste. Para tanto, foram considerados efetivos os municípios que apresentaram conceitos A, B+ e B, e, como não efetivos, os municípios que apresentaram C+ e C.

## 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Para melhor explanação dos resultados encontrados, esta seção está dividida em três partes. Inicialmente, aborda-se a descrição e a análise dos dados referentes ao IEGM, seguida da análise dos dados do IFDM. Por fim, verifica-se a relação entre a efetividade e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

### 4.1 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO IEGM

No IEGM, de início verificou-se a frequência dos municípios por faixa de classificação do IEGM nos 2015 e 2016, seguida das faixas do IEGM por estado nos dois anos analisados. Na Tabela 2, são apresentados os dados da frequência dos municípios por faixa do IEGM em relação ao ano de 2015.

Tabela 2 – Frequência dos municípios por faixa do IEGM em 2015

Faixa	IEGM Geral	i-AMB	i-Cidade	i-Educ	i-Fiscal	i-GOV TI	i-Plan	i-Saúde
Altamente efetiva (A)	0	0	14	2	13	1	0	4
Muito efetiva (B+)	1	7	37	38	97	14	1	153
Efetiva (B)	48	35	47	185	265	44	0	255

Tabela 2 – Frequência dos municípios por faixa do IEGM em 2015 (continuação)

Faixa	IEGM Geral	i-AMB	i-Cidade	i-Educ	i-Fiscal	i-GOV TI	i-Plan	i-Saúde
Em fase de adequação (C+)	250	49	45	162	94	78	54	109
Baixo nível de adequação (C)	268	476	424	180	98	430	566	46

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Observa-se, na Tabela 2, que, no ano de 2015, em relação ao IEGM Geral, nenhum município teve sua gestão classificada como altamente efetiva (A). Somente Fortaleza (CE) foi considerado com gestão muito efetiva (B+). Nota-se uma grande concentração de municípios nas faixas de baixo nível de adequação (268) e em fase de adequação (250). Em relação aos sete indicadores do IEGM, os índices que tiveram uma maior representatividade de municípios altamente efetivos foram i-Cidade (14) e o i-Fiscal (13). Em contrapartida, os índices que tiveram uma concentração maior de municípios com baixo nível de adequação (C) foram i-Planejamento (566), i-AMB (476) e i-Cidade (424). Destaca-se que, em relação aos indicadores i-Educação, i-Fiscal e i-Saúde, os municípios tiveram maior concentração na classificação efetiva (B). Nos demais, a maior concentração é no baixo nível de adequação (C).

Na Tabela 3, apresenta-se a frequência dos municípios por faixa no ano de 2016. Pode-se observar que, no ano de 2016, há predominância de municípios com baixo nível de adequação no IEGM Geral, indicando que a maioria dos municípios analisados apresentaram situações críticas em áreas importantes da gestão. Destaca-se, ainda, que não houve município considerado altamente efetivo ou muito efetivo em 2016.

Tabela 3 – Frequência dos municípios por faixa do IEGM em 2016

Faixa	IEGM Geral	i-AMB	i-Cidade	i-Educ	i-Fiscal	i-GOV TI	i-Planej.	i-Saúde
<b>Altamente efetiva (A)</b>	0	2	13	2	24	3	0	10
<b>Muito efetiva (B+)</b>	0	9	40	39	169	22	0	156
<b>Efetiva (B)</b>	37	26	54	142	301	66	0	272
<b>Em fase de adequação (C+)</b>	255	60	63	173	119	112	93	145
<b>Baixo nível de adequação (C)</b>	438	633	559	373	111	525	626	146

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Ainda, de acordo com a Tabela 3, em relação aos indicadores do IEGM, o cenário em 2016 foi semelhante ao ano anterior, tendo em vista que poucos municípios tiveram suas gestões consideradas como altamente efetivas. O indicador que apresentou maior quantidade de municípios como altamente efetivo foi o i-Fiscal (24). Outro dado crítico é que nenhum município teve uma gestão altamente efetiva, muito efetiva ou efetiva no índice i-Planejamento. Esse indicador apresentou 626 municípios com baixo nível de adequação. Esses resultados estão de acordo com os achados de Silva Neto, Reis e Ribeiro (2020), que, ao analisarem os níveis de efetividade da gestão dos municípios do estado do Pará, verificaram que a principal dificuldade dos municípios do Pará está no indicador de planejamento, que apresentou o mais baixo nível de adequação em praticamente todos os municípios. O indicador i-AMB mostrou a maior concentração de municípios com baixo nível de adequação (633), mas observaram-se dois municípios altamente efetivos. Somente o i-Fiscal e o i-Saúde apresentaram maior concentração na classificação efetiva. Na Tabela 4, constam frequências e percentuais de municípios do IEGM, por estado, em 2015.

Tabela 4 – Faixa do IEGM por estado em 2015

Estados	A	%	B+	%	B	%	C+	%	C	%	Total	%
<b>Ceará</b>	0	-	1	2%	8	16%	29	57%	13	25%	51	100%
<b>Rio Grande do Norte</b>	0	-	0	-	15	10%	79	51%	62	40%	156	100%
<b>Sergipe</b>	0	-	0	-	4	5%	30	40%	41	55%	75	100%
<b>Piauí</b>	0	-	0	-	17	12%	74	52%	50	35%	141	100%
<b>Maranhão</b>	0	-	0	-	4	3%	38	26%	102	71%	144	100%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>48</b>	<b>8%</b>	<b>250</b>	<b>44%</b>	<b>268</b>	<b>47%</b>	<b>567</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Na Tabela 4, verifica-se que apenas um município atingiu a faixa B+ (gestão muito efetiva): Fortaleza (CE). Além disso, percebe-se que o estado do Ceará se destaca em relação aos outros estados, tendo em vista que tem o menor percentual (25%) de municípios com baixo nível de adequação (C). Em contrapartida, o estado do Maranhão apresentou o maior percentual (71%) dos municípios com baixo nível de adequação (C). Outro dado que chama atenção é que 44% dos municípios analisados estão enquadrados na faixa C+ (em fase de adequação) e 47% na faixa C (baixo nível de adequação). Na Tabela 5, são evidenciados os dados dos municípios, por estado, por faixa do IEGM em 2016.

Tabela 5 – Faixa do IEGM por estado em 2016

Estados	A	%	B+	%	B	%	C+	%	C	%	Total	%
<b>Ceará</b>	0	-	0	-	10	14%	45	63%	17	24%	72	100%
<b>Rio Grande do Norte</b>	0	-	0	-	10	6%	71	43%	85	51%	166	100%
<b>Sergipe</b>	0	-	0	-	5	7%	32	46%	38	54%	70	100%
<b>Piauí</b>	0	-	0	-	12	5%	86	38%	126	56%	224	100%
<b>Maranhão</b>	0	-	0	-	2	1%	172	88%	21	11%	195	100%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>39</b>	<b>6%</b>	<b>406</b>	<b>58%</b>	<b>287</b>	<b>41%</b>	<b>706</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Percebe-se, a partir da Tabela 5, que, no ano de 2016, não houve municípios que atingiram as faixas A (altamente efetiva) e B+ (muito efetiva) do IEGM Geral. Destaca-se que 58% dos municípios se encontram na faixa C+ (em fase de adequação). Além disso, constata-se que o estado do Maranhão apresentou uma evolução significativa em relação ao ano anterior, tendo em vista que 88% dos municípios desse estado se encontram em fase de adequação. Nota-se, então, que apenas 6% dos municípios foram considerados efetivos no conjunto de indicadores, o que demonstra que a maioria apresenta situações críticas em áreas importantes da gestão.

## 4.2 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO IFDM

Nos dados sobre o IFDM, inicialmente foi realizada uma análise descritiva das áreas de desenvolvimento do IFDM. Na Tabela 6, constam os valores referentes a: média, mínimo, máximo e desvio padrão do IFDM no ano de 2015.

Tabela 6 – Estatística descritiva do IFDM em 2015

Áreas do IFDM	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão
<b>IFDM Geral</b>	0,5815	0,3662	0,8482	0,0766
<b>Educação</b>	0,6831	0,3961	0,9370	0,0869
<b>Emprego&amp;Renda</b>	0,3761	0,1769	0,8477	0,0998
<b>Saúde</b>	0,6826	0,2796	0,9120	0,1299

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Observa-se, na Tabela 6, que os municípios analisados, em média, possuem um IFDM Geral igual a 0,5815 em 2015, sendo considerada uma medida de desenvolvimento regular. O valor mínimo (0,3662) do IFDM foi alcançado pelo município de Fernando Falcão (MA), apresentando um baixo nível de desenvolvimento. O valor máximo (0,8482) foi mostrado pelo município de São Gonçalo do Amarante (CE), indicando um nível de alto desenvolvimento. O desvio padrão (0,0766) evidencia que os municípios estão com indicador muito próximo à média.

No que tange às dimensões do IFDM, percebe-se que a dimensão educação obteve a média mais alta (0,6831), enquanto a dimensão emprego e renda apresentou a média mais baixa (0,3761). Destaca-se, também, que a dimensão saúde apresentou o maior desvio padrão (0,1299), indicando que houve maior dispersão entre os municípios nesse indicador. Cumpre destacar os municípios que atingiram o nível alto de desenvolvimento em cada dimensão. Na educação, o município de Vila Nova do Piauí (PI) apresentou o valor máximo (0,9370). Na dimensão emprego e renda, São Gonçalo do Amarante (CE) foi destaque (0,8477). Na saúde, Ibicuitinga (CE) mostrou o valor mais elevado (0,9120). O indicador com a menor média foi o IFDM Emprego & Renda, verificado em Currais (PI), com 0,1769. Na Tabela 7, apresenta-se a análise descritiva do IFDM no ano de 2016.

Tabela 7 – Estatística descritiva do IFDM em 2016

Áreas do IFDM	Média	Mínimo	Máximo	Desvio padrão
<b>IFDM Geral</b>	0,5970	0,3532	0,8467	0,0754
<b>Educação</b>	0,6823	0,3908	0,9549	0,0861
<b>Emprego&amp;Renda</b>	0,4084	0,1567	0,8154	0,095
<b>Saúde</b>	0,6975	0,2987	0,9472	0,1294

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Nota-se, pela Tabela 7, que, de forma geral, o IFDM teve uma média de 0,5970, valor maior do que o ano anterior. Contudo, observam-se valores menores no mínimo e no máximo. O município de Sebastião (PI) apresentou a menor média (0,3532), e Eusébio (CE), a maior (0,8467). Em relação ao desempenho das áreas de desenvolvimento do IFDM, a educação se manteve com a maior pontuação (0,9549) e a maior média (0,6823), enquanto emprego e renda permaneceu com o menor valor (0,1567) e a menor média (0,4084). Destaca-se que Eusébio (CE) obteve a maior pontuação, e Caldeirão Grande (PI), a menor. Ressalta-se, ainda, que os resultados encontrados corroboram com os achados de Medeiros, Santos e André (2018), que, ao analisarem o desenvolvimento municipal das mi-

corregiões do estado do Tocantins nos anos de 2000 a 2010, evidenciaram que as dimensões saúde e educação tiveram a maior participação no IFDM. Em seguida, foram verificadas as médias do IFDM por estado. Na Tabela 8, estão dispostos os valores de 2015.

Tabela 8 – Média do IFDM por estado em 2015

Estados	IFDM Geral	Educação	Emprego & Renda	Saúde
<b>Ceará</b>	0,6634	0,7857	0,4242	0,7804
<b>Rio Grande do Norte</b>	0,6192	0,7160	0,3926	0,7491
<b>Sergipe</b>	0,5887	0,6515	0,3919	0,7228
<b>Piauí</b>	0,5720	0,6970	0,3486	0,6707
<b>Maranhão</b>	0,5141	0,6140	0,3590	0,5666

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

De acordo com a Tabela 8, observa-se que o estado com maior destaque em todas as áreas do IFDM foi o Ceará. Logo, esse estado teve um maior desenvolvimento em 2015. Em contrapartida, o Maranhão teve a menor média em quase todas as áreas, exceto no indicador IFDM Emprego & Renda, indicando um menor nível de desenvolvimento socioeconômico. Salienta-se que o Piauí teve o menor desempenho na dimensão emprego e renda (0,3486). Na Tabela 9, apresenta-se a média do IFDM, em 2016, por estado.

Tabela 9 – Média do IFDM por estado em 2016

Estados	IFDM Geral	Educação	Emprego & Renda	Saúde
<b>Ceará</b>	0,6804	0,7812	0,4533	0,8066
<b>Rio Grande do Norte</b>	0,6449	0,7152	0,4366	0,7835
<b>Sergipe</b>	0,5977	0,6547	0,4035	0,7358
<b>Piauí</b>	0,5846	0,6875	0,3825	0,6822
<b>Maranhão</b>	0,5360	0,6227	0,3977	0,5879

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Percebe-se, pela Tabela 9, que o Ceará continua com a maior média em todas as áreas de desenvolvimento do IFDM, consequentemente, continua sendo o estado com maior desenvolvimento. Da mesma forma, o Maranhão permaneceu como o estado com menor desenvolvimento socioeconômico, por apresentar as menores médias no IFDM Geral (0,5360), Educação (0,6227) e Saúde (0,5879). O Piauí também continuou com a menor média em emprego e renda (0,3825).

### 4.3 RELAÇÃO ENTRE EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

A fim de se alcançar maior robustez no que se refere aos resultados desta pesquisa, optou-se por conduzir outro teste de diferença entre médias. Dessa forma, realizou-se um teste de comparação simples entre médias, comparando apenas dois grupos de municípios: (i) municípios efetivos (A, B+ e B); e (ii) municípios não efetivos (C+ e C). Para tanto, recorreu-se ao Teste T para comparar as médias de desenvolvimento entre os dois grupos: municípios efetivos; e municípios não efetivos. Na Tabela 10, são apresentados os resultados obtidos.

Tabela 10 – Teste T entre os grupos efetivos e não efetivos em relação ao IFDM

Dimensão	Grupo	N	Média	T	Valor-p
IFDM Geral	Efetivo	85	0,6445	6,934	< 0,001***
	Não Efetivo	1175	0,5862		
IFDM Educação	Efetivo	86	0,7468	7,266	< 0,001***
	Não Efetivo	1211	0,6781		
IFDM Emprego & Renda	Efetivo	85	0,4479	4,082	< 0,001***
	Não Efetivo	1175	0,3902		
IFDM Saúde	Efetivo	86	0,7361	4,003	< 0,001***
	Não Efetivo	1211	0,6878		

Nota: (\*\*\*) indica significância estatística ao nível de 1%.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Os achados da Tabela 10 evidenciaram que há diferença estatística entre as médias dos dois grupos (efetivos e não efetivos), ou seja, os municípios considerados efetivos apresentaram médias de desenvolvimento socioeconômico superiores às médias dos municípios não efetivos para todos os indicadores do IFDM, a um nível de significância de 1%. Dessa forma, os municípios considerados efetivos tendem a ter um desenvolvimento socioeconômico maior e os municípios considerados não efetivos tendem a ter um desenvolvimento socioeconômico menor. Os resultados obtidos nesse teste de médias indicam uma relação positiva entre a efetividade da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico municipal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a relação entre a efetividade e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios dos estados do Nordeste. Para verificar a efetividade dos municípios foi utilizado o IEGM e, para ao desenvolvimento socioeconômico, utilizou-se o IFDM. Foram analisados os municípios de cinco estados (Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Piauí e Maranhão) nos anos de 2015 e 2016.

Em relação ao IEGM, os resultados apontaram que, nos dois anos analisados, nenhum município atingiu o nível de gestão altamente efetiva (A) no IEGM Geral e que apenas o indicador i-Fiscal teve uma representatividade maior de municípios classificados como gestão altamente efetiva em 2015 e 2016. Em contrapartida, a maioria dos municípios teve suas gestões classificadas com baixo nível de adequação (C) nos índices i-Planejamento e no i-AMB, indicando que a maioria dos municípios analisados apresentaram situações críticas em áreas importantes de gestão.

No IEGM por estado, observou-se que nenhum estado atingiu o nível de gestão altamente efetivo (A) nos anos analisados e que apenas o município de Fortaleza (CE) teve sua gestão classificada na faixa muito efetivo (B+). Além disso, o estado do Ceará se destacou no ano de 2015,

tendo em vista que teve um percentual menor (25%) de municípios com baixo nível de adequação (C). Em contrapartida, no mesmo período, o Maranhão apresentou o maior percentual (71%) dos municípios com baixo nível de adequação (C). Já em 2016, esse estado apresentou uma evolução significativa em relação ao ano anterior, visto que 88% dos municípios passaram a se encontrar na fase de adequação (C+).

Acerca do IFDM Geral, em média, houve desenvolvimento regular no período verificado, sendo 0,5815, em 2015, e 0,5970, em 2016. Os municípios que se destacaram foram São Gonçalo do Amarante, com IFDM Geral de 0,8482, em 2015, e Eusébio, com 0,8467, em 2016. Fernando Falcão (MA) apresentou o menor indicador (0,3662), em 2015, e Sebastião (PI), o menor, em 2016 (0,3532).

No tocante às dimensões do IFDM, constatou-se que educação e saúde foram as dimensões que apresentaram as maiores médias em 2015 e em 2016. Em contrapartida, o IFDM Emprego & Renda foi o que apresentou menor nível de desenvolvimento. Ressalta-se que o estado do Ceará demonstrou o maior desenvolvimento socioeconômico no período, enquanto o Maranhão teve o menor. Destaca-se, também, que houve uma evolução dos indicadores do IFDM, com exceção do IFDM Educação.

Por fim, ao verificar a relação entre desenvolvimento socioeconômico e efetividade, concluiu-se que os municípios efetivos apresentam médias de desenvolvimento socioeconômico superiores aos municípios não efetivos. Logo, os resultados indicam que, de modo geral, há relação positiva entre a efetividade da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Em linhas gerais, considera-se que este estudo contribui para o campo da gestão pública, uma vez que levanta uma discussão acerca da relação entre a efetividade da gestão pública e o desenvolvimento socioeconômico. Além disso, a realização desse estudo tem o propósito de ampliar o debate acerca da efetividade da gestão pública municipal, tendo em vista que é um assunto novo e pouco abordado.

Como fatores limitantes, destaca-se a impossibilidade de observar o comportamento de todos os municípios nordestinos e a amostra foi realizada apenas na Região Nordeste. Sugere-se, então, para futuras pesquisas, a análise comparativa entre municípios de diferentes estados de outras regiões, com a finalidade de robustecer as análises e ampliar as discussões acerca dos fatores relacionados à efetividade e ao desenvolvimento socioeconômico municipal. Ademais, recomenda-se a identificação de boas práticas de gestão administrativa que contribuam para o aumento da efetividade das ações governamentais, subsidiando gestores públicos em suas decisões, aproximando, assim, a academia da gestão pública municipal.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, C. M. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 24-29, 2009.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, [s. l.], v. 17, ed. especial, p.11-29, 2015.

AMORIM, K. A. F.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [s. l.], v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

BASTOS, C. P. M.; BRITTO, G. Introdução à economia do subdesenvolvimento: elementos fundamentais das teorias clássicas do desenvolvimento. **Gestão e Sociedade**, [s. l.], v. 14, n. 38, p. 3632-3671, 2020.

BEUREN, I. M. *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.

CÂMARA, S. F.; CARVALHO, H. J. B.; SILVA, F. A. A.; SOUZA, L. L. F.; SOUZA, E. M. Cidades inteligentes no Nordeste brasileiro: análise das dimensões de trajetória e a contribuição da população. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 21, n. 69, p. 139-159, 2016.

CHAGAS, R. Gestão e efetividade do PNAGE: a experiência de modernização no estado de Sergipe em análise. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 83-99, 2018.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 5, p. 1319-1347, 2015.

CRISÓSTOMO, V. L.; SILVA, C. R. M. Relação entre eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico: um estudo nos municípios cearenses. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 18, n. 52, p. 124-141, 2020.

DEBNATH, R. M.; SHANKAR, R. Does good governance enhance happiness: a cross nation study. **Social Indicators Research**, [s. l.], v. 116, n. 1, p. 235-253, 2014.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**: IFDM Edição 2018. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF-834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF-834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**: 2020. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 10 maio 2020.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GARCIA, J. *et al.* Indicadores de eficacia y eficiencia en la gestión de procura de materiales en empresas del sector construcción del Departamento del Atlántico, Colombia. **Revista Espacios**, [s. l.], v. 40, n. 22, p. 1-16, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IRB. **Anuário do IEGM Brasil 2015**. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/anuuario-iegm-2015.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

KWAK, S. Cyclical asymmetry in state fiscal policy: is it biased toward big or small government? **The American Review of Public Administration**, [s. l.], v. 4, n. 8, p. 962-976, 2017.

LAZARIN, F. M.; MELLO, G. R.; BEZERRA, F. M. A relação entre a dívida pública e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios paraenses: evidências para o período de 2002 a 2010. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 719- 736, 2014.

LOUZANO, J. P. O.; ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M.; ZUC-COLOTO, R. Causalidade de Granger do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico na gestão fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 610-627, 2019.

MANZOOR, A. A look at efficiency in public administration: past and future. **SAGE Open**, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 1-5, 2014.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, [s. l.], v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

MEDEIROS, A. L.; SANTOS, L. B. D.; ANDRE, C. M. G. Desenvolvimento municipal das microrregiões do estado do Tocantins: uma análise a partir do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 16, n. 45, p. 44-62, 2018.

MORAIS, N. R.; OLIVEIRA, F. P. S.; ROCHA, L. A. Desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Norte: a contribuição da receita pública municipal. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 54-67, 2016.

MOROZUMI, A.; VEIGA, F. J. Public spending and growth: the role of government accountability. **European Economic Review**, [s. l.], v. 89, p. 148-171, 2016.

NOHLEN, D.; NUSCHELER, F. Handbuch der Dritten Welt: Grundprobleme, Theorien, Strategien. **VRÜ Verfassung und Recht in Übersee**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 325-326, 1993.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015.

ONU. **Relatório do Desenvolvimento Humano**: RDH. 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

PASSOS, G. O; AMORIM, A. C. A construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). **Revista FSA**, [s. l.], v. 15, n. 6, p. 241-259, 2018.

PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, M. A. V. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 88-104, 2017.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, C. R. M.; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 53, n. 4, p. 791-801, 2019.

SILVA NETO, R. R.; REIS, T. R.; RIBEIRO, A. L. Perfil da gestão municipal no estado do Pará: um olhar a partir do índice de efetividade. **Contabilidade, Gestão e Governança**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 93-106, 2020.

TODARO, M. P.; SMITH, S. C. **Economic development**. Boston: Addison-Wesley, 2009.

TCE – SP. **Manual do IEG-M 2021**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2021>. Acesso em: 23 mar. 2022.

TCE – SP. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2022**. Disponível em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Acesso em: 23 mar. 2022.

# **Avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo: efetividade da atuação do Senado Federal**

Evaluation of public policies by the Legislative Branch: effectiveness of the Federal Senate activity

**Alba Valéria Fontes Leite<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a capacidade do Senado Federal para avaliar políticas públicas, no período de 2014 a 2019, nos termos da Resolução nº 44/2013 do Senado Federal. Busca-se investigar se a avaliação tem sido efetiva, tanto na participação e no compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública quanto no cumprimento das recomendações dos relatórios finais, com sugestões para o Legislativo e o Executivo, com a finalidade de propiciar a melhoria dos resultados das políticas públicas ofertadas à sociedade. O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa documental e estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa. Os resultados apontam que é preciso haver a observância de todo o processo da avaliação, do cumprimento das recomendações dos relatórios e, principalmente, da realização de audiências públicas com a participação de atores envolvidos com a política pública.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas; controle externo; Poder Legislativo.

## **ABSTRACT**

The general objective of this paper is to analyze the Federal Senate skills to evaluate public policies, in the period from 2014 to 2019, under Re-

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Atualmente, é assessora legislativa no Senado Federal.  
E-mail: alba.fontes@yahoo.com.br

solution No. 44/2013 of the Federal Senate. Aiming to investigate if the evaluation has been effective, both in participation and sharing information of the actors involved with public policy and in the fulfillment of the recommendations of the final reports, with suggestions to the Legislative and Executive branches, in order to provide the improvement of the public policy results offered to the society. The research method used was documentary research and descriptive case study with qualitative approach. The results show that it is necessary to observe the whole evaluation process, the fulfillment of the recommendations of the reports, and, especially, the holding of public hearings with participation of actors involved with public policy.

**Keywords:** public policies evaluation; external control; Legislative Branch.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi assegurada uma gama de direitos prestacionais que tornaram a atuação do Estado cada vez mais presente no cotidiano das pessoas. Com isso, mais aportes de recursos públicos são demandados para a concretização deles. Essas mudanças jurídicas, por sua vez, impactaram também o papel do Poder Público na implementação desses direitos. As políticas públicas de efetivação desses direitos cresceram em complexidade, passando a envolver arranjos de diversos atores. Isso também exige maior interação entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

Mais recursos e mais prestações estatais demandam a necessidade de controles sobre as políticas que envolvem a alocação de verbas públicas e ações governamentais. Em que pese o protagonismo inicial do controle interno do Poder Executivo em relação à avaliação de políticas públicas, a Constituição Federal, ao atribuir a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, sinalizou o papel do legislador na avaliação das políticas públicas.

A relevância do tema das avaliações consiste no fato de que a Constituição Federal criou vários mecanismos de intervenção do Parlamento sobre as políticas públicas. Porém, o papel do Poder Legislativo sempre foi desempenhado timidamente, sob uma perspectiva de conformidade formalista (FREITAS *et al.*, 2013).

Ocorre que o nosso sistema constitucional consagrou os princípios da moralidade e da eficiência, direcionando a atuação estatal no sentido de que o Poder Público não deve agir somente em estrita conformidade com a lei, mas, também, de acordo com a finalidade da ação pública. Assim, com o surgimento de novas demandas sociais de eficiência (SANTOS, 2015) aumentou-se a exigência de maior efetividade dessas ações públicas. Cresceu, igualmente, a necessidade de sistemas de informação, avaliação e monitoramento delas.

O Poder Legislativo tem um papel fundamental e especial a desempenhar: ele pode atuar como arena de espaço público democrático para avaliar e, desse modo, propor o aprimoramento de políticas públicas, de forma dialógica, acompanhando as novas alternativas de solução de problemas. É preciso, no entanto, definir as suas possibilidades a fim de que sejam adequadamente desenvolvidas as suas capacidades nessa seara.

É nesse ponto que se impõe a revisão dos mecanismos de acompanhamento e avaliação de governo pelo Poder Legislativo Federal. Sistematizar e integrar a atividade de exame de políticas públicas no Parlamento, incorporando-a ao processo legislativo e à rotina do parlamentar, é uma medida fundamental para fortalecer o processo de retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

Todavia, esse exame não é desprovido de balizamentos. A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático e institucionalizado, deve ser parte de uma estrutura de decisões baseadas em indicadores e resultados cuja finalidade é verificar a eficiência da alocação dos recursos públicos e identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal com vistas à sua otimização.

O objetivo deste estudo é analisar a capacidade do Senado Federal para avaliar políticas públicas, nos termos da sua Resolução nº 44/2013. Busca-se investigar se a avaliação realizada com base nesse instrumento normativo tem sido efetiva, tanto na participação e compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública quanto no cumprimento das recomendações dos relatórios finais, com emissão de sugestões para o Legislativo e o Executivo, objetivando propiciar a melhoria dos resultados ofertados à sociedade.

Impende ressaltar que o presente trabalho não pretende sugerir que se torne mais rígido o controle contábil das contas públicas, mas, sim, analisar se a avaliação de políticas públicas realizada pelo Senado está funcionando em conformidade com as suas características institucionais, que podem complementar outros exames, realizados em instâncias oficiais diversas.

Dessa forma, o que se propõe é a promoção da integração das avaliações das políticas com o desenvolvimento de capacidades do Parlamento (BITTENCOURT, 2009), no que for compatível com as suas funções institucionais. Essa integração está situada dentro da lógica do processo de modernização de gestão para resultados, praticado no Poder Executivo, e da ampliação dos espaços institucionalizados de participação social. Tais mecanismos asseguram canais de participação e de diálogo, podendo promover a qualidade na prestação de serviços e na utilização dos recursos.

Os instrumentos disponíveis para a avaliação de políticas públicas foram estabelecidos pela referida Resolução nº 44/2013, que introduziu alterações no seu Regimento Interno do Senado Federal – RISF, incluindo o art. 96-B ao seu corpo.

Tais modificações foram no sentido de proporcionar meios para que as comissões permanentes da casa realizem tais avaliações. Fixaram, ainda, a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União – TCU e a entidades da sociedade civil. Concederam atribuições à Consultoria Legislativa e à de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado. Também determinaram que

o Instituto Legislativo Brasileiro promova capacitação e desenvolvimento dos servidores encarregados de tais tarefas.

O tema será tratado com base na competência constitucional do Poder Legislativo Federal para, mediante o controle horizontal, protagonizar um processo de aperfeiçoamento institucional que torne sistemáticos a avaliação de políticas públicas e o compartilhamento das informações de outros órgãos, deixando-os à disposição de todos como forma de ampliar a participação social na condução das políticas públicas.

Nesse sentido, o problema que se põe para enfrentamento é: em que medida as alterações regimentais, introduzidas pela Resolução nº 44/2013 do Senado Federal, foram efetivas para garantir a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento entre 2014 e 2019 e para contribuir para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade?

Ao longo da pesquisa, emergiram hipóteses a serem enfrentadas para que fossem ou não confirmadas como aptas a responder à indagação central posta em exame: as introduções regimentais, realizadas pela Resolução nº 44, de 2013, estão sendo efetivas: (a) para propiciar a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento; e (b) para contribuir para a melhoria dos serviços ofertados à sociedade, já que estão sendo compartilhadas informações técnicas das políticas governamentais e atendidas as recomendações dos relatórios finais das avaliações de políticas públicas.

É importante ressaltar que o foco principal será a efetividade no processo de avaliação pelo Poder Legislativo, mesmo diante da diversidade de critérios contidos nas suas competências institucionais, já que o controle exercido pelo Parlamento é predominantemente político. O Legislativo não apenas verifica se a ação governamental cumpriu a lei, mas, também, se os resultados foram os mais adequados e se as decisões adotadas refletiram as necessidades públicas.

Cumprir registrar que a matéria não será abordada a partir de uma perspectiva analítica da política das arenas de poder, mas se propondo a esclarecer como é estruturado o processo de avaliação no Parlamento. Pre-

tende, ainda, examinar a eficácia dessa avaliação em termos de potencial para produzir melhorias nas escolhas da política pública a ser implementada para além do papel fiscalizador que o Poder Legislativo detém.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Será adotada a definição de políticas públicas de Maria Paula Dallari Bucci, que foi a mesma acolhida no Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal (SANTOS *et al.*, 2013) a saber: “[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 38).

Considerar-se-á, ainda, a lição de Ana Carla Bliacheriene para quem, embora o controle exercido pelo Parlamento sobre a Administração Pública seja predominantemente político, é importante reforçar o entendimento de que a própria Constituição Federal conferiu a ele competência para o exercício do controle de legalidade e de resultados (BLIACHERIENE, 2016).

No entendimento de Fernando Filgueiras e Lúcia Queiroz, a avaliação de políticas públicas não é uma atividade mecânica ou linear da aplicação de métodos e análises de impacto. Os autores ponderam que envolve embates, concepções de mundo, tecnologias disponíveis e capacidades, além de ser atravessada por relações de poder e conflitos que demandam um processo de institucionalização para poder exercer plenamente sua função no ciclo das políticas públicas (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 12).

O presente texto também tomou por base o Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal, que proclama que a avaliação das políticas públicas vem somar-se aos instrumentos tradicionalmente empregados para o exercício da atribuição constitucional do Congresso Nacional de fiscalizar as ações do Poder Executivo (SANTOS *et al.*, 2015).

O Referencial de Políticas Públicas do Senado Federal afirma, inclusive, que um dos objetivos da atividade de monitorar os resultados e os processos das políticas públicas é o de trazer informações ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade (SANTOS *et al.*, 2015, p. 4).

Para Fernando Meneguim e Igor de Freitas, o alinhamento da função avaliativa pelo Legislativo segue os mesmos propósitos das avaliações de outros órgãos e, também, agrega outros elementos inerentes à sua função institucional (MENEGUIM; FREITAS 2013, p. 21).

Na literatura internacional, Pieter Zwaan, Stijn van Voorst e Ellen Mastenbroek, analisando em que condições o Parlamento Europeu utiliza avaliações legislativas *ex post* para fins de prestação de contas, chegaram à conclusão de que tais avaliações desempenham um papel fundamental em um sistema político, pois fornecem uma base de informações para que a responsabilidade (*accountability*) funcione (ZWAAN *et al.*, 2016).

### 3 METODOLOGIA

Os métodos de pesquisa utilizados foram o da pesquisa documental e o do estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa (YIN, 2015). A primeira etapa valeu-se de análise bibliográfica dos referenciais da literatura especializada para, então, desenvolver as questões atinentes a essa pesquisa.

A segunda etapa, documental, buscou fontes oficiais pela rede mundial de computadores, no site institucional do Senado Federal, mais especificamente na ferramenta denominada “Comissões”, no *link* “Requerimentos”. A partir daí, foram levantados e analisados os resultados dos relatórios de avaliação de políticas públicas entre o período de 2014 a 2019.

O terceiro estágio se deu com o estudo de caso, com o propósito de aferir a participação e o compartilhamento de informações dos diversos atores envolvidos com as políticas públicas analisadas e o cumprimento das recomendações dos relatórios finais de avaliação.

Pretende-se, dessa maneira, testar se o advento das alterações regimentais, promovidas pela Resolução nº 44/2013, tem sido efetivo para viabilizar a participação dos diversos atores envolvidos com a política pública e verificar o cumprimento das recomendações dos relatórios de modo a proporcionar uma melhor avaliação das políticas públicas pelo Poder Legislativo e contribuir para a melhoria da gestão pública e dos serviços ofertados à sociedade.

#### **4 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL**

A Constituição de 1988 atribuiu a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, entre outros órgãos, ao Poder Legislativo, sinalizando o papel do legislador na condução das políticas públicas.

Estabeleceu, também, a competência do Congresso Nacional para julgar, anualmente, as contas prestadas pelo presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo e fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (art. 49, incisos IX, X, CF).

Da mesma forma, conferiu-lhe a atribuição da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. Estabeleceu, assim, os critérios e as bases do controle externo a cargo do Poder Legislativo e do sistema de controle interno de cada órgão e instituição (art. 70 da CF).

Essas são as principais disposições que concedem legitimidade ao Poder Legislativo para avaliar as ações do Poder Executivo. A Constituição Federal não deixa dúvida acerca do destacado papel do Congresso na avaliação de políticas públicas, eis que o integra ao sistema de controle desenhado por ela.

Todo esse arcabouço jurídico fixa as bases constitucionais do controle da atividade estatal pelo Legislativo que, diante de novas necessidades sociais e da escassez de recursos públicos, demanda a implementação

de novos arranjos institucionais, envolvendo o setor público e a sociedade, com o fim de garantir maior efetividade às atividades estatais.

A Constituição Federal, além das funções tradicionais de legislação, de fiscalização e de controle exercidos pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, concedeu poderes ao Parlamento para participar de forma relevante de processos decisórios sobre políticas públicas. É nesse contexto que se insere a avaliação de políticas efetivada pelo Parlamento, atividade que complementa todo o sistema de controle e equilíbrio entre os poderes.

Portanto, resta clara a competência legislativa para avaliar as ações do Poder Executivo. Destarte, observa-se que a articulação entre diferentes segmentos, momentos e sistemas de avaliação é o principal desafio que se busca atingir nas políticas públicas.

## **5 UM NOVO OLHAR SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES DO ESTADO**

Os Poderes Legislativo e Executivo produziram atos normativos em abundância, direcionados à função avaliativa. Tais normas reorientaram a atividade de controle do Estado, fazendo com que fórmulas clássicas cedessem espaço a novas metodologias de avaliação.

Após as mudanças mais substanciais, que vieram com a Constituição Federal de 1988, no rol de tais atos normativos merecem especial referência: a) o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; b) o Guia da Política de Governança Pública, que instituiu a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; c) a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública federal e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal; d) o Decreto nº 9.834/2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Ava-

liação de Políticas Públicas; e) o Decreto nº 10.160/2019, que institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto; f) o Decreto 10.411/2020, que regulamenta as análises de impacto regulatório e de resultado; g) a Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública; e h) a Emenda Constitucional nº109 de 2021. O governo brasileiro também publicou um referencial metodológico, composto pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Ante* e pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Post*.

Essa atividade normativa não é gratuita. De acordo com Silva e Costa (2002, p. 8), toda a ênfase conferida às ações dirigidas ao fortalecimento da função avaliativa decorre da preocupação em estimular a modernização do setor público para o estabelecimento de políticas e programas eficientes e eficazes. Nesse sentido, o Poder Legislativo vem se juntar a esse processo de realinhamento:

A importância de repensar e fortalecer a atividade da avaliação fica clara no entendimento de ser essa função distinta das atividades de controle e acompanhamento da execução de projetos setoriais, enfocados isoladamente. Mas, sobretudo, por ela se constituir no objetivo do acompanhamento dos resultados e dos processos de sua consecução, observando de forma continuada a efetividade das estratégias e políticas públicas [...], dando oportunidade à revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos. Esse novo conceito permite, além da garantia de uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental. (SILVA; COSTA, 2002, p. 8)

Fixada a existência de uma base normativa para a atividade de avaliação, pode-se dar um passo adiante, contextualizando aquela que se realiza especificamente no âmbito parlamentar, diferenciando-a das demais existentes. De fato, para situarmos a presente discussão no contexto dos mecanismos de controle, impende registrar que são várias tipologias relacionadas, que levam em consideração, de igual forma, os sujeitos envolvidos no processo avaliativo. No entanto, o foco principal deste estudo é o controle externo realizado pelo Poder Legislativo, também chamado controle horizontal, no qual se insere a avaliação de políticas públicas pelo Parlamento.

Essa observação é importante porque a maior parte dos estudos que tratam da avaliação de políticas públicas se direciona para as que são feitas pelo Poder Executivo e pelos Tribunais de Contas. Sem sombra de dúvidas, na esfera federal, o protagonismo na avaliação é do TCU, sobretudo na difusão da necessidade da adoção de instrumentos avaliativos, embora essa abordagem seja diferente daquela que o Senado se propõe a realizar, conforme será desenvolvido mais adiante.

Isso não é acidental. É correto afirmar que o Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos humanos e institucionais favorecendo sua predominância na iniciativa de propostas para a gestão estatal e a condução de políticas públicas (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 3). Ele vem se estruturando fortemente para produzir suas próprias avaliações, normalmente realizadas como parte do ciclo da política pública, ou materializadas pelo seu controle interno.

Desse modo, já existem muitas instituições, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e o Tribunal de Contas da União – TCU, que possuem equipes muito capacitadas para desenvolver as avaliações de políticas públicas. O Poder Legislativo, por conseguinte, não tem competência exclusiva nessa tarefa, sobretudo porque não dispõe de todos os dados que são do domínio do Executivo nem possui capital humano suficiente para produzir avaliações de todas as políticas executadas pelo Governo Federal.

A isso, acrescenta-se a ausência de sincronia entre as casas legislativas na dedicação a tal atividade de avaliação. Embora na descrição do modelo atual, no Legislativo, o Senado já exerça a competência avaliativa, a Câmara de Deputados ainda não a institucionalizou.<sup>2</sup>

Outro ponto importante na modernização do sistema de controle é que a aptidão do Poder Executivo de implementar suas políticas envolve múltiplos atores e interesses públicos e privados, demandando novas capacidades avaliativas que envolvam todos os agentes interessados, o que convida outras instâncias, como o sistema político (onde se insere o Parlamento), à participação nesse processo, como anotam Gomide e Pires (2014, p. 21).

## **6 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL**

Retomando o conceito de avaliação de políticas públicas adotado neste estudo, é correto afirmar que o alinhamento dessa função avaliativa pelo Legislativo compartilha os mesmos propósitos das avaliações de outros órgãos. Contudo, agrega também outros elementos inerentes à sua função institucional e, por isso, diferencia-se dos demais órgãos de avaliação.

Meneguim e Freitas (2013, p. 21) indicam características funcionais do Legislativo que merecem destacado registro:

O Poder Legislativo pode ser o local ideal para o desenvolvimento dessa prática, seja pela sua competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo e de dispor sobre o orçamento da União, seja pela sua prática constante de avaliar proposições legislativas.

---

<sup>2</sup> A Câmara dos Deputados promoveu, em 2020, por meio da Consultoria Legislativa, o seminário virtual “O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas”. Além de servidores e representantes de associações e sindicatos do Poder Legislativo Federal, participaram das discussões integrantes do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério da Economia, da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União (CGU), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de entidades estrangeiras. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/60060>. Acesso em: 18 jun. 2021.

Os autores, quando tratam das avaliações no âmbito do Legislativo, ainda acrescentam outros atributos institucionais que vão além daqueles desenvolvidos no âmbito do Executivo e do TCU.

As políticas públicas, como instrumentos de atuação do Estado, devem ser legitimadas pelo Congresso Nacional, ou seja, são instituídas mediante lei, que define as regras do jogo e os recursos a elas associados. Eis um ponto central do nosso ordenamento constitucional: ainda cumpre ao Poder Legislativo aprovar a alocação dos impostos pagos pela população entre diversas iniciativas que podem lhe proporcionar maior ou menor bem-estar. (MENEQUIN; FREITAS, 2013, p. 6)

Outro ponto importante abordado por Meneguim e Silva é a pluralidade de agentes representativos presentes no Parlamento; diversidade de suma importância para estabelecer as bases para uma orientação mais iterativa com as demandas e preferências dos cidadãos e suas experiências variadas, mediante mecanismos de consulta e participação direta desses.

O Poder Legislativo é, por natureza, inclusivo e plural, seus processos de tomada de decisão, além de serem mais transparentes do que nos demais poderes da República, permitem a mediação entre as instituições estatais e a sociedade, assegurando que nossa democracia seja dinamicamente renovadora. O principal instrumento que consubstancia essa prática é o processo legislativo. Já são passados quase trinta anos da Constituição Federal e, mesmo com inúmeras experiências acumuladas, o Congresso Nacional continua desafiado por uma agenda legislativa cada vez mais complexa e que precisa ser analisada com espírito público e respeito a todos os setores sociais interessados. São os desafios que dão a tônica do exercício da representação. O Poder Legislativo detém sensibilidade política, capacidade técnica e autonomia jurídica para produzir diagnósticos adequados sobre a situação brasileira, bem como, para propor mudanças no rumo de políticas que garantam o incremento de bem-estar para a população. Daí a importância de um exercício deliberativo que seja rico e bem orientado para produzir legislação de qualidade, certificando a sociedade de que foi a melhor decisão para operar positivamente sobre a realidade. (MENEQUIN; SILVA, 2017, p. 10)

É nesse contexto que deve ser ressaltado o papel capital do Legislativo, que é o de ceder o espaço público, democrático, transparente para a sociedade se expressar em todo ciclo da política pública, inclusive no estágio de avaliação. O Legislativo, por sua própria conformação, é o espaço natural para tal ato.

Nesse passo, o Senado, por já dispor de instrumentos normativos reguladores inseridos em seu Regimento Interno, pode ser o canal de viabilização. Ele pode oferecer esse ambiente importante de participação democrática e de transparência na entrega de resultados das políticas públicas ao cidadão, indo além das avaliações já realizadas no âmbito do Executivo.

A importância da realização de uma avaliação diferenciada pelo Legislativo se apresenta de forma a complementar a tarefa avaliativa do Executivo e demais órgãos. A ele compete avaliar a política pública, mas de modo operacionalmente diferente, proporcionando espaço participativo plural e transparente para todos os interessados.

Outrossim, o escopo do presente estudo é investigar o que o Parlamento pode desenvolver para otimizar as avaliações a seu cargo. O esperado papel do Legislativo, repita-se, não é só o de produzir mais uma avaliação, uma réplica das já realizadas pelos demais atores institucionais. Seu papel é o de possibilitar uma avaliação peculiarmente qualificada, com a participação de todos esses canais: as pessoas mais interessadas em determinada política, gestores, pesquisadores, o público-alvo e todos podem ser chamados no processo para se pronunciar. Essa vocalização amplificada de posicionamentos é muito importante.

Assim exposto, o Poder Legislativo comporta todas as condições institucionais para avaliar as políticas públicas nesse formato pluralista e participativo, seja pela competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo e aprovar a alocação dos impostos pagos pela população, seja pelo seu papel de tornar mais transparentes os gastos públicos, seja, também, pela natural vocação dos parlamentos de congregarem visões plurais

sobre as políticas executadas, dada a variedade das correntes sociais e de pensamento que neles são representadas.

No Senado, além dos instrumentos tradicionais de controle, as ferramentas disponíveis para a avaliação de políticas públicas foram estabelecidas pela Resolução nº 44, de 2013, que alterou o seu regimento interno. Tais modificações foram no sentido de desenvolver meios para que as comissões permanentes façam avaliações, conforme escolhas específicas que venham a realizar.

A atual organização institucional do Senado Federal comporta um projeto com tal finalidade. A Casa tem experiência e capacidade para manter bases informacionais e treinar seus quadros de pessoal, além de dispor de analistas e consultores em áreas específicas para interpretar os resultados e propor aperfeiçoamentos por meio de proposições legislativas. (MENEGUIN; FREITAS, 2013, p. 21)

A esse respeito, de modo a viabilizar operacionalmente a atividade avaliativa senatorial fixou-se a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil. Foram concedidas atribuições à Consultoria Legislativa e de Orçamento, Fiscalização e Controle. Também ficou determinado que o Instituto Legislativo Brasileiro promoveria a capacitação e o desenvolvimento dos servidores encarregados de tais tarefas.

Isso não significa, contudo, que a estrutura está pronta e acabada. Como lembra Meneguín, essas pesquisas demandam, inclusive, orçamento apto a seu desenvolvimento.

Há no Congresso Nacional pessoal habilitado para o acompanhamento e a avaliação de programas implantados ou em tramitação. Necessário se faz, contudo, organizar recursos humanos e técnicos para sistematizar a atividade. [...] Além de vontade política e preparo técnico, será preciso, frequentemente, complementar as informações contidas em bases de dados mantidas pela Administração Federal, atividade de pesquisa que requer programação orçamentária específica. (MENEGUIN, 2013, p. 9 e 22)

O que podemos concluir é que, além da capacidade política, o Senado já possui a capacidade institucional e técnica básica para contribuir com a função avaliação de políticas públicas.

O Legislativo dispõe de uma estrutura apta ao desenvolvimento dessa tarefa. Entretanto, até o momento, somente o Senado institucionalizou essa função, que foi normatizada no regimento interno a partir da Resolução nº 44 de 2013.

## **7 RESOLUÇÃO Nº 44, DE 2013 DO SENADO FEDERAL**

A multicitada Resolução nº 44, de 2013, veio a alterar o Regimento Interno do Senado Federal, incluindo o art. 96-B a seu corpo, para estabelecer o procedimento de avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes:

§ 1º Cada comissão permanente selecionará as políticas públicas até o último dia útil do mês de março de cada ano.

§ 2º Para realizar a avaliação de que trata o caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, bem como, a entidades da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal.

§ 3º Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada.

Para auxiliar na aplicação da Resolução, foram publicados um referencial pelo Senado (SANTOS *et al.*, 2013) e trabalhos da sua Consultoria Legislativa e de Orçamento. Esses estudos têm por objetivo viabilizar a execução da atividade normatizada pela Resolução nº 44, oferecendo insumos aos interessados sobre as dimensões de análise a serem abordadas pelas comissões nesse processo. Também se destinam ao sequenciamento

de ações para que se incorpore a atividade de avaliação ao fluxo ordinário dessa Casa Legislativa.

De fato, para reforçar as funções constitucionais de fiscalização e controle, o Senado Federal delineou um novo modelo de acompanhamento mais direto das políticas públicas, sob a responsabilidade de suas comissões permanentes. Para os técnicos da Consultoria Legislativa, “este documento pretende servir de referência para direcionar as ações necessárias para que a atividade se incorpore no fluxo ordinário de trabalho, respeitadas as disposições constitucionais e regimentais correlatas” (FREITAS *et al.*, 2013).

Trata-se de iniciativa inédita, pois, até então, a limitada participação do Senado no processo de apreciação de políticas públicas ocorria de forma assistemática, por meio de suas prerrogativas constitucionais tradicionais de fiscalização e controle.

Esse procedimento vem somar-se ao cenário da organização institucional do Senado, da capacidade técnica institucional e da função comunicativa com ferramentas de participação do cidadão e os instrumentos de interação do Parlamento.

A partir da articulação desses elementos, em um contexto em que se valorizam os intercâmbios institucionais e o compartilhamento das informações de avaliação de políticas públicas, pode-se favorecer a melhoria das escolhas orçamentárias e das opções administrativas.

Com base nessas informações, é possível entender que as inovações introduzidas pela Resolução fortalecem a função de avaliação. Para além de auxiliar a realização de um diagnóstico das políticas públicas, a avaliação pelo Senado se apresenta como um instrumento de aprimoramento delas.

## 8 RESULTADO DA ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL APÓS A RESOLUÇÃO Nº 44/2013

Os resultados das avaliações de políticas públicas realizados no Senado serão extraídos da leitura dos principais documentos que constam no processo que começa com o requerimento de avaliação de políticas públicas, prosseguindo com a realização de audiências públicas, até alcançar a apresentação de relatórios e suas recomendações.

A análise do procedimento de avaliação faz um apanhado dos principais aspectos desse rito com o intento de investigar como a avaliação de políticas nas comissões permanentes do Senado foi incorporada ao processo de trabalho legislativo e qual foi a sua repercussão. Acompanhe o Quadro 1.

Quadro 1 – Comissões permanentes do Senado Federal com requerimentos de proposta de avaliação de políticas públicas aprovados no período 2014-2019

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos	1	1	1	2	1	0	6
CAS – Comissão de Assuntos Sociais	2	2	2	1	1	1	9
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0	1	0	1	0	0	2
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	1	1	1	1	1	1	6
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	2	1	0	2	1	2	8
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	1	6
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte	2	3	3	1	1	1	11

Quadro 1 – Comissões permanentes do Senado Federal com requerimentos de proposta de avaliação de políticas públicas aprovados no período 2014-2019 (continuação)

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura	3	2	1	0	1	1	8
CMA – Comissão de Meio Ambiente	0	1	1	2	0	1	5
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	1	8
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	1	1	2	0	0	1	5
CSF – Comissão Senado do Futuro	0	1	7	1	0	0	9
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	6	0	0	1	7
Total de 13 comissões	15	17	26	13	8	11	90

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos requerimentos propondo avaliação de políticas públicas das comissões permanentes do Senado Federal (2021).

Vale destacar que o estudo contemplou apenas as comissões permanentes que existiam no Senado nos primeiros anos em que o regimento interno passou a disciplinar essa avaliação.<sup>3</sup>

Os resultados alcançados caminham no sentido de que, no período de 2014 a 2019, a grande maioria das comissões permanentes apresentou políticas públicas para serem avaliadas.

Os dados nos permitem concluir que, na escolha de políticas, as comissões permanentes aderiram ao procedimento quase que unanimemente.<sup>4</sup>

Esse fato é significativo, considerando que, com base no art. 96-B, a realização dessa avaliação não é impositiva, mas discricionária. Cabe às comissões decidirem sobre a oportunidade e conveniência da apresentação de propostas para tanto.

3 A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) foi transformada em Comissão de Meio Ambiente (CMA) pela Resolução nº 3, de 30 de março de 2017. A Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) foi criada pela Resolução nº 12, de 1º de setembro de 2015, e transformada em CTFC pela Resolução nº 3, de 30 de março de 2017. A CSP – Comissão de Segurança Pública foi criada pela Resolução nº 6, de 30 de março de 2021.

4 Essa conclusão segue o mesmo entendimento das pesquisas anteriores, de Gomes (2018) e Guimaraes (2019).

No que pertine aos relatórios das avaliações de políticas públicas, a pesquisa constatou que nem todos os que foram apresentados restaram aprovados, razão pela qual, para este trabalho, serão considerados somente os aprovados. Confira o Quadro 2.

Quadro 2 – Relatórios aprovados

<b>COMISSÃO PERMANENTE</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos	1	1	0	1	1	0	4
CAS – Comissão de Assuntos Sociais	1	0	2	1	1	1	6
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0	0	0	1	0	0	1
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	1	1	1	1	1	1	6
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	0	1	0	1	0	0*	2
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	0*	5
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte	0	3	2	1	1	1	8
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura	0	2	1	0	0	0*	3
CMA – Comissão de Meio Ambiente	0	1	0	2	0	1	4
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	0*	7
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	0	1	1	0	0	1	3
CSF – Comissão Senado do Futuro	0	1	3	0	0	0	4

Quadro 2 – Relatórios aprovados (continuação)

<b>COMISSÃO PERMANENTE</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	0	0	0	0	0
Total de 13 comissões	6	14	12	10	6	5	53

Fonte: elaborado pela autora, a partir da lista dos requerimentos dispostos no site das comissões permanentes do Senado Federal, propondo avaliação de políticas públicas (2021).

\* Aguardando deliberação.

O comparativo de requerimentos com o de relatórios (pareceres) representa, basicamente, o início e o fim do processo de avaliação. Essa seria, em essência, a materialização das disposições do art. 96-B do RISF.

No período de análise, após as deliberações dos requerimentos, as comissões permanentes escolheram 90 políticas públicas a serem avaliadas. Entretanto, somente 53 dessas avaliações foram concluídas.

Outro ponto que merece ser aludido é que, em 2019, houve um número baixo de relatórios aprovados. Contudo, é preciso considerar que, em quatro comissões – CDH, CDR, CI e CRA –, isto é, aproximadamente 30% das comissões, os relatórios ainda estão pendentes de deliberação. Esse fato pode ser explicado porque, em 2019, tomaram posse 46 novos senadores; uma renovação de cerca de 60% do Senado Federal.

Quadro 3 – Audiências públicas realizadas com a participação de atores externos

<b>COMISSÃO PERMANENTE</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos	0	0	0	1	1	0	2
CAS – Comissão de Assuntos Sociais	0	0	0	1	1	1	3
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0	0	0	1	0	0	1
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	1	1	1	1	1	1	6

Quadro 3 – Audiências públicas realizadas com a participação de atores externos (continuação)

<b>COMISSÃO PERMANENTE</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	0	1	0	0	0	0*	2
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	0*	5
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte	0	3	0	1	0	1	5
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura	0	2	1	0	0	0*	3
CMA – Comissão de Meio Ambiente	0	1	0	2	0	1	4
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	0*	7
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	0	1	1	0	0	1	3
CSF – Comissão Senado do Futuro	0	0	1	0	0	0	1
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	0	0	0	0	1
Total de 13 comissões	-	-	-	-	-	-	42

Fonte: elaborado pela autora, a partir da consulta da tramitação dos requerimentos dispostos no site das comissões permanentes do Senado, propondo avaliação de políticas públicas, e da leitura dos relatórios de avaliação (2021).

\* Aguardando deliberação.

O Quadro 3 indica a realização de 42 audiências públicas como parte do processo de avaliação de políticas públicas no Senado.

A pesquisa foi feita com base em relatórios aprovados que encerraram o processo avaliativo. A partir daí, verificou-se se houve ou não a audiência pública no curso do rito.

Assim, o critério utilizado para identificar a ocorrência dessas audiências foi pesquisar somente as avaliações concluídas para, então, apurar

se houve a realização de audiência pública e, partindo dessa realidade, investigar o desempenho do processo de avaliação.

Essa opção deve ser entendida em compasso com o objetivo do presente trabalho, que é mensurar a efetividade das avaliações. Não faria sentido pesquisar as audiências públicas realizadas nos processos de avaliação que não foram concluídos.

Isso posto, um aspecto que chama a atenção é o de que, em muitas políticas avaliadas, foram realizadas mais de uma audiência pública, chegando-se, eventualmente, ao número de seis para instruir a avaliação. Foi o caso da Comissão de Infraestrutura, responsável pela realização de seis audiências públicas em cada política avaliada, nos anos de 2016 e 2017.

Um comparativo do Quadro 2, de relatórios aprovados, com o Quadro 3, de audiências públicas, mostra que, dos os 53 relatórios aprovados, 42 realizaram audiências públicas. Portanto, as audiências ocorreram nos procedimentos que compõem o percentual de 80% das políticas avaliadas. Apenas nove avaliações foram concluídas sem que houvesse audiência pública.

Nesse contexto, os números indicam que, da mesma forma que a apresentação de requerimentos, plano de trabalho, relatórios e as recomendações são etapas básicas estabelecidas no art. 96-B, a realização de audiências públicas também é atividade relevante para avaliar uma política pública.

Embora o regimento interno não tenha incluído a audiência como atividade necessária para avaliar, a realização de audiência é um indicador de grande importância para aferir a efetividade da avaliação de políticas públicas no Senado, em razão da possibilidade de compartilhamento de dados e da participação de atores externos ao Parlamento.

Ademais, além de as audiências públicas estarem previstas na Constituição Federal (art. 58, § 2º, inciso II) e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 90, inciso II c/c. art. 93), são reuniões que já são realizadas habitualmente no âmbito das comissões do Parlamento, que se destinam a ouvir a sociedade, a comunidade científica, autoridades e servidores públicos para instruir os projetos de lei ou para tratar de assunto de interesse público.

Procedendo à análise desses dados e comparando-os com o Quadro 3, observa-se que todas as 42 políticas públicas, avaliadas em ritos com audiências públicas, tiveram participações de atores externos.

Foi apurado que 80% das avaliações contaram com a oitiva de um painel de diversos atores, como ministros de Estado, governadores, prefeitos, técnicos do setor público, professores universitários, representantes de entidades privadas civis e outros.

Além de ser uma forma de proporcionar um espaço plural, com a participação de todos os setores envolvidos, é também uma maneira de acompanhamento das decisões das políticas públicas: as pessoas mais interessadas, gestores, pesquisadores, integram o público-alvo chamado para se pronunciar no processo.

Esse fato se reveste de grande importância porque, nos casos estudados, mais do que a realização de audiências públicas para instruir as avaliações, houve efetiva participação da sociedade, elevando a legitimação do Legislativo no exame das políticas públicas.

Sobre a relação da avaliação de políticas públicas com a questão das informações ao cidadão, assim se expressam Meneguim e Silva (2017, p. 16):

A avaliação de políticas deve ser balizada pelo conhecimento das condições em que operam os governantes. Assim, para que seja possível verificar se, dadas as condições vigentes, os representantes agiram no melhor interesse dos cidadãos, um elemento torna-se essencial: informação. E, claro, todos os fatores que propiciam o acesso à informação, sua transparência e credibilidade.

Disso decorre que, a partir da perspectiva das partes interessadas na questão discutida, opera-se uma comunicação enriquecedora que finda, trazendo ao conhecimento público dados e informações concretas nem sempre capturadas pelas demais esferas de controle e avaliação. Tal comunicação com os atores presentes nas audiências públicas melhora o debate sobre a atuação governamental e produz uma troca de experiências que impacta no

conhecimento da política também para os legisladores. A partir disso, é correto afirmar que o desempenho do processo de avaliação, com a realização de audiência pública, é um indicador positivo de sua efetividade.

O Legislativo é o espaço natural para tal procedimento participativo, pois está apto a ceder espaço público e democrático para as discussões úteis para avaliar uma política pública. O Senado pode ser o canal de viabilização disso e pode oferecer esse ambiente importante.

O papel do Legislativo não é o de produzir mais uma avaliação anódina, mas o de juntar todos esses canais de participação democrática e de enriquecimento da avaliação. O que queremos destacar, aqui, é que o papel desempenhado pelo Legislativo, na formalização e fiscalização de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento (TORRENS, 2013, p. 6).

Isso posto, os resultados foram bastante satisfatórios e puderam atender aos objetivos desta pesquisa.

## 8.1 ANÁLISE DE CASO

Como metodologia complementar deste trabalho, a escolha do estudo de caso é decorrente do objetivo da pesquisa a fim de analisar a efetividade da avaliação por meio de dados empíricos de um acontecimento contemporâneo (YIN, 2015), a saber: CE – 2017 – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Requerimento da Comissão de Educação – RQE nº 31, de 2017. Relatório nº 6, de 2017.

O caso foi escolhido, pois, além das características protocolares de cumprimento regimental de avaliação, é emblemático. A questão contextual desse caso é pertinente com a análise da efetividade do processo de avaliação a partir do cumprimento de recomendações do relatório produzido pelo Legislativo.

Esse caso chamou atenção pela repercussão que causou a recomendação legislativa que deu ensejo ao PLS 488/2017 que “[a] crescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública”. Foi aprovado em 2018, no Senado, e hoje tramita na Câmara dos Deputados sob o nº PLP 494/2018.

Destacam-se como principais ocorrências:

1 – Após a aprovação do requerimento, indicando a política escolhida, são analisados documentos preexistentes: relatórios de auditoria do TCU e estudo do Ipea, seguindo-se a escuta orientada de todos os atores envolvidos no planejamento, na execução e na avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, por meio da realização de sete reuniões com instituições envolvidas no Programa.

2 – A apresentação do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 32, de 2017, que altera o Regimento Interno do Senado Federal a fim de possibilitar a realização de reuniões virtuais de deliberação eletrônica.

3 – Audiência pública: a primeira audiência destinou-se a debater o tema com foco nas questões pertinentes à avaliação de atendimento aos objetivos do Programa e à demanda. A segunda centrou-se nas questões pertinentes à oferta dos cursos e aos indicadores usados para avaliação, além de propor encaminhamentos para uma eventual continuidade do Programa.

4 – Atores externos: diretora de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão do Ministério do Desenvolvimento Social – SISP/MDS; gerente executivo de Educação Profissional e Tecnológica do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU; chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea; secretário de Estado da Educação de Roraima e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed; diretor de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SE-

TEC/MEC; secretário de Inovação e Novos Negócios do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional das Indústrias – CNI; secretária de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.

5 – Recomendação objeto da escolha do caso analisado: no que pertine à recomendação da proposição legislativa, que resultou no PLS 488/2017, no decorrer do processo avaliativo e em meio às discussões e audiências públicas, foi considerada a necessidade de se estabelecerem normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas:

Antes de listar essas medidas, entretanto, gostaríamos de ressaltar que apresentaremos proposição legislativa ao Senado Federal com o objetivo de estabelecer que as políticas públicas esboçadas pelo Poder Executivo apresentem estrutura mínima, que inclua indicadores consistentes, que sejam gestados de forma concomitante à criação da própria política pública. Pensamos, assim, contribuir para que as políticas sejam esboçadas (e apresentadas), considerando o rumo específico que cada governo pretende dar ao seu trabalho, mas sem ignorar, conforme tantas vezes acontece, que há fundamentos técnicos de elaboração de políticas públicas que independem de orientação ideológica.

Embora o PLS 488/2017 ainda se encontre em tramitação, já é aguardado pelos órgãos empenhados na regulamentação das políticas públicas. Esse projeto de lei foi apontado no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, recentemente publicado.<sup>5</sup>

Ao tratar do diagnóstico do problema e da formação da agenda, o TCU aponta o PLS 488 como uma referência na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública. Para ele, deve ser definida a formalização dos processos decisórios, incluindo o registro da motivação e do conjunto de

5 O Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP) visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, com o aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação.

evidências que embasam a escolha política e que uma das diretrizes, para se ter uma boa governança, é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos (TCU, 2020, p. 42-58).

Nesse contexto, recapitule-se que o presente trabalho busca verificar a observância do processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal, no período de 2014 a 2019, e compreender a incorporação dessa atividade nessa casa legislativa. Dessa forma, mira-se na aferição da efetividade da atividade senatorial de avaliação de políticas públicas.

Em termos gerais, o resultado abordou os seguintes aspectos: adesão satisfatória das comissões, por meio de requerimento de avaliação de uma política nos termos do art. 96-B; cumprimento do estabelecido pela resolução, a partir do requerimento, com instrução do relatório pela comissão até sua aprovação; realização de audiências públicas; participação de atores externos.

Quanto às recomendações, existe uma diferença procedimental entre os encaminhamentos ao Executivo e ao próprio Legislativo. No que concerne ao Parlamento, pode-se conferir a relação causal entre a recomendação e a legislação aprovada por meio de consulta ao procedimento de avaliação, como visto no estudo de caso.

No que se refere ao Executivo e a outras entidades, não foi possível acompanhar o cumprimento sistemático desses encaminhamentos, diante da dificuldade de rastrear a informação desses dados no Executivo e no próprio Senado.

Os achados procedimentais constataram que, após a aprovação do relatório de avaliação, a comissão que avaliou encaminha o relatório para a Secretaria Geral da Mesa dar conhecimento ao público e remeter as recomendações aos destinatários, encerrando-se a tramitação do processo de avaliação. Até essa providência, é possível acompanhar o andamento por meio da consulta do requerimento. Contudo, quanto aos atos e documentos posteriores, usualmente, são arquivados pela comissão.

Assim, no que tange ao cumprimento das recomendações dos relatórios finais, para que a avaliação seja mais efetiva, o Senado pode melhorar o processo com medidas para aprimorar o seu sistema de acompanhamento das avaliações de políticas públicas. Seria adequada a criação de um “Portal de Políticas Públicas” que passe a gerenciar, inclusive, os documentos e as respostas às recomendações dos relatórios, com vistas a gerar resultados mais facilmente mensuráveis sobre as políticas públicas avaliadas.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se investigar o desenho institucional de avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal. Também se procurou identificar seu desempenho sistemático com a finalidade de contribuir para o estudo da eficiência da alocação dos recursos públicos e, assim, promover melhoria dos resultados ofertados à sociedade.

O objetivo deste estudo foi responder à questão quanto a saber se a avaliação de políticas públicas no Senado tem sido efetiva, tanto na participação e no compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública quanto no cumprimento das recomendações dos relatórios finais, nos termos das disposições introduzidas ao Regimento Interno do Senado, pela Resolução nº 44 de 2013.

O diagnóstico do desempenho do Senado foi alcançado a partir da análise de efetividade das avaliações nele realizadas, no período de 2014 a 2019.

A pesquisa aponta uma adesão satisfatória das comissões permanentes senatoriais ao procedimento de avaliação, no que se refere à sua incorporação às respectivas atividades, nos termos estabelecidos pela Resolução, a partir de requerimento, passando pela instrução do relatório pela comissão até a sua aprovação. Afere, também, a realização de audiências públicas; a participação de atores externos; as recomendações ao Legislativo, ao Executivo e a outras entidades. A conclusão é que todos esses elementos citados são necessários à realização de uma avaliação bem-sucedida.

Com o estudo de caso, foi possível vislumbrar o cumprimento das recomendações do relatório final do caso pesquisado, inclusive aferir o reflexo da avaliação além do ambiente do Senado, repercutindo em outras instituições, como o TCU, e, também, na comunidade de professores universitários e técnicos do governo. No entanto, cumpre ressaltar que esse entendimento está aliado a um específico caso de sucesso, e não a todas as avaliações.

Da análise documental, merece ser destacado que as audiências públicas surpreenderam, tanto em relação à quantidade de tais atos, eis que algumas comissões realizaram até seis audiências por política, quanto à diversidade de participantes, contemplando visões enriquecedoras do processo de avaliação.

Nesse sentido, a realização das audiências públicas com a participação de atores externos, além de proporcionar uma troca de experiências e compartilhamento de dados sobre o assunto, também torna o processo de avaliação mais transparente.

Os conhecimentos que esses atores externos trazem são muito relevantes, impactando na emissão de diagnósticos e legitimando as ações governamentais para o aprimoramento da política pública.

Então, o papel do Legislativo não é o de produzir mais uma avaliação nos moldes das realizadas no âmbito de outros órgãos oficiais. O Parlamento é o lugar natural para ceder espaço público de participação, democrático, de colheita de informações e experiências relevantes para avaliar políticas públicas. O Senado pode ser o canal de viabilização desse ambiente importante.

O processo de avaliar políticas públicas objetiva, portanto, que elas possam ser executadas de modo mais eficiente, mas, também, em meio a processos colaborativos e esforços coletivos que permitam uma gestão mais democrática e legítima.

Destarte, o processo democrático tem imposto à ação estatal exigências de relacionamento com os atores afetados na tomada de decisão, para o melhoramento das capacidades do Estado em um contexto financeiro e fiscal de aumento das restrições orçamentárias. Esses atores precisam de espaço de participação na avaliação e o Legislativo tem a capacidade de ser o ambiente de expressão deles.

Assim, a consolidação da pesquisa direciona para que a avaliação pelo Legislativo seja considerada efetiva quando, além de avaliar o produto final, que são as recomendações de aprimoramento da política, também realizar todas as fases fundamentais para o desenvolvimento pleno do procedimento, inclusive a participação de atores externos.

A conclusão do trabalho é a de que a avaliação de políticas públicas no Senado Federal tem sido efetiva, tanto na participação de agentes externos no procedimento quanto no compartilhamento de informações dos atores nela envolvidos, colaborando para a eficiência da atuação governamental. No que se refere ao cumprimento das recomendações dos relatórios finais, a presente pesquisa propõe, como contribuição, que, para que a avaliação seja mais efetiva, o Senado melhore o processo, especificamente com a criação de um “Portal de Políticas Públicas”. Tal portal visaria gerenciar, inclusive, os documentos e as respostas às recomendações dos relatórios com vistas a gerar resultados mais mensuráveis.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, F. M. R. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento**: elementos para um marco conceitual. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154053/texto57FernandoMoutinhoRamalhoBittencourt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BLIACHERIENE, A. C. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. São Paulo: Fórum, 2016.

BRASIL. Receita Federal. **Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros**. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario#:~:text=A%20Receita%20Federal%20do%20Brasil,Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%A2ncia%2C%20reduzindo>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 44, de 17 setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas. Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3595153&disposition=inline> Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas**. Seminário virtual. Consultoria Legislativa, 2020. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/60060>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/jose/Downloads/Referencial%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas\\_v5%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/jose/Downloads/Referencial%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas_v5%20(3).pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.

FILGUEIRAS, F.; QUEIROZ, L. Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada. **Cadernos**, Brasília: Enap, n. 47, 2016. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno\\_47.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno_47.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.

FREITAS, I. V. B. *et al.* **Avaliação de políticas públicas no Senado Federal**: proposta de abordagem. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/>

estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1. Acesso em: 5 set. 2020.

GOMES, A. M. T. L. **Análise das avaliações de políticas públicas do Senado Federal**: o cenário no período de 2014-2017. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/554590>. Acesso em: 18 jun. 2021.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066). Acesso em: 5 set. 2020.

GUIMARÃES, A. S. A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa. **Textos para Discussão**, Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado/2019, n. 263, set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td263>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. **Aplicações em avaliação de políticas públicas**: metodologia e estudos de caso. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar. 2013 (Texto para Discussão nº 123). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 18 jun. 2021.

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. e (org.). **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para a sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao\\_de\\_impacto\\_legislativo\\_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18 jun. 2021.

SANTOS, R. C. L. F. dos *et al.* **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado, fev. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-nosenado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em: 2 set. 2020.

SILVA P. L. B.; COSTA, N. R. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5437](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5437). Acesso em: 5 set. 2020.

SILVA, R. S.; ARAUJO, S. M. V. G. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? **Textos para Discussão 76**, Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, p. 1-37, set. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>. Acesso em: 18 jun. 2021.

TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZWAAN, P.; VAN VOORST, S.; MASTENBROEK, E. Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 713-732, 2016. Disponível em: <https://www.cairn-int.info/journal-international-review-of-administrative-sciences-2016-4-page-713.htm>. Acesso em: 7 mar. 2022.

# **Democracia participativa: o caso do sistema de ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2014-2020**

Participatory democracy: the case of the ombudsman system of the Court of Auditors of Ceará State in the period 2014-2020

**Raquel Almeida Brasil<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo principal analisar a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), sob a luz da democracia participativa, no período 2014-2020. A pesquisa foi realizada utilizando como base metodológica a revisão bibliográfica, a análise de dados e a aplicação de um questionário. A revisão bibliográfica sobre os instrumentos de participação popular no Brasil, realizada com ênfase na Ouvidoria, seus objetivos e papéis sociais, mostrou que, desde seus processos de criação, esta vem se consolidando como instrumento de participação social. Por meio da análise de dados fornecidos pelos relatórios gerenciais expostos no website oficial do TCE-CE e dos questionários aplicados ao ouvidor e aos funcionários da Ouvidoria do TCE-CE foi constatado que, a cada ano, o número de manifestação dos usuários pelos canais de atendimento tem aumentado, indicando que esse instrumento vem contribuindo, efetivamente, para a participação popular. Contudo, esses mesmos dados mostram a necessidade de uma expressiva campanha de informação sobre o real papel dessa ouvidoria, afirmando seu potencial democrático.

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC); especialista em Controle Externo pela Universidade Federal do Ceará (UFC); servidora efetiva do Tribunal de Contas do Ceará (TCE – CE), no cargo de técnico de Controle Externo; ocupante dos seguintes cargos na então Secretaria Geral do Tribunal de Contas do Ceará: assistente do secretário, diretora, secretária adjunta. Atualmente, é gerente de apoio às Câmaras da Secretaria de Sessões do Tribunal de Contas do Ceará e mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (ULisboa). E-mail: raquel@tce.ce.gov.br

**Palavras-chave:** ouvidoria; democracia participativa; Tribunal de Contas do Ceará.

## ABSTRACT

The main objective of this paper is to analyze the Ombudsman of the Court of Auditors of Ceará State (TCE-CE), in the light of participatory democracy, in the period 2014-2020. The research was carried out using as a methodological basis the literature review, data analysis and the application of a questionnaire. The bibliographic review on the instruments of popular participation in Brazil, carried out with an emphasis on the Ombudsman Office, its objectives and social roles, showed that, since its creation processes, it has been consolidating itself as an instrument of social participation. Through the analysis of data provided by the management reports posted on the official website of the TCE-CE and the questionnaires applied to the ombudsman and to the employees of the Ombudsman Office of the TCE-CE, it was found that, each year, the number of users manifestations through the service channels has increased, indicating that this instrument has effectively contributed to popular participation. However, these same data show the need for an expressive information campaign about the real role of this ombudsman office, affirming its democratic potential.

**Keywords:** ombudsman; participatory democracy; Court of Auditors of Ceará.

## 1 INTRODUÇÃO

A democratização do Brasil, com o fim da ditadura em meados dos anos 1980, suscitou a organização de estudantes, trabalhadores, homens, mulheres, negros e índios na busca por direitos sociais. Com a abertura política, o povo brasileiro foi provocado a se organizar em associações, sindicatos e partidos políticos, a fim de conquistar representatividade du-

rante o processo de construção da Constituição de 1988. Esse processo de organização, legalização e participação dos mais diversos grupos sociais deu à Constituição de 1988 o título de “Constituição Cidadã”, pelo reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e pela fomentação de espaços de participação popular, de modo a fazer valer a essência da democracia. Uns desses espaços são as ouvidorias.

A primeira ouvidoria pública do Brasil, conforme os estudos de Quintão e Cunha (2014), foi instalada no município de Curitiba-PR, com a instituição da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. A função dessa ouvidoria era a de receber informações, denúncias e queixas dos utilizadores do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, buscando zelar pela boa administração dos serviços previdenciários, além de sugerir melhorias que ajudassem a atingir esse objetivo. A instalação de ouvidorias, atualmente, é feita de maneira descentralizada. Cada órgão dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) possui o seu canal comutativo de participação.

De acordo com Teixeira (2015), nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) vem mudando a sua política de atuação, dando importância à proatividade por meio da educação bem como da orientação e da prevenção de delitos, buscando, com essas ações, aproximar-se da sociedade. Nesse sentido, o TCE-CE passou a contar com importantes instrumentos, tais como: o Programa Agente de Controle, a Ouvidoria e a Corregedoria do Tribunal.

A Ouvidoria foi criada por meio da Resolução Administrativa nº 07/2014, destacando-se, entre suas finalidades, estabelecidas em seu art 1º, inciso III, a função de “estreitar o relacionamento com a sociedade, objetivando maior transparência das ações do Tribunal e contribuindo para o fortalecimento da cidadania”.

Dessa maneira, este artigo analisa o sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) desde sua criação (2014) até o ano de 2020, tendo como pergunta orientadora da investigação como a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem se assumido como uma

instância de participação popular. pois, apesar da existência de estudos sobre o papel e o funcionamento de muitas ouvidorias ligadas ao setor público brasileiro, carece de maior pesquisa o caso da Ouvidoria do TCE-CE, mesmo tendo ela já sete anos de existência. Assim, importa fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, posto que a constatação e a análise da contribuição de tal instituição para o fortalecimento da democracia participativa são deveras pertinentes, na medida em que possibilitam a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente para a proposição incumbida às Cortes de Contas, nessa vertente.

O presente trabalho está estruturado em três partes, além de introdução, metodologia e considerações finais. Aborda-se, na primeira parte, a fundamentação teórica, que traz a contextualização e a caracterização da democracia participativa no Brasil, assim como os mecanismos de participação, entre eles, a Ouvidoria. A segunda parte apresenta uma breve leitura histórica do processo de criação das ouvidorias como instrumento de participação validado pela Constituição de 1988, bem como seus conceitos, suas funções e seus objetivos. Na terceira parte, aborda-se o foco deste estudo, apresentando a identidade e os objetivos do TCE-CE, enfatizando a implantação da ouvidoria e suas funções com um registro das principais contribuições do cidadão para o sistema de ouvidoria do TCE-CE, que o justificam como instância de democracia participativa, além de analisar a contribuição da Ouvidoria do TCE-CE para o fortalecimento da democracia. Nessa seção, organizam-se, também, a análise e a interpretação dos dados fornecidos pelos relatórios gerenciais, em que se apresentam análises e sumarizações gráficas das interações populares com a Ouvidoria. Soma-se a essa a apresentação das respostas dadas pelos sujeitos da pesquisa (ouvidor e funcionários).

Por fim, expõem algumas conclusões e reflexões considerando o potencial da Ouvidoria do TCE-CE como uma instância que favorece a democracia participativa, buscando a qualidade no atendimento com eficiência e eficácia.

## 2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

O conceito de democracia vigente em nosso meio pressupõe fatores como a participação do povo, direta ou indiretamente, na vida política, econômica e cultural da sociedade, definindo-se isso como democracia participativa. Entretanto, a definição do termo democracia envolve vários outros fatores. Pode-se dizer que “a democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo” (HELD, 1987, p. 1). Para Held (1987), em relação à democracia participativa, é necessário o envolvimento das pessoas. Contudo, esse envolvimento só terá sentido se as pessoas souberem que existe oportunidade para a participação efetiva, com direitos iguais no processo de tomada de decisões, e que as decisões coletivas serão respeitadas e obedecidas.

Hoje, o Brasil vive sob os preceitos da Constituição de 1988, que adota a democracia como regime político, favorecendo uma ampla participação popular, como se pode verificar em todo o corpo da Constituição, mais especificamente no art. 204, no qual preconiza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2012, p. 122).

Dessa maneira, com base nos preceitos constitucionais vários mecanismos de participação foram criados, como as associações, os fóruns, os conselhos, que têm na Constituição um caráter inovador, próprio da democracia participativa. Segundo Pateman (1992, p. 145), “somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de seus representantes, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive”. Dessa maneira, a participação, seja por meio de ações individuais ou coletivas, é, sem dúvida, singular para a democracia.

Os conselhos de políticas públicas, ou conselhos gestores, representam um desses espaços institucionalizados previstos na Constituição para garantir o controle e a fiscalização, compostos por representantes da socie-

dade civil e do poder público. Por exemplo, apontamos: Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/1990); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/1991); Conselho Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993); e o Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/1995).

As conferências são outro exemplo de mecanismo de participação que obteve êxito no controle social: “[a]s grandes conferências nacionais temáticas são uma das estratégias básicas desse controle. Nesse cenário de redes movimentalistas com apoio institucional, devem-se acrescentar as inúmeras ações e redes cidadãs que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas [...]” (GOHN, 2013, p. 340).

Outro exemplo exitoso de democracia participativa, que se destacou na década de 1990, foram os orçamentos participativos. Segundo Lyra: “O Orçamento Participativo (OP) encarna a segunda, a mais original e transformadora forma de democracia participativa até agora realizada.” (LYRA, 2011, p. 3). Entretanto, com a mudança de governo, em 2018, tal prática foi, aos poucos, desfazendo-se.

Além dos mecanismos já citados, Pinto (2011) ainda aponta as audiências públicas como um procedimento de consulta em que a sociedade pode se manifestar nas tribunas quer sejam federais, estaduais ou municipais, opinando na defesa ou contra um assunto de seu interesse. Quanto às Organizações Não Governamentais (ONG), aos partidos políticos e aos sindicatos, para a autora, essas “organizações têm um papel importante no desenvolvimento da cidadania ativa e no controle social dos atos da administração pública [...]” (p.33). No decorrer dos anos, outros espaços foram sendo criados, com o objetivo de estabelecerem um elo entre o cidadão e a Administração Pública, entre os quais se destacam as ouvidorias.

Para Bianchini (2021), a partir desse movimento de pressão pela democracia no Brasil, cresceu a necessidade de se instalar uma gestão participativa no serviço público, impulsionando uma expansão das ouvidorias em nosso país. O povo conquista o direito a ter direitos, a partir

desse fato, e a relação com o serviço público é repensada buscando-se mudança na forma de relacionamento com o Estado a partir da participação do cidadão na gestão pública. Assim, surgem as ouvidorias públicas com caráter fiscalizador, ao mesmo tempo em que se propunha a garantir a transparência dos atos públicos, e defensoras dos interesses e direitos do cidadão. Para o autor, nesse contexto, o povo passa a tomar consciência de seus direitos contribuindo para o aperfeiçoamento do regime democrático e o fortalecimento dos mecanismos de participação social em todos os setores da sociedade.

O processo de democratização do Brasil e a luta pela participação popular, hoje referendada pelos vários mecanismos apresentados na Constituição de 1988, possibilitaram a criação das ouvidorias como instrumento de interação entre o cidadão e o serviço público, conferindo a ele o poder de avaliar, criticar, sugerir e opinar sobre os serviços prestados, fazendo das ouvidorias um instrumento aliado ao povo.

Dessa forma, é necessário entendemos a luta pela democracia brasileira, para compreendemos quando as ouvidorias se constituem como um elemento importante para fomentar e validar esse processo. Na próxima seção, abordaremos, de maneira sucinta, o papel da ouvidoria pública brasileira e suas características.

### **3 A IMPLANTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL**

Nesta seção, aborda-se a contextualização e a caracterização das ouvidorias brasileiras, enfatizando sua criação, sua função, suas características e sua atuação no setor público – pontos relevantes para compreendermos a atuação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará e sua importância como canal de participação popular.

### 3.1 A OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL

As ouvidorias públicas no Brasil assumem, de acordo com seu papel, uma tarefa importante para a efetivação de uma democracia participativa, ao proporcionarem condições de participação direta do indivíduo na defesa dos seus direitos e no controle social da Administração Pública. Segundo Menezes (2015), a primeira iniciativa que se aproxima do que hoje se conhece por ouvidoria pública no Brasil data de 1823, por meio de um projeto que previa a composição de um juízo do povo. Contudo, o tema só começou a ser discutido efetivamente a partir do terceiro quarto do século XX, na década de 1980, com a abertura política, quando se inicia o processo de redemocratização do país.

Durante todo o período que marcou a transição democrática do Brasil, consoante os estudos de Menezes (2015), o debate sobre as ouvidorias públicas prevaleceu com muita expressão, a ponto de ser proposta, no anteprojeto que resultaria na Constituição de 1998, a criação de uma Defensoria do Povo, em que competiria ao defensor apurar abusos e omissões de qualquer autoridade, e atribuir medidas imperativas à sua correção ou punição. Apesar de não ter sido considerado na Constituição de 1988, o projeto de criação de ouvidorias ficou previsto no art. 37, § 3º, inciso XXII: a necessidade de a lei disciplinar as formas de participação do usuário, direta e indiretamente, na Administração Pública, conferindo a qualidade do atendimento ao usuário, além de prever o acesso do usuário às informações sobre o governo, fato esse que possibilitou a criação das ouvidorias.

Segundo Silva e Oliveira (2020), as primeiras ouvidorias públicas foram criadas na década de 1990, objetivando melhorar a gestão pública, caracterizando-se como um mecanismo de participação social, assumindo, posteriormente, um viés democrático. Entretanto, para os autores o modelo de ouvidoria democrática depende do perfil dos gestores que gerenciam o órgão e da autonomia deste. Para eles, as ouvidorias se inserem como “ferramentas do gerencialismo através do apoio à gestão através de infor-

mações (banco de dados e estatísticas), sugestões (dos cidadãos usuários ou da própria Ouvidoria), parceria com os órgãos de controle e através do controle social” (op. cit., 2020, p. 7). Dessa maneira, a manifestação dos usuários nos canais de participação é demasiadamente informante para que a ouvidoria possa apontar melhorias no serviço público. As ideias dos autores reforçam as contribuições de Pinho e Magalhães Junior (2017) quando relatam que a ouvidoria pública atua essencialmente na interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, buscando atender às manifestações derivadas do exercício da cidadania de tal maneira que elas resultem em melhoria dos serviços públicos prestados. Para os autores, a função da ouvidoria na Administração Pública:

corresponde à de ombudsman, mais usual na iniciativa privada. Seus propósitos são: receber observações, queixas e dúvidas dos cidadãos; buscar soluções e respostas a tais comunicações; e subsidiar os gestores com dados e informações que promovam o aprimoramento das atividades e serviços públicos. Assim, a implementação de Ouvidorias Independentes se constitui em mais uma forma de controle social, na medida em que essas ouvidorias têm como objetivo fundamental servir de interlocutores entre a sociedade civil e os órgãos públicos responsáveis legais pela constatação e defesa dos direitos que, porventura, sejam violados. (PINHO; MAGALHÃES JR., 2017, p. 4-5)

Pinho e Magalhães Junior (2017) abordam a ideia do papel da ouvidoria pública, afirmando que ela permite ao utilizador dos serviços públicos se manifestar, relatando problemas ou dificuldades encontrados quando vai procurar atendimento em alguma instância pública: “Assim, o objeto desta demanda se apresenta como uma espécie de controle, não só da qualidade, mas, inclusive da realidade do que acontece do outro lado do balcão da burocracia, ambiente em que foi planejada a política pública, ora em execução” (op. cit., 2017, p. 4). Em contrapartida, Silva e Oliveira (2020) reforçam a ideia da ouvidoria como ferramenta de gestão pública, afirmando que esta tem como intenção conhecer o grau de satisfação do

usuário a fim de buscar soluções para as questões levantadas, além de oferecer ao gestor informações gerenciais e sugestões para melhoria do serviço prestado, conferindo a esta uma grande importância para a formulação e a implementação de políticas públicas.

Na mesma linha de pensamento, Quintão e Cunha (2018) abordam que as ouvidorias, ao serem criadas, passam a atuar como um importante canal entre a sociedade e as instituições, principalmente quando se trata dos órgãos públicos. As demandas expressas pela sociedade devem servir de apoio para a melhoria dos serviços oferecidos. Destarte, conforme explica Quintão (2019), uma ouvidoria pode assumir uma característica mais democrática ou mais modernizante. Segundo o autor, em uma vertente democrática as ouvidorias são criadas por pressão da sociedade civil e defendem a autonomia do ouvidor para que possa realizar sua função em defesa do povo. O ouvidor precisa ter autonomia e, para tanto, ser eleito de forma indireta, mediante uma lista tríplice, com entidades da sociedade civil, externas ao poder político e de maneira independente. Com uma característica democrática, a ouvidoria deve preocupar-se em estimular a participação da sociedade.

Já em relação à ouvidoria caracterizada como modernizante, Quintão (2019) alerta que, assim como na vertente democrática, ela demonstra preocupação com a melhoria dos serviços públicos. Entretanto, para ela os cidadãos são apenas clientes. Seu objetivo gira em torno da eficácia. Seu intuito é apenas atender à reivindicação do usuário para que ele não utilize outros meios de reivindicação, como a própria Justiça.

Nas contribuições de Santos *et al.* (2019), percebe-se que a ouvidoria pública brasileira absorve outras funções além de receber, examinar, encaminhar, responder e acompanhar as manifestações dos usuários. Para os autores, essas atribuições são as mais facilmente identificadas na rotina de uma ouvidoria. Contudo, a atuação da ouvidoria é bem mais abrangente e está diretamente ligada à melhoria do serviço público prestado, uma vez que ela, fundamentada na manifestação dos cidadãos, pode identificar

o que precisa ser melhorado, buscando a eficácia no atendimento com base na satisfação do cidadão. Os autores conferem três abordagens na atuação da ouvidoria: a primeira de perspectiva funcional, que compreende justamente aquelas comumente realizadas a partir da manifestação do cidadão; segunda na perspectiva gerencial, que vai permitir uma melhoria do serviço público, decorrente da análise das reclamações buscando maior produtividade e eficiência. Por fim, a terceira na dimensão cidadã, que possibilita a participação social garantida na Constituição Federal de 1988. Todavia, os autores lembram que, no contexto das ouvidorias, o cidadão não tem o poder de estabelecer penalidades jurídicas, mas sua manifestação na ouvidoria pode chegar aos órgãos que exercem o papel de controle e dotados de atribuições jurídicas para aplicar penalidades, a exemplo dos ministérios públicos e dos tribunais de contas.

No entanto, é necessário compreender, segundo Lyra (2004), que não existe um modelo puro de ouvidoria, pois uma absorve traços da outra. Dessa maneira, as ouvidorias que mostram traços mais fortes de uma vertente predominantemente democrática precisam ter em foco a eficácia e a eficiência de seu atendimento; já as ouvidorias que apresentam traço mais modernizador precisam também atender mostrando interesse na resolução do problema. Assim, apesar de as características definidas pelos autores para as ouvidorias públicas brasileiras serem bastante distintas, todas, ao seu modo, contribuem para a participação popular.

#### **4 METODOLOGIA DE ESTUDO**

Utilizou-se, para este trabalho, a pesquisa descritiva cuja base instrumental foi a revisão bibliográfica, a coleta de dados e a aplicação de um questionário. Como forma de explorar o fenômeno pesquisado, utilizamos o estudo de caso com foco na Ouvidoria do TCE-CE. A revisão bibliográfica, a coleta de dados pelo site da ouvidoria e a aplicação do questionário caracterizam a metodologia usada como uma pesquisa de campo, tal como

aponta Fonseca (2002, p.33): “a pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, realiza-se coleta de dados junto a pessoas, como recurso de diferentes tipos de pesquisa”. De acordo com Fonseca, na pesquisa de campo:

[o] pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente a apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador. (FONSECA, 2002, p. 33)

A revisão bibliográfica buscou identificar o processo de criação, modalidades e funcionalidades atribuídas à ouvidoria com pesquisas que analisam as ouvidorias sob a perspectiva da participação cidadã, além de suporte em livros, trabalhos de pós-graduação (monografias, dissertações e teses), imprensa escrita, literatura. Apoiamos este artigo nos estudos de Silva e Oliveira (2020), Quintão (2019), Santos *et al.* (2019), Quintão e Cunha (2014), Lyra (2004), Teixeira (2015) e outros autores de modo a possibilitar uma reflexão sobre a criação, papéis e objetivos do instrumento ouvidoria.

Com a coleta de dados pelo *site* da ouvidoria, buscamos verificar a participação dos cidadãos nessa instância, conferida nos relatórios gerenciais, buscando aprofundamento nos modos de interação da população com a ouvidoria. Para realizar essa investigação, foram utilizados dados de relatórios gerenciais dos anos de 2014 a 2020, disponibilizados no *website* da Ouvidoria do TCE-CE.

A aplicação dos questionários teve como objetivo conhecer a Ouvidoria do TCE-CE, levantar informações sobre a estrutura e o funcionamento da ouvidoria pela visão do ouvidor e dos funcionários da Corte, dada sua imersão nesse instrumento. Para realizar tal ação, foi desenvolvido e aplicado um questionário a esses funcionários. Os questionários

foram do tipo estruturado com perguntas abertas e encontram-se no Apêndice I deste artigo.

Por meio de uma abordagem qualitativa, buscou-se aprofundar a compreensão de como acontecem as ações na instituição pesquisada e entender e socializar como o sistema de Ouvidoria do TCE-CE contribui para a democracia participativa, sem a preocupação de intervir, condenar ou rejeitar, mas explicar o porquê, evitando ao máximo a subjetividade.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A presente seção aborda o estudo de caso desta investigação, ou seja, a Ouvidoria do TCE-CE, procurando compreender de que forma a ouvidoria tem se assumido como instância de participação dos cidadãos cearenses, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa. Para tanto, realizamos uma breve leitura sobre a história do TCE-CE para podermos compreender a essência da sua ouvidoria, visto que ambos estão intrinsecamente ligados.

### **5.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO TCE-CE**

O Tribunal de Contas do Ceará foi criado em 5 de outubro de 1935. De acordo com Siqueira e Maciel (2019), a primeira resolução da Corte de Contas foi assinada em 14 de outubro daquele ano. Na sua trajetória, sofreu interrupção das suas atividades em dois períodos. O primeiro teve duração de mais de seis anos, de julho de 1939 a dezembro 1945; o segundo deu-se a 25 de fevereiro de 1946 e perdurou por menos de seis meses. As suas atividades recomeçaram em 1º de agosto do mesmo ano.

Segundo os autores supracitados, a Constituição Estadual (1989) assegura ao Tribunal de Contas a sua existência, bem como define o número de ministros. Estabelece as normas para o provimento dos cargos, com

a exigência de provas de títulos, idade maior que 30 anos e ser nomeado pelo governador do estado após aprovação da Assembleia Legislativa. Em 1948, por meio da Lei nº 212, são definidas as competências do Tribunal de Contas do Ceará, o qual passa a atuar com instituição auxiliar dos poderes e disciplinando a sua área de atuação. Em 1948, com o seu Regimento Interno, referendado pela Lei Orgânica Estadual, é definida a sua estrutura operacional e organizacional, consolidando, assim, a criação do TCE.

Nos períodos de sua atuação, o TCE, conforme Siqueira e Maciel (2019), passa por alterações até aproximar-se das aspirações da sociedade em outubro de 1969, ganhando uma nova Lei Orgânica que passa por alterações em 1971, 1972, 1975, 1979 e 1989, por força da nova Constituição do Estado. A Lei Orgânica nº 12.509, atualmente em vigor, data de 6 de dezembro de 1995. Nela, estão definidas a natureza, a competência e a jurisdição do TCE. Em 2017, o TCE-CE assume as competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) a partir da extinção deste.

O TCE-CE fica localizado em Fortaleza, na Rua Sena Madureira, 1047, Centro, CEP: 60055-080, telefone (85) 3488-5900, e funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 14h às 18h. É constituído por sete conselheiros. Suas sessões plenárias são dirigidas pelo presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo vice-presidente ou pelo conselheiro mais antigo. Sua estrutura é composta por: Plenário; Primeira e Segunda Câmaras; Comissões; Corregedoria; Ouvidoria; e Serviços Auxiliares. É uma instância da Administração Pública, responsável pelo controle de bens e recursos públicos do Estado, favorecendo a ética na gestão pública e buscando a garantia da cidadania.

Por ser uma instância de Administração Pública, conforme relata Teixeira (2015), para o TCE-CE a participação é um fator muito relevante e possibilita que sejam tomadas atitudes ou fiscalizações a partir da apresentação das denúncias recebidas pelos cidadãos. No entanto, essa fiscalização partirá, necessariamente, de indícios concretos a fim de evitar des-

perdício de recursos financeiros e de pessoal. Outras ações importantes, realizadas pelo TCE-CE, que descaracterizam a instância como apenas fiscalizadora e punitiva, são as orientações por meio da educação, buscando prevenir delitos. Essas ações, ligadas à educação, favorecem a proatividade do TCE-CE na busca de maior aproximação com a sociedade.

## **5.2 FERRAMENTAS DISPONÍVEIS PARA A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA OUVIDORIA DO TCE-CE**

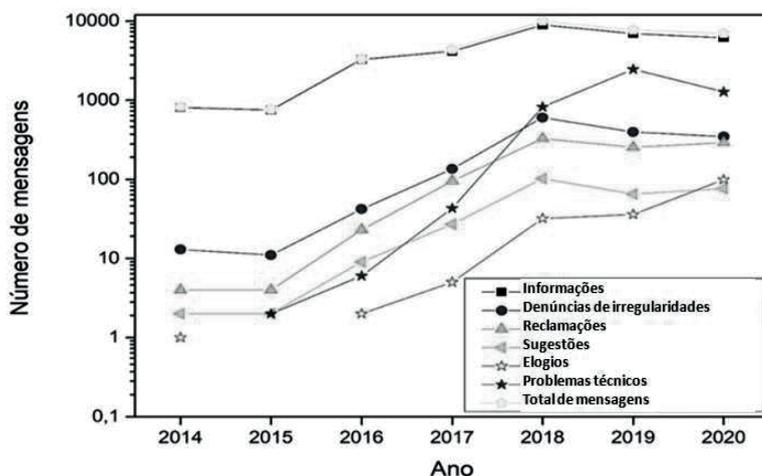
O TCE-CE implantou, em 2014, o seu sistema de ouvidoria, a qual conta com a colaboração de um conselheiro/ouvidor, um assessor e uma equipe composta por cinco funcionários. Atua com recursos com os quais o cidadão pode se manifestar pessoalmente a respeito de alguma situação por meio dos números: 162 (ligação gratuita), (85) 3218-1522 e (85) 3218-2516, ou, ainda, por meio de envio de mensagens para o e-mail: [ouvidoria@tcm.ce.gov.br](mailto:ouvidoria@tcm.ce.gov.br).

Para demonstrarmos que a ouvidoria é, de fato, um instrumento que fortalece a democracia participativa, apresentamos, agora, uma análise dos relatórios gerenciais, expostos no website, dos quais foram coletados dados sobre a participação dos cidadãos mediante o uso das ferramentas disponibilizadas, desde sua criação até o ano de 2020. Com base nos relatórios gerenciais de 2014 a 2020, fez-se um balanço que apresenta os dados em relação ao tipo de mensagens, ao atendimento e ao tipo de usuário que, de algum modo, teve participação durante cada ano. Dessa maneira, em relação às manifestações recebidas, temos, em 2014: 1692; em 2015, foram 1922; em 2016, aumentaram para 3129; em 2017, houve um crescimento muito significativo passando para 10304; em 2018, constam 8670; já em 2019, verificamos 10161; e, em 2020, a participação volta a cair um pouco, com 8445 manifestações recebidas.

Para melhor ilustrar a participação da população cearense, por meio da Ouvidoria do TCE-CE, os dados colhidos supracitados foram suma-

rizados nos Gráficos 1, 2 e 3, observando os seguintes critérios: Tipo de mensagem recebida; Tipo de atendimento realizado; Tipo de usuário e grau de satisfação dos usuários atendidos de 2014 a 2020.

Gráfico 1 – Número de mensagens totais, em escala logarítmica e com diferenciação por categoria, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



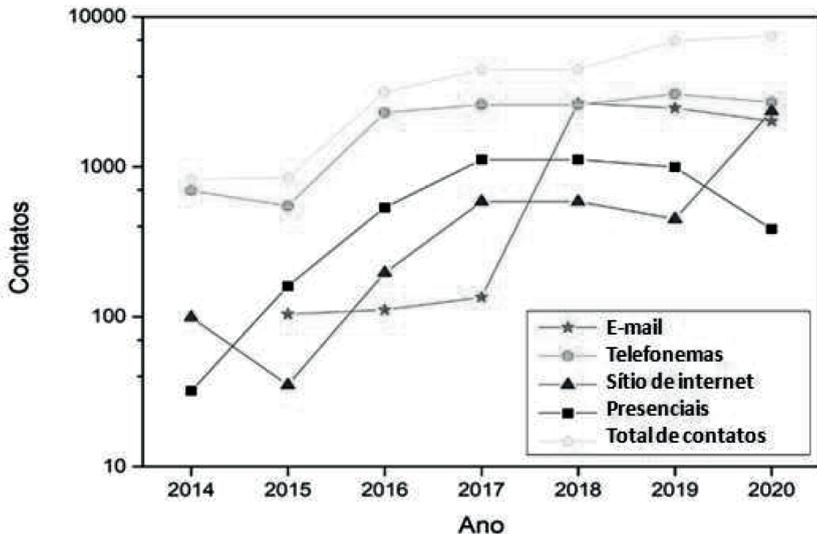
Fonte: elaborado pela autora (2020).

Esses resultados mostram que a Ouvidoria do TCE-CE tem sido crescentemente requisitada. O número total de mensagens apresenta tendência de crescimento desde que o serviço da ouvidoria foi estabelecido. É notório que há predominância de mensagens relativas a pedidos de informação. Muito embora a comunicação de irregularidades não seja um número muito expressivo, é justamente essa demanda que vai conferir o principal papel da ouvidoria, que é favorecer o controle social pelos cidadãos.

A agregação e análise dessas reclamações recebidas servem de base para dois procedimentos importantes: informar o corpo gerencial do organismo sobre a incidência de problemas, e indicar mudanças estruturais. Além de buscar soluções extrajudiciais de conflito, atua como mediadora eficaz, acelera a solução dos litígios. (PINTO, 2011, p. 35)

As críticas e as sugestões devem ser consideradas uma forte ferramenta de estudo e análise, pois, por meio delas, pode-se conferir o grau de satisfação/insatisfação da população em relação ao serviço prestado pelo TCE-CE. As críticas revelam o descontentamento do usuário com a instituição, enquanto as sugestões devem ser vistas como o movimento da população para melhorar a qualidade dos serviços prestados. A elevada quantidade de mensagens relativas a problemas técnicos demonstra que os sistemas de comunicação adotados pela ouvidoria necessitam de melhorias.

Gráfico 2 – Discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por tipo de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020

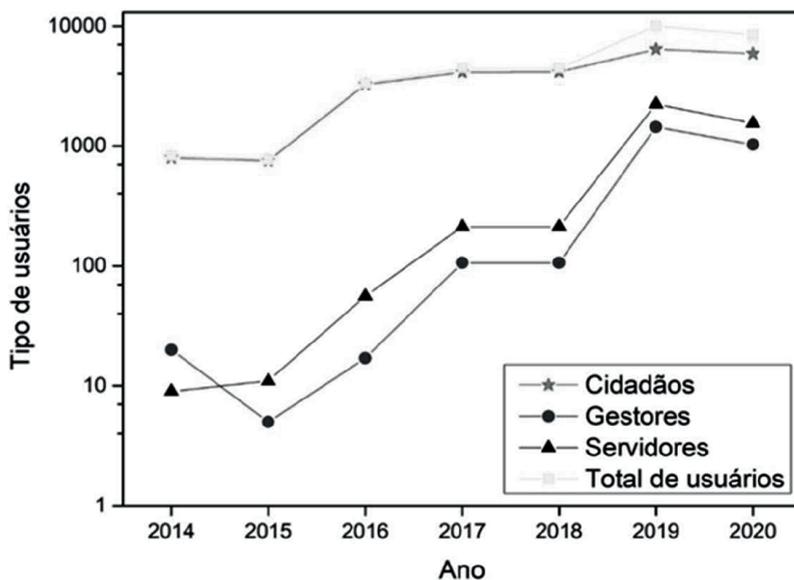


Fonte: elaborado pela autora (2020).

O Gráfico 2 mostra a discriminação das mensagens, em escala logarítmica e por categoria de contato, recebidas pela Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020. Os dados mostram que, desde a sua criação, os cidadãos têm-se engajado participando na forma de telefonemas, correios eletrônicos, presencialmente ou pela *internet*, seja para solicitar informações, fazer críticas ou elogios.

Com relação ao tipo de atendimento, pode-se deduzir que o endereço eletrônico para contato vem ganhando espaço a cada ano. Contudo, o telefone ainda é a principal ferramenta utilizada pelos cidadãos, apesar do considerável número de uso da internet. Acredita-se que o método de contato por meio dos telefonemas proporciona maior segurança ao usuário, visto que ele pode verbalizar a sua demanda, ouvir a voz do servidor e, dependendo da demanda, pode até receber orientações imediatamente.

Gráfico 3 – Número de usuários, em escala logarítmica e discriminados por categoria, do sistema da Ouvidoria do TCE-CE entre 2014 e 2020



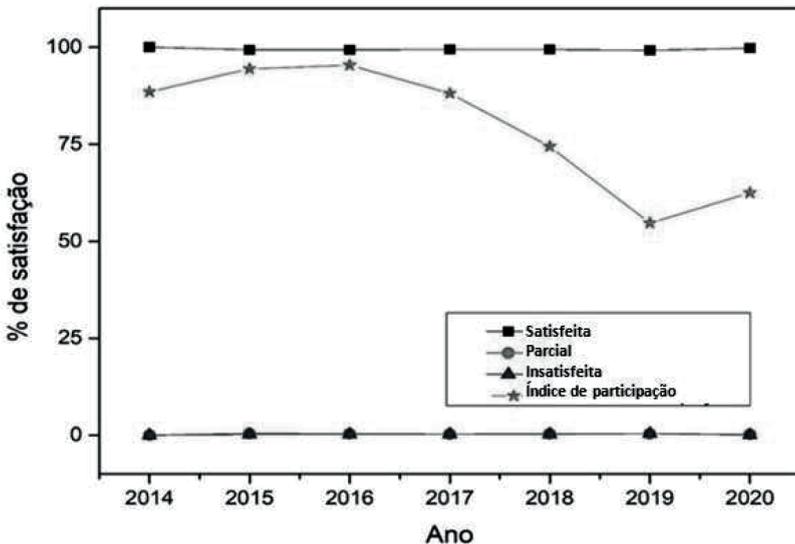
Fonte: elaborado pela autora (2020).

Com base na análise do gráfico, observa-se que, cada vez mais, o cidadão comum manifesta interesse em participar por meio das ferramentas oferecidas pela ouvidoria. Embora seja crescente, o número de usuários identificados como gestores e funcionários públicos é pequeno em relação ao número de usuários identificados como cidadãos comuns. Essa constata-

tação mostra que esse tipo de usuário tem utilizado a ouvidoria participando das mais diversas formas possíveis, aumentando, progressivamente, os níveis de participação democrática da população.

Os dados exibidos no Gráfico 3 demonstram que há uma tendência de crescimento no número total de usuários, o que é muito bom para o exercício da democracia. Todavia, é necessário que essa participação não se concentre nos pedidos de informação; afinal, o papel da ouvidoria é singular para o controle social e para “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (LYRA, 2004, p. 144).

Gráfico 4 – Percentuais de satisfação, satisfação parcial e insatisfação, assim como o percentual de participação na pesquisa de satisfação da Ouvidoria do TCE-CE



Fonte: elaborado pela autora (2020).

Os dados da Figura 4 mostram que o percentual de satisfação é sempre próximo de 100%. Esse fenômeno pode estar ligado ao fato de que a maior parte das mensagens direcionadas à Ouvidoria do TCE-CE são para pedir informações de natureza geral. A elevada satisfação também mostra

que, mesmo as mensagens de denúncia de irregularidade, que constituem o segundo maior volume de mensagens, têm sido fruto de satisfação.

O gráfico também revela uma queda no percentual de pessoas interessadas em avaliar o trabalho da ouvidoria, dado que o índice de participação tem caído desde o ano de 2016. Observa-se, também, que é preciso conscientizar o usuário da plataforma da Ouvidoria do TCE-CE a realizar a pesquisa de satisfação, de modo que melhorias sejam implementadas.

Apesar do baixo percentual de insatisfação, esse dado precisa ser considerado com um olhar muito atento, pois revela que a ouvidoria, de alguma maneira, não atendeu ao cidadão na sua reivindicação. É preciso provocar inquietações, refletindo sobre o que se poderia ter feito para melhor atender a esse usuário, de modo a deixá-lo satisfeito.

### **5.3 A OUVIDORIA DO TCE-CE COMO FOMENTADORA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Tal como já referido, para efeitos do presente estudo aplicou-se um questionário aos agentes da Corte de Contas, a saber, o ouvidor e os funcionários da Ouvidoria, objetivando conhecer suas percepções em relação à atuação da Ouvidoria do TCE-CE como fomentadora da cidadania. O questionário (Apêndice I) foi aplicado durante o mês de junho de 2021, em dias diferentes, respeitando a disposição de cada envolvido para responder às perguntas nele estabelecidas.

Verificou-se que a escolha do ouvidor é realizada por meio de eleição interna, entre os membros do Conselho que integram o Tribunal de Contas. Um fator relevante, pontuado pelo ouvidor, é a duração do mandato, de dois anos, que pode ser renovada por mais dois anos, o que, de certa maneira, demonstra um caráter democrático.

De acordo com Lyra (2004), uma das premissas para que uma ouvidoria tenha um caráter democrático é o fato de ser escolhida por meio de eleições e ter mandato definido, pois, assim, o ouvidor terá autonomia para

realizar sua função. Confirma-se a função da Ouvidoria do TCE-CE nas respostas dos entrevistados, que, por unanimidade, conferem a ela a relevância de ser um elo entre o cidadão e a Administração Pública. Isso corrobora as ideias de Pinho (2016, p. 43), que enunciou que a “Ouvidoria Pública atua, fundamentalmente, no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania repercutam na melhoria dos serviços públicos prestados

Em sintonia, tanto o ouvidor quanto os funcionários afirmam que todos os canais de participação oferecidos pela ouvidoria são procurados pela população, com as mais variadas demandas, por exemplo: reclamações, solicitações de informação, elogios, sugestões, comunicação de irregularidades. Além disso, a Ouvidoria do TCE-CE também recebe registros de problemas técnicos, costumeiramente relacionados aos sistemas e aos serviços disponíveis no website oficial da Corte de Contas e encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação. Tal afirmação é plausível de comprovação por meio dos relatórios gerenciais que expressam a participação dos cidadãos em todos os canais de participação anteriormente citados.

As demandas que chegam nem sempre são resolvidas de imediato. Algumas vezes, é necessário encaminhá-las aos órgãos competentes. O tempo médio para devolutiva ao cidadão vem caindo desde sua criação. Em 2018, estimava-se o tempo de resposta de seis a quatorze dias. Em 2020, essa espera baixou para menos de três dias, dependendo da demanda. A ouvidoria do TCE-CE busca ser o mais resolutiva possível, como afirma o ouvidor Ernesto Sabóia:

A ouvidoria, ao longo de sua trajetória, tem buscado ser o mais resolutiva possível e, nesse contexto, exercita diuturnamente com os seus colaboradores para solucionar todas as demandas no âmbito da própria unidade. Referida indicativa tem como objetivo estimular para que os componentes da unidade se apropriem e conheçam o funcionamento de todas as áreas e que tenham plena compreensão e percepção dos produtos de cada unidade interna. (2021, n. p.)

No entanto, nem todas as demandas são de competência da ouvidoria. Conforme Pinto (2011), é importante destacar que demandas que sejam objeto de processo judicial não devem ser remetidas à ouvidoria. Dessa forma, cabe à ouvidoria apenas registrar e encaminhar ao setor responsável seja de forma direta, seja por meio de colaboração e de cooperação das instâncias envolvidas com o problema.

Fato importante que se constatou com a aplicação dos questionários perpassa a concepção da ouvidoria como instância democrática. Pode-se aferir que a Ouvidoria do TCE-CE está apta a receber o cidadão, com uma escuta atenta, propondo opiniões e buscando solução no coletivo, mas principalmente favorecendo a participação dos usuários na Administração Pública, conferindo-lhe um caráter democrático, como nos diz a funcionária Ana Coelho Barbosa: “Todas as dúvidas, problemas, questionamentos, assuntos gerais e específicos são amplamente conversados com todos. Todas as opiniões são ouvidas, inclusive quando da necessidade de interação com outros setores” (2021, n. p.).

Outro aspecto que consideramos relevante apresentar nesta investigação volta-se para o fato de a Ouvidoria do TCE-CE realizar cursos com seus funcionários. A formação via cursos, apesar de não ser um fator preponderante para classificar a ouvidoria como democrática, fortalece a equipe e a qualifica para melhor atender o cidadão. Já o bom atendimento, transformando-se em satisfação para os usuários, é percebido em um sentimento coletivo da equipe e do ouvidor, expresso na busca da qualidade, por meio da realização de programas e de projetos para incentivar a participação e realizando capacitação para que os servidores possam atender o melhor possível.

Em nossa análise dos questionários, detectamos dois pontos que reverberam em fraquezas da ouvidoria e que devem ser vistos como um fator de reflexão para a melhoria do trabalho da equipe. O primeiro permeia o reconhecimento do trabalho realizado pela equipe, embora não represente um sentimento coletivo, pois apenas um funcionário mencionou essa questão, fato que não significa que ela deva ser desconsiderada.

Por ser considerado ainda um setor relativamente recente em comparação à idade do Tribunal de Contas do Ceará, que completa 86 anos em 2021, imagino que, para muitos colegas da instituição, a Ouvidoria é ainda pouco conhecida, bem como suas verdadeiras finalidades, sua precípua missão de responder ao cidadão dentro do prazo e sem discriminação e suas atividades mais recorrentes. (MACEDO, 2021, n. p.)

Ao traçarmos um paralelo dessa fala com os relatórios gerenciais, fica evidenciado o fato de que existe desconhecimento da população quanto à relevância do trabalho da ouvidoria, o que pode revelar-se, pois, como uma fraqueza, visto que constata-se uma grande participação apenas para solicitar informações, fato importante, mas que não representa o real valor da Ouvidoria do TCE-CE. Outro ponto a considerar como uma fraqueza da Ouvidoria do TCE-CE é a falha no suporte tecnológico, algo também comprovado pelos dados apresentados nos relatórios gerenciais. Notou-se um crescimento dessa reclamação no período de 2015 a 2019 e uma pequena queda no ano de 2020, o que aponta para a necessidade de o TCE melhorar sua plataforma de atendimento de modo a liquidar esse problema.

Por fim, apresentamos algumas contribuições dos entrevistados para a melhoria do trabalho da Ouvidoria do TCE-CE: adoção de campanhas de sensibilização com a população, de modo a deixar claro o real papel da ouvidoria; apoio de outras áreas, que passam pela sensibilização da importância da ouvidoria como ferramenta da cidadania; cumprimento de metas.

Com a realização deste estudo, ficou notório que, desde sua criação, a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará vem fomentando a democracia participativa, sendo inegável seu papel como instância de participação social, visto que permite que o cidadão avalie seus serviços públicos prestados no âmbito da Administração Pública direta e indireta. Pode-se classificar a Ouvidoria do TCE-CE como prioritariamente uma instância participativa, em razão do crescente número de participações evidenciado pelos relatórios gerenciais. No entanto, é possível visualizar traços de uma ouvidoria como instrumento de gestão quando seu objetivo

gira em torno da eficiência e da satisfação dos usuários em relação ao atendimento pelo cidadão.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente trabalho, ficou evidenciada a importância das ouvidorias públicas no Brasil como um instrumento para fomentar a democracia participativa e como um canal de comunicação e de transparência para que a sociedade possa tomar conhecimento do que acontece no contexto das entidades públicas. Entende-se, entretanto, que o papel da ouvidoria como controle social é aprimorar os serviços oferecidos por intermédio da escuta ativa da sociedade, funcionando como um elo fundamental entre o cidadão e a gestão.

Ao longo da análise dos relatórios gerenciais, foram-se revelando as principais contribuições do cidadão ao sistema de Ouvidoria do TCE-CE, que justificam a democracia participativa, por meio da análise dos relatórios gerenciais, referentes aos anos de 2014 até 2020. As ações da Ouvidoria do TCE-CE para fomentar a cidadania e o controle social mostram-se aferidas pela participação dos cidadãos em todos os canais de participação, enviando as mais variadas mensagens, fazendo críticas e elogios. Verificou-se, portanto, que a participação dos cidadãos cearenses, por intermédio da Ouvidoria do TCE-CE, vem crescendo constantemente. Em 2014, ocorreram 1692 participações; em 2020, aferem-se 8445 participações, ou seja, um acréscimo de 399,10%. Contudo, essa participação ocorre mais por conta de pedidos de informação, o que acaba minimizando o potencial dessa ouvidoria.

As respostas apresentadas no questionário a que foram submetidos o ouvidor e os funcionários da Ouvidoria do TCE-CE evidenciaram o papel dessa ouvidoria para o fortalecimento da democracia participativa. Apurou-se que a equipe do TCE-CE é bem informada acerca do papel da

Ouvidoria e busca, de maneira eficiente, atender às demandas dos usuários de forma direta ou repassando-as aos órgãos competentes. Evidenciou-se como fraqueza a ausência de reconhecimento da população sobre a real função da ouvidoria, como também a importância de ajustes tecnológicos em seus sistemas.

No entanto, considerando que esse estudo não se esgota “em si mesmo”, dada a amplitude do tema e refletindo sobre o resultado dos dados encontrados, apresentam-se algumas considerações estimadas importantes. Sugere-se que os dados da solicitação de informação não sejam computados com os que revelam críticas, sugestões ou denúncias de irregularidades, pois eles não geram nenhum movimento de fiscalização ou de melhoria do serviço oferecido pelo TCE-CE. Por outro lado, não se pode desprezar essa categoria de participação, considerando que prestar informações faz parte das funções estabelecidas pela Ouvidoria do TCE-CE. Entretanto, tal serviço poderia ser sistematizado, mensurado separadamente, como um serviço da ouvidoria a abrir espaços para se poder, efetivamente, verificar a participação com base em fatos que contribuam para a mudança, gerando, realmente, um controle social.

Pondera-se, ainda, a necessidade de uma campanha de informações e de conscientização do real papel da ouvidoria: é imprescindível que a população cearense receba esclarecimentos sobre a verdadeira função da Ouvidoria do TCE-CE para poder, com efeito, contribuir, gerando mudanças significativas tanto para o TCE quanto para a população.

Por fim, pode-se dizer, mediante o estudo realizado, que todos os dados da pesquisa apontam para o fato de a Ouvidoria do TCE-CE vir atuando para contribuir para o fortalecimento da democracia participativa e da cidadania. Desde a sua criação, reconhece-se nela um grande esforço para que a população possa participar e exercer a cidadania.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BIANCHINI, R. A. S. Ouvidoria como instrumento de fortalecimento da cidadania e do controle social. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, [s. l.], ano 6, ed. 7, v. 3, p. 128-136, jul. 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/fortalecimento-da-cidadania>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, J. **Apresentação**. Tempo [s. l.], v. 14, n. 28, p. 11-18, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100001>. Acesso em: 10 ago. 2021.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. (Apostila)

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. M. **Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs**. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/88583/1/2-s2.0-8488811pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

LYRA, R. P. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In: Autônomas × obedientes: a ouvidoria pública em debate.* João Pessoa: Ed. UFPB, 2004. Disponível em: Microsoft Word - rubelyra\_ouvidor\_defensor.doc (dhnet.org.br). Acesso em: 8 fev. 2021.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prim Facie**, [s. l.], v. 8, n. 15, p. 161-191, 2011. Disponível em: Microsoft Word - rubens\_ouvidoria\_publica\_autonomia (dhnet.org.br). Acesso em: 26 mar. 2022.

MACEDO, P. S. N. Democracia participativa na Constituição. *In: Revista de Informação Legislativa*, [s. l.], v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Macedo,%20Paulo%20S%C3%A9rgio%20Novais%20de>. Acesso em: 2 nov. 2020.

MENEZES, R. A. Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. **Textos para Discussão**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_2088.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf). Acesso em: 8. fev. 2021.

OUVIDORIA. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHO, M. N. G.; MAGALHÃES JR., A. G. A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo estadual comparado com o federal no âmbito do Poder Executivo. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [s. l.], v. 7, n. 19, p. 111-130, 2017. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/602>. Acesso em: 3 mar. 2021.

PINTO, E. A Ouvidoria como instrumento de controle social. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ)**, Rio de Janeiro, ano XXVIII, n. 46, p. 32, jan. 2011. Disponível em: [https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista\\_TCMRJ\\_46.pdf](https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf). Acesso em: 2 nov. 2020.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, n. 66, p. 125-143, jul. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60604>. Acesso em: 1 jul. 2021.

QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382>. Acesso em: 8 fev. 2021.

SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P. da; BURGER, F.; TEZZA, R. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SILVA, J. I. A. O; OLIVEIRA, T. F. S. de. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. **Holos**, [s. l.], ano 36, v. 5, p. 1-32, ago. 2020. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459>. Acesso em: 2 mar. 2022.

SIQUEIRA, M. L.; MACIEL, M. O. **O papel do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2019.

TCE-CE. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

TEIXEIRA, B. **Conhecendo as ações do Tribunal de Contas do Ceará – TCE**, Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha: Universidade Aberta do Nordeste, n. 4, p. 54-63, 2015.

## APÊNDICES

### **APÊNDICE 1 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará:**

Início a apresentação deste questionário agradecendo a sua participação voluntária. Trata-se de um instrumento de pesquisa que visa coletar dados para minha dissertação, para obtenção de grau de mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, cujo tema é: Democracia participativa e cidadania: o caso do sistema de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2014-2020.

Pretende-se fazer um balanço, uma avaliação do alcance da democracia participativa no âmbito concreto, aqui representado pela Ouvidoria do TCE-CE, e a verificação de possíveis falhas e lacunas que venham a contribuir negativamente à proposição incumbida às Cortes de Contas nessa vertente. Lembro que os dados coletados serão utilizados apenas dentro de uma abordagem científica.

**1. Nome:** Oculito

**2. Idade:** 64 anos

**3. Formação:**

Bacharel em Direito, em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas, todos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Tem especialização em Análise de Sistemas pela IBM- Brasil. Empossado como Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 12 de dezembro de 2017.

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** 1,5 anos.

### **5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

O processo de escolha do ouvidor acontece de forma simultânea na mesma ocasião da escolha do presidente, vice-presidente e corregedor, com mandato de dois anos pode ser reconduzido por mais dois.

### **6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?**

De forma objetiva, entendo que a Ouvidoria tem a função de estabelecer uma interlocução estreita com as unidades internas do tribunal, de sorte a viabilizar a melhor comunicação entre a corte e os jurisdicionados, servidores, gestores e representantes da sociedade civil organizada.

### **7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:**

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 1. Reclamações (x)                | 4. Sugestões (x)                       |
| 2. Solicitações de informação (x) | 5. Comunicação de irregularidades. (x) |
| 3. Elogios (x)                    | 6. Outros ( )                          |

### **8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?**

A ouvidoria, ao longo de sua trajetória, tem buscado ser o mais resolutiva possível e, neste contexto, exercita, diuturnamente, com os seus colaboradores para solucionar todas as demandas no âmbito da própria unidade. Referida indicativa tem como objetivo estimular para que os componentes da unidade se apropriem e conheçam o funcionamento de todas as áreas e que tenham plena compreensão e percepção dos produtos de cada unidade interna.

### **9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?**

A ouvidoria do Ceará tem ouvidores conselheiros escolhidos entre os pares, um assessor administrativo, três servidores e dois colaboradores.

**10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário**

	2018	2019	2020	2021
<b>Tempo na ouvidoria</b>	6,83	3,30	1,19	0,94
<b>Tempo em setores internos e ouvidoria</b>	14,24	6,35	4,75	2,39

**11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?**

É uma estância democrática, uma vez que viabiliza e estimula a participação de usuários, como os seus jurisdicionados, servidores de órgãos fiscalizados, gestores estaduais e municipais e representantes da sociedade civil organizada.

**12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?**

Entendo que a ouvidoria tem se preocupado em aproximar o cidadão e fazê-lo se sentir parte do processo de construção de administrações públicas mais integradas e aliadas com a realidade de cada município.

Resgato a capacitação realizada pelo Instituto Plácido Castelo, no exercício de 2019, em que ouvidoria promoveu capacitação com a temática da “humanização no serviço público”, ocasião em que preconizavam a importância de instâncias como os sindicatos, associações e conselhos tutelares na construção e permanência de políticas públicas voltadas para a inclusão de uma parcela da sociedade mais vulnerável.

**13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?**

O aprimoramento de recursos tecnológicos nos sistemas informatizados, de sorte que dialoguem de forma integrada com o sistema da ouvidoria.

**14. Que sugestão você pode citar para melhoria?**

O desenvolvimento de campanhas institucionais de sensibilização para disseminar o papel da ouvidoria com efetivo instrumento de democracia e estímulo ao controle social.

Realização de sensibilização interna com a elaboração de peças ilustrativas/lúdicas para evidenciar a importância de devolutivas das unidades internas, de forma tempestiva, fundamentada e em linguagem simples.

Realização de cursos voltados para sociedade civil organizada para estímulo e aproximação do TCE-CE na busca de desmistificar a figura de um órgão distante, imponente, inacessível, mas, uma instituição democrática e que valoriza a participação popular.

## **APÊNDICE 2 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará:**

**1. Nome:** Oculto

**2. Idade:** 22

**3. Formação:** Médio completo.

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** 9 meses

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?** Não participei.

**6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?**

Estabelecer a interlocução entre o TCE e o cidadão, visando mais participação no repasse de informações e esclarecimentos.

**7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:**

Reclamações (x)

Sugestões (x)

Solicitações de informação (x)

Denúncias. (x) Comunicação de irregularidades

Elogios (x)

Outros (x)

**8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?** Sempre buscamos a resposta para os usuários no âmbito da própria ouvidoria; no entanto, há casos que necessitam que sejam passados para as áreas responsáveis.

**9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?** Ouvidor, assessores, equipe.

**10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário?**

- 2018 tempo na ouvidoria: 6,83
- 2019 tempo na ouvidoria: 3,30
- 2020 tempo na ouvidoria: 1,19
- 2021 tempo na ouvidoria: 0,94

**11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?** Sim, pois promove a proximidade com o cidadão por meio de curso.

**12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?** Temos os relatórios mensais e anuais, onde evidencio o desempenho de todos da equipe em relação ao atendimento ao cidadão.

**13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?** A forma em que funciona o sistema da ouvidoria, pois não abrange maior quantidade de tipos de demandas.

**14. Que sugestão você pode citar para melhoria?** Melhor interlocução das outras áreas para com a ouvidoria.

**APÊNDICE 3 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará**

**1. Nome:** Oculto

**2. Idade:** 31

**3. Formação:** Comunicação Social com habilitação em Jornalismo.

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** Desde dezembro de 2014.

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

Considerando o art. 3º da Resolução Administrativa 07/2014 – que dispõe sobre a criação, organização e funcionamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará –, o Ouvidor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará é eleito pelo plenário, quando da eleição para presidente, vice-presidente e corregedor, entre os conselheiros e conselheiros substitutos em atividade que integram o tribunal, para um mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida até 1 reeleição consecutiva para o cargo.

## 6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?

Como está determinado no art. 1º da supracitada Resolução Administrativa, compete à Ouvidoria:

I – contribuir para a melhoria da gestão do Tribunal de Contas e dos órgãos e entidades que lhes são jurisdicionados;

II – concorrer para que sejam observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como os demais princípios aplicáveis à Administração Pública, quanto aos atos praticados por autoridades, administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado;

III – estreitar o relacionamento com a sociedade, objetivando maior transparência das ações do Tribunal e contribuindo para a ampliação do controle social e o fortalecimento da cidadania.

## 7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:

Reclamações (x)

Sugestões (x)

Solicitações de informação (x)

Comunicação de irregularidades.(x)

Elogios (x)

Outros (x) \*

\*A Ouvidoria do TCE Ceará também recebe registros de Problema Técnico, costumeiramente relacionados aos sistemas e serviços disponíveis no website oficial da Corte de Contas e encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação.

## 8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?

Os canais de atendimento da Ouvidoria do TCE Ceará são:

- Sistema Eletrônico disponível no formato de formulário, onde o cidadão preenche seu nome, telefone e e-mail, com a capacidade de enviar até 6 (seis) arquivos de 10MB cada em PDF, .jpg, .mp4 e .mp3 e com a opção de solicitar sigilo na divulgação de seus dados;
- Endereço eletrônico [ouvidoria@tce.ce.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.ce.gov.br) cujas mensagens são todas cadastradas manualmente pelos colaboradores da Ouvidoria, no Sistema Eletrônico, para efeito de encaminhamentos e registros;

- Os telefones (85) 3212-2222, (85) 3488-4817 e 0800 079 6666 (ligação local gratuita);
- Visita presencial ou pelos Correios na sede do Tribunal de Contas, localizada na Rua Sena Madureira, 1047 – CEP 60.055-080 – Centro – Fortaleza – CE.

### **9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?**

A equipe da Ouvidoria é atualmente composta por:

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior: conselheiro/ouvidor.

Virgílio Freire do Nascimento Filho: assessor.

Ana Neves Coelho Araújo da Nóbrega: colaborador.

Cristiana Coelho Cintra de Souza Barbosa: colaborador.

Gabriel de Sousa Silviano de Macedo: colaborador.

José Venício da Silva Sales: colaborador.

Márcia Evangelista Prudente: colaboradora.

### **10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário?**

No balanço do último ano de 2020, o tempo médio de resposta da ouvidoria quando não depende do encaminhamento aos setores do tribunal, de acordo com o Sistema Eletrônico, foi de 1,19 dia. Já o tempo médio de resposta dos setores quando demandados pela Ouvidoria para devolver as manifestações para o setor realizar o encerramento foi de 4,75 dias.

### **11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?**

Sim. A ouvidoria está apta a receber a qualquer cidadão, com um espaço adequado para boa escuta, acesso fácil nas dependências do órgão, reserva para recepção de manifestações de caráter sigiloso. Estamos, desde nossa instituição, alinhados com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e, mais recentemente, à Lei de Proteção e Defesa do Usuário dos Serviços Públicos (13.460/2017) e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (13.709/2018).

## **12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?**

A equipe da ouvidoria é formada por pessoas que conhecem a administração de forma sistêmica, com componentes que têm bom trânsito e relacionamento em todas as áreas, discernimento e capacidade para tomar iniciativas. A ouvidoria se mostra presente desde sua criação para estimular o exercício do controle social com programas e projetos envolvendo a participação popular, o jurisdicionado, a sociedade civil organizada e estudantil. Levando em consideração que no universo de 8.346 demandas atendidas no ano de 2020, apenas 2 (duas) pessoas consideraram o atendimento não satisfatório e 11 (onze) consideraram parcialmente satisfatório, sim, pode-se dizer que tem correspondido às expectativas dos cidadãos. Entendemos, no entanto, que sempre há oportunidade para melhorar os serviços, e a excelência no atendimento só pode ser atestada pelo usuário final, que é o cidadão.

## **13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?**

Por ser considerado ainda um setor relativamente recente em comparação à idade do Tribunal de Contas do Ceará, que completa 86 anos em 2021, imagino que, para muitos colegas da instituição, a ouvidoria é ainda pouco conhecida, bem como suas verdadeiras finalidades, sua precípua missão de responder ao cidadão dentro do prazo e sem discriminação e suas atividades mais recorrentes. Para nós, que praticamente não lidamos com processos como as demais unidades do tribunal, as manifestações é que são nossa razão de existir. Portanto, a elas também se deve dar igual importância e valor. Em uma média de 900 (novecentos) atendimentos por mês, sendo a maior parte deles respondidos sem a necessidade de ocupar as áreas envolvidas, sinto que ainda falta maior reconhecimento do trabalho da equipe.

#### **14. Que sugestão você pode citar para melhoria?**

A ouvidoria, mais do que quaisquer outras unidades da Administração Pública, participa da construção de um novo paradigma no que diz respeito à comunicação com a sociedade. Portanto, essa mudança, que toda a Federação hoje sente em seus órgãos públicos, deve ser tratada com o devido respeito. Uma sugestão que certamente faria a diferença, tanto para os servidores e colaboradores do Tribunal como um todo quanto para o manifestante que utiliza os serviços da instituição, seria a realização de uma campanha de conscientização e sensibilização interna para que os gestores e funcionários de cada área percebessem a importante missão que a Ouvidoria tem no Tribunal, dando-lhe ciência de que uma resposta encaminhada pela ouvidoria não é apenas do setor que recebe as demandas, mas da Corte de Contas como um todo.

#### **APÊNDICE 4 – Questionário respondido pelo servidor da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Ceará**

**1. Nome:** Oculto

**2. Idade:** 51

**3. Formação:** Ciências Contábeis

**4. Há quanto tempo trabalha na ouvidoria?** Quatro anos

**5. Como foi realizado o processo de escolha do ouvidor? Você participou? Como?**

Por meio de eleição entre conselheiros, na mesma ocasião da escolha do presidente, vice-presidente e corregedor.

**6. Qual a função da Ouvidoria do Tribunal de Contas?** Tem como função estabelecer um canal de interlocução entre o TCE e os seus jurisdicionados, gestores, servidores e representantes da sociedade civil.

Resolução 7/2014      12/2016.

**7. As demandas dos usuários que procuram a ouvidoria desta instituição são para fazer:**

Reclamações (x)	Sugestões (x)
Solicitações de informação (x)	Denúncias. (x) Comunicação de irregularidade
Elogios (x)	Outros ( )

**8. Com base na demanda dos usuários como se manifesta esta ouvidoria?** Em regra, a equipe sempre busca esclarecer na própria unidade, salvo em questões técnicas ou próprias da área afim.

**9. Como é estruturada a Ouvidoria do TCE-CE?**

- Ouvidor: eleito entre seus pares
- Assessor do ouvidor
- Equipe: três servidores e dois colaboradores

**10. Qual o tempo médio de resposta da Ouvidoria do TCE-CE para o usuário?**

- 2018 tempo na ouvidoria: 6,83    Tempo nos setores: 14,24
- 2019 tempo na ouvidoria: 3,30    Tempo nos setores: 6,35
- 2020 tempo na ouvidoria: 1,19    Tempo nos setores: 4,75
- 2021 Tempo na ouvidoria: 0,94    Tempo nos setores: 2,39

**11. Você considera a Ouvidoria do TCE-CE uma instância democrática? Em que sentido?** Sim, na medida em que promove a proximidade com o cidadão por meio de curso.

**12. Que balanço faz da Ouvidoria do TCE-CE? Tem correspondido às expectativas dos cidadãos?** A ouvidoria se constitui em um instrumento para o estímulo no controle social.

**13. Que falhas e lacunas pode identificar no funcionamento da ouvidoria?** Pequenos ajustes nos sistemas informatizados, de sorte a estabelecer melhor diálogo entre o sistema de ouvidoria e os demais.

**14. Que sugestão você pode citar para melhoria?** Adoção de sensibilização para que as demandas da ouvidoria sejam sempre respondidas de forma tempestiva, de sorte a reverberar positivamente junto à instituição, e não somente nos reflexos para ouvidoria.

## **Nova lei de licitações: destaques importantes sobre as contratações públicas de inovação**

New public procurement law: important highlights on public contracting of innovation

**Edimário Freitas de Andrade Júnior<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O objetivo deste estudo é analisar o papel do Estado no incentivo à inovação por meio do seu poder de compra e as mudanças trazidas pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) quanto aos instrumentos jurídicos à disposição do gestor público na obtenção de soluções inovadoras para os desafios da Administração, a partir da revisão da literatura especializada sobre o tema. Constatou-se que o poder econômico do Estado é um instrumento útil na concretização de políticas públicas, em especial ao incentivo da inovação. Ademais, o novo marco legal das contratações públicas inclui instrumentos e regulamentação que permitem ao Estado incentivar e acessar a inovação do mercado.

**Palavras-chave:** Estado; contratações públicas; inovação; licitação; poder de compra.

### **ABSTRACT**

The aim of this study is to analyze the role of the State in encouraging innovation through its purchasing power and the changes brought about by the New Public Procurement Law. (Law No. 14.133/2021) regarding the legal instruments available to the public manager in obtaining innovative solutions for the challenges of Administration, based on the review of specialized literature on the subject. It was found that the economic power

---

<sup>1</sup> Assessor especial no gabinete da prefeita do município de Vitória da Conquista – BA. Advogado, especialista em Direito Público pela UNIDERP-LFG e especialista em Direito Público, Regtech e Govtech pelo Instituto New Law. E-mail: edimariofreitasjr@gmail.com.

of the State is a useful instrument in the implementation of public policies, especially to encourage innovation. Furthermore, the new legal framework for public contracts includes instruments and regulations that allow the State to encourage and access market innovation.

**Keywords:** State; public contracting; innovation; public procurement; purchasing power.

## 1 INTRODUÇÃO

Diante da relevância da temática, emerge a discussão acerca do papel do Estado no impulso à inovação, em especial por meio do seu poder econômico. A partir do debate na literatura acadêmica, o presente artigo aborda o poder de compra do Estado brasileiro no incentivo à inovação, tendo em vista que as compras públicas movimentam milhões de reais por ano e com elas são capazes de influenciar a dinâmica da economia do país. Entre os anos de 2018 a 2020, a União movimentou cerca de R\$ 85 bilhões<sup>2</sup> de reais, conforme dados coletados do Portal Painel de Compras.

Nesse sentido, muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado.

O estudo, concentrado em uma revisão bibliográfica, reflete, ainda, sobre os principais instrumentos jurídicos presentes na Lei Federal nº 14.133/2021, que poderão ser adotados pelos gestores públicos no estímulo às compras para inovação, em especial pelo lado da demanda, criando-se condições adequadas para a atuação pública no fomento à inovação no Brasil.

Esclareça-se, desde já, que o artigo não pretende esgotar o tema, mas sim apresentar de forma concisa o papel do Estado brasileiro no estímulo à inovação, a partir das compras públicas, em especial do conjunto de instrumentos previsto na nova lei de licitações e contratações administrativas.

---

2 O valor de R\$ 85 bilhões de reais refere-se ao valor contratualizado pela União ao longo dos anos de 2018 a 2020, conforme dados extraídos do Portal Painel de Compras, disponível para acesso on-line em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>.

## 2 POR QUE IMPULSIONAR A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO?

O que é inovação? Por que inovar na gestão pública? Por que avançar a contratação de inovação no setor público? A inovação está no centro das mudanças na economia; diversas soluções chegaram aos mais diversos setores, por exemplo, na mobilidade, na educação, no comércio, na alimentação e em tantos outros.

Segundo o Manual de Oslo (OCDE, 2005), conceitua-se inovação como a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo para a organização, não necessitando ser novo no mundo.

Nesse plano, merecem destaque os sentidos de inovação apresentados pelo escritor Eric Ries na obra *A startup enxuta*:

é importante que a palavra inovação seja compreendida amplamente. As startups utilizam muitos tipos de inovação: descobertas científicas originais, um novo uso para uma tecnologia existente, criação de um novo modelo de negócios que libera um valor que estava oculto, ou a simples disponibilização do produto ou serviço num novo local ou para um conjunto de clientes anteriormente mal atendidos. Em todos esses casos, a inovação é o cerne do sucesso da empresa. (RIES, 2012, p. 27)

Ora, a palavra inovação comporta várias significâncias, mas, em síntese, a inovação é uma atividade diversificada capaz de gerar mudanças que melhorem o cotidiano do usuário, não sendo necessariamente algo novo ou inesperado.

Por esse ângulo, um sistema de inovação no setor público deve, de forma consciente e confiável, desenvolver e fornecer soluções inovadoras para as prioridades do governo, atendendo às necessidades existentes e emergentes dos cidadãos (OCDE, 2018).

Segundo Pedrosa (2019), a inovação da gestão pública deve conduzir a promoção de mais benefícios à sociedade a partir da otimização dos

recursos disponíveis. A inovação deve melhorar o desempenho do Estado, garantindo a sua funcionalidade.

Se, por um lado, a inovação é fruto de uma ideia, mas sobretudo da ação para efetivá-la e gerar resultados aos *stakeholders*<sup>3</sup>, por outro, a sua implementação não é nada simples, uma vez que se trata de um processo de desenvolvimento gradual e complexo, cujos componentes de suor e esforço são tão ou até mais importantes do que os de genialidade (CAVALCANTE, 2019).

Na Administração Pública, inúmeras são as vantagens criadas pela inovação, possibilitando mais eficiência e melhoria dos serviços públicos. Exemplo disso é o uso das tecnologias de Inteligência Artificial e *machine learning*<sup>4</sup> no controle e na fiscalização de atos administrativos pelos Tribunais de Contas; ferramentas que podem ser aliadas no combate às irregularidades em licitações, como já ocorrem com os robôs Alice, Sofia e Mônica do Tribunal de Contas da União (TCU).

Muitos gestores incentivam e apoiam políticas públicas voltadas para a inovação, bem como soluções inovadoras como resposta às novas demandas da sociedade, objetivando a modernização da gestão pública. Apesar disso, a Administração Pública não se apropria de todas as vantagens oferecidas pela inovação, em razão dos entraves legais, culturais, orçamentos cada vez menores e mais contingenciados, bem como pelo receio de o gestor público ser responsabilizado pelos órgãos de controle por um processo instável e suscetível a erros, dificultando a contratação de inovação.

Inovar não é fácil. Como se verá adiante, as compras públicas de inovação, com as alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, têm o potencial de permitir ao Estado brasileiro ampliar o acesso à inovação, melhorando a qualidade dos serviços à população.

3 *Stakeholders* é o termo em inglês comumente utilizado em diversas áreas de gestão, administração e comunicação social referindo-se às partes interessadas.

4 Em tradução literal para o português, *machine learning* é aprendizado de máquina. Trata-se de uma tecnologia em que os computadores têm a capacidade de aprender de acordo com as respostas esperadas por meio de associações de diferentes dados, os quais podem ser imagens, números e tudo o que essa tecnologia possa identificar.

### **3 O PODER DE COMPRA DO ESTADO BRASILEIRO COMO PROPULSOR À INOVAÇÃO**

A licitação é o processo realizado pela Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, para contratação de bens e serviços ao seu bom funcionamento, de acordo com as exigências previstas na legislação de regência.

O conceito, todavia, vai além. As contratações objetivam, também, promover o cumprimento de funções, metas e políticas públicas estatais, a exemplo do fomento à contratação de micro e pequenas empresas (art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006); da exigência de demonstração de que as empresas contratadas pelo Poder Público não empreguem menores em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e, em qualquer trabalho, menores de dezesseis anos, salvo a partir de quatorze anos na condição de aprendiz (art. 68, VI, Lei nº 14.133/2021); da preferência por produtos nacionais ou recicláveis (art. 26, I e II, Lei nº 14.133/2021); ou da preferência às empresas que promovam ações de equidade de gênero entre homens e mulheres no ambiente de trabalho (art. 60, III, Lei nº 14.133/2021).

Assim, ao lado da função econômica, o Estado, por meio de licitação, promove a função extraeconômica, reguladora da ordem econômica ou de outros interesses de estatura constitucional, para promover objetivos constitucionais diversos, a exemplo dos listados no parágrafo anterior.

Nesse sentido, merece destaque a lição do professor e procurador do estado do Rio de Janeiro, Victor Aguiar de Carvalho, acerca da função regulatória do Estado por intermédio do exercício do seu poder econômico nas contratações públicas:

o Estado por vezes não se limita a utilizar o regramento licitatório apenas para cumprir a sua função primária, qual seja, a de permitir a contratação dos objetos pretendidos sob as condições mais vantajosas. Em razão do expressivo volume financeiro movimentado, o Estado é capaz de efetivamente influenciar o funcionamento dos mercados por meio de seu poder de compra.

É possível enxergar na referida atuação estatal o exercício de uma verdadeira função regulatória por meio das licitações, a se

materializar ao menos sob duas diferentes perspectivas: uma, concernente a promover a concorrência e a competitividade nos mercados de interesse da Administração; e outra, relativa à utilização do procedimento licitatório como ferramenta para a promoção ou indução a determinadas finalidades ou políticas públicas constitucionalmente relevantes. (CARVALHO, 2017, p. 72)

Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o mercado brasileiro de compras públicas representa 6,6% do Produto Interno Bruto do país (PIB), conforme média do período entre 2002 a 2019. Somente no exercício de 2019, as despesas com compras governamentais da União corresponderam a 0,65% do Produto Interno Bruto (PIB), o equivalente a 47 bilhões de reais, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Tabela 1 – Relação PIB e compras públicas

Ano	Direta		Indireta <sup>1</sup>										Total		PIB
			Entidades da administração indireta e estatais dependentes <sup>2</sup>		Não dependentes <sup>3</sup>										
	Grupo Petrobras				Grupo Eletrobras		Demais		Ifof						
			Valor	% / PIB							Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	
2002	44	1,14	22	0,56	147	3,8	36	0,92	12	0,30	18	0,46	278	7,2	3.883
2003	31	0,75	18	0,45	135	3,3	36	0,88	12	0,30	18	0,44	251	6,1	4.100
2004	32	0,74	22	0,51	173	4,0	34	0,79	14	0,31	20	0,46	294	6,8	4.342
2005	26	0,57	34	0,74	170	3,7	35	0,76	14	0,31	20	0,44	298	6,5	4.555
2006	32	0,66	31	0,63	199	4,1	35	0,71	15	0,31	20	0,41	332	6,8	4.902
2007	36	0,68	36	0,68	230	4,3	36	0,68	15	0,28	21	0,40	373	7,0	5.298
2008	37	0,65	37	0,65	286	5,0	41	0,72	15	0,26	27	0,46	443	7,8	5.720
2009	41	0,70	47	0,80	273	4,6	37	0,63	17	0,29	26	0,45	441	7,5	5.877
2010	49	0,76	56	0,86	313	4,8	39	0,60	19	0,29	25	0,38	501	7,7	6.469
2011	46	0,67	51	0,75	297	4,3	40	0,59	21	0,30	27	0,39	482	7,1	6.841
2012	47	0,66	48	0,67	370	5,2	43	0,60	22	0,30	31	0,43	560	7,9	7.111
2013	52	0,69	50	0,68	366	4,9	45	0,61	22	0,29	31	0,41	566	7,6	7.435
2014	60	0,79	52	0,68	365	4,8	51	0,68	20	0,26	32	0,43	581	7,7	7.574
2015	52	0,73	40	0,56	267	3,8	52	0,74	18	0,25	25	0,35	453	6,4	7.100
2016	53	0,76	43	0,62	180	2,6	44	0,62	16	0,22	24	0,34	359	5,1	6.985
2017	47	0,65	39	0,55	187	2,6	42	0,58	13	0,18	23	0,32	350	4,9	7.125
2018	47	0,65	38	0,52	229	3,2	41	0,57	13	0,18	22	0,30	389	5,4	7.186
2019	47	0,65	34	0,47	204	2,8	32	0,44	8	0,10	14	0,20	338	4,7	7.257
Média		0,71		0,64		4,0		0,66		0,26		0,38		6,6	

Fonte: Cadernos Brasil na OCDE – Compras Públicas (2021).

As grandes somas despendidas nas compras governamentais possuem um alto impacto na economia, sendo um dos meios pelos quais os governos apoiam e fomentam o desenvolvimento de indústrias e da inovação em seus países. Ou seja, as compras públicas têm o potencial de contribuir para a consecução de objetivos políticos e influenciar a dinâmica da economia do país.

O poder de compra do Estado pode ser concebido, além da promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, para a promoção da inovação e servir, também, como instrumento de políticas públicas, inserindo no mercado vendedores até então alijados desse mercado (COSTA; TERRA, 2019, p. 39).

Nessa mesma toada, destaca-se a lição do professor Alexandre Santos Aragão:

O objetivo precípua das licitações é, nos termos do art. 3º da Lei n. 8.666/93, a observância do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, isto é, aquela que otimize fatores como o menor valor e maior qualidade. O Estado, no entanto, vem se aproveitando do seu grande poder de influência na economia explorando esse procedimento como forma de promover outros objetivos constitucionalmente protegidos, além dos dois tradicionais supramencionados, especialmente relacionados com o desenvolvimento social e econômico e a redução de desigualdades.

O fenômeno não é novo. Basta lembrarmos as hipóteses de dispensa de licitação como uma espécie de fomento a certos tipos de entidades (por exemplo, para entidades de assistência ao preso) e os requisitos de habilitação que visam a combater a inadimplência com a seguridade social, a preferência para produtos nacionais e o trabalho degradante para menores, [...]. (ARAGÃO, 2013, n. p.)

Assim, como ocorre com as políticas de incentivo às micro e pequenas empresas para redução das barreiras de entradas desse segmento nas compras públicas, o aproveitamento do potencial econômico estatal pode-

rá influenciar, positivamente, no fomento ao empreendedorismo inovador como meio de promoção ao ecossistema de inovação.

Pela abordagem da Hélice Tríplice da Inovação<sup>5</sup>, criada na década de 1990 pelos pesquisadores Etzkowitz e Leydesdorff, o Estado é uma das hélices, junto com as universidades e empresas, na produção de novos conhecimentos e no incentivo à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico.

O governo é um *player* importante, responsável por fornecer recursos, financiar pesquisas, fomentar e regular o ecossistema de empreendedorismo e inovação, incentivando a criação de novas empresas (ETZKOWITZ, 2003, p. 209). Desse modo, o modelo de atuação da Hélice Tríplice sugere a consolidação do papel do governo, trabalhando em conjunto com a universidade e com a indústria, projetando as ações de inovação.

Exemplo disso é o desenvolvimento dos computadores pessoais, que contou com o apoio do Estado. Durante a década de 1960, a Agência de Pesquisas do Exército dos Estados Unidos (DARPA) financiou a criação de vários departamentos de ciência da computação em universidades americanas. Nos anos de 1970, a DARPA chegou a assumir as despesas com um laboratório para fabricação de chips de computador, onde quaisquer interessados com um bom projeto poderiam ter os chips fabricados nesse laboratório. As estratégias incentivadas pela DARPA naquele período contribuíram para o desenvolvimento da indústria de informática, cujas tecnologias foram incorporadas no computador pessoal, lançado pela Apple em 1976. Nesse sentido, a Apple conseguiu surfar na onda de investimentos enormes feitos pelo Estado em tecnologias “revolucionárias”, dando sustentação ao lançamento do computador pessoal.

Por meio das compras públicas, o Estado atua como importante *player* no processo de estímulo à inovação, formando os mercados e impulsionando o desenvolvimento tecnológico. O Estado tem um importante

5 O conceito de Triple Helix, ou Tríplice Hélice da Inovação, foi criado na década de 1990 pelos pesquisadores Etzkowitz e Leydesdorff, trazendo à tona uma importante mudança de paradigma na produção de inovação. A Tríplice Hélice da Inovação consiste em um paradigma de produção de inovação que deixa de ser centrado apenas na indústria e passa a se apoiar em três elementos inter-relacionados: as empresas, as universidades e o governo. Nesse cenário, todas as partes apresentam um papel importante.

papel na liderança da inovação e do crescimento econômico, fomentando a inovação e o dinamismo em diversas indústrias importantes – da internet à indústria farmacêutica (MAZZUCATO, 2014, p. 48).

É importante salientar que a Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 85/2015, estabelece, no art. 218, o dever do Estado em promover e incentivar desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica, e a inovação.

A norma constitucional busca estreitar as relações entre o Estado, a sociedade civil e um maior número de *stakeholders* do segmento de pesquisa e inovação. Ao incluir, na Constituição Federal, o dever do Estado em fomentar o desenvolvimento nas áreas de pesquisa e inovação, o preceito constitucional objetiva desburocratizar a ação estatal em ações públicas inovadoras e fortalecer o ecossistema de inovação.

De maneira harmônica com o texto constitucional, o art. 11, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabeleceu como objetivo do processo licitatório o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. A norma mencionada apresenta-se como um estímulo aos gestores para inovar no setor público, aproveitando-se das vantagens provenientes das contratações de serviços e produtos inovadores, mais ágeis e eficientes.

Portanto, empregar o poder de compra do Estado para estimular e fortalecer a inovação, em qualquer que seja o instrumento de aquisição, é uma obrigação do Poder Público e que atualmente encontra-se expressamente estabelecida como objetivo perquirido pelas compras governamentais brasileiras na Lei nº 14.133/2021.

#### **4 AS COMPRAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES**

O modelo de contratação pública previsto na Lei Federal nº 8.666/93 dificultou as compras públicas de inovação. O diploma mencionado representou uma cultura organizacional assinalada pelo legalismo exagerado,

pela burocracia nos processos e pela aversão ao risco. Ressalta-se, ainda, que os gestores, quando demandavam a contratação de inovação no setor público, atuavam com receio dos órgãos de controle externo, ou seja, receavam ser responsabilizados por um processo instável.

As formas e os procedimentos da antiga legislação de compras públicas eram adequados na aquisição de bens e serviços tradicionais, mas um entrave na hora de contratar inovação, sobretudo de soluções de difícil especificação técnica e que evoluíssem com a utilização dos usuários.

A Lei Federal nº 14.133, sancionada em 1º de abril de 2021, abre uma nova perspectiva às contratações públicas de inovação, aumentando a segurança jurídica e incorporando novos instrumentos jurídicos que possibilitem o incentivo à inovação no setor público e um ambiente de negócios favoráveis ao empreendedorismo inovador.

A Nova Lei de Licitações e Contratos entrega cinco instrumentos que poderão ser adotados pelos gestores públicos no estímulo às compras para inovação, em especial pelo lado da demanda, quais sejam: a) dispensa de licitação; b) margens de preferências; c) Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI); d) diálogo competitivo; e e) premiação para inovação na modalidade concurso.

#### **4.1 DISPENSA DE LICITAÇÃO**

A Lei nº 14.133/2021 preserva a dispensa de licitação nas compras públicas para inovação e para atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico, assim como ocorria na Lei nº 8.666/93.

O art. 75, inciso V, prevê a possibilidade de dispensa de licitação à contratação das Encomendas Tecnológicas (ETECs), instrumento de estímulo à inovação nas empresas e na Administração Pública, instituído pela Lei nº 10.973/2004.

As ETECs são compras públicas diretas voltadas para determinados problemas cuja solução não se encontra disponível no mercado, por meio

do desenvolvimento tecnológico (RAUEN, 2020, p. 7). Ressalta-se que, nas contratações das ETECs, existe o chamado risco tecnológico<sup>6</sup>, isto é, há a possibilidade de insucesso no desenvolvimento da solução.

Exemplo disso é a encomenda da vacina para o coronavírus realizada pela Fiocruz com a empresa AstraZeneca. Apesar de ser conhecido o processo de fabricação da vacina, o vírus do Covid-19 era pouco conhecido e não havia informações técnicas específicas. Tais fatores, somados à ausência de disponibilidade de uma vacina no mercado, justificaram a realização de uma Encomenda Tecnológica pela Fiocruz.

O art. 75, inciso IV, al. *d* da Lei 14.133/2021, repetindo a hipótese prevista no art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/93, estabelece a possibilidade de transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração.

Na hipótese retromencionada, a ICT pública ou a agência de fomento receberá de terceiros a autorização temporária para exploração da tecnologia criada ou do próprio fornecimento da tecnologia, em conformidade com o que dispõe o art. 7º da Lei nº 10.973/2004.

Além disso, a nova Lei de Licitações e Contratos prevê a hipótese de dispensa de licitação (art. 75, inciso IV, alínea c) voltada para a aquisição de produtos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), limitada a contratação a R\$ 300 mil reais no caso de obras e serviços de engenharia.

Sobre a referida hipótese de contratação direta, o professor Aniello dos Reis Parziale leciona que

o dispositivo legal em comento incentiva a realização de pesquisa científica e tecnológica, o desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, tornando célere e simplificada a aquisição de insumos e equipamentos, bem como a contratação de obras e serviços de engenharia necessários e a realização das atividades

---

6 De acordo com o Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, o risco tecnológico é definido como: “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação.”

laboratoriais por meio da redução da burocracia e da agilização de procedimentos administrativos. (PARZIALE, 2019, p. 19)

Ressalta-se que a limitação de valor prevista na hipótese retromencionada vale apenas no caso de obras e serviços de engenharia, não havendo óbices para contratação direta de bens e outros serviços acima desse valor.

Nessas contratações de produtos para pesquisa e desenvolvimento previstas no art. 75 e limitadas ao valor de R\$ 300 mil, o comprador público poderá dispensar, total ou parcialmente, a documentação relativa à habilitação do contratado, salvo aquela relativa à regularidade na Seguridade Social, por se tratar de exigência constitucional (art. 195, §3º, CF).

Observa-se, portanto, que as contratações diretas ao afastar o rito licitatório tornam mais célere e menos burocrática a implementação da política pública de incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

## 4.2 MARGEM DE PREFERÊNCIA ADICIONAL

O art. 26, §2º da Lei 14.133/2021 estabelece a possibilidade de a Administração Pública definir margem de preferência, de até 20%, para bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no país, assim como ocorria na Lei nº 8.666/93 (art. 3º, §6º, III).

Sobre o tema, o professor administrativista Marçal Justen Filho explica que

a previsão da margem de preferência apresenta não apenas uma dimensão política. Trata-se, também, de um tema econômico. Em médio prazo, é economicamente mais vantajoso promover o desenvolvimento da indústria nacional, o que acarretará a redução dos custos e a elevação das receitas estatais. Portanto, o desembolso de valor mais elevado será compensado pelas vantagens a serem auferidas no futuro. (JUSTEN FILHO, 2021, p. 432)

Apesar de o dispositivo legal em análise estabelecer o tratamento diferenciado aos produtos nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no país, o professor e pesquisador do Ipea, André Rauen, tece críticas à implementação da margem de preferência, as quais perfilho, uma vez que

as evidências mostram que a PMP caracteriza-se pela presença de graves problemas de montagem que se refletem em uma baixa taxa de utilização e no conseqüente baixo estímulo à inovação. Quando se consegue executar a política, esta parece estar permitindo, apenas, a transferência de renda do Estado para os setores beneficiados, sem maiores conseqüências para o desenvolvimento tecnológico nacional. (RAUEN, 2017, p. 30)

Destarte, com a aplicação da referida margem, o Estado sinaliza suas preferências, pagando mais caro na hipótese de o produto ser manufaturado e/ou produzido no país, ou seja, permitindo um tratamento diferenciado para tais produtos e serviços, com o objetivo de induzir a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

### **4.3 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI)**

O art. 78 da Lei Federal nº 14.133/2021 lista os procedimentos auxiliares às licitações. Em síntese, consistem em instrumentos voltados, conforme o caso, à seleção de potenciais contratados, à estruturação de soluções inovadoras para a Administração Pública e à veiculação de regimes procedimentais de contratação. Entre eles, destaca-se o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

Na legislação brasileira, as Leis Federais nº 8.987/95 (art. 21), 9.074/95 (art. 31) e 11.079/2004 (art. 3º) já previam a possibilidade de a Administração Pública, no âmbito das concessões e parcerias público-privadas, convidar o setor privado a apresentar propostas para um determi-

nado empreendimento. Por sua vez, o art. 81 da Nova Lei de Licitações e Contratos incorpora tal procedimento às contratações públicas, em geral, para a busca de soluções inovadoras.

Diante da complexidade do Direito Administrativo, a Administração Pública enfrenta sérias dificuldades na identificação de novas oportunidades de projetos e sua estruturação, bem como quanto à concepção de soluções adequadas e inovadoras. Além disso, não detém o domínio e as habilidades equivalentes aos particulares nessas situações, isto é, hipótese de ocorrência do fenômeno da assimetria informacional.

Nesse sentido, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é um instrumento disponível à Administração Pública na obtenção de subsídios técnicos, jurídicos e econômico-financeiros para a estruturação de determinado projeto ou empreendimento, produzido pela iniciativa privada, antes de iniciar-se o procedimento licitatório, atenuando a assimetria de informações entre os agentes econômicos, Estado e particulares.

No retromencionado artigo, a Lei de Licitações estabelece a convocação dos administrados por meio de um edital de Chamamento Público para apresentação de estudos, investigações, levantamentos e projetos vinculados à futura contratação e de utilidade para a licitação, sendo ressarcidos pelo vencedor da licitação caso a Administração Pública venha a realizá-la.

Após a apresentação dos estudos, investigações ou projetos à Administração Pública, esta deverá emitir parecer fundamentado, demonstrando que aquele produto ou serviço é adequado e suficiente às reais necessidades da Administração.

Não por menos, o §4º do art. 81 da Lei nº 14.133/2021 prescreve a possibilidade de o PMI limitar-se às *startups*<sup>7</sup>, em concordância com os objetivos perseguidos pela contratação pública, qual seja, o incentivo à inovação.

---

<sup>7</sup> Consoante o §4º do art. 81 da Lei Federal nº 14.133/2021, definem-se *startups* como os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras. Ressalta-se que, com o Marco Legal das *Startups*, Lei Complementar nº 182/2021, a definição para *startup* deve ser aquela trazida por esta lei, em razão da cronologia e da especialidade, prevalecendo sobre o conceito estampado na Lei de Licitações.

Vale aproveitar a definição constante do art. 4º da Lei Complementar nº 182/2021, que consigna que são *startups* as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados.

Neste sentido, André Rauen argumenta que

o PMI pode ser empregado para os casos em que a administração queira identificar potenciais soluções inovadoras para problemas concretos, mesmo que o PMI não tenha qualquer comprometimento da administração. A startup apresentaria um modelo teórico ou, no máximo, um protótipo inicial, com o objetivo de demonstrar a aplicabilidade da solução e, sobretudo, permitir que a administração tenha elementos suficientes para conduzir um processo de contratação mais realista e, por isso, mais eficiente. (RAUEN, 2021, p. 11)

Com brilhantismo, o professor Marçal Justen Filho leciona que o PMI restrito às *startups* é a forma pela qual o Estado incentiva a “atuação da iniciativa privada na formulação de propostas originais, inclusive na aceção da ausência de experiência anterior similar” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1157).

Posto isso, o PMI, ao ganhar respaldo jurídico na nova lei de licitações e contratações administrativas, assegura à Administração Pública a oportunidade de aproximar-se de novos projetos e de soluções inovadoras propostas pelos sujeitos privados.

#### 4.4 DIÁLOGO COMPETITIVO

Importado do Direito estrangeiro, o diálogo competitivo tem suas origens na Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004<sup>8</sup>. Nos termos da norma europeia, o diálogo concorrencial é o procedimento pelo qual o Poder Público convida particulares

<sup>8</sup> A Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, foi revogada pela Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, mantendo-se, nessa última, o procedimento do diálogo concorrencial.

para apresentação de propostas, voltadas para o desenvolvimento de uma ou várias soluções para responder às necessidades da Administração.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe o diálogo competitivo, nomenclatura brasileira ao diálogo concorrencial, como uma nova modalidade licitatória; inclusive, seu conceito e hipóteses de aplicação se aproximam daqueles previstos na Diretiva Europeia 2014/24/UE. Na legislação brasileira, o art. 32 prevê o uso do diálogo competitivo em três situações: (i) contratação de objetos que envolvam inovação tecnológica ou técnica; (ii) quando as necessidades da Administração Pública não puderem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis no mercado; e (iii) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração.

Conforme estabelece o art. 32, §1º da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Administração Pública, inicialmente por meio de edital, definirá suas necessidades e exigências, convocando os fornecedores para o diálogo e a apresentação de soluções. Ultrapassada a fase inicial, a Administração divulgará novo edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa. Os fornecedores pré-selecionados participarão da fase competitiva apresentando propostas que contenham elementos necessários para a realização do projeto, cabendo à Administração selecionar a proposta mais vantajosa como resultado.

É importante ressaltar que objeto do diálogo competitivo que interessa ao presente trabalho, previsto na hipótese do inciso I, alínea a, do art. 32, aplica-se à proposição de solução pronta para uso, em escala comercial, e não ao financiamento da pesquisa e desenvolvimento (P&D). A lógica inserida no art. 32, inciso I, é a de permitir que fornecedores proponham soluções inovadoras a serem entregues em curto prazo, diferentemente do que ocorre nas Encomendas Tecnológicas (RAUEN, 2021, p. 13).

No Brasil, assim como ocorre na União Europeia, o diálogo competitivo insere-se como instrumento de estímulo à contratação, pelo Poder Público, de soluções inovadoras. A aquisição de bens e serviços inovadores desempenham papel importante na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, dando, concomitantemente, resposta às situações complexas.

#### **4.5 PREMIAÇÃO PARA INOVAÇÃO NA MODALIDADE CONCURSO**

O concurso, previsto no art. 28, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, é a modalidade licitatória que objetiva a seleção de trabalho técnico, científico ou artístico pela Administração Pública.

A partir da realização dos concursos, o Estado incentiva as pessoas a se concentrarem em um problema específico, oferecendo premiação para a solução do problema apresentado. A ideia é estimular o setor privado, os inventores independentes, as empresas e as instituições de ensino e pesquisa a empregar recursos próprios para o desenvolvimento de soluções para posterior escalonamento.

Ressalta-se que a realização do concurso incentiva as soluções inovadoras, e não propriamente a aquisição e a difusão de tais soluções pelo Estado. Isso porque a Lei nº 14.133/2021 não faz nenhuma referência à possibilidade de aquisição dos produtos e serviços escaláveis comercialmente, oriundos da seleção feita por concurso.

Nesse sentido, destaca-se o exemplo apontado pelo professor André Rauen:

pode-se realizar um concurso para selecionar um protótipo de instrumento autônomo que equacione determinada demanda da administração. Contudo, a partir do concurso, não parece ser possível comprar vários destes produtos em escala comercial para uso difundido. De fato, a legislação fala em “(...) modalidade de

licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico”. Não existe menção a contratações subsequentes em razão de uma escolha com base em concurso. (RAUEN, 2021, p. 15)

No âmbito do ecossistema de inovação, a Administração Pública, ao realizar um concurso, estará estimulando a busca por soluções inovadoras aos desafios lançados em edital, em especial para os problemas complexos que exigem mais de uma abordagem para resolvê-los.

Pelo exposto, os instrumentos de estímulo à inovação elencados anteriormente têm o potencial de estimular o desenvolvimento de soluções, dinamizando o sistema de inovação no setor público. Com a Nova Lei de Licitações e Contratos, o Poder Público passará a contar com uma combinação de políticas de inovação mais adequada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como restou demonstrado, o poder econômico do Estado, expresso no volume de compras públicas, é um instrumento útil na concretização de políticas públicas, em especial ao incentivo da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável, erigidos na Lei Federal nº 14.133/2021, como objetivos a serem perseguidos a partir do processo licitatório.

A partir da nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas, estabelecem-se instrumentos e regulamentação que permitem ao Estado acessar a inovação do mercado, bem como assegura-se ao gestor público maior segurança jurídica na contratação de soluções inovadoras pela Administração, impulsionando o fomento à inovação.

Em um mundo cada vez mais complexo, com mudanças velozes, o Poder Público não pode ficar inerte. Antigos desafios e novos problemas reclamam soluções inovadoras. Os cidadãos anseiam por serviços melhores e estimulam cobranças sobre os governos, que devem se adaptar e entregar melhores resultados à sociedade. Em resumo, a Administração precisa inovar e a contratação pública é o passaporte para a renovação.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 01 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 25 jun. 2021.

CARVALHO, V. A. de. A função regulatória da licitação como instrumento de promoção da concorrência e de outras finalidades públicas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 65-74, jun. 2017.

CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação e políticas: superando o mito da ideia**. Brasília: Ipea, 2019.

COSTA, C. C. de M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

ETZKOWITZ, H. Innovation in innovation: the triple helix of university-industry government relations. **Social Science Information**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 293-337, Sept. 2003.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2014.

PARZIALE, A. R. As compras governamentais como instrumento para impulsionar a inovação no país. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, ano 18, n. 212, p. 9-23, ago. 2019.

PEDROSA, T. Os caminhos para inovação no setor público. **Administradores**, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/os-caminhos-para-a-inovacao-no-setor-publico>. Acesso em: 10 ago. 2021.

RAUEN, A. T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

RAUEN, A. T. **Nota Técnica nº 71** – Vacina para o novo coronavírus: um caso clássico de encomenda tecnológica. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200708\\_nt\\_n\\_71\\_diset.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200708_nt_n_71_diset.pdf). Acesso em: 13 ago. 2021.

RAUEN, A. T. **Compras públicas de inovações segundo o texto final do PL nº 4.253/2020**. Brasília: Ipea, 2021.

RIES, E. **A startup enxuta**: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

OCDE. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Paris: OCDE, 2005.

OCDE. **O sistema de inovação do serviço público do Brasil**: conclusões preliminares. Brasília: OCDE, 2018.

## **Análise da constitucionalidade do pagamento de 13º subsídio e adicional de férias aos vereadores do estado do Ceará**

Analysis of the constitutionality of the payment of 13th subsidy and additional vacation to councilors of Ceará state

**Michel Figueiredo da Silveira<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Considerando o impacto das decisões judiciais na vida dos cidadãos e a necessidade de uniformizar os entendimentos acerca dos direitos dos vereadores das câmaras municipais do Ceará, sobretudo em relação ao subsídio desses agentes políticos, esse artigo traz uma análise da constitucionalidade do pagamento do décimo terceiro e do adicional de férias aos vereadores dos municípios do Ceará. Esse estudo se propôs a analisar a constitucionalidade da concessão dos citados direitos e a forma como devem ser efetivados no âmbito local, apoiado em uma perspectiva interpretativista, de natureza aplicada e de abordagem qualitativa, com o fim de extrair o entendimento da jurisprudência e aplicá-lo no estado do Ceará. Os dados foram coletados a partir do estudo documental na internet e bibliográfico. Entre as principais conclusões da pesquisa, pôde-se perceber que o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará é no sentido da constitucionalidade do pagamento dos referidos direitos aos agentes políticos, da necessidade de inserção destes nas normas locais, da não aplicabilidade do princípio da anterioridade (CF/88, art. 29, inciso VI) ao caso em análise e da possibilidade de pagamento no mesmo exercício em que forem concedidos. Assim, pretende-se extrair desta análise as diretrizes jurisprudenciais para divulgação e con-

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Estácio de Sá (Unesa), advogado com atuação na área de Direito Público, com ênfase na área do Direito Penal Econômico, Administrativo e Eleitoral. Atualmente, é procurador legislativo de carreira da Câmara Municipal de Boa Viagem – CE. E-mail: michelfsilveira@hotmail.com

sequente uniformização a fim de fomentar o desenvolvimento do processo legislativo acerca do tema, conferir maior segurança jurídica aos atos normativos dele decorrentes e garantir a isonomia aos agentes políticos que estejam em situação semelhante.

**Palavras-chave:** décimo terceiro; adicional de férias; vereadores; subsídio; constitucionalidade.

## ABSTRACT

Considering the impact of judicial decisions on citizens' lives and the need to standardize jurisprudential understandings about the rights of councilors in the municipalities of Ceará, especially with regard to the subsidy of these political agents, this paper presents an analysis of the constitutionality of the payment of the thirteenth subsidy and vacation bonus payment to councilors of the municipalities of Ceará. This study aimed at analyzing the constitutionality of granting the aforementioned rights and how they should be implemented at the local level, based on an interpretative perspective, of an applied nature and qualitative approach, in order to extract the understanding of the jurisprudence and apply it in the state of Ceará. The data was collected from documentary and bibliographic study on the internet. Among the main conclusions of the research, it was possible to notice that the understanding of the Federal Supreme Court and the Court of Auditors of the State of Ceará is in the sense of the constitutionality of the payment of these rights to political agents, the need to insert them in local rules, of the non-applicability of the precedence principle (CF/88, art. 29, item VI) to the case under analysis and of the possibility of payment in the same year in which they are granted. Thus, it is intended to extract from this analysis the jurisprudential guidelines for dissemination and consequent standardization, in order to promote the development of the legislative process on the subject, giving greater legal certainty to the normative acts arising from it and to ensure isonomy to political agents who are in similar situation.

**Keywords:** thirteenth; vacation bonus; city councilors; subsidy; constitutionality.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, qualquer abordagem que trate especificamente da remuneração dos vereadores é objeto de polêmica, sobretudo quando diz respeito ao aumento de subsídio ou mesmo à concessão de direitos que impactem direta ou indiretamente em suas remunerações.

Isso ocorre, principalmente, porque os eleitores sequer têm conhecimento das funções desses agentes políticos e acabam por utilizar o seu direito de escolher determinado representante político como uma moeda de troca e, com isso, definem o seu voto com base em seus interesses pessoais, elegendo aquele que melhor satisfaz às suas ambições pessoais, desconhecendo a própria função a ser exercida pelo seu representante no Poder Legislativo municipal.

Em virtude disso, a escolha do cidadão que deveria cuidar dos interesses públicos dos munícipes, sejam eles referentes a liberdade, segurança, paz, bem-estar, entre outros, acaba culminando na eleição daquele que melhor sirva aos interesses pessoais dos eleitores. Com isso, os *edís* são vistos pela comunidade não como um agente público, mas, sim, como um cidadão que não trabalha e, portanto, não deve ter remuneração.

Ocorre que, além de serem integrantes do Poder Legislativo municipal, os vereadores são agentes políticos e, assim, também são agentes públicos que têm direitos e deveres, de modo que os *edís* não são apenas instrumento de interligação do governo com o povo, cabendo-lhes, entre outras funções, ouvir os cidadãos, elaborar leis, fiscalizar as atividades do Poder Executivo e atuar nas demandas que venham a promover o desenvolvimento local.

Desse modo, por se tratar de agentes públicos que, de fato, trabalham para o Estado em prol do interesse público, fazem jus ao recebimento de uma

importância salarial retributória de natureza alimentar a ser paga por esse Estado em contrapartida aos serviços prestados, denominado “subsídio”.

Entretanto, embora façam jus à percepção do aludido subsídio, sempre houve o impasse acerca da possibilidade do pagamento de outras vantagens, entre elas destaca-se o décimo terceiro subsídio e o adicional de férias.

Esse impasse decorria da diferenciação constitucional que a doutrina (FERNANDES, 2009) e a jurisprudência faziam acerca da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos. Elas entendiam que, em relação ao primeiro grupo, existia expressa previsão de pagamento de tais verbas (art. 7º, incisos VIII e XVII, da CR/88); já para o segundo, concluíam haver empecilho, haja vista a obrigatoriedade de serem remunerados por subsídio fixado em parcela única, vedando-se o recebimento de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 39, §4º da CR/88).

Entretanto, conforme veremos a seguir, essa diferenciação sofreu verdadeira ruptura após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS pelo Supremo Tribunal Federal e é o tema a ser examinado neste artigo.

Assim, o presente estudo tem por finalidade analisar a constitucionalidade do pagamento dos direitos referentes ao 13º subsídio e ao adicional de férias aos agentes políticos (investidos no cargo de vereador) do estado do Ceará à luz da Constituição Federal, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de modo que não se adentrará, por exemplo, no exame dos conceitos de agente político e de servidor público, já que isso foi realizado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS).

Por sua vez, em virtude de tratar-se de tema que sofreu modificação recente na jurisprudência e ainda possui poucos relatos sobre os efeitos práticos da aludida decisão, brota a importância da realização de mais estudos sobre a abordagem, a fim de garantir não somente a legalidade dos atos administrativos de concessão de tais direitos mas também para que

possa ocorrer a promoção de políticas públicas remuneratórias de forma isonômica para aqueles que estejam em situações semelhantes, respeitando-se a legalidade e garantindo-se a segurança jurídica e o efetivo controle desses atos por parte dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, para os fins deste artigo, propõe-se uma metodologia com enfoque na abordagem dos aspectos legais e constitucionais da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, proferida nos autos do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS (Tema 484 da Repercussão Geral – Info 852), que pôs fim ao impasse acerca da possibilidade do pagamento de respectivas vantagens aos aludidos agentes políticos, bem como dos fundamentos do Acórdão nº 1664/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), de relatoria do Exmo. conselheiro substituto Davi Barreto, proferido no processo nº 2017.SOB.CON.12510/17, e dos documentos coletados ao longo do estudo, a exemplo da Nota Técnica do consultor legislativo da Câmara dos Deputados, o Sr. Márcio Silva Fernandes.

Ademais, conforme dito anteriormente, será examinada a obrigatoriedade de inserção na Lei Orgânica e em norma municipal específica (Lei ou Resolução) do direito ao 13º e ao adicional de férias aos vereadores; do dever de observância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e aos limites do artigo 29-A, inciso I e § 1º da CF/88, quando da elaboração e aplicação das normas referentes aos aludidos direitos; e da inaplicabilidade do princípio da anterioridade ao caso em análise, à luz do disposto no Acórdão nº 1664/2018 do TCE-CE.

Por fim, em virtude de ser um tema que gera muitas interpretações equivocadas, tanto no que diz respeito à constitucionalidade do pagamento do 13º subsídio e do terço constitucional de férias a vereadores dos municípios do estado do Ceará quanto no que diz respeito à aplicação ou não do princípio da anterioridade e à forma como devem ser inseridos tais direitos no âmbito municipal, serão apresentadas conclusões. Isso tudo com o fim de contribuir na divulgação do entendimento jurisprudencial e sua consequente uniformização no âmbito do estado do Ceará, no desen-

volvimento do processo legislativo acerca do tema, na segurança jurídica aos atos legais e administrativos dele decorrentes e na garantia da isonomia aos agentes políticos que estejam em situação semelhante.

## **2 CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE 13º SUBSÍDIO E DE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A VEREADORES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ**

Verifica-se, a princípio, que havia um impasse em relação à possibilidade de detentores de mandato eleito e, no caso em análise, de vereadores receberem verbas referentes ao décimo terceiro salário e ao adicional de férias, previstos, respectivamente, no art. 7º, incisos VIII e XVII, da CF/88.

A discordância em relação ao pagamento de tais verbas aos detentores de mandato eleito, entre eles os vereadores, residia, basicamente, na interpretação, por vezes equivocada, que a doutrina (FERNANDES, 2009) e a jurisprudência (STJ, RMS 15.476/BA) faziam quando da leitura do art. 39, §4º, da Constituição Federal.

Cita-se:

**CF/88, Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§4º O membro de Poder, **o detentor de mandato eletivo**, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais **serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”. (grifos nossos)

Em interpretação restrita, a doutrina e a jurisprudência entendiam ser incompatível o pagamento de adicional de férias e gratificação natalina

com o regime de subsídio disposto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, de modo que a abreviada compreensão perdurou até o julgamento do Supremo Tribunal Federal (RE nº 650.898/RS, Tema 484 da Repercussão Geral – Info 852).

Diz-se “perdurou”, pois a Suprema Corte, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 650.898 – RS, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 484), por entendimento majoritário, fixou a seguinte tese:

**O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual [...].** [STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) (Info 852)]. (grifos nossos)

Assim, por meio de verdadeira *overruling* (mudança do entendimento em relação à aplicação de determinada norma jurídica), o Supremo Tribunal Federal modificou a interpretação do art. 39, §4º, da Constituição Federal para o fim de adequá-lo ao previsto no art. 39, §3º, da Carta Magna e, desse modo, conferir aos agentes políticos o direito à percepção de adicional de férias e de gratificação natalina (décimo terceiro salário).

Na ocasião, o ministro Luís Roberto Barroso, ao proferir o voto condutor do acórdão do RE 650.898/RS, informou-nos, resumidamente, que os agentes políticos, entre eles destacam-se os *edis*, são espécie de “agentes públicos” e, assim, a eles devem ser conferidos os mesmos direitos estabelecidos no art. 39, §3º, da Constituição Federal, que, por sua vez, trata dos direitos dos servidores públicos.

Nesse sentido, cita-se trecho do voto proferido pelo Exmo. ministro Luís Roberto Barroso no RE 650898/RS:

**11. É evidente que os agentes políticos não devem ter uma situação melhor do que a de nenhum trabalhador comum. Não devem, contudo, estar condenados a ter uma situação pior.**

**Assim, se todos os trabalhadores têm direito ao terço de férias e décimo terceiro salário, não se afigura razoável extrair do §4º, do art. 39, uma regra para excluir essas verbas dos agentes políticos, inclusive daqueles ocupantes de cargos efetivos.**

**12. O regime de subsídio veda, assim, o acréscimo de parcelas na composição do padrão remuneratório mensal fixado para uma determinada carreira ou cargo público. Não é, porém, incompatível com o terço constitucional de férias e com o décimo terceiro salário, pagos em periodicidade anual, sem qualquer adição ao valor mensal da remuneração.**

[...]

**16. Assim, a tese da inconstitucionalidade do terço de férias e do 13º salário com o regime constitucional de subsídio levaria à inconstitucionalidade ou à não recepção de uma multiplicidade de leis que preveem verbas para, por exemplo, magistrados, membros do Ministério Público e Secretários de Estado.** Esse resultado, no entanto, além de produzir uma alteração profunda em regimes funcionais já consolidados, não foi aquele desejado pelo constituinte com a instituição do regime de subsídio.

17. Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a possibilidade de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional. [STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) (Info 852)]. (grifos nossos)

Da leitura do trecho do voto do ministro, infere-se que o Supremo Tribunal Federal aderiu ao entendimento do professor Meirelles (2003, p. 75), que, por sua vez, considera agentes políticos “os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais” de modo a incluir, nessa cate-

goria, tanto os chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, bem como os magistrados, membros do Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos, entre outros.

Assim, resta evidente que o Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS), além de acolher a conceituação do saudoso Hely Lopes Meirelles, também adotou a tese da equiparação dos agentes políticos (magistrados, membros do Ministério Público, vereadores etc.) aos servidores públicos, já que ambos são espécies do gênero “agentes públicos” e, portanto, fazem jus ao recebimento do 13º salário e do adicional de férias.

Nesse sentido, o referido entendimento considerou que os agentes políticos (como é o caso dos vereadores) não devem ter um tratamento melhor, mas também não podem ter uma situação pior do que a dos demais trabalhadores e, assim, tornou legítimo o direito ao adicional de terço de férias e ao décimo terceiro salário a essa espécie de agente público (vereadores), de modo que não se mostra razoável, tampouco proporcional, tolhê-los do direito à percepção das aludidas verbas e, por conseguinte, discriminá-los.

Ademais, considerando que a Constituição Federal não veda expressamente o recebimento de tais verbas pelos agentes políticos e, ainda, que estes não podem ser tratados de modo desigual, visto que o próprio art. 5º da Constituição Federal nos ensina que todos são iguais perante a lei, é de se concluir que, de fato, não cabe ao legislador infraconstitucional, tampouco aos intérpretes que atuam na área jurídica, fazer leituras diferenciadoras quando a própria Constituição Federal não o fez, de forma a concluir pela possibilidade de percepção de tais verbas (13º salário e adicional de férias) pelos membros do Poder Legislativo das câmaras municipais do estado do Ceará.

Perfilhando essa tese, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao responder consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Sobral – CE, no processo nº 2017.SOB.CON.12510/17, proferiu o Acór-

ção nº 1664/2018, de relatoria do Exmo. conselheiro substituto Davi Barreto, que a seguir transcreve-se:

**EMENTA:** CONSULTA. CONHECIMENTO. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A AGENTES POLÍTICOS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARQUIVAMENTO.

**1. É constitucional o pagamento de 13º salário e terço constitucional de férias a agentes políticos que exercem mandato eleito.**

**2.** Não se aplica o previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, para que ocorra o pagamento das aludidas verbas, já que não configuram nova espécie de subsídio.

**3.** É necessário, entretanto, que haja orçamento disponível e que se respeitem os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para que seja possível a concessão de 13º salário e adicional de férias aos agentes políticos. (TCE-CE. Ac. nº 1664/2018. Rel. Cons. Subst. Davi Barreto. Proc. 2017.SOB.CON.12510/17, julg. 12/06/2018). (grifos nossos)

Posteriormente, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará expediu a Resolução nº 05406/2020 cujo teor ratifica o entendimento do Acórdão nº 1664/2018, conforme exposto a seguir:

#### **RESOLUÇÃO Nº 05406/2020**

**EMENTA:** CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. **MÉRITO PELA LEGITIMIDADE DO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E ADICIONAL DE 1/3 DE FÉRIAS AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE NORMA REGULAMENTADORA,** CONSIDERANDO OS INDICADORES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO LOCAIS. UNANIMIDADE DE VOTOS. CIÊNCIA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. (TCE-CE. Resolução nº 05406/2020. Rel. Cons. Alexandre Figueiredo. Proc. 32597/2019-4, julg. 08/06 a 12/06/2020 – Pleno Virtual). (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido, decidiram o Supremo Tribunal Federal (Rcl 32483 AgR/SP), o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (ADI 40043753720138040000 AM), o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (AC 10388140025825001 MG), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Acórdãos n.º 0456/16 e n.º 0487/16.), o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (Acórdão n.º 07800/2017), o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão n.º 4529/17), entre outros.

### **3 DEVER DE INSERÇÃO DO DIREITO AO 13º E AO ADICIONAL DE FÉRIAS AOS VEREADORES NA LEI ORGÂNICA E EM NORMA MUNICIPAL ESPECÍFICA (LEI OU RESOLUÇÃO). DEVER DE OBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AOS LIMITES DO ART. 29-A, INCISO I E § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Em que pese a Suprema Corte, no RE 650.898/RS, ter pacificado o entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido da ausência de incompatibilidade entre o regime de subsídio e o pagamento de 13º salário e do adicional de férias aos agentes políticos, a decisão não conferiu aos agentes públicos, detentores de cargos políticos, qualquer direito subjetivo ao recebimento das aludidas verbas, mas fixou tão somente o entendimento no sentido de não haver impeditivo constitucional para que o legislador municipal possa instituir tais vantagens no âmbito local.

Nesse ponto, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal foi nevrálgica, pois a Suprema Corte, de fato, não poderia ter conferido o direito subjetivo ao recebimento do décimo terceiro e do adicional de férias aos referidos agentes políticos, vez que cabe ao próprio município fazê-lo em virtude da autonomia (política, administrativa e financeira) que lhe é conferida pela Constituição Federal (CF/88, art. 18), bem como por considerar que esse ente possui a *expertise* e os dados técnicos e financeiros aptos a retratar sua realidade administrativa e orçamentária e que, portanto,

conduzirão o gestor público a concluir pela possibilidade do pagamento de tais verbas no âmbito municipal.

Ademais, também se trata de verdadeira observância aos princípios da legalidade (CF/88, art. 37) e da autonomia municipal (CF/88, art. 34, VII, “c”), que conferem ao município – como ente federado – o direito e o dever de administrar e de legislar, por meio de sua Câmara Municipal, sobre assuntos de seu interesse local (CF/88, art. 30, I).

Nesse sentido, em consonância com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS), entende-se pela necessidade de inserção de dispositivo na Lei Orgânica Municipal, bem como em legislação específica municipal (Lei ou Resolução), para o fim de conferir o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional de férias (1/3), além de regulamentar a forma de concessão desses direitos aos agentes políticos e, em especial, aos vereadores dos municípios do estado do Ceará.

Apesar dos direitos sociais, em especial o décimo terceiro salário e o adicional de férias, previstos respectivamente no art. 7º, incisos VIII e XVII, ambos da CF/88, serem tidos como normas de eficácia plena e, portanto, terem, em tese, aplicabilidade direta e imediata, prescindindo, pois, de regulamentação posterior, a concessão dos referidos direitos, no caso em análise, deu-se em virtude de uma interpretação do Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS).

Destarte, embora se trate de norma de eficácia plena, ela não se aplicava aos agentes políticos, em especial aos vereadores, em virtude de interpretação doutrinária e jurisprudencial até então existente e que só foi modificada a partir do julgamento ao aludido recurso pelo STF.

Assim, no caso em análise, a Administração Pública, o legislador e o próprio gestor municipal, em observância ao princípio da legalidade (CF/88, art. 37), para fins de conferência, devem atentar para a regulamentação de tais direitos no estrito âmbito local.

Sobre o princípio da legalidade, Di Pietro (2011, p. 65) nos ensina que “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”. Em

decorrência disso, a Administração não pode, por meio de simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, visto que, para isso, ela depende da existência prévia de lei.

Nesse caso, em virtude de o direito à percepção de décimo terceiro salário e de adicional de férias aos agentes políticos, entre eles destacam-se os vereadores, ter surgido a partir da interpretação dos §§3º e 4º do art. 39 da CF/88, realizada pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise do RE 650.898/RS, bem como por não ter o STF, na ocasião, sustentado a obrigatoriedade do pagamento de décimo terceiro e do terço constitucional de férias aos agentes políticos com mandato eletivo, o tema foi tratado como uma opção que depende de manifestação do legislador infraconstitucional.

Em vista disso, conclui-se que, a partir da aludida decisão, passou-se a ter a possibilidade da inserção de tais direitos em normas municipais, para fins de concessão dos citados direitos aos agentes políticos, em especial aos vereadores dos municípios cearenses.

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme trecho extraído do voto condutor do citado acórdão paradigma:

17. Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a **possibilidade** de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional. [STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) (Info 852)]. (grifo nosso)

Nesse sentido, entende-se pela necessidade de se inserir, por meio de emenda à Lei Orgânica do Município, uma alínea ou parágrafo com o fito de conferir o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional

de férias (1/3), previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, aos vereadores das câmaras municipais do estado do Ceará.

Ademais, para agir com impessoalidade e moralidade administrativas, entende-se, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no REsp n. 742.171/DF), que também deve haver lei ou resolução municipal específica e que seja apta a regulamentar a forma como se dará a concessão de tais direitos, pois, em relação aos edis, por exemplo, o gozo de suas férias deve coincidir com o próprio período de recesso parlamentar, bem como cabe à Câmara Municipal regulamentar a previsão de férias coletivas e de seu gozo antecipado para que não se tenha, por exemplo, na última sessão legislativa, a necessidade de realizar o pagamento de férias não gozadas e, assim, não haja problemas futuros com a concessão desses direitos.

Por sua vez, na hipótese de o vereador não cumprir integralmente o seu mandato parlamentar, tendo gozado férias antecipadamente, deve haver uma regulamentação mínima para o fim de restituir ao erário os valores excedentes. Para tanto, é imprescindível existir uma lei ou resolução municipal específica a fim de regulamentar a concessão dos aludidos direitos no âmbito municipal, em que pese haver posicionamento em sentido contrário, ou seja, no sentido da desnecessidade de regulamentação específica em âmbito local, conforme *ratio decidendi* do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/2018).

Também se extrai do entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI 6357) que, para a concessão dos aludidos direitos, as câmaras municipais do estado do Ceará devem observar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00, arts. 16 e 17, §1º), bem como os limites estabelecidos no art. 29-A, inciso I e §1º da CF/88.

E, em virtude do princípio da reserva legal, não é admissível fixar o referido direito de forma retroativa, isto é, para fatos anteriores à vigência legal, o que violaria o princípio da segurança jurídica, da boa-fé dos agentes envolvidos e da própria transparência na condução da coisa pública.

Assim, caso venha a ser concedido o direito ao décimo terceiro e ao adicional de férias aos vereadores das casas legislativas, somente pode alcançar situações futuras, em respeito aos princípios da segurança jurídica, do interesse social e da boa-fé, o que impede que se considere a aplicação retroativa das normas legais que venham a ser editadas com esse fundamento.

Nesse sentido, a vigência das normas municipais que tratem do pagamento das aludidas vantagens inaugurará o marco temporal normativo a partir do qual essas verbas poderão ser pagas aos beneficiados (vereadores).

#### **4 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NÃO APLICÁVEL (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ – ACÓRDÃO Nº 1664/2018 – PROCESSO 2017.SOB.CON.12510/17)**

Um tema que também ocasiona impasse, quando se trata do assunto em debate, diz respeito à possibilidade de pagamento do décimo terceiro e do adicional de férias aos vereadores na mesma legislatura em que forem aprovadas as normas garantidoras de tais direitos no âmbito municipal (emenda à lei orgânica, lei, resolução etc.).

Em relação ao aludido tema, deve-se observar o entendimento proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/2018 – Processo 2017.SOB.CON.12510/17), que, na ocasião, concluiu não se aplicar o princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, perfilha-se do entendimento da referida Corte de Contas no sentido de concluir-se pela possibilidade do pagamento dos citados direitos na mesma legislatura em que forem instituídos, já que tais verbas não configuram nova espécie de subsídio.

Ressalta-se que a regra estabelecida pelo referido art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, com suas respectivas alíneas, volta-se para a aplicação de um direito já existente, ou seja, está tão somente a delimitar um lapso temporal para que o valor do subsídio a ser fixado possa produzir

efeitos e a estabelecer limites máximos de seu valor, utilizando-se como parâmetro, por exemplo, o subsídio dos deputados estaduais.

Assim, a citada regra já cumpre sua fiel intenção no momento em que é aplicada na edição da lei ou resolução que venha a fixar o subsídio, de modo que não há de ser interpretada, tampouco estendida a qualquer outro tipo de parcela, seja ela de caráter remuneratório ou não.

Ademais, o princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal não trata da concessão ou não de direitos, mas sim da fixação de subsídios dos vereadores, e não dos direitos sociais constantes no art. 7º, incisos VIII e XVII da Carta Magna, que abordam o décimo terceiro e o adicional de férias, respectivamente.

Veja-se o disposto no art. 29, inciso VI, da CF/88:

**CF/88, art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

**VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente,** observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: [...] (grifos nossos)

Além disso, não há de se confundir o subsídio, modalidade de remuneração, fixada em parcela única, com os direitos sociais ao décimo terceiro e ao adicional de férias, que fazem parte do catálogo de incisos do art. 7º da CF/88 e, logo, estão elevados a direitos fundamentais.

Nesse sentido, cita-se MEIRELLES (2016, p. 594):

subsídio é uma modalidade de remuneração, fixada em parcela única, paga obrigatoriamente aos detentores de mandato eletivo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Presidente e Vice-Presidente, Governador e Vice-Governador e

Prefeito e Vice-Prefeito) e aos demais agentes políticos, assim compreendidos os Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, os membros da Magistratura e do Ministério Público e os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas.

Assim, restringir os possíveis efeitos de legislação municipal que venha a conceder aos vereadores o direito à percepção do décimo terceiro salário e do adicional de férias, sob o pretexto da existência do princípio da anterioridade (CF/88, do art. 29, inciso VI), revela-se um equívoco, vez que tal princípio não pode, tampouco deve, ser utilizado em prejuízo aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal, seja porque estaria o citado princípio a tratar tão somente da fixação de subsídios ou mesmo porque a Constituição Federal não tolheu dos agentes políticos, e, no caso em análise, dos vereadores, a concessão dos direitos sociais constantes no art. 7º, incisos VIII e XVII da CF/88, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS – Tema 484 da Repercussão Geral).

Vê-se, portanto, que, caso seja garantido por meio de normas municipais o direito à percepção do décimo terceiro e do adicional de férias aos agentes políticos (vereadores) dos municípios cearenses, as casas legislativas não estarão a fixar um novo subsídio nos termos previstos no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, posicionaram-se, entre outros, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (Acórdão nº 07800/2017), bem como o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, quando da expedição do Acórdão nº 1664/2018, de relatoria do Exmo. conselheiro substituto Davi Barreto, nos quais foram proferidos os seguintes entendimentos:

**FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. LEGISLATURA 2017-2020. LEGALIDADE NA FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS, DÉCIMO TERCEIRO E ADICIONAL DE FÉRIAS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NÃO APLICÁVEL A DIREITOS SOCIAIS. ILEGALIDADE DE REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES DURANTE A LEGISLATURA.**

1. Não foram detectadas irregularidades na aplicação das Leis 660/16 e 661/16, que fixam os subsídios para a legislatura 2017-2020;
2. **O princípio da anterioridade do art. 29, inciso VI da CRFB/88 não deve ser aplicado para concessão do décimo terceiro e adicional de férias dos agentes políticos;**
3. Irregularidade presente quanto ao possível reajuste dos subsídios dos Vereadores, para adequá-los aos subsídios dos Deputados Estaduais, durante a legislatura, por ofensa ao princípio da anterioridade insculpido no art. 29, inciso VI da CRFB/88. (TCM-GO. Acórdão nº 07800/2017 - Tribunal Pleno. Rel. Cons. Sub.Maurício Oliveira Azevedo) (grifos nossos)

**EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS A AGENTES POLÍTICOS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARQUIVAMENTO.**

1. É constitucional o pagamento de 13º salário e terço constitucional de férias a agentes políticos que exercem mandato eleito.
2. **Não se aplica o previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, para que ocorra o pagamento das aludidas verbas, já que não configuram nova espécie de subsídio.**
3. É necessário, entretanto, que haja orçamento disponível e que se respeitem os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para que seja possível a concessão de 13º salário e adicional de férias aos agentes políticos. (TCE-CE. Ac. nº 1664/2018. Rel. Cons. Subst. Davi Barreto. Proc. 2017.SOB.CON.12510/17, julg. 12/06/2018) (grifos nossos)

Em entendimento diverso, publicado em momento anterior ao julgamento paradigma do STF (RE 650.898/RS – 2017 – Tema 484 da Repercussão Geral), posicionaram-se alguns Tribunais de Contas e, entre eles, destacam-se: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Processo nº 1721618-7); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (Resolução de Consulta nº 23/2012); Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Resolução nº 299/2015).

Contudo, verifica-se, após análise do julgado do Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS), que o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Ac. nº 1664/2018) preponderou, assim, não deve ser

aplicável o previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, ao caso em análise, isto é, para que ocorra o pagamento das aludidas verbas, já que essas não configuram nova espécie de subsídio.

Deve-se, portanto, fazer uma diferenciação das normas que declaram direitos, como as previstas no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, de normas específicas que condicionam a fixação única e exclusiva de subsídios ao cumprimento de determinados requisitos, tal qual ocorre no caso do art. 29, inciso VI, da CF/88.

A propósito, se a própria determinação do valor do décimo terceiro salário e do terço de férias tem como base o valor da remuneração mensal do vereador, é ilógico incluir essas verbas na composição do próprio subsídio e, conseqüentemente, tratá-las como subsídio para o fim de aplicar a anterioridade prevista no art. 29, inciso VI, da CF/88.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, a análise dos dispositivos constitucionais que disciplinam a remuneração dos agentes políticos e, no caso deste artigo, dos *edis*, permite concluir pela possibilidade e constitucionalidade de se reconhecer o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional de férias (1/3), previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, aos agentes políticos e, no caso específico, aos vereadores dos municípios cearenses.

Ao mesmo tempo, embora a decisão do Supremo Tribunal Federal tenha autorizado o pagamento de tais verbas aos vereadores, há a necessidade de inserção de alínea ou parágrafo na Lei Orgânica do Município, por meio de emenda, com o objetivo de conferir o direito à gratificação natalina (13º salário) e ao adicional de férias (1/3), previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, da Constituição Federal, aos agentes políticos (vereadores), bem como se mostra imprescindível a edição de lei ou resolução municipal específica com a finalidade de regulamentar a forma de sua concessão.

Nesse sentido, a garantia dos aludidos direitos aos vereadores cearenses depende de alteração prévia nas leis orgânicas dos seus municípios, bem como de normas locais (lei ou resolução) para disciplinar a forma de concessão de tais direitos aos parlamentares.

Além disso, em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/18) não se aplica a anterioridade prevista no art. 29, inciso VI da CF/88 ao caso em análise, já que não se trata de fixação ou modificação dos subsídios dos vereadores, mas sim, de garantir-lhes o direito à percepção de décimo terceiro e do adicional de férias, que, por sua vez, fazem parte do catálogo de direitos sociais previstos no art. 7º da Constituição Federal.

Cabe ainda mencionar que, para a concessão dos referidos direitos, o legislador municipal do estado do Ceará também deve observar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00, arts. 16 e 17, §1º) e os limites estabelecidos no art. 29-A, inciso I e §1º da CF/88.

Por fim, para garantir o direito à percepção das verbas referentes ao décimo terceiro salário e ao adicional de férias aos vereadores municipais, as casas legislativas e os próprios agentes políticos devem seguir as diretrizes do entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 650.898/RS – Tema 484 da Repercussão Geral) e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Acórdão nº 1664/18) com o intuito de promover o devido processo legislativo no âmbito local. Assim, confere-se maior segurança jurídica aos atos legais e administrativos e promove-se a isonomia em relação às remunerações dos agentes políticos que se encontrem em situação semelhante.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 15.476/BA**. 5ª Turma. Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, julg. 16 mar. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp n. 742.171/DF**. 5ª turma. Rel. Min. Felix Fischer. Publicado em: 2 mar. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral – Info 852)**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará – CE. **Acórdão nº1664/2018**. Rel. Cons. Subst. Davi Barreto. Proc. 2017.SOB.CON.12510/17, Fortaleza, julg. 12 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. **Reclamação nº 32483 AgR/SP**. Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 3 set. 2019 (Info 950).

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará – CE. **Processo nº 32597/2019-4**. Resolução nº 05406/2020. Rel. Cons. Alexandre Figueiredo, Sessão de Julgamento: 8 jun. 2020 a 12 jun. 2020, Pleno Virtual.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – MT. **Resolução de Consulta nº 23/2012 – TP**. Rel. Conselheiro Valter Albano. 11 dez. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – PR. Acórdão nº 4529/17. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares. **Diário Eletrônico nº 1708**, 1 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – PE. **Acórdão T.C. n.º 0456/16**. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – PE. **Acórdão T.C. n.º 0487/16**. Rel. Conselheira Teresa Duere, 11 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins – TO. **Resolução TCE/TO nº 299/2015**. Rel. Cons. Subst. Leon Diniz Gomes, 29 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **ADI nº 40043753720138040000 AM 4004375 – 37.2013.8.04.0000**. Rel. Lafayette Carneiro Vieira Júnior. Data de julgamento 20 out. 2020, Tribunal Pleno. Data de publicação: 20 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Acórdão nº 07800/2017**. Rel. Cons. Subst. Maurício Oliveira Azevedo, 3 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **AC nº 10388140025825001 MG**. Rel. José Eustáquio Lucas Pereira (Juiz de Direito Convocado). Data de Julgamento: 8 de out. 2019. Data de publicação: 14 out. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, M. S. **Nota Técnica**: análise da legalidade do pagamento de 13º salário e adicional de férias a agentes políticos. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, dez. de 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3162>. Acesso em: 4 mar. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Atualizada por José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle. São Paulo: Malheiros, 2016.

## **Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos**

A Revista Controle – Doutrina e Artigos é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Políticas Públicas, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

### **SUBMISSÃO E CADASTRO ONLINE**

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas exclusivamente via plataforma eletrônica própria, OJS (Open Journal Systems), por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA>;

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de artigos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo da Revista Controle, localizado na margem direita do site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<http://www.tce.ce.gov.br>) ou, ainda no mesmo site, pelo menu “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>;

5 Na plataforma de cadastro, no campo “Metadados”, deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo, relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails; e

6 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha.

## **PADRONIZAÇÃO DOS ARTIGOS (DIRETRIZES PARA AUTORES)**

1 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

2 A estruturação do texto do artigo deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo: introdução, desenvolvimento, conclusão/considerações finais e referências bibliográficas (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

3 Para os artigos com pesquisas empíricas, sugere-se a seguinte estrutura: título no idioma do artigo, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia da pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências bibliográficas;

4 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

5 O artigo deve ser submetido à revisão de grafia de sua língua original, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelos Editores;

6 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

7 Os Editores podem sugerir alterações do artigo, tanto no que se refere ao conteúdo da matéria, quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

8 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

9 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de *double blind review* (revisão duplo-cega);

10 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento;

11 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

12 O título do artigo deve ser apresentado em seu idioma original e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-baixa. O título em inglês deve constar logo abaixo do título no idioma original. Procedese de forma idêntica à apresentação do resumo, imediatamente acompanhado das palavras-chave, em seus idiomas originais e em inglês (*abstract e keywords*);

13 O número máximo de autores por artigo é 5 (cinco);

14 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 250 (duzentos e cinquenta) palavras, contendo a indicação de 3 (três) a 5 (cinco) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

15 O resumo em inglês (*abstract*) deverá ser uma tradução fiel do resumo no idioma original do artigo, assim como as palavras-chave (*keywords*);

16 O resumo deve ressaltar, no mínimo, o objetivo, o método de pesquisa e os principais resultados do trabalho;

17 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho e no arquivo de submissão. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspeccionar Documento”, como exemplo de submissão na extensão “doc”, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais do arquivo;

18 O arquivo deve ser digitado em qualquer processador de texto (ex.: MS-Word, LibreOffice, Google Docs etc.), não podendo ultrapassar 2MB;

19 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado, com exceção das referências bibliográficas, que devem estar alinhadas à esquerda;

20 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

21 O layout da página deve ser feito em papel A4 (29,7 x 21 cm), com margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm);

22 As seções do artigo devem ser escritas em caixa alta e os subtítulos em caixa baixa, ambos em negrito e com a numeração arábica correspondente;

23 O resumo no idioma original do artigo, o *abstract*, as notas de rodapé, as citações longas, assim como as ilustrações, devem ser incluídos no documento principal, na sequência em que aparecem no texto (e não ao final do documento), escritos em fonte com tamanho 10;

24 A identificação da(s) ilustração(ões) deve aparecer na parte superior precedida da palavra designada (quadro, tabela, figura, gráfico, mapa, imagem e outros), seguida de seu número de ordem de ocorrência no texto, em algarismos arábicos, travessão e do respectivo título. Na parte inferior da ilustração, é obrigatório indicar a fonte consultada, ainda que seja uma produção do(s) próprio(s) autor(es), assim como as legendas, notas e outras informações necessárias à sua compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

25 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho utilizado da fonte. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preta), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preta e cinza;

26 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

27 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

28 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer o texto, de maneira sucinta, e não se confundirem com a referência utilizada; devem vir ao final da página em que aparecem, preferencialmente, com numeração sequencial em algarismos arábicos, devendo figurar: último sobrenome do(s) autor(es), ano e indicação de volume, capítulo e página (quando for o caso);

29 As URLs para as referências devem ser informadas no texto, sempre que possível;

30 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2018), sendo cuidadosamente conferidas pelo(s) autor(es), e suas fontes precisam constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos seguintes:

a) Citação direta:

Sobrenome de um autor:

Segundo Fulano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano, página).

Sobrenome de dois autores:

Conforme Fulano e Sicrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO, ano, página).

Sobrenome de três autores:

De acordo com Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO; BELTRANO, ano, página).

Sobrenome de mais três autores:

Na acepção de Fulano et al. (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano, página).

b) Citação indireta (Exclui-se apenas a numeração da página):

Sobrenome de um autor:

Segundo Fulano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano).

Sobrenome de dois autores:

Fulano e Sicrano (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO, ano).

Sobrenome de três autores:

Fulano, Sicrano e Beltrano (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO; BELTRANO, ano).

Sobrenome de mais três autores:

Fulano et al. (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano).

c) Citações de diferentes autores:

Ex.: Texto...(LAKATOS; MARCONI, 2017; BARDIN, 2011; OLIVEIRA et al., 2012).

ATENÇÃO:

Ao final do artigo, o texto deverá conter uma lista com as referências completas dos documentos utilizados pelo(s) autor(es) para seu embasamento teórico.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda. Toda referência citada no artigo deve constar na lista de referências bibliográficas apresentadas no final do artigo e vice-versa.

As obras devem ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos na sequência:

d) Artigo ou matéria de revista, boletim etc.:

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

e) Livro:

SCHINDLER, P. S; COOPER, D. R. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

f) Monografias/dissertações/teses:

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais eletrônicos no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

g) Parte de Monografia:

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. In: **Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 1, 2006, Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: contas públicas: transparência, controle social e cidadania. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

h) Trabalho apresentado em anais de eventos (congressos, simpósios, encontros, colóquios, seminários):

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. p. 323-340.

i) Trabalhos em meio eletrônico:

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em: 01 set. 2013.

WEST, D. M. **Assessing e-government**: the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>. Acesso em: 25 ago. 2013.

j) Legislação:

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 16 out. 2019.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

## POLÍTICA EDITORIAL

1 Os artigos devem ser submetidos à Revista Controle – Doutrina e Artigos pelo(s) próprio(s) autor(es);

2 O artigo deve ser inédito no Brasil ou em outro país, não sendo considerada quebra de ineditismo uma versão preliminar apresentada em anais de eventos científicos nacionais e/ou internacionais;

3 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

4 Após a submissão do artigo, o sistema envia uma mensagem de confirmação para o(s) autor(es) e, ao mesmo tempo, para os Editores, avisando-lhes da nova submissão;

5 O(s) autor(es) com um artigo em processo de avaliação não deve(m) submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

6 O artigo submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

7 Os artigos passam pela primeira etapa, o “*Desk Review*”, em que os Editores verificam se o artigo se ajusta à linha editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos, se há uma contribuição teórica-empírica, e se está de acordo com o formato indicado. Essa etapa pode durar até 2 (dois) meses, tendo como resultado a rejeição da submissão ou sua seleção para continuar no processo de avaliação;

8 Os Editores podem, independentemente da oitiva do Conselho Editorial, devolver ao(s) autor(es) os artigos que não atenderem aos requisitos vigentes;

9 As avaliações são feitas em formulários de avaliação padronizados, havendo espaço para comentários personalizados, que são encaminhados ao(s) autor(es) após as avaliações;

10 O artigo passa pela avaliação “*Double Blind Review*” (revisão duplo-cega), sendo analisado por, pelo menos, 2 (dois) avaliadores (pareceristas) externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres. A dupla avaliação por pares garante o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas;

11 A avaliação considera: a relevância do artigo; a estrutura textual; a coerência entre a introdução e a problematização; a relevância do referencial teórico; o rigor dos métodos e técnicas de pesquisa; a análise e a discussão consistente de dados (quando aplicável); e as conclusões/considerações finais;

12 Os Editores emitem o parecer de desempate, em situações de divergência entre os pareceristas, ou podem encaminhar para um terceiro parecerista;

13 No caso de “Revisões Requeridas”, será dada ciência ao(s) autor(es) para justificar(em) a manutenção da forma original ou para efetuar(em) as correções em, no máximo, 15 dias. A nova versão do documento poderá ser novamente encaminhada aos pareceristas para sua revisão ou analisada pelos Editores para verificação do atendimento das “Revisões Requeridas” pelos pareceristas;

14 No caso de parecer pela “Rejeição” por 2 (dois) pareceristas, o artigo é imediatamente excluído do processo de avaliação, com posterior comunicação ao(s) autore(s);

15 Compete aos Editores analisar as razões do(s) autor(es) nas situações em que o parecer for pela “Rejeição” ou “Revisões Requeridas”;

16 O(s) autor(es) pode(m) reenviar os artigos devolvidos, desde que efetuadas as modificações necessárias nos prazos estabelecidos pelos Editores;

17 A critério dos Editores, é possível haver uma segunda rodada de correções, antes de o artigo ser aceito definitivamente; ou, também, pode haver a possibilidade de as correções não terem sido satisfatoriamente realizadas. Nesse último caso, o artigo é rejeitado;

18 Sendo aceito o artigo, os Editores enviam um comunicado ao(s) autor(es) pelo sistema para, em seguida, iniciar o processo de edição, que leva aproximadamente 1 (um) mês;

19 Os artigos selecionados para publicação são encaminhados à revisão estilística, linguística e gramatical, normalização, indexação, bem como à produção gráfica e eletrônica, sujeitando-se aos ajustes necessários, a critério dos Editores, desde que não impliquem alteração do sentido;

20 Antes da publicação definitiva, o(s) autor(es) recebe(m) um e-mail com um link da versão do artigo pós-correções para fazer(em) uma última revisão do formato e emitir(em) sua aquiescência final;

21 Quando uma edição é publicada, os Editores enviam um e-mail com um link de acesso a todos os associados cadastrados na plataforma da Revista Controle – Doutrina e Artigos;

22 Não será publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor/co-autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

23 O artigo rejeitado após as etapas de “Desk Review” ou “Double Blind Review” não poderá ser novamente submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos;

24 O(s) autor(es) terá(ão) a submissão de seu(s) artigo(s) automaticamente recusada, caso não aceite(m) ou descumpra(m) a declaração de direitos autorais do periódico;

25 No Sistema OJS são registrados a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, de forma que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pela plataforma;

26 A duração do processo de publicação dos artigos adequados às normas editoriais é estimada entre a data de submissão e a data de lançamento da edição da Revista Controle – Doutrina e Artigos; e

27 Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista Controle – Doutrina e Artigos em que foi publicado o seu trabalho.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

---

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO  
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



[revistacontrole.tce.ce.gov.br](http://revistacontrole.tce.ce.gov.br)

