

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

- **EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E O TETO DOS GASTOS PÚBLICOS**
Hugo de Brito Machado Segundo
- **O MOMENTO PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL**
Jurandir Gurgel Gondim Filho
- **OS NOVOS PARÂMETROS INTERNACIONAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SEUS REFLEXOS NAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**
Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho
Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
- **RESULTADO PRIMÁRIO PÓS-CRISE ECONÔMICA DE 2014: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NO EXERCÍCIO DE 2016**
Allan Jonson Piccini

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

Volume XV - Nº 2

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

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

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

Revista Controle.

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

Periodicidade irregular (1998-2004)

Anual (2005-2008)

Semestral (2009-)

ISSN 1980-086X

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

CDU 336.126.55(813.1)(05)

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

ISSN 1980-086X

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheiro Vice-Presidente

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiro Corregedor

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiros

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Davi Ferreira Gomes Barreto (Ouvidor)

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público Junto ao TCE Ceará

José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

Leilyanne Brandão Feitosa

Júlio César Rôla Saraiva

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

Diretor-Presidente

Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Diretora Executiva

Maria Hilária de Sá Barreto

Coordenadora Técnica

Marcella Laura Leite Feitosa

Secretário Executivo

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Consultora Técnica

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

Assessor da Diretoria

Pedro Henrique Alves Camelo

Chefe do Núcleo de Pesquisa e Extensão

João Adeodato Neto

Chefe de Núcleo de Atividades Pedagógicas

Raylena Pontes Cruz

Chefe do Núcleo de Biblioteca e Documentação

Josimar Batista dos Santos

Conselho Editorial

Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor)

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

Gleison Mendonça Diniz (Editor Assistente)

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

Amandino Nunes

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

Eduardo Vera-Cruz Pinto

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

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília

Fernando Quadros da Silva

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

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia, Professor do CAENUFC

Filomeno Moraes

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

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

Hugo de Brito Machado Segundo

Doutor em Direito, Professor da UFC

Juarez Freitas

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

João Ricardo Catarino

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

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

Carlos Mauro Benevides Filho

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

José Maurício Conti

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

José Oswaldo Cândido Júnior

Doutor em Economia,
Pesquisador do IPEA

José Roberto Afonso

Doutor em Economia, Economista
do IBRE/FGV

Juan Fernando Durán Alba

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

Marcus Abraham

Doutor em Direito, Professor
Adjunto da UERJ

Marcus Mello

Doutor em Ciência Política,
Professor da Universidade
Federal de Pernambuco

Marcos Mendes

Doutor em Economia, Consultor
Legislativo do Senado

Raul Wagner dos Reis Velloso

Doutor em Economia, Consultor

Roberto Ellery

Doutor em Economia, Professor da
Universidade de Brasília

Alcimor Aguiar Rocha Neto

Mestre em Filosofia do Direito,
Professor da Unifor

Alexandre Cialdini

Mestre em Economia

Antonino Fontenele de Carvalho

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

Augusto Sherman

Mestre em Direito, Ministro
do TCU

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Mestre em Direito, Desembargador
do Tribunal de Justiça do Ceará

Fernando Rezende

Mestre em Economia, Diretor
da FGV

**Francisco Otávio de Miranda
Bezerra**

Advogado, Mestre em Políticas
Públicas, Diretor de Ensino do
IPC/TCE Ceará

J.R. Caldas Furtado

Mestre em Direito, Conselheiro
do TCE-MA

Valmir Pontes Filho

Mestre em Direito, Professor
da UFC

Alexandre Figueiredo

Membro Nato, Professor da Unifor,
Conselheiro do TCE Ceará

Lista de Avaliadores desta Edição

Fátima Regina Ney Matos

Pós-doutorado pela
Universidade de Aveiro

Marcus Abraham

Pós-doutorado pela
Universidade de Lisboa

Ana Íris Tomás Vasconcelos

Doutorado em Administração de
Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Artur Gomes de Oliveira

Doutorado em Administração de
Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Diego de Queiroz Machado

Doutorado em Administração de
Empresas pela Universidade de
Fortaleza

Editinete André da Rocha Garcia

Doutorado em Administração de
Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Maria Anáber Melo e Silva

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

Michel André Bezerra

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

Paulo Araújo Pontes

Doutorado em Administração
Pública e Governo pela Fundação
Getúlio Vargas

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

Alexandre Nunes de Oliveira

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Arielton Fonteles Araújo

Mestrado em Engenharia de
Transportes pela Universidade
Federal do Ceará

Eveline Vale de Andrade Lima

Mestrado em Engenharia Civil
pela Universidade
Federal do Ceará

Francisco Otávio de

Miranda Bezerra

Mestrado em Políticas Públicas
e Sociedade pela Universidade
Estadual do Ceará

Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

João Gabriel Laprovitera Rocha
Mestrado em Direito pela
Universidade Federal do Ceará

José Geraldo Araújo Correia
Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

José Ricardo Moreira Dias
Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Júlio César Muniz Filho
Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Késia Correia Oliveira Padilha
Mestrado em Direito pela
Universidade Federal do Ceará

Luiz Mário Vieira
Mestrado em Administração e
Controladoria pela Universidade
Federal do Ceará

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior
Mestrado em Controladoria e
Contabilidade pela Universidade
de São Paulo

**Nathiane Oliveira Celedônio
Macêdo de Andrade**
Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Paulo Alcântara Saraiva Leão
Mestrado em Engenharia de
Sistemas e Computação pela
Universidade Federal do Rio
de Janeiro

Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia
Mestrado em Direito pela
Universidade de Brasília

Rafael Menezes Albuquerque
Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Ricardo Pessoa de Carvalho
Mestrado em Engenharia de
Transportes pela Universidade
Federal do Ceará

Samuel Leite Castelo
Mestrado em Administração de
Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Sandra Valéria de Morais Santos
Mestrado em Administração de
Empresas pela Universidade
Federal da Paraíba

Valéria Diniz de Miranda
Mestrado em Engenharia Urbana
pela Universidade Federal
da Paraíba

**Glinton José Bezerra de
Carvalho Ferreira**
Especialização (MBA) em Gestão
Empresarial pela Fundação
Getúlio Vargas

Larissa Maia Nunes
Especialização em Direito
e Processo Tributário pela
Universidade de Fortaleza

Maria Hilária de Sá Barreto
Especialização em Controle Externo
pela Universidade Federal do Ceará

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social

Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

Revisão e Organização

Josimar Batista

Raquel Dreher de Palhano Xavier

Diagramação

Lilyanne Leitão

J. Clecio Farias

Capa

J. Clecio Farias

Revisão Ortográfica

Tikinet Edição Ltda.

Tiragem

1.000 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2018

Nota do Editor

Temos a grata satisfação de apresentar mais um número da Revista Controle – Doutrina e Artigos. Os assuntos abordados versam, como de costume, sobre temáticas da Administração Pública, reunindo contribuições de autores de diversas localidades e instituições nacionais e internacionais. Há crescido – substancialmente – o interesse dos pesquisadores quanto à publicação neste periódico, considerando a qualidade contínua das discussões apresentadas a cada edição.

O primeiro trabalho desta edição, intitulado “Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos”, do Prof. Hugo de Brito Machado Segundo, aborda o Novo Regime Fiscal veiculado pela Emenda Constitucional 95/2016 e suas polêmicas, desde a legitimidade do governo no qual se aprovou a alteração e os impactos que o teto estabelecido terá sobre os gastos com saúde e educação em uma possível retomada do crescimento da economia. A ideia concentrou-se em examinar a validade jurídica da pretensão, globalmente considerada, de limitar o crescimento dos gastos públicos, à luz do art. 60 da Constituição Federal de 1988 e do contexto fiscal vivenciado pelo Brasil no ano de 2016. Por fim, considera que, muitas vezes, o problema no gasto público não está necessariamente em sua quantidade, mas em sua qualidade.

Em seguida, o Prof. Jurandir Gurgel Gondim Filho apresenta um debate interessante sobre o momento para a reforma tributária brasileira, considerando a complexidade do sistema tributário no Brasil e seu elevado impacto sobre o crescimento

econômico do país. A partir da ótica apresentada, a Reforma Tributária acaba por afetar o princípio constitucional federativo e a autonomia dos entes, considerando-se quatro óticas fundamentais: a manutenção do pacto federativo; a autonomia e a cidadania; os impactos esperados sobre o crescimento econômico; e o protagonismo dos municípios no atendimento às demandas da população e da meritocracia para o desenho da proposta de reforma. Portanto, fornecem-se subsídios aos leitores quanto à compreensão da PEC da Reforma Tributária e o momento adequado para sua implementação.

Na sequência, os Professores Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça dialogam sobre os novos parâmetros internacionais do desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas compras públicas brasileiras. Observou-se que várias manifestações internacionais assumiram um papel estratégico na reconstrução da noção de ecodesenvolvimento, culminando na percepção contemporânea de desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, disseminando no contexto brasileiro a prática das licitações rotuladas como sustentáveis, positivadas pela Lei nº 12.349/2010. Com a análise das peculiaridades mais relevantes dos eventos internacionais que contribuíram para a remodelagem mundial do conceito de desenvolvimento sustentável, assim como a investigação de reflexos e influências do cenário externo sobre a administração pública brasileira, especialmente no complexo microsistema das compras governamentais, o estudo destacou a inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como terceira finalidade licitatória, reafirmando o pacto intergeracional firmado pelo constituinte originário e ressaltou o papel estratégico das compras governamentais como perso-

nagem indutor de políticas públicas verdes.

A Revista abriga, ainda, um interessante artigo de Allan Jonson Piccini sobre o resultado primário dos municípios brasileiros obtido em 2016 a partir dos seus demonstrativos fiscais, além de sugerir fatores que possam estar associados a esses resultados. Os achados do estudo sugeriram evoluções nos resultados primários após o ano de 2014, e os parâmetros propostos, tais como população, controle interno e orçamento demonstraram estar associados aos resultados evidenciados, constando-se que os municípios têm se mobilizado para conquistar uma saúde financeira capaz de manter ou dirimir uma potencial evolução de seu endividamento.

Quanto aos demais artigos desta edição, vários temas de interesse à gestão pública são abordados, tais como: licitações e contratos, aplicação de recursos públicos, políticas regionais de desenvolvimento, orçamento público, governança pública, controles interno e externo, proteção de direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas, democracia participativa, dentre outros.

Por fim, a partir dessa edição, as regras de submissão de artigos foram atualizadas, propiciando aos autores informações mais detalhadas quanto ao envio de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos. Agradecemos a confiança de todos os autores pelo compartilhamento de conhecimentos e ideias essenciais à melhoria da gestão pública e desejamos a todos os interessados uma excelente leitura.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Editor da Revista Controle
pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos Hugo de Brito Machado Segundo	22
O momento para a Reforma Tributária no Brasil Jurandir Gurgel Gondim Filho	41
Os novos parâmetros internacionais do desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas compras públicas brasileiras Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça	73
Resultado primário pós-crise econômica de 2014: um estudo nos municípios brasileiros no exercício de 2016 Allan Jonson Piccini	103
Os Aspectos Jurídicos da Ata de Registro de Preços e a Recomposição do Equilíbrio Econômico Financeiro Edimário Freitas de Andrade Júnior	126
Histórico de arrecadação e de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do estado do Ceará – Fecop Lucas Juvencio Spinosa de Souza, Manuel Salgueiro Rodrigues Junior, Aldemir Freire Moreira	160
Desenvolvimento e tributação: inferências a partir do relatório Fisc Nordeste para as políticas de desenvolvimento da região Cíntia Muniz Rebouças de Alencar Araripe	185

Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública

Wallerson Pereira da Costa 210

O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública

Alan José de Oliveira Teixeira 235

O controle disciplinar exercido pela Controladoria Geral de Disciplina sobre a Polícia Militar do Ceará: uma análise das transgressões cometidas e dos registros de arquivamento/absolvição entre 2011 e 2016

Luiz Paulo Nogueira Lino 259

Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura

Samuel Leite Castelo, Aline Duarte Castelo, Joelma Leite Castelo, Henrique Silveira Araújo, Victor Firmino de Araújo 289

Proteção dos direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas

Lorena Lyra 320

Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas

Juliana Rodrigues Barreto Cavalcante, Juliana Silva Rodrigues 344

Natureza Preventiva do Controle Interno no Setor Público

Dimona Albuquerque Arraes Freire, Paulo César de Sousa
Batista 380

**Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do
Estado do Ceará**

Rossana Maria Guerra Ludueña, Paulo César de Sousa Ba-
tista 414

**Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista
Controle 445**

Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos

Constitutional Amendment 95/2016 and the ceiling of public expenditure

Hugo de Brito Machado Segundo¹

RESUMO

O Novo Regime Fiscal veiculado pela Emenda Constitucional 95/2016 está cercado de polêmicas, ligadas desde à legitimidade do governo no qual se aprovou a alteração até aos impactos que o teto assim estabelecido terá sobre gastos com saúde e educação em uma hipotética retomada do crescimento da economia. Contudo, não se pode discutir o assunto sem avaliar os impactos que o crescimento da dívida pode ter sobre a economia e as alternativas existentes para se remediar o problema. Diante desse quadro, o teto de gastos, embora antipático, é a medida menos gravosa, impondo, ainda, maior eficiência no uso dos recursos públicos, sendo certo que muitas vezes o problema no gasto público não está necessariamente em sua quantidade, mas em sua qualidade.

Palavras-Chave: Teto de gastos públicos. Emenda Constitucio-

¹ Mestre e doutor em Direito. Advogado em Fortaleza. Membro do Instituto Cearense de Estudos Tributários (ICET) e da World Complexity Science Academy (WCSA). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, onde foi coordenador (2012/2016) do Programa de Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado). *Visiting Scholar da Wirtschaftsuniversität, Viena, Áustria.* E-mail: hugo.segundo@gmail.com.

nal. Direitos sociais. Eficiência.

ABSTRACT

The New Fiscal Regime instituted by the Constitutional Amendment 95/2016 is surrounded by controversies. They revolve around the legitimacy of the Government in which the amendment was approved, and the impacts that the ceiling established by the Amendment will have on health and education expenditure, in a hypothetical growth of the economy. The issue cannot be discussed, however, without assessing the impact that public debt may have on the economy and the alternatives available to remedy the problem. Regarding these factors, the expense ceiling, although unpleasant, is the least burdensome measure, imposing, still, greater efficiency in the use of public resources. It is important to remind that often the problem in public spending is not necessarily its quantity, but its quality.

Keywords: Ceiling of public expenditure. Constitutional Amendment. Social rights. Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

Questão cercada de grande polêmica diz respeito à instituição do Novo Regime Fiscal pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que visa conter o crescimento dos gastos públicos e, com isso, manter sob controle a dívida pública. Além do conteúdo das normas que tratam do assunto em si mesmo, foi objeto de aceso debate, no final do ano de 2016, o fato de esse disciplinamento dar-se no âmbito constitucional, dotado

de maior rigidez, e de ser levado a efeito por governo que não teria legitimidade para tanto, dadas as circunstâncias – o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff – que teriam levado ao poder o então vice-presidente Michel Temer.

Este artigo se propõe a examinar esse assunto. Não se tem a pretensão, por certo, de exaurir o trato da EC 95/2016 em todas as suas particularidades, muitas das quais, aliás, somente o tempo revelará serem relevantes ou não. Pretende-se, ao revés, examinar a validade jurídica da pretensão, globalmente considerada, de limitar o crescimento dos gastos públicos, à luz do art. 60 da Constituição Federal de 1988 e do contexto fiscal vivenciado pelo Brasil no ano de 2016. Proceder-se-á, ainda, ao exame de algumas das disposições da emenda, consideradas dignas de maior destaque.

2 A VERIFICAÇÃO DE DÉFICITS PRIMÁRIOS E SUA REPERCUSSÃO NO CONTROLE DA DÍVIDA PÚBLICA

Desde a estabilização da moeda, em 1994, com o Plano Real, a inflação foi reconduzida a níveis inferiores a 10% ao ano (BRASIL, 2012), bastante baixos se comparados aos verificados até então (superiores a 20% *ao mês*), tendo o Poder Público, ainda, passado a apresentar constantes resultados positivos (superávit primário), vale dizer, as receitas públicas superavam as despesas públicas antes do pagamento dos juros da dívida. Isso permitia ao Poder Público mantê-la sob controle, pois não era preciso contrair novos empréstimos para custear despesas correntes, mas apenas, quando muito, para pagar os juros da dívida preexistente.

Durante o Governo Lula, no ano de 2008, introduziu-se uma modificação importante na condução da dívida pública, a qual contribuiu para sua majoração: reduziu-se significativamente a dívida externa, mediante o correspondente aumento da dívida interna (MACHADO SEGUNDO, 2010). Essa medida, porém, se por um lado teve aspectos positivos no que tange à soberania nacional, estando o país assim livre das interferências do Fundo Monetário Internacional (FMI), implicou, por outro, aumento considerável dos gastos com os juros da dívida interna, que, no caso da interna (que no mesmo período foi superior à quantia de R\$ 1,2 trilhão), são consideravelmente mais elevados (MACHADO SEGUNDO, 2010).

Apesar disso, a dívida permaneceu sob relativo controle, visto que, se por um lado as despesas cresciam seguidamente, a cada exercício, por outro as receitas públicas também aumentavam na mesma proporção. Não tanto por um aumento nominal de alíquotas de tributos, que também houve², mas especialmente pelo crescimento da economia, que se refletiu na arrecadação dos tributos incidentes sobre a atividade econômica.

A partir de 2014, porém, a retração havida na economia, que igualmente repercutiu na arrecadação tributária, acompanhada do crescente aumento da despesa pública, fez com que o Poder Público passasse a apresentar seguidos *déficits primários*, assim entendido o resultado fiscal negativo, vale dizer, o total das receitas subtraído do total das despesas, antes do pagamento dos juros.

Em um cenário no qual a dívida pública – e os juros a

² Cite-se, a título exemplificativo, o aumento de arrecadação propiciado pela introdução da não cumulatividade no âmbito das contribuições PIS e Cofins, que tiveram suas alíquotas majoradas de 0,65% e 3%, respectivamente, para 1,65% e 7,6%, pelas Leis 10.637/02 e 10.833/03.

serem pagos aos seus credores – era já elevada e vinha sendo mantida sob controle à custa de seguidos superávits, o resultado negativo repercutiu fortemente sobre a dívida pública, visto que, além de não sobraem recursos para pagar a dívida preexistente ou seus juros, *faltaram* recursos para pagar as despesas públicas primárias, impondo a contração de novos empréstimos. A perpetuação desse cenário poderia levar a dívidas a patamares incontrolláveis, com elevação dos juros correspondentes, que passariam a consumir percentual cada vez maior do orçamento, até levá-lo à inviabilidade.

Algumas soluções, então, seriam possíveis. A primeira, e mais evidente, seria aumentar as receitas públicas, com a majoração de tributos. A outra, um tanto traumática, seria cortar despesas, no presente. E, finalmente, uma terceira saída, que culminou com a edição da EC 95/2016 (BRASIL, 2016a), seria a limitação no crescimento dos gastos públicos. Assim, sem realizar nenhum corte no presente, mas apenas impedindo o crescimento dos gastos no futuro, seria possível, caso haja um aumento na arrecadação decorrente de uma recuperação da economia, utilizar os recursos adicionais arrecadados, que gerariam novos superávits, para reconduzir a dívida a patamares controláveis.

3 ALTERNATIVAS À CONTENÇÃO DE GASTOS E SUA INSUFICIÊNCIA

Embora as alternativas ao enfrentamento da crise fiscal – aumento de tributos e corte atual de gastos – não se excluam, podendo ser utilizadas em conjunto com o Novo Regi-

me Fiscal, elas, sozinhas, não seriam suficientes, pelo que sua adoção não justificaria o abandono da ideia de um teto para os gastos públicos.

Quanto ao aumento de tributos, que poderia ocorrer de forma seletiva sobre setores ou parcelas da economia atualmente pouco oneradas³, ele não seria suficiente para superar o déficit, sobretudo se as despesas continuassem crescendo. Ainda que o déficit atual fosse contornado com o aumento, o que seria duvidoso em razão de aspectos que adiante serão explicados, o crescimento das despesas faria com que ele retornasse em exercícios futuros. Por outro lado, é preciso lembrar que, precisamente por onerar a atividade econômica, nem sempre um aumento de tributos, nominal, implica majoração das quantias com eles arrecadadas. Isso porque existe a tendência, natural, de o contribuinte procurar evitar, por meios lícitos ou ilícitos, o ônus tributário, a qual é tanto maior quanto mais elevado é esse ônus. Assim, o aumento de um tributo, de 10% para 20%, não implicará, necessariamente, receita em montante duas vezes maior. No limite, é possível que um aumento de tributos leve mesmo à redução na arrecadação, seja porque os contribuintes passam a ter maior estímulo para se evadir, seja porque o ônus excessivo leva a uma retração na economia, reduzindo-se a frequência e a significação econômica dos fatos tributáveis.

No que tange ao corte atual de despesas, ele parece medida bastante mais drástica – se considerado o montante do déficit atual, superior a cem bilhões de reais – do que a mera fixação do limite para o crescimento dos gastos, à luz dos patamares já verificados no presente.

³ Seria o caso, por exemplo, da revogação da isenção de imposto de renda concedida a lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas, da implementação de novas faixas de alíquotas para o imposto de renda, mais elevadas (v.g., entre 30% e 35%), para rendimentos muito elevados, ou da fixação de alíquotas mais altas para o imposto estadual sobre heranças (ITCMD).

É interessante notar que, por alegada ofensa ao art. 60, § 4º, da CF (BRASIL, 1988), partidos políticos de oposição ajuizaram mandado de segurança junto ao STF, impugnando a votação do Projeto de Emenda Constitucional que culminou com a promulgação da EC 95/2016, tendo medida liminar sido indeferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que, entre outras coisas, ponderou:

A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações. (BRASIL, 2016b)

Foi seguido, nesse sentido, o pensamento de Casalta Nabais (2014, p. 123), para quem

a imposição de limites máximos à dívida pública não consubstancia nem um postulado de origem neoliberal decorrente do “consenso de Washington”, nem uma criação europeia do Pacto de Estabilidade e Crescimento, agora juridicamente reforçado pelo Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, nem é, no respeitante a Portugal, uma qualquer imposição arbitrária da Troika. Bem ao contrário, num quadro de natural limitação às ambições de realização humana, em que os *commoda* se encontram limitados pelos correspondentes *incommoda*, a liberdade pela responsabilidade e os direitos pelos deveres,

a limitação ou restrição ao endividamento público deve ser analisada como verdadeira “regra de ouro” da economia contemporânea dos Estados desenvolvidos, cujo propósito é, precisamente, o de evitar as situações de bancarrota

Gastar menos do que se ganha é uma imposição da matemática, sendo certo que a alternativa de financiar o déficit com a impressão de moeda traria de volta a inflação por índices bastante elevados, mal que ataca com muito maior intensidade a parcela mais pobre da população, que não dispõe de meios financeiros (v.g., investimentos, aplicações etc.) para se proteger. O limite, assim, talvez não deva ser visto como uma opção ideológica, até porque, desde que se situe dentro dele, o governo continua livre para aplicar os recursos nas despesas que considerar mais importantes.

4 A EC 95/2016 E O NOVO REGIME FISCAL

No contexto descrito, e em meio a grande polêmica, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece como limite (teto) para as despesas públicas primárias (antes do pagamentos dos juros da dívida): (i) I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e (ii) para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze

meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (art. 105).

Vale frisar que não se incluem nesse limite – nem na base de cálculo para a sua determinação: (i) I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o que exclui a repartição de receitas tributárias, o repasse do produto da arrecadação da contribuição para o salário-educação, para aplicação por estados e municípios em educação básica etc.; (ii) créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; (iii) despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e (iv) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Digna de registro a exclusão das despesas com eleições da limitação em comento, visto que se trata de despesa sazonal, não verificada todos os anos, e da maior essencialidade para o Estado Democrático de Direito.

Embora o Novo Regime Fiscal tenha duração prevista de vinte anos, sendo esse um dos pontos que atraem crítica, sobretudo por se tratar de limite fixado no texto constitucional, dotado de maior rigidez, estabelece-se, no art. 108, que o “Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (BRASIL, 2016a), ressalvando-se, porém,

no parágrafo único desse mesmo art. 108, que será “admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial” (Ibidem).

Quanto a esse ponto, não parece procedente a crítica de que o regime teria sido instituído por governo ilegítimo, que se aproveitou da situação para instituir o teto por meio de normas constitucionais, de difícil alteração por governos subsequentes, eleitos e com maior legitimidade. A rigor, a emenda foi aprovada pelo Congresso, e não pelo presidente, sendo este que se acusa de não ter legitimidade, em razão de ter assumido o poder em razão do *impeachment*, e não aquele. Assim, nem é preciso ingressar na discussão relacionada ao fato de o presidente Michel Temer ter sido eleito juntamente com Dilma Rousseff, ou perquirir-se acerca da rigidez do processo de impeachment, visto que a participação do Poder Executivo no processo de emenda à Constituição é diminuta.

Por outro lado, um novo presidente, dotado de maior legitimidade, poderá propor ao Congresso, se for o caso, a elaboração de nova emenda, destinada a modificar ou mesmo extinguir o Novo Regime Fiscal, tendo à sua disposição o mesmo ferramental jurídico usado para instituí-lo. Se contar, de fato, com maior legitimidade, e se houver insatisfação da população com os efeitos do limite aos gastos públicos, será ainda mais fácil ao novo presidente fazê-lo.

5 CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES

Teria pouca ou nenhuma utilidade a prescrição de uma conduta como devida – no caso, a realização de despesas dentro

do limite estabelecido a partir das despesas havidas no exercício anterior, devidamente corrigidas pela inflação – se nenhuma consequência fosse associada ou imputada ao seu descumprimento. No caso do Novo Regime Fiscal, essas consequências se acham previstas no art. 109 do ADCT (Ibidem), que dispõe:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória; e

VIII – adoção de medida que implique reajuste de

despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I – a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e II – a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

As consequências, como se percebe, estão precipuamente relacionadas a mecanismos destinados a obstaculizar o aumento de despesas, ou a redução de receitas (v.g., concessão de benefícios fiscais). Dentre elas, uma das que suscitou maior resistência, quando da discussão do Projeto de Emenda que deu origem à EC 95/2016, foi a constante do inciso VIII, por impossibilitar a concessão de aumentos reais, vale dizer, em patamares superiores aos da inflação, para o salário-mínimo. Isso porque, sendo ele parâmetro para o pagamento de uma

grande massa de benefícios previdenciários, o aumento do salário-mínimo implica, de forma automática, o incremento das despesas com aposentadores e pensões.

Vale lembrar, porém, que a restrição em comento somente é aplicável na hipótese de o limite ser ultrapassado, o que significa dizer que, situando-se dentro do teto, o Poder Público pode conceder os referidos aumentos, mesmo em patamares superiores à inflação, desde que corte despesas em algum outro ponto, de modo a que o total se situe dentro dos limites. Tudo partindo da ideia, de resto irrefutável, de que os recursos são finitos.

6 A QUESTÃO DOS GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Talvez o ponto mais frequentemente discutido, em torno do Novo Regime Fiscal, seja aquele relacionado ao impacto dos limites nele previstos sobre os gastos com saúde e educação. Isso porque, como se sabe, o texto constitucional, originariamente, estabelece um limite mínimo de gastos em tais finalidades, atrelado à receita (CF/88, art. 198, § 2º e art. 212). Com o Novo Regime, e o teto por ele instituído, esse limite mínimo deixa de guardar relação com a receita auferida em cada exercício, passando a corresponder, a partir de 2018, ao valor utilizado como piso no exercício anterior, devidamente atualizado⁴. Por outras palavras, admitindo-se, apenas para fins argumentativos, que a receita pública venha a *dobrar* no ano de 2019, relativamente

4 O art. 110 do ADCT (BRASIL, 2016a) dispõe: “Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I – no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal; e II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

àquela auferida no ano de 2018, não será possível aplicar o dobro, ou mais, dos recursos arrecadados em despesas relacionadas à saúde ou à educação.

Em havendo crescimento da economia e aumento na arrecadação, o Poder Público continuará aplicando em saúde e em educação os mesmos valores destinados a tais finalidades em anos anteriores, os quais serão majorados apenas para que acompanhem a variação da inflação. Como as despesas, em regra, estarão como um todo submetidas ao teto, o excedente arrecadado, com eventual recuperação da economia, será aplicado no pagamento da dívida pública, o que seria negativo porquanto implicaria o uso dos recursos públicos em proveito de quem já possui capital em demasia e vive passivamente dos seus frutos (“rentistas”), em detrimento da parcela mais necessitada da população, dependente dos serviços do Estado, notadamente nas áreas de saúde e educação.

Se se considerar que os recursos atualmente aplicados em tais áreas já são insuficientes, e que a população, nesses vinte anos, tende a aumentar numericamente, a situação se torna ainda mais problemática. O Estado, nesse contexto, funcionaria como um vetor de incremento das desigualdades, e não de redução delas, contrariando assim um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º).

As críticas feitas ao Novo Regime Fiscal, nesse ponto, porém, parecem não considerar a realidade em toda a sua abrangência, além de partirem, talvez, da premissa de que existiriam alternativas melhores à limitação em comento, o que não parece ser o caso. Em outros termos, a questão não reside em saber se o limite nos gastos é ruim, inclusive e principalmente nas áreas de saúde e educação, mas sim se a alternativa – o

aumento ilimitado do gasto em tais áreas – seria, no contexto econômico vivenciado, mais vantajosa ou mesmo viável.

De início, é importante lembrar que uma das exceções ao limite estabelecido diz respeito a gastos com a educação básica, os quais não serão afetados pelo teto fixado a partir dos gastos do exercício anterior (art. 212, § 6º, da CF/88 c/c art. 107, § 6º, I, do ADCT). Não é inteiramente verdadeira, assim, a afirmação segundo a qual os gastos com educação serão longa e inteiramente congelados nos patamares de 2017.

Por outro lado, o limite, que é global, não impede que se reduzam despesas em outras áreas para que até se aumentem os gastos nessas consideradas mais sensíveis e importantes à promoção de uma maior igualdade de oportunidades. O teto, assim, pode impor uma alocação de gastos a finalidades consideradas mais nobres, sem que o volume total de dispêndios públicos precise aumentar.

Além disso, o pagamento da dívida pública, se no curto prazo parece privilegiar rentistas em detrimento de quem precisa da saúde e da educação públicas, no longo prazo poderá reconduzi-la a patamares significativamente mais baixos, permitindo assim uma redução dos recursos públicos anualmente comprometidos com o pagamento de juros. Fazendo-se uma comparação com a vida financeira de um cidadão, pode-se dizer que o pagamento da dívida do cheque especial permite a ele, nos meses subsequentes, deixar de gastar tanto com os elevadíssimos juros inerentes a essa modalidade de empréstimo, investindo os recursos obtidos a partir de então em finalidades consideradas mais importantes.

A contenção das despesas públicas, aliada a um possível aumento das receitas, poderá fazer com que novamente o Po-

der Público experimente *superávits* primários, o que lhe permitirá reduzir a dívida pública e, por conseguinte, os juros pagos em virtude dela.

7 NECESSIDADE DE MAIOR *EFICIÊNCIA* NO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A fixação de um teto para os gastos públicos permitirá, convém notar, que se dê maior atenção à qualidade do gasto, em vez de se dar tanta ênfase apenas à sua quantidade. É preciso, com efeito, afastar a ideia – falsa – de que a mera transferência de uma maior quantidade de recursos para determinada área, automaticamente, é o remédio para que se resolvam os problemas e as deficiências nela verificados.

Não basta, realmente, dedicar mais e mais recursos para a saúde, ou para a educação, para que os problemas verificados nessas áreas sejam superados. O principal problema do gasto público, no Brasil, é a sua qualidade, não a quantidade. Diuturnamente se noticiam casos de equipamentos caríssimos parados à espera de profissionais que os operem, ou de peças de reposição⁵, por exemplo, ou de medicamentos que têm o prazo de validade vencido por falta de uso, enquanto outros dos quais a população necessita não existem. O teto poderá, nesses casos, forçar maiores racionalidade e eficiência no uso dos recursos, que deixarão de ser vistos pelos gestores como infinitos.

5 Cf.: <<https://goo.gl/G2h3um>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

8 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Em razão do que foi examinado ao longo deste trabalho, pode-se concluir que o Novo Regime Fiscal tem consequências que podem ser consideradas indesejadas ou antipáticas, como acontece com todo esforço de longo prazo, a exemplo de um regime alimentar para que se elimine um sobrepeso indesejado. Ele deve ser visto, portanto, como um esforço de austeridade e eficiência a ser feito para que o Poder Público possa livrar-se do peso da dívida e, aí sim, investir mais maciçamente em áreas consideradas importantes. O crescimento da economia, daí decorrente, poderá ainda gerar os empregos e a renda que, mais que as prestações assistencialistas estatais, serão capazes de fazer com que as necessidades da população sejam atendidas.

O fato é que somente o tempo poderá dizer, caso o regime fiscal seja respeitado, se os efeitos que ele terá sobre a economia serão os esperados por seus defensores, ou os temidos por seus opositores, ou ainda outros, que nenhum deles conseguiu antecipar, dada a complexidade e imprevisibilidade da Economia. O importante é que parece contraditório queixar-se do aumento crescente da carga tributária, motivado principalmente por um descontrole e uma irresponsabilidade no que tange aos gastos públicos, permeados de ineficiência e desperdício, e colocar-se em oposição à primeira medida adotada pelo Poder Público no Brasil capaz de conter efetivamente esse crescimento. Para que ela não tenha reflexos sobre saúde e educação, é preciso que se pressionem os governantes para que priorizem essas finalidades, em detrimento de outras, e, principalmente, é necessário que haja maior *qualidade e eficiência* no gasto, evitando-se desperdícios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República, 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: < <https://goo.gl/358n7z> > . Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, Acesso em 16 abr. 2018.

_____. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: < <https://goo.gl/ecJMSJ> > . Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2003. Disponível em: < <https://goo.gl/Gtq7Fn> > . Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Inflação. Governo do Brasil. 29 abr. 2012. Disponível em: < <https://goo.gl/eqhQqU> > . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: < <https://goo.gl/NS68c3> > . Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Superior Tribunal Federal. Direito constitucional. Processo legislativo. Mandado de segurança. Proposta de Emenda

Constitucional. Novo regime fiscal. Pedido de sustação da tramitação, por violação de cláusula pétrea. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 out. 2016b.

MACHADO SEGUNDO, H. B. Nota de atualização. In: BALEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 77.

NABAIS, C. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, v. A1, p. 95-126, 2014.

Recebido: 14/02/2018

Aprovado: 14/02/2018

O momento para a Reforma Tributária no Brasil

The moment for a Tax Reform in Brazil

Jurandir Gurgel Gondim Filho¹

RESUMO

O debate sobre a Reforma Tributária brasileira foi destaque do segundo semestre de 2017. Argumenta-se que o sistema tributário brasileiro é altamente complexo, com elevado impacto sobre o crescimento econômico do país. Fundamentada na ideia da simplificação e sob o pretexto de mudança do sistema tributário ser a via única para colocar o Brasil no caminho do crescimento econômico, a Reforma acaba por afetar o princípio constitucional federativo e a autonomia dos entes. Com efeito, um projeto de lei que dispõe sobre mais concentração de receitas e não leve em consideração uma leitura abrangente da importância da tributação pode causar um retrocesso no protagonismo subnacional. É importante destacar que a posição deste artigo não é contrária à Reforma Tributária, entretanto, para contribuir com o debate, abordam-se as questões que dizem respeito à manutenção do Pacto Federativo e da autonomia financeira; destacam-se os fundamentos que favorecem efetivamente o crescimento econômico, expõe-se uma análise da carga tributária e os dilemas da administração tributária no Brasil. E, diante de um contexto de

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). MBA em Finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Especialista em Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Secretário municipal das Finanças de Fortaleza e presidente da Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais.

instabilidade política, econômica e institucional, são fornecidos subsídios para a resposta ao questionamento: o momento atual é adequado para uma reforma tributária no Brasil?

Palavras-Chave: Reforma Tributária. Crescimento Econômico. Simplificação. Pacto Federativo. Autonomia.

ABSTRACT

The debate on the Brazilian Tax Reform was central during the second semester of 2017. The main arguments concern the complexity of the Brazilian tax system and its impact on economic growth. Based on the idea of tax simplification and under the pretext that changing the tax system is the only form of bringing Brazilian economy back to growth, this Reform defies the legal principle of the Federal Constitution and the financial autonomy of the municipalities. In fact, a law that induces more concentration of revenues without considering the importance of the taxing system can cause a setback in the political scenario of subnational governments. We highlight that the arguments in this article are not against a Tax Reform, however, they serve to contribute to the current debate by issuing several concerns: the maintenance of the Federation Pact and financial autonomy; we present the foundations that effectively cause economic growth and analyze tax burden and the dilemmas of tax administration in Brazil. Then, considering the current scenario of political, economic and institutional instability, this article provides subsidies to answer the question: is the current moment adequate for a Tax Reform in Brazil?

Keywords: Tax Reform. Economic Growth. Tax Simplification. Federation Pact. Municipalities Autonomy.

1 INTRODUÇÃO

Entre todos os poderes que emanam do Estado, a tributação é o mais essencial, já que é condição necessária para o exercício dos demais e, assim, possibilita a atuação de uma soberania que torne efetivo o contrato social estabelecido com os cidadãos, e desses entre si, para consecução do bem-estar social. A relação entre tributação e sociedade de uma nação em sua plenitude requer um olhar amplo sobre os poderes dos entes federativos e as diversas finalidades da tributação que se interconectam na vida em sociedade dos entes subnacionais. Sendo assim, torna-se imprescindível uma análise mais percuciente da proposta de reforma tributária atualmente apresentada, pois, fundamentada apenas no argumento da simplificação e sob o pretexto de mudança do sistema tributário ser a via única para colocar o Brasil no caminho do crescimento econômico, acaba por afetar o princípio constitucional federativo e pode causar um retrocesso no protagonismo subnacional.

Para contribuir com esse debate, divide-se o artigo em seis seções além desta introdução: a seção 2 apresenta os pontos principais da reforma; a seção 3 realiza uma avaliação desse projeto sob quatro óticas essenciais, quais sejam: (1) a que diz respeito à manutenção do Pacto Federativo; (2) da autonomia e da cidadania; (3) a que considera os impactos esperados sobre o crescimento econômico; (4) a do protagonismo municipal no atendimento efetivo às demandas da população e da meritocracia para o desenho dessa proposta de reforma. Posteriormente, as seções 4 e 5 expõem, respectivamente, uma reflexão sobre verdades ou mitos em relação à carga tributária brasileira e os dilemas da administração tributária no Brasil, e a seção 6 apre-

senta as considerações finais do artigo.

Dessa forma, almeja-se oferecer ao leitor subsídios para aprimorar a compreensão sobre a PEC da Reforma Tributária, propiciando uma leitura crítica sobre suas premissas, argumentos e impactos, bem como correlacionando tais aspectos ao momento atual do cenário político, econômico e institucional brasileiro e oferecer elementos para responder à indagação: o momento atual é adequado ou não para uma reforma tributária?

2 CONHECENDO A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

De forma sucinta, a PEC da Reforma Tributária apresentada prevê a extinção de tributos federais, como IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, além do ICMS estadual e do ISS municipal. Ao mesmo tempo prevê a criação de tributos como o Imposto sobre Operações de Bens e Serviços (IBS), nos moldes de um imposto sobre valor agregado, e o Imposto Seletivo, nos moldes de um *excise tax*; além da realocação de tributos/produto da arrecadação, a exemplo do IT-CMD e do IPVA para os municípios. Cumpre destacar que o IBS será fiscalizado pelo que se denomina de “Superfisco Nacional”, formado pelo conjunto dos fiscos estaduais, com possibilidade de inclusão, por lei complementar, dos fiscos municipais. E os reflexos dessa reestruturação na distribuição² de receita própria municipal revela que a participação da receita própria em 2015 de 40% passaria para 21% pós-reforma, enquanto as receitas transferidas em 2015 passariam de 60% para 79%.

² Notas explicativas do documento apresentado na comissão geral de avaliação da PEC da Reforma Tributária na Câmara Federal em setembro de 2017. Disponíveis em: <<https://goo.gl/xqk4X2>>; <<https://goo.gl/GW5p4A>>. Acesso em: 227 abr. 2018.

3 UMA BREVE AVALIAÇÃO DA PROPOSTA

3.1 Sob a ótica do Pacto Federativo, da autonomia e da cidadania

É importante destacar que desde a CF/1988 os municípios foram impelidos, ano após ano, a prestar cada vez mais serviços que eram executados pelos outros entes, entretanto, o que se vê com essa nova proposta é um retrocesso, uma vez que o nível de receita decorrente da arrecadação própria se reduzirá, conforme dados de 2015³, e o percentual dos governos municipais é da ordem de 7%, passando para 4% pós-reforma, impactando sobremaneira a autonomia financeira e, conseqüentemente, o princípio federativo por meio da intensificação do processo de concentração de receitas nos outros entes da federação.

Cumpram-se destacar alguns pontos para essa avaliação inicial. Primeiro, a proposta de Reforma Tributária torna explícita a maior concentração de competências e da arrecadação no governo central, pois mantém os tributos sobre comércio exterior, imposto de renda, contribuições previdenciárias e tributos regulatórios (Cide) e cria impostos especiais, seletivos e monofásicos sobre setores de grande relevância econômica. Segundo, o ITCMD passa para a competência federal, sob o pretexto de a Receita Federal estar melhor equipada para uma fiscalização dessa natureza, com toda a arrecadação destinada aos municípios, enquanto o IPVA, apesar de continuar na órbita estadual, também terá suas receitas totalmente direcionadas aos entes locais. Em resumo, ter-se-á mais receitas transferidas à esfera municipal, mas não o domínio sobre arrecadação, à exceção

³ Dados decorrentes da nota explicativa dos documentos apresentados na comissão geral sobre a PEC da Reforma Tributária.

dos impostos patrimoniais IPTU e ITBI que já são de competência das prefeituras. Terceiro e o último ponto, haverá disposição da União e dos estados ter a competência para arrecadar, cujo produto será totalmente transferido para o outro ente.

A despeito dos pontos supracitados, considera-se como a mais importante a alteração estrutural da proposta que consiste na pretensão de transferência do ISSQN para o nível estadual, fundindo-o com o ICMS, para criar um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) chamado de IBS, sob a gestão do “Superfisco Estadual”.

Não obstante, acredita-se que a discussão da Reforma Tributária deva se dar no âmbito do Pacto Federativo e baseada em proporcionar maior autonomia aos estados-membros, Distrito Federal e municípios, aliada à abertura de novos âmbitos de integração democrática com os cidadãos e às estratégias de solidariedade entre os entes, consolidando o Pacto Federativo e cooperativo, não apenas em sentido formal, mas também material. Ademais, a indissolubilidade da federação, afirmada na CF/1988⁴, proíbe expressamente proposta de emenda constitucional tendente a abolir, mitigar ou reduzir a forma federativa do Estado brasileiro.

Outra questão de grande relevância diz respeito a cidadania, pois trata-se de fundamento constitucional⁵ para o Estado Democrático de Direito, de onde se classifica como cidadão aquele que participa da vida política do Estado, possibilitando-lhe constitucionalmente intervir ativamente nas áreas de interesse público. O ponto é que, sem autonomia, os recursos arrecadados se tornam distantes de onde o fato econômico e social

4 Art. 1º da Constituição Federal e disposta no artigo 60, § 4º, I do mesmo diploma (BRASIL, 1988).

5 Art. 1º inciso II (BRASIL, 1988).

acontece e, portanto, passa a ser inviável o pleno exercício de uma cidadania ativa nos municípios. A subseção 3.1.1 apresenta um exercício empírico que simula a autonomia financeira dos municípios com a substituição do ISS pela incorporação dos impostos patrimoniais a sua competência tributária sem atribuição arrecadatória.

3.1.1 Autonomia municipal: simulação⁶ antes e pós-Reforma

A autonomia financeira viabiliza o provimento das necessidades dos governos sem a necessidade de intervenção das demais esferas. Corroborando o argumento de Carrazza (2010, p. 169), a Constituição Federal de 1988 confere, para tanto, “o direito de regular suas despesas e de instituir e arrecadar, em caráter privativo e exclusivo os tributos que os atenderão”.

Uma das proposições deste artigo diz respeito ao *trade-off* com o qual se deparam os municípios para uma eventual substituição do ISS pelos citados impostos patrimoniais e a maior vulnerabilidade advinda da concentração de suas receitas nos impostos fortemente associados ao nível de renda⁷. Com efeito, a receita dos bens imóveis é associada aos setores cíclicos, de demanda mais elástica e, portanto, mais sujeitos a choques econômicos, enquanto a receita advinda dos serviços (ISS), além de ser provida por uma “carteira diversificada”⁸, possui elevado potencial de crescimento face a nova estrutura econômica do

6 Contribuição dada por Andrei Gomes Simonassi, doutor em Economia pela EPGE/FGV-RJ, assessor e professor do CAEN/UFC.

7 A receita própria municipal ficará majoritariamente dependente de bens de luxo.

8 Note que o setor de serviços de toda economia é composto de serviços essenciais, como escolas e serviços de saúde, menos sujeitos a choques econômicos, e de outros, como construção, hospedagem e academias, mais ligados aos denominados “bens de luxo”.

país e ao crescimento econômico setorial.

Os fundamentos que suportam a referida proposição são obtidos a partir de uma simulação para a autonomia financeira municipal *ex-ante/ex-post* à PEC da Reforma Tributária. Para tanto, considera-se ainda como parte da receita própria municipal a parcela adicional⁹ do IPVA que seria destinada aos municípios, mas arrecadada pelo ente estatal. Especificamente, a simulação consiste em comparar duas medidas de autonomia seguindo os termos da proposta, quais sejam:

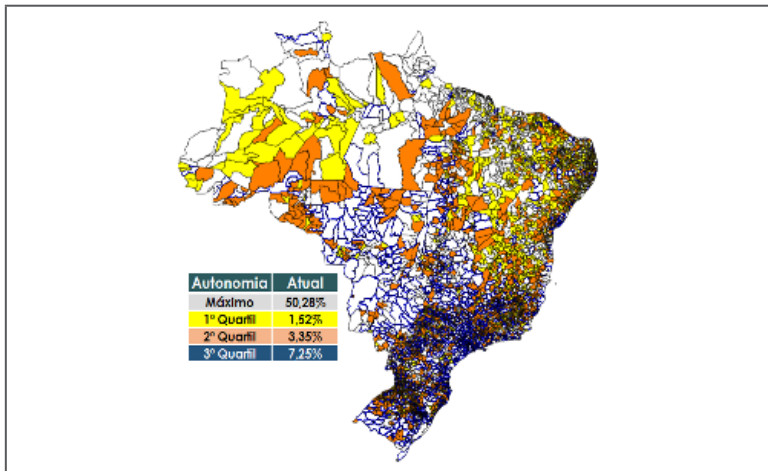
$$Auto_{anual} = \left(\frac{ISS + IPTU + ITBI + Taxas + Contr.Melhoria}{R.Corrente} \right) \quad (1)$$

$$Auto_{pos-reforma} = \left[\frac{\left(\frac{IPVA}{2} \right) + IPTU + ITBI + Taxas + Contr.Melhoria + ITCMD}{R.Corrente} \right] \quad (2)$$

Note que enquanto a expressão (1) define a autonomia pré-Reforma Tributária, considerando o ISS para a composição da receita própria municipal, a equação 2 substitui esse imposto sobre serviços pela parcela adicional do IPVA que os municípios receberão referente aos veículos emplacados em seus domínios e incorpora ainda a receita potencial do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) estimada a partir de uma simulação por meio da participação demográfica municipal. As Figuras 1 e 2 apresentam os resultados em uma análise espacial para 4.699 municípios do país com dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2016.

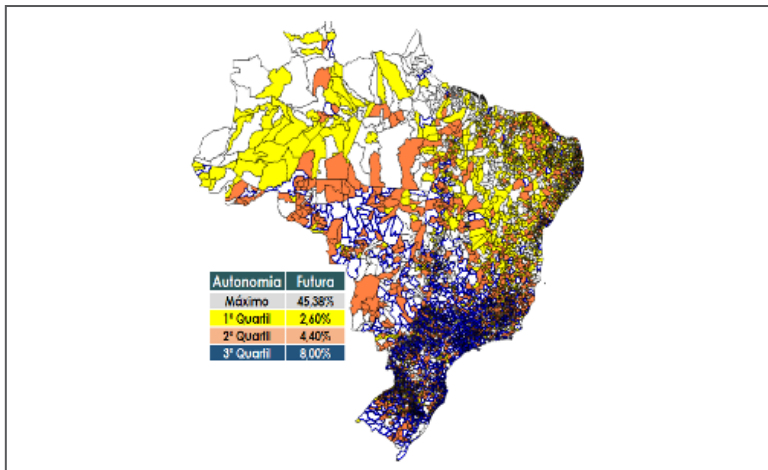
9 Note que atualmente eles já recebem 50% via transferências.

Figura 1: Autonomia Financeira Municipal Atual no Brasil (2016)



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (2016)

Figura 2: Autonomia Financeira Municipal Pós-Reforma no Brasil (2016)



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (2016)

Os resultados das Figuras 1 e 2 permitem constatar um ganho de autonomia definido pela inclusão da parcela adicional do IPVA e do ITCMD potencial distribuído como proporção da população entre os municípios. De fato, os quartis de autonomia se deslocam, atestando um incremento médio do indicador mensurado pela equação (2) se comparado ao previsto pela Figura 2: o grupo de menor autonomia cujo limiar era de 1,52% da receita corrente passa para uma autonomia de 2,60%, ao passo que o *lower bound* para o grupo dos municípios mais autônomos que era de 7,25% sobe para 8,00% na situação pós-Reforma. Uma evolução a taxas decrescentes se comprova com a redução da autonomia máxima verificada de 50,28% para 45,38% da receita corrente municipal.

A despeito dessa “pseudo-evolução da autonomia”, cabe destacar alguns impactos adversos condicionantes dessa nova distribuição: (A) 22,8%¹⁰ dos municípios brasileiros, sobretudo os economicamente maiores em cada estado, apresentam redução desse índice de autonomia financeira na situação pós-Reforma; (B) todas as capitais do país perdem autonomia nessa nova situação pós-Reforma; (C) se desconsiderarmos a cota-parte simulada do ITCMD nacional rateado entre os municípios, 52,8%¹¹ dos municípios perdem autonomia na nova situação; (D) subtraindo a parcela adicional do IPVA e a cota-parte do ITCMD das receitas próprias municipais, 99,2%¹² dos municípios terão perda de autonomia financeira.

Sugere-se então que os governos subnacionais com competência constitucional para o atendimento de necessidades públicas relevantes sejam mais propensos a cumpri-las de modo

10 1.069 dos 4.699 municípios com dados disponíveis em 2016 (BRASIL, 2016).

11 2.480 dos 4.699 municípios com dados disponíveis em 2016 (BRASIL, 2016).

12 4.431 dos 4.699 municípios da amostra (BRASIL, 2016).

responsável quando arrecadam por conta própria as respectivas receitas. O argumento básico parte de um elo essencial entre as decisões de tributação e de gasto público. A obtenção de receitas próprias também permite a estruturação de orçamentos subnacionais com o desejável controle da dimensão e da composição do gasto público, atendendo as necessidades públicas de modo adequado. Reafirmando, a tributação é um instrumento pelo qual o governo obtém recursos coletivamente para satisfazer às necessidades da sociedade tanto mais quando está próximo do poder local. Conforme argumenta Giannetti em entrevista:

O que eu defendo é o seguinte: só vai para Brasília dinheiro para atividades que só a União pode desempenhar, como o Banco Central, a diplomacia e a segurança externa. O resto do dinheiro não precisa e não deve ir para Brasília para depois voltar. Ele deve ficar o mais perto possível de onde ele foi arrecadado. (SETTI, 2016)

3.2 Sob a ótica do estímulo à retomada do crescimento econômico

A proposta de Reforma Tributária considera de forma explícita a simplificação da estrutura tributária através da eliminação de impostos e apresenta-se como fator preponderante e inescapável para fazer o Brasil crescer a taxas similares às da economia chinesa. Proposições como esta desconsideram outros fatores que levaram o Brasil a apresentar um histórico de crescimento econômico pífio, uma vez que registrou 1,3 de crescimento do PIB per capita, inferior à média de 2,7 entre países selecionados de 1985-2010 (MENDES, 2014).

Com relação ao argumento do crescimento econômico,

é importante ressaltar ainda que é extensa a literatura, desde os livros de graduação até os artigos mais recentes, acerca dos determinantes do crescimento econômico, tendo como marco a contribuição de Solow (1956)¹³, e essas obras atribuem o crescimento econômico à acumulação de capital, ao crescimento da força de trabalho e às alterações tecnológicas. Até os autores mais recentes, como Easterly e Rebelo (1993)¹⁴, que, em uma investigação empírica descrevem as regularidades relacionadas às variáveis de política fiscal, ao nível de desenvolvimento e à taxa de crescimento e concluem que há uma forte associação entre o nível de desenvolvimento e a estrutura fiscal, muito embora os efeitos da tributação sejam difíceis de isolar empiricamente.

Nesse sentido, são evidentes os determinantes do crescimento econômico consagrados pela literatura: (1) taxa de poupança (para ocorrer qualquer tipo de investimento (I), é necessário que haja recursos para financiá-lo, isto é, poupança(S)); (2) acumulação de capital físico (K) (máquinas, estradas, portos etc.); (3) progresso tecnológico-PTF (fator que amplia a quantidade gerada pelo uso de capital físico e humano em função da eficiência com que os fatores são utilizados); (4) capital humano (número de trabalhadores disponíveis a serem empregados no processo produtivo e sua habilidade, que usualmente cresce com o nível de escolaridade); (5) qualidade institucional (QI) (o que está por trás da prosperidade socioeconômica dos países é o tipo e a qualidade de instituições que eles adotam¹⁵). De acordo com o PIB em trilhões de dólares e tomando por base o ano

13 Ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1987.

14 PhD em Economia do MIT, passou dezesseis anos como economista de pesquisa no Banco Mundial, além de professor de Economia na Universidade de Nova York.

15 Argumentação defendida por Daron Acemoglu, professor de Economia do MIT, e James Robinson, professor de Administração Pública da Harvard University, no livro *Por que as nações fracassam* (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

de 2014, o Brasil se apresenta na 7ª posição, com 2,42 trilhões de dólares, entre os 13 maiores países do mundo, mas quando analisado pela ótica do PIB per capita em dólares corrente em paridade de poder de compra (PPC), a realidade muda completamente. A mudança dramática decorre do fato de o Brasil ser um país com mais de 200 milhões de habitantes, a quinta maior população do mundo, e, por conseguinte, possuir um PIB per capita de apenas US\$ 11,7 mil. Quando comparado aos países de alta renda per capita, o Brasil situa-se apenas no 59º lugar em um ranking global (LISTA, 2018). Qual a razão para esta realidade econômica?

Corroborando os argumentos supracitados, existem diversos diagnósticos sobre o baixo crescimento da economia brasileira, entre os quais destaca-se neste artigo o de Mendes (2014), que revela as escolhas dos formuladores de política no Brasil ao longo do tempo e se traduz em uma combinação deletéria para o nosso baixo crescimento: (A) altos gastos públicos; (B) elevada carga tributária; (C) baixo investimento público; (D) baixa qualidade dos serviços de educação; (E) insegurança jurídica; (F) baixa poupança do setor público.

Muito embora não seja o foco deste artigo avaliar cada aspecto citado de forma detalhada, chama-se atenção para os argumentos definidos nos itens A e B, ao tempo que sugere uma reflexão atrelada aos dispositivos da proposta da reforma tributária.

3.3 Sob a ótica da meritocracia: a evolução da despesa corrente primária

Continuando a avaliação da proposta de Reforma Tributária, questiona-se com os argumentos desta subseção a merito-

cracia envolvida nesse processo. O termo “meritocracia” nesse caso está atrelado ao esforço dos entes federativos em termos da consecução de seus equilíbrios fiscais.

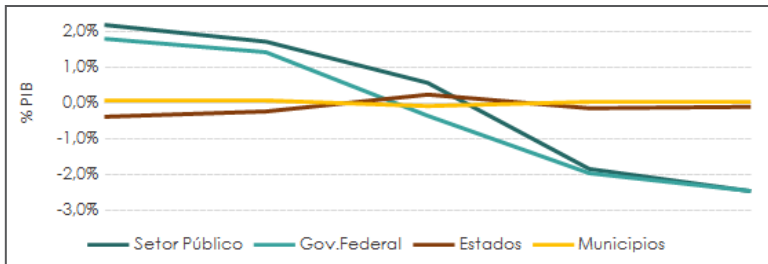
Sabe-se que à proporção que o governo aumenta seus gastos de maneira ineficiente e mais que proporcionalmente às receitas, eleva-se a dívida pública. O déficit público gerado impacta no progresso econômico, uma vez que intervém na capacidade de investimento das empresas, bem como do próprio Estado. O efeito equivale à parcela das despesas realizadas (gastos do governo) que não são cobertas pelas receitas (tributos), cuja principal consequência é a desordem estrutural da economia. Por conseguinte, quanto maior o déficit público, menor a disponibilidade de recursos financeiros para o governo aplicar em infraestrutura, que por sua vez é o mecanismo que viabiliza a iniciativa privada a gerar mais investimentos e empregos. Seguindo Mankiw (2008, p. 144):

quando o governo incorre em déficit orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em outras palavras, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas.

Ocorre que é positiva a correlação entre o tamanho do governo central e a probabilidade de indisciplina fiscal. Nesse sentido, José Roberto Afonso, em matéria do *Valor Econômico* (MÁXIMO, 2017), afirma que “os municípios estão com as contas públicas mais ajustadas”. Corroborando o argumento desse autor, o Gráfico 1 demonstra que, entre 2012 e 2016, pela métrica do resultado primário, os municípios foram os responsáveis pela contribuição positiva para o resultado consolidado do setor

público brasileiro, em tendência contrária à contribuição do governo central.

Gráfico 1: Evolução do Resultado Primário por Esfera de Governo (2012-2016)

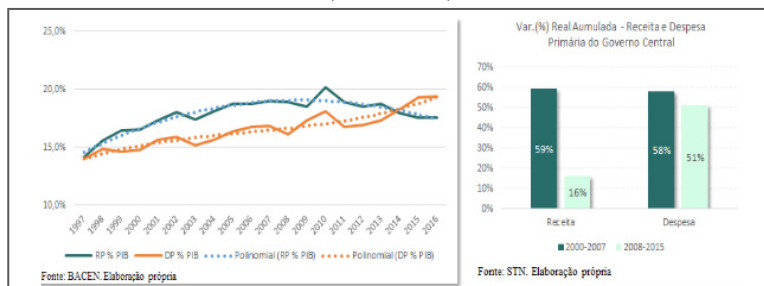


Fonte: BACEN-Elaboração própria.

Assim sendo, qualquer critério que prime pela meritocracia na gestão pública deveria atribuir aos municípios maior autonomia de gestão e não o inverso, como permite-se extrair da proposta de Reforma Tributária ora em discussão.

Reforçando esses achados, o Gráfico 2 revela a persistência crescente do gasto primário corrente da União vis-à-vis a inexistência de um comportamento condizente em termos das receitas. A manutenção desse comportamento intensificou o desequilíbrio orçamentário, principalmente a partir de 2014, e atingiu o ápice com o déficit de R\$ 154,2 bilhões em 2016, o pior resultado desde 1997. Cumpre registrar ainda o financiamento desse déficit, realizado via mecanismos de emissão de títulos públicos cujo valor em termos constantes a preços de dezembro de 2015 foi da ordem de R\$ 1,4 bilhões, fato que implicou em despesas com juros nominais de R\$ 502 bilhões de reais no mesmo ano, ou 8,4% do PIB brasileiro.

Gráfico 2: Evolução das Receitas e Despesas Primárias da União (2000-2015)



3.4 Sob a ótica do protagonismo municipal

Para além das questões anteriormente apontadas em relação a proposta de Reforma Tributária e seus impactos notadamente em relação ao Pacto Federativo e autonomia financeira municipal, bem como no que se refere às razões do baixo crescimento brasileiro, é importante destacar que a reforma ora proposta também carece de mais atenção à importância do protagonismo municipal no mundo contemporâneo, bem como ao papel reservado às localidades na vanguarda das soluções dos problemas relacionados à competitividade econômica e às desigualdades sociais. Nessa linha, a proposta desconsidera ainda a retomada do diálogo sobre o Pacto Federativo e a discussão de medidas efetivas que melhor redistribua o total da arrecadação tributária¹⁶, já que os problemas dos cidadãos se concentram nos municípios, como também a produção de bens e serviços que geram receitas e arrecadação, e que, portanto, as cidades tornaram-se referência federativa para resolver os problemas inerentes à vida das sociedades modernas, tais como a compe-

¹⁶ A média da carga tributária por esfera de governo de 2009 a 2014 foi a seguinte: União (69,1%), estados (25,2%) e os municípios ficam com 5,7%.

titividade econômica, a mobilidade urbana, a sustentabilidade ambiental, a segurança, a qualidade da saúde e da educação pública e os desafios da diversidade social.

Essa referência federativa se consubstancia no conceito de federalismo fiscal. Como afirma Mello (2013, p. 27), “o poder de tributar não se refere apenas à competência tributária de criar/instituir e legislar sobre tributos, mas também se refere à capacidade tributária para fiscalizar e arrecadar os tributos”.

É importante destacar também que os avanços tecnológicos contribuíram para ampliar o papel das cidades na formulação de soluções, permitindo novas formas de criar valor público e gerar resultados substantivos para sociedade. Bruce Katz¹⁷, em entrevista para a revista Exame (SEGALA, 2017), assevera que “as cidades são motores das economias nacionais e centros de negócios e investimentos”. Desse modo, ainda segundo o pesquisador, a economia brasileira é definida apenas como “o agregado das economias municipais”, revelando que o protagonismo está mais relacionado às competências inovadoras, aos recursos físicos, humanos e sociais que existem nos municípios.

Com efeito, o mundo mudou, as cidades não são mais apenas unidades políticas subordinadas às nações, existe uma economia em reestruturação que voltou a valorizar a proximidade do cidadão contribuinte para uma cidadania efetiva e ao mesmo tempo abriu espaço para as lideranças municipais assumirem um papel cada vez mais importante. As soluções passam inequivocamente por um plano municipal de longo prazo discutido amplamente com a sociedade para alcançar o desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, cumpre destacar Stiglitz (2016, p. 318-319).

17 Vice-presidente do centro de estudos Brookings Institution, de Washington. Graduado em História pela Universidade Brown e PhD em Direito pela Universidade Yale.

no mundo todo, as cidades são o lócus e o foco dos grandes debates da sociedade – e há um bom motivo para isso. Quando as pessoas vivem muito próximas umas das outras, não tem como escapar de grandes problemas sociais: desigualdade crescente, degradação ambiental e investimento público [...] a despeito das limitações quanto ao que pode ser feito no âmbito local – a tributação federal, por exemplo, é muito mais importante que a municipal – as cidades podem ajudar a garantir a disponibilidade de moradia acessível. Além disso, têm a responsabilidade especial e fornecer ensino público de qualidade e espaços públicos para todos, independentemente da renda.

Diante do exposto, cumpre mencionar Rui Barbosa: “Não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidade. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar a existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal” (apud BIONDO; SOARES, 2008, p. 3).

4 MITOS E VERDADES SOBRE A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

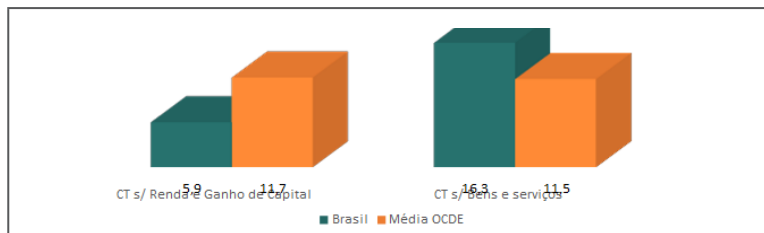
É comum a veiculação de informações a partir das quais se permite inferir que carga tributária brasileira é elevada e que o sistema tributário nacional é injusto. De forma geral, todos se acham injustiçados pelo que pagam de impostos e exigem reformas, entretanto, não se discute os meios para obtenção dos recursos necessários ao financiamento do Estado, os destinatários desses recursos e se a extração e distribuição são regidas segundo critérios de equidade, isto é, limita-se a debater se a carga tributária do país é elevada ou não.

Um sistema tributário equilibrado e de qualidade explora três tipos de bases de arrecadação: renda, consumo e propriedade. Por conta das peculiaridades do sistema tributário brasileiro, a carga tributária decorrente se apresenta de forma desequilibrada e revela uma preferência pela tributação sobre consumo e sobre setores econômicos que não guardam simetria com a pujança econômica brasileira. Nesse sentido, é importante frisar que a carga tributária total do Brasil, em proporção do PIB, é de 32,4% (BRASIL, 2015), enquanto a do Reino Unido, de forma comparativa com outros países, é de 32,6%, de onde se permite constatar que a carga tributária brasileira se situa aquém das 20 maiores do mundo e ainda abaixo da verificada para a média dos países da OCDE, da ordem de 35,2.

A partir da análise do Gráfico 3, é possível concluir que, em termos relativos, a carga tributária brasileira não é elevada em demasia, mas se tributa muito pouco a renda e os ganhos de capital em detrimento do consumo, o que afeta sobremaneira o bem-estar da população, que não consegue proteger-se dos impostos embutidos nos bens de consumo, inclusive essenciais, independentemente do nível de renda do seu consumidor. Ademais, como demonstrou Keynes em livro (2009), são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão marginal a consumir, favorecem a demanda agregada e o mercado interno contribuindo para mitigar as flutuações cíclicas do sistema de mercado. Dessa forma, tributar mais a renda é também uma questão de razão econômica e não apenas de justiça fiscal. Atkinson (2015), propõe o retorno a uma estrutura de tributação mais progressiva para o imposto de renda pessoal, com alíquotas marginais que aumentem através de faixas de renda tributável, e, conforme seu estudo (Ibidem, p. 231), seja qual for o

país, relatos sobre reforma tributária exigem uma ampliação da base tributária e envolvem críticas aos governos por “cobrarem cada vez mais por valores cada vez menores”.

Gráfico 3: Evolução das Receitas e Despesas Primárias da União (2000-2015)



Fonte: Receita Federal/Centro de Estudos Tributários e aduaneiros - Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), setembro/2016. Elaboração própria.

A distribuição da carga tributária entre as principais bases de incidência revela uma preponderância da arrecadação total sobre bens e serviços da ordem de 50,0%, representando a soma das demais bases como folha de salários (26%), renda (18%), propriedade (4%), transações financeiras (2%) e outras. A preferência revelada por impostos indiretos conjugada com a baixa participação relativa dos impostos diretos sobre a renda e a propriedade agrava ainda mais o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Outra questão de extrema relevância diz respeito ao retorno social dos tributos. Esse indicador, quando aferido por meio do Índice de Retorno de Bem-Estar Social (Irbes¹⁸), comprova que o Brasil segue pela quinta vez

18 O Irbes é definido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e decorre da somatória do valor numérico relativo à carga tributária do país, com uma ponderação de 5%, com o valor do IDH, que recebeu uma ponderação de 85%, por entendermos que o IDH elevado, independentemente da carga tributária do país, é muito mais representativo e significante do que uma carga tributária elevada, independentemente do IDH. Assim sendo, entendemos que o

consecutiva na última colocação (30^a) de um grupo de 30 países com a maior carga tributária do mundo, segundo o estudo “Carga tributária/PIB x IDH: cálculo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (Irbes)” divulgado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2017). No mesmo estudo, em um *ranking* que mede a qualidade dos serviços públicos em relação ao valor desembolsado por contribuintes em impostos, o Brasil atingiu um índice de retorno de 137,9, enquanto no Reino Unido foi de 153,0, ocupando a 10^o posição.

4.1 O sistema tributário brasileiro como mecanismo redistributivo

De forma sintética, a atuação do governo se justifica por objetivar a eliminação das chamadas distorções alocativas, distributivas e estabilizadoras e promover a melhoria do padrão de vida da coletividade, conforme Musgrave (1974 apud RIANI, 2002).

Sob a ótica econômica, é possível relacionar a distribuição igualitária da renda e a diminuição da desigualdade social com a tributação. Apesar de o enfoque econômico ser apenas um ponto de vista, ele é essencial para o debate sobre o nosso sistema tributário, principalmente no que diz respeito a equidade fiscal e a sua finalidade. Por esse motivo, qualquer proposta de reforma tributária não pode deixar de retratá-los.

Viol (2011) explica que, além da finalidade precípua da tributação para o financiamento do Estado, existem ainda as finalidades política, econômica e social. Os fins políticos referem-se à relação governante-governado ou à cidadão-contri-

IDH necessariamente deve ter um peso bem maior para a composição do índice.

buinte, que dizem respeito à noção de legitimidade tributária. A finalidade econômica vislumbra a tributação como política pública para a alocação de recursos e estabilizadora da economia. Entretanto, conforme destaca a autora, não há como dissociar a tributação da noção de equidade social:

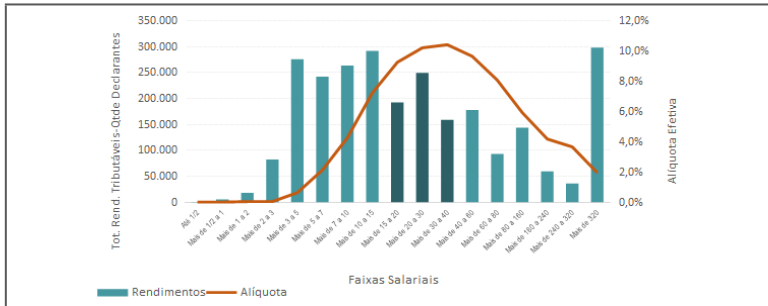
por mais que se tenha, recentemente, apontado para as limitações da tributação no alcance da redistribuição de renda, a tributação traz, em si própria, a finalidade distributiva por definir, na origem, quem deve sustentar o financiamento do Estado, e em quanto deve colaborar. (Ibidem, p. 11)

Nesse sentido, promover uma tributação redistributiva em direção à maior progressividade do sistema tributário torna-se como condição primeira para uma efetiva redução das desigualdades.

Afirma-se que um sistema tributário que busque fazer justiça fiscal deve fundamentar-se numa lógica simples: quem tem mais paga mais, quem tem menos, paga menos, e quem tem muito pouco não paga nada. A título de exemplo, procede-se uma análise da Receita Federal do Brasil (RFB) com base em dados de 2016 para a receita do imposto sobre a renda do brasileiro, a partir da qual constata-se que os indivíduos que ganham pelo menos 320 salários-mínimos mensais pagam uma alíquota efetiva¹⁹ de imposto similar à dos que recebem cinco salários-mínimos mensais e quatro vezes menor se comparada à dos declarantes de rendimentos mensais de 15 a 40 salários-mínimos, como mostra o Gráfico 4.

19 Denomina-se efetiva nesse caso para a alíquota “realmente paga” após descontos, deduções e isenções. Disponível em: <<https://goo.gl/CNrmf2>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

Gráfico 4 - Alíquotas Efetivas de Imposto de Renda por Faixa Salarial - 2015



Fonte: Receita Federal do Brasil - Elaboração própria.

A partir da análise do referido Gráfico 4, conclui-se que a progressividade das alíquotas efetivas cresce até a faixa entre 30 e 40 salários-mínimos de rendimentos, a partir de quando declina, justamente quando são considerados os grupos de renda superior da população.

As políticas tributárias e sociais podem e devem desempenhar um papel de eficiência e equidade, sobretudo quando estiverem vinculadas às políticas públicas inclusivas, à competitividade econômica local, à desburocratização, à educação e às políticas de formação profissional. Em suma, afirma Gondim e Lettieri (2010)²⁰, o Brasil deve decidir o que quer do seu sistema tributário. Encontrar a resposta para indagação sobre Estado que temos, do Estado que queremos e o Estado que podemos ter é um desafio. Esses conflitos e dilemas devem ser aprofundados, e as escolhas certas devem buscar o equilíbrio de interesses. E uma delas é fundamental: o sistema tributário nacional

20 Artigo Tributação e Desigualdade, escrito por Fátima Gondim, auditora fiscal da Receita Federal, especialista em Tributação, e Marcelo Lettieri, auditor fiscal da Receita Federal, doutor em Economia pela UFPE, de outubro de 2010.

deve ser instrumento imprescindível de combate à pobreza e de redução das desigualdades sociais.

Nessa linha de argumentação e a partir da análise do Gráfico 5, não podemos deixar a função distributiva da política fiscal apenas pelo lado do gasto. Como chama atenção Gobetti e Orair (2017), a função distributiva da política tributária foi esquecida concomitantemente ao reconhecimento do *welfare state* no Estado brasileiro por meio de demandas sociais insculpidas na Constituição de 1988, e, paradoxalmente, o Brasil é um dos poucos países do mundo desenvolvido ou em desenvolvimento em que vigoram os dispositivos da dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio e a isenção de lucros e dividendos distribuídos, e, ainda como produto da distorção, a limitação de alíquotas no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). E como afirma Piketty (2014), a instituição de impostos progressivos sobre renda, incluindo a proveniente da remuneração do capital, desempenhou papel fundamental no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX.

Desta forma, é inequívoca a necessidade de uma reforma tributária que trate desse tema, e não uma proposta que se concentra apenas no enfoque do crescimento econômico e da simplificação. De igual modo, a administração tributária deve atuar de forma que não fique apenas explícito seu papel como um órgão arrecadatório cuja ação diminui a renda disponível do contribuinte, mas, como um elo entre a captação de receita pública com justiça fiscal para o financiamento e a construção do bem comum, permitindo que a sociedade atinja seu desenvolvimento desejável. Como diria Margaret Thatcher: “Não existe dinheiro público, mas sim dinheiro dos pagadores

de impostos e das famílias”²¹.

5 O DILEMA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Muito embora este artigo não trate de questões conceituais de natureza tributária, como bem destacadas em Machado (2001) ou ainda em Carvalho (2005), extrai-se deste autor o importante argumento de que a instituição, arrecadação e fiscalização de tributos viabiliza tanto o nascimento como a vida e a extinção das relações jurídico-tributárias.

Todos os sistemas tributários são estruturas complexas eivados de imperfeições, devido à sua complexidade assentada nos conflitos dos grupos de interesses, pois, são modelos vivos que retratam as complexidades de relações econômicas e sociais em uma sociedade que precisa evoluir muito para uma nova consciência cidadã e compreender definitivamente a questão do padrão de financiamento do setor público. Nesse sentido, a administração tributária tem o desafio de equilibrar interesses e assumir um protagonismo nesse processo evolutivo para resolvermos os nossos mais severos entraves tributários: o excesso burocrático, a indeterminação conceitual e o processo tributário. A título de exemplo, vale destacar o tempo requerido para cumprir obrigações tributárias relativas a três importantes tributos em 28 países selecionados em 2012, o Brasil apresentou 2.600 horas por ano, enquanto a média registrada foi 410 (MENDES, 2014). Esse é um dos elementos que fomentam a incompreensão sobre a importância do papel da administração tributária e a consequente ausência da consciência cidadã so-

21

Disponível em: <<https://goo.gl/PShmvW>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

bre essencialidade da tributação.

É nesse tocante que reside o ponto central desta seção: oferecer ao leitor a clarividência de alguns aspectos necessários a compreensão sobre o nosso sistema tributário e da importância da administração tributária. E, conforme mencionado por Viol (2011, p. 21):

a administração tributária deve atuar de forma proativa, não se colocando apenas como um órgão que arrecada recursos e diminui a capacidade econômica do contribuinte, mas, fundamentalmente, como uma ponte entre a captação do financiamento e a construção do bem comum, permitindo que a sociedade como um todo possa se desenvolver.

Cumprе evidenciar que precisamos avançar rumo a uma administração tributária moderna que vislumbre o paradigma do serviço. Sob essa nova ótica contemporânea, as administrações tributárias modernas e mais eficientes tendem cada vez mais a pautar suas ações na transparência e confiança com os contribuintes. A melhora ocorreria uma vez que os cidadãos passam a perceber a melhoria no emprego do dinheiro público.

Definir a ação da administração tributária apenas sob razão do aumento da eficiência do aparelho coercitivo, uma vez que o cidadão pagaria suas obrigações tributárias só e somente só com base no binômio detecção e punição, não condiz com o novo paradigma do serviço público. Precisamos entender que os cidadãos não se sentem impelidos e entusiasmados em pagar tributos. Não há consciência cidadã de que esses são necessários para atender o financiamento das necessidades sociais. Os recursos requeridos pela gestão pública são concedidos com relutância em uma sociedade que privilegia o consumo privado

mais do que a consecução de objetivos coletivos. É um paradoxo, entretanto, pelo próprio fato de a tributação ter nascido para dar vida ao bem comum, sua aceitação social torna-se mais fácil à medida que se estimula na população a noção de construção coletiva e de responsabilidade social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresenta os principais pontos da proposta de Reforma Tributária ora em discussão e inicia sua contribuição com o debate refutando o argumento de que tal Reforma é condição suficiente para retomada do crescimento econômico brasileiro e, mesmo de forma não exaustiva, discorre acerca da extensa literatura que comprova instrumentos mais eficazes e consagrados como determinantes do crescimento econômico, tais como: (1) a taxa de poupança; (2) a acumulação de capital físico; (3) o progresso tecnológico-PTF; (4) o capital humano; (5) a qualidade institucional (QI). Em especial, Easterly e Rebelo (1993) confirmam a dificuldade de se isolar os impactos da tributação sobre o crescimento econômico.

Adicionalmente, reforça-se a necessidade de atenção em relação ao desejo de mudar o arranjo institucional tributário sem antes perseguir seu aperfeiçoamento integrado por meio de um sistema de arrecadação que permita uma relação de poder menos assimétrica, bem como o exercício da cidadania de forma mais efetiva com o poder de fazer escolhas junto das autoridades locais por estar mais próximo de onde o dinheiro é arrecadado, favorecendo assim o engajamento da sociedade via ampliação da sua participação política conforme apresenta-

do na avaliação sob a ótica do protagonismo municipal.

Destaca-se os aspectos do princípio constitucional federativo e da autonomia dos entes subnacionais que são afetados pela proposta de simplificação dos impostos e maior concentração de competência tributária na União e nos estados. De igual modo, aborda-se o aspecto redistributivo e os dilemas da administração tributária, que, uma vez tratados, certamente iriam oferecer soluções mais efetivas para os entraves do nosso sistema tributário.

A partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para as principais fontes de receita pública municipais, realiza-se uma simulação para a receita própria municipal atual e prevista com a aprovação da Reforma nos moldes propostos, a partir da qual permite-se inferir que esta PEC representa um retrocesso à busca por autonomia das prefeituras.

Diante da complexidade que envolve o tema, o artigo responde à indagação disposta no título com o argumento de que em um cenário de elevada instabilidade como o atual, e nos moldes propostos pela PEC, esse não se mostra como o momento adequado para reformas tão relevantes e estruturantes para nosso país.

Outrossim, a posição defendida não é absolutamente contrária à Reforma Tributária, já que se compreende a necessidade de aperfeiçoamento do nosso sistema tributário e da modernização da administração tributária, entretanto, pela sua especificidade, complexidade e o impacto sobre o federalismo brasileiro e no cidadão-contribuinte, defende-se um debate com o devido rigor técnico que o tema requer ao invés do açodamento do argumento impreciso e preponderante de fazer o Brasil voltar a crescer.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam:** as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

ATKINSON, A. B. **Desigualdade:** o que pode ser feito? Tradução Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BIONDO, F. E.; SOARES, P. H. **Apontamentos sobre o Poder Público municipal:** a Lei Orgânica do Município e o regimento interno da Câmara Municipal. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/mpx8ka>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/yC57Lg>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Receita Federal. **Carga tributária no Brasil 2015:** análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Gninsb>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório anual do Tesouro Nacional:** 2016. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Tmiwqx>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CARVALHO, P. B. **Curso de direito tributário.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

EASTERLY, W.; REBELO, S. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/Aebmwn>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF. In: AFONSO, J. R. et al. (Orgs.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

GONDIM, F.; LETTIERI, M. Tributação e desigualdade. **Le Monde**: Diplomatie Brasil, São Paulo, 1º out. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/e76NmY>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

GRANDES números das declarações do Imposto de Renda das pessoas físicas. **Receita Federal**, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Nrwa25>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Carga tributária PIB x IDH**: cálculo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (Irbes). Curitiba: IBPT, 2017. Relatório.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução Mário R. da Cruz e Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Atlas, 2009.

LISTA de países por PIB nominal per capita. **Wikipedia**, São Francisco, 24 abr. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/HNePgA>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MÁXIMO, L. Cresce demanda de prefeituras por empréstimos estrangeiros. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 12 jun. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/MdSPL2>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MELLO, E. R. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

MENDES, M. J. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIANI, F. **Economia do setor público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SEGALA, M. Lacuna em níveis federais e estaduais amplia papel das cidades. **Exame**, São Paulo, 5 out. 2017. Disponível em:

< <https://goo.gl/LmFrLo> > . Acesso em: 27 abr. 2018.

SETTI, R. “Estamos carregando dois Estados nas costas”, diz Eduardo Giannetti. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 nov. 2016. Disponível em: < <https://goo.gl/Ljd5bi> > . Acesso em: 27 abr. 2018.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

STIGLITZ, J. E. **O grande abismo**: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VASCONCELLOS, R. F. **Direito tributário**: política fiscal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VIOL, A. L. A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade. **Receita Federal**, Brasília, DF, 2011. < <https://goo.gl/S7Fa1a> > . Acesso em: 10 out. 2017.

Recebido: 12/12/2017
Aprovado: 16/03/2018

Os novos parâmetros internacionais do desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas compras públicas brasileiras

The new international parameters of sustainable development and their effects in Brazilian public purchases

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹
Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça²

RESUMO

A sociedade contemporânea estruturada no formato de aldeia global vem proporcionando relevantes diálogos transacionais sobre os mais diversos assuntos. A inserção das licitações públicas sustentáveis no ordenamento jurídico pátrio por meio da Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, não foi uma conduta puramente nacionalista, muito embora tenham existido fartos movimentos ecológicos internos contemplando essa temática, mas um reflexo do debate internacional sobre

1 Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestre em planejamento e políticas públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em gestão pública, especialista em direito e processo constitucionais, em direito e processo administrativo e em direito processual penal pela Universidade de Fortaleza (Unifor), onde também é professor visitante da Divisão de Pós-Graduação. Membro e sócio-fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA). Membro do Corpo Editorial da revista *Dizer* da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: marco.praxedes@tjce.jus.br

2 Pós-doutora em direito tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e do curso de direito da Unifor. Coordenadora e professora titular do curso de direito do Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica). E-mail: liridacalou@unifor.br

desenvolvimento, seguindo uma tendência planetária em busca da reformulação dos padrões tradicionais de governança estatal. Ao longo das últimas décadas importantes eventos, os principais deles financiados pela Organização das Nações Unidas, foram realizados com o escopo de alertar os líderes mundiais sobre a urgência da inclusão permanente das cláusulas verdes na agenda governamental. Este estudo tem como objetivo investigar, por meio de pesquisa bibliográfica em livros, artigos e documentos, a evolução da sustentabilidade pelas lentes do cenário internacional, demonstrando ao final a influência alienígena no art. 3º da Lei nº 8.666/93, tendo como resultado mais relevante a inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como terceira finalidade licitatória, reafirmando o pacto intergeracional firmado pelo constituinte originário, desdobramento lógico do princípio da dignidade da pessoa humana. Essa inovação normativa reacendeu o papel estratégico das compras governamentais como personagem indutor de políticas públicas verdes.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável. Novos Parâmetros Internacionais. Licitações Sustentáveis. Compras Públicas Brasileiras. Lei nº 8.666/93.

ABSTRACT

Contemporary society, structured in a global village format, has been providing relevant transactional dialogues on a wide range of subjects. The insertion of sustainable public procurements into the legal system of the country through the Provisional Measure No 495 of July 19, 2010, later converted into Law No 12,349 of December 15, 2010, was not a purely nationalistic conduct, even though there were plenty of internal ecological movements contemplating this topic, but rather a reflection of the international debate in development, following a worldwide tendency

of searching for the reformulation of the traditional standards of state governance. Over the past few decades, important events, the main ones funded by the United Nations, have been carried out with the aim of alerting world leaders of the urgent need to permanently include ecologically-friendly clauses in the government agenda. This study aims to investigate the evolution of sustainability by the lenses of the international scene through bibliographic research in books, articles and documents, demonstrating, at the end, the foreign influence present in article 3 of the Law nº 8.666 of 1993, the most important result being the inclusion of the promotion of sustainable national development as a third bidding objective, reaffirming the intergenerational pact signed by the original constituent, a logical unfolding of the principle of the dignity of the human person. This normative innovation rekindled the strategic role of government procurement as a leading character in green public policy.

Keywords: Sustainable development. New international parameters. Sustainable bidding. Brazilian public procurement. Law No 8.666 of 1993.

1 INTRODUÇÃO

Muito embora as problemáticas envolvendo questões de ordem natural não sejam propriamente uma novidade no contexto global, durante várias décadas elas foram analisadas de maneira isolada, compreendidas apenas no âmbito das ciências biológicas, desassociadas de qualquer outra abordagem externa, sobretudo econômica e social, produzindo reflexões limitadas e insatisfatórias sobre o assunto. Após a explosão demográfica ocorrida na segunda metade do século XX e o consumismo

exacerbado gerado pelo capitalismo, a comunidade internacional vem organizando inúmeros eventos objetivando alertar as nações ao redor do planeta sobre os desafios contemporâneos que precisam ser enfrentados conjuntamente em torno dessa questão, figurando a degradação do meio ambiente, em ritmo vertiginoso, como temática central. Vários sinais dessa corrosão natural já são visíveis, tais como as mudanças climáticas, os refugiados ambientais, as zonas mortas nos oceanos, os assoreamentos de rios, as ilhas de calor, as inversões térmicas, os animais em extinção, as secas, os tsunamis, dentre tantos outros, indicando que o colapso mundial ainda não ocorreu em grande escala, mas a natureza está sangrando e pedindo socorro.

Foi a partir dos anos sessenta que os debates criticando a maneira desregrada utilizada à época para alcançar o crescimento econômico começaram a ocorrer de forma mais intensa e aprofundada, sendo bastante ampliados nas décadas seguintes, tendo as organizações internacionais papel fundamental na organização e na disseminação dessa problemática global que se apresentava. Utilizando modelos matemáticos, o Clube de Roma obteve, em 1972, conclusões não muito animadoras, que alertaram para a proximidade de um futuro global sombrio caso o método de exploração indiscriminada dos recursos naturais não fosse alterado urgentemente, tal imutabilidade patológica alcançaria, certamente, os limites de crescimento do planeta, ocasionando um declínio súbito e incontrolável, promovendo um grande colapso mundial³. Com a propagação do conteúdo

3 Fundado em abril de 1968 pelo italiano Aurelio Peccei e pelo escocês Alexander King, o Clube de Roma (*Club of Rome*), na época, organização informal, hoje, organização não governamental, é formado por membros ilustres de várias nacionalidades, personalidades oriundas de diversas formações acadêmicas, que se reúnem para debater sobre os dilemas atuais e futuros da humanidade. Em 1972, o clube financiou um estudo minucioso ao Instituto de Tecnologia de Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology – MIT*) sobre o uso indiscriminado dos recursos naturais e a degradação ambiental em termos mundiais, pesquisa chefiada pelo norte-americano

nebuloso desse relatório, muitos líderes mundiais se mostraram preocupados e sensíveis à causa, começando a se importar com a forma de exploração da natureza, o que culminou no surgimento de movimentos tanto em escala nacional, com a criação de órgãos estatais incumbidos da fiscalização e da preservação do meio ambiente, quanto em escala internacional, tendo em vista o caráter global da catástrofe anunciada.

O escopo desta investigação reside em identificar, por meio de pesquisa bibliográfica em livros, artigos e documentos, os principais eventos e relatórios financiados pela Organização das Nações Unidas (ONU) que tiveram como temática central o debate sobre a revisão do conceito de desenvolvimento e que foram responsáveis pela incorporação de referências sustentáveis aos modelos empregados, alterando sensivelmente o diálogo entre a economia e a natureza. Entre os mais relevantes acontecimentos podemos mencionar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, o Relatório Brundtland, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Embora em diferentes intensidades, todas essas manifestações internacionais assumiram um papel estratégico na reconstrução da noção de ecodesenvolvimento, resultando na percepção contemporânea de desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, disseminando na administra-

Donella H. Meadows, tendo como resultado a divulgação do relatório intitulado *Os limites do crescimento* (*The limits to growth*), também conhecido como *Relatório do Clube de Roma* ou *Relatório de Meadows*. Como a pesquisa ganhou rápida notoriedade, foi logo transformada em livro, virando *best-seller* mundial, traduzido para mais de trinta idiomas, influenciando o pensamento científico em todo o planeta no segmento do progresso econômico e preservação natural, modelando as conseqüências do crescimento desenfreado da população global.

ção pública brasileira a prática das licitações rotuladas como sustentáveis, positivadas pela Lei nº 12.349/2010.

O estudo dessa temática se torna demasiadamente importante no cenário nacional contemporâneo por vários motivos, mas sobretudo pela construção e aperfeiçoamento da noção de aldeia global, conceito responsável pela relativização da noção de soberania das nações e pela construção da ideia de nação globalizada, na qual todos os governos aparecem de certa forma interligados, sendo corresponsáveis pelos fenômenos mundiais. Este trabalho se divide em duas partes: na primeira, de feições exógenas, foram analisadas as peculiaridades mais relevantes dos eventos internacionais que contribuíram na remodelagem mundial do conceito de desenvolvimento sustentável; na segunda, de feições endógenas, foram investigados os reflexos e as influências desse cenário externo sobre a administração pública brasileira, especialmente no complexo microsistema das compras governamentais. Objetivando atingir o resultado de pesquisa esperado, demonstrando a importância que os eventos externos tiveram na edificação nacional do conceito de licitações sustentáveis, materializado especialmente no art. 3º da Lei nº 8.666/93, foram utilizados o método descritivo-analítico e a abordagem qualitativa das informações levantadas como metodologia de estudo.

2 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO

As linhas introdutórias sobre a noção de desenvolvimento sustentável surgiram no início dos anos setenta, durante a

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972⁴. Foi o primeiro evento sobre meio ambiente e desenvolvimento gerenciado pela ONU, podendo ser considerado um marco histórico político-internacional na discussão dos problemas ecológicos em escala mundial, trazendo à baila, pela primeira vez, a narrativa do progresso socioeconômico associada com a necessidade de tutela ambiental. Também denominada de Conferência de Estocolmo, o grande acontecimento teve como escopo a tentativa de ressuscitar a consciência da sociedade por meio da reconstrução do vínculo entre homem e meio ambiente, retornando ao equilíbrio, rompendo a relação desigual estabelecida com a natureza, balanceando os desejos do consumo humano com os recursos à disposição. A concepção obsoleta da natureza como fonte inesgotável de recursos foi superada, ficando evidente a necessidade de estabelecer, o mais rápido possível, políticas de gerenciamento ambiental capazes de frear os efeitos nocivos acumulados ao longo de décadas de exploração desgovernada, incorporando a ideia de cooperação entre as nações. Como resultado do encontro foi elaborado o documento intitulado

4 A reunião, que aconteceu entre os dias 5 e 16 de junho de 1972, contou com a presença de 113 chefes de estado e 250 instituições governamentais e não governamentais, tendo sido elaborados, ao final do encontro, 26 princípios. Como na época o Brasil atravessava o auge do período ditatorial militar, perseguindo, sobretudo, os movimentos de esquerda, principais responsáveis na articulação pela defesa do meio ambiente. Por este motivo, a participação do governo brasileiro não foi relevante, desalinhando as diretrizes internas daquelas largamente discutidas durante a conferência. Ao longo dos debates foi possível perceber que as nações se agruparam em dois blocos: o primeiro, formado pelos países ricos, defensores do “desenvolvimento zero”, alegando a imposição de restrições de índole ambiental no processo de industrialização às nações em desenvolvimento; o segundo, formado pelos países pobres, defensores do “desenvolvimento a qualquer custo”, alegando que as nações ricas deveriam arcar com o ônus do crescimento das nações em desenvolvimento. A tese defendida pelo governo brasileiro foi a segunda, sustentando o progresso econômico a qualquer preço, sem qualquer restrição ambiental, criando uma relação harmônica entre poluição e desenvolvimento, ideia disseminada por João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento do Governo de Emílio Garrastazu Médici, causando surpresa e perplexidade mundial. Apesar da grande divergência entre as nações participantes, é notória a relevância da conferência para toda a humanidade, em especial pela reprodução global do binômio desenvolvimento e meio ambiente.

Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que reconhecer o meio ambiente como um direito humano fundamental⁵.

Objetivando exercer maior controle sobre os recursos naturais utilizados pelo homem, freando a criação de vazios no âmbito da natureza, foi empregada no documento, de maneira inédita, a terminologia ecodesenvolvimento⁶. A definição de ecodesenvolvimento deve ser compreendida como um crescimento endógeno, ou seja, dependente de suas próprias forças, tendo como objetivo responder à evidente problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos provenientes do desenvolvimento, empregando uma gestão prudente, sob o ângulo ecológico, tanto dos recursos quanto dos meios. Tentar refletir conjuntamente sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais foi a marca registrada dessa teoria inédita, que disseminou fortes críticas à visão economicista de índole antropocêntrica das políticas de desenvolvimento empregadas na época, desafio ensaiado para frear a progressiva deterioração das condições essenciais da existência humana. O novo padrão de desenvolvimento proposto inaugurou uma posição ética fundamental no tocante ao progresso voltado à melhoria da qualidade de vida populacional, pressupondo uma solidariedade entre as gerações, estabelecendo uma renovação do projeto de civilização, possuindo um conjunto de valores próprios e, sobretudo, visão de futuro (Montibeller Filho, 1993, p.

5 O reconhecimento do meio ambiente, no plano internacional, como um direito humano fundamental também serviu de paradigma e referencial ético para toda a sociedade mundial, sendo os princípios elaborados durante a conferência equiparados, em grau de relevância, à Declaração Universal dos Direitos Humanos, concebida em 1948 pela ONU (MAZZUOLI, 2008, p. 167).

6 Embora o responsável pela introdução da terminologia ecodesenvolvimento tenha sido o canadense Maurice Frederick Strong, em 1973, Secretário Geral da Conferência de Estocolmo, a expressão somente ganhou repercussão mundial através das publicações do economista polonês Ignacy Sachs, a partir de 1974, passando a ser amplamente acolhida pela comunidade acadêmica e largamente difundida em todo o planeta.

133). Essa moderna ótica metodológica consagrou a mudança do componente cultural, incorporando a questão da tutela ambiental ao requisito desenvolvimentista, ferramentas essenciais na orientação das futuras decisões⁷.

3 RELATÓRIO BRUNDTLAND

Outro passo significativo na evolução da expressão desenvolvimento sustentável ocorreu no final dos anos oitenta, com a elaboração do *Relatório Brundtland*, publicado em 1987. A declaração foi resultado dos estudos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), também financiados pela ONU. Esses estudos reafirmaram a posição crítica adotada na Conferência de Estocolmo a respeito da metodologia de progresso econômico utilizado, majoritariamente, pelas nações industrializadas e reproduzido, notadamente, pelas nações em processo de desenvolvimento⁸. Em apertada síntese, ao final do relatório ficou sedimentado que o fenômeno desenvolvimentista adjetivado pela questão da sustentabilidade seria compreendido como aquele progresso que atende às necessida-

⁷ Imperioso ressaltar que, para alguns pesquisadores, essa consciência ambiental não ficou muito clara nessa época, apesar dos esforços diligenciados, visto que nesse período ainda predominava uma relativa contradição entre a preservação da natureza e o crescimento da economia, este compreendido como exigência necessária e suficiente para a elevação qualitativa de vida (ROMEIRO, 1991, p. 148).

⁸ Origem do nome do relatório: em 1982, o Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) propôs a criação de uma comissão para estudar as problemáticas ambientais e propor soluções; em 1983, a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, foi indicada para chefiar a CMMAD, comandando uma equipe com vinte e um membros de diversos países, tendo como missão elaborar propostas mundiais na área ambiental; em 1987, fruto das pesquisas realizadas ao longo de quatro anos, a Comissão de Brundtland apresentou o documento intitulado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, popularmente conhecido como *Relatório Brundtland*, trazendo, dentre outras questões, o conceito inédito de desenvolvimento sustentável, popularizando mundialmente a expressão, substituindo o ecodesenvolvimento, terminologia utilizada até aquele momento.

des das gerações atuais sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades e aspirações (Cmmad, 1991, p. 46). A equidade também apresentou relevância especial no documento, sendo intensamente debatida no tópico seguinte, aquele destinado ao conceito de desenvolvimento sustentável, alertando sobre a necessidade da existência plena dessa ferramenta para fomentar processos democráticos, viabilizando a participação da sociedade na tomada de decisões. O relatório fortaleceu a ideia de que desenvolvimento e meio ambiente podem figurar como realidades complementares, em vez de antagônicas, desde que revista a clássica fisiologia do progresso socioeconômico.

A necessidade de incorporação ética nas práticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável assumiu dimensão internacional em proporções muito superiores àquelas diretrizes estabelecidas na Suécia. De acordo com o relatório, existe uma lista de medidas que devem ser tomadas tanto internamente, pelos estados nacionais, como a diminuição do consumo de energia e o desenvolvimento de tecnologias que admitam o uso de fontes renováveis quanto externamente, pelos órgãos internacionais, como a organização do progresso adotando estratégias do desenvolvimento sustentável (BRÜSEKE, 1998, p. 33). Vale ressaltar que o documento reconhece que houve significativos avanços no último século e meio, porém o alcance dessas conquistas gerou relevantes distorções ao longo do tempo, sendo necessária a identificação e a correção dessas falhas o mais rápido possível, sob pena do processo de crescimento se voltar contra a própria civilização. Através do conceito apresentado de desenvolvimento sustentável houve a formação do tripé-básico – atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da socie-

dade – relacionando o progresso financeiro com outros itens, enxergando as gerações do presente e do amanhã (MACHADO; SANTOS; SOUZA, 2006, p. 126). Não obstante ao progresso, o relatório apresenta algumas falhas, a exemplo dos conceitos abertos utilizados para mencionar quais seriam as necessidades do presente e do futuro que precisam ser preservadas, dificultando uma harmonização da questão.

4 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

Na sequência progressiva da temática do desenvolvimento sustentável está a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992⁹. Também denominado de Rio 92, Eco 92, Cúpula da

Terra, Cimeira do Verão ou Conferência do Rio de Janeiro, o encontro serviu como divisor de águas na forma como a humanidade encara sua relação com o planeta, admitindo de maneira expressa a necessidade da construção de um diálogo harmônico entre o desenvolvimento socioeconômico e a utilização dos recursos da natureza. Chancelado pela ONU, o congresso aconteceu exatamente vinte anos após a Conferência de Estocolmo, exaltando a noção de interdependência global e de responsabilidade compartilhada, um chamado inclusivo para uma grande comunidade, um guia intercultural às nações para um futuro sustentável, contendo objetivos e valores co-

⁹ O evento, realizado entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, reuniu 179 chefes de estado e teve frequência bastante expressiva dos representantes das nações, retratando a internalização global sobre a necessidade de mudanças na forma de exploração dos recursos naturais, alerta expressamente retratado pelos inúmeros estudos realizados sobre o assunto, principal legado do episódio.

munos. Dentre os vários documentos formulados durante a conferência, a intitulada *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* merece especial relevância. Tendo em vista a série de princípios éticos fundamentais edificados, fruto dos debates travados, a declaração sintetizou as ideias mais significativas da reunião visando reafirmar a parceria global¹⁰. Vários deles trouxeram à baila a necessidade da conexão entre o progresso econômico e a preservação ambiental, demonstrando à comunidade internacional que a matéria fazia parte da agenda governamental, ainda carente de resultados concretos¹¹.

Também como produto da conferência, foi assinado pelas nações participantes um documento intitulado Agenda 21 Global, o qual apresentava um programa dinâmico de ação distribuído em quarenta capítulos. Com o escopo de promover, em escala planetária, o desenvolvimento sustentável, construindo sociedades ecologicamente adequadas, a declaração represen-

10 Durante o encontro foi discutida a construção de um documento intitulado *Carta da Terra (The Earth Charter)*. Porém, devido à falta de consenso entre os governos, a redação final não foi aprovada. Em 1995, foi realizado um encontro de 60 representantes em Haia, na Holanda, para debater sobre o tema, restando decidido organizar uma consulta mundial pelo lapso temporal de 2 anos. Em 1997, sob a coordenação do canadense Maurice Strong e do russo Mikhail Gorbachev, foi redigido o primeiro esboço do documento. Em 1999, o norte-americano Steven Clark Rockefeller redigiu o segundo esboço. Em 2000, a redação da carta foi, enfim, ratificada.

11 Ao todo foram elaborados 27 princípios, todos relacionados direta ou indiretamente com o desenvolvimento sustentável. Porém, cabe destacar alguns, pela forma estratégica que assumiram na declaração: "Princípio 1: Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza; [...]; Princípio 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste; [...]; Princípio 7: Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam; Princípio 8: Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas; [...]; Princípio 27: Os Estados e os povos devem cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável" (DECLARAÇÃO..., 1992, p. 153).

ta a mais abrangente tentativa já registrada na história da humanidade de alcançar um novo padrão de progresso econômico associado à preservação dos recursos naturais, demonstrando um desejo conjunto de alteração do modelo vigente. O relatório foi responsável pela ampliação do conceito sobre desenvolvimento sustentável, tratando dessa questão de forma prática e conciliando eficiência econômica, equilíbrio ambiental e justiça social com a indicação de ferramentas de gerenciamento e de programas de busca pela estabilidade entre o consumismo populacional (SIRKIS, 1999, p. 193). Várias áreas foram abrangidas pela consolidação, tais como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, habitação, assistência social, dentre outras, demonstrando a interdisciplinaridade da temática. A abordagem mostra-se necessária tanto na seara urbana quanto rural, definindo, ainda, o papel dos atores sociais envolvidos nos diversos segmentos. Dessa forma, a agenda incorporou estratégias para a transformação da governança ambiental mundial, baseando-se no ideário da sustentabilidade e servindo como vetor interpretativo para toda comunidade internacional¹².

5 CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dando sequência aos debates, foi realizado novo fórum, igualmente articulado pelas Nações Unidas, denominado Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), em

12 Além da produção da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Agenda 21 Global*, a CNUMAD também elaborou outros importantes diplomas fundamentais, dentre os quais podemos mencionar a *Convenção sobre Diversidade Biológica*, a *Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação*, a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança no Clima* e a *Declaração de Princípios sobre Florestas*.

Joanesburgo, na África do Sul, em 2002. Também denominado de Rio +10, o encontro serviu como termômetro global, discutindo quais foram os avanços obtidos pelas nações, em especial, durante a década anterior, tomando como referência os compromissos fixados durante o Eco 92, sobretudo os programas formatados pela *Agenda 21 Global*, reafirmando o crédito do multilateralismo democrático e responsável. Os vários esforços internacionais de colocar a questão do desenvolvimento sustentável na pauta mundial tinham surtido efeito. A busca da consciência coletiva em torno do equilíbrio planetário enquanto aldeia vinha, a cada evento, ganhando adeptos e seguidores, somando esforços para combater os problemas relacionados ao crescimento econômico e ao uso racional dos recursos naturais. Porém, devido à forte instabilidade política e econômica vivenciada na época, poucos avanços foram registrados no encontro, frustrando as expectativas que o cercavam. As nações participantes ficaram, diante da morosidade das negociações e da falta de entendimento mínimo, mais preocupadas em não retroceder aos pontos que já haviam sido conquistados, do que progredir. Até mesmo a noção de desenvolvimento sustentável foi alvo de críticas, dando a sensação de que se tratava de uma tarefa grande demais e exageradamente onerosa¹³.

Apesar de pouco ambiciosa, a reunião deu frutos, resultando no lançamento de duas escrituras: uma declaração política, que expressa os rumos e os compromissos assumidos, e

13 O evento, realizado entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, reunindo 189 chefes de estado, dividiu opiniões quanto aos resultados obtidos: na visão da primeira corrente, o encontro pode ser descrito como um verdadeiro fracasso, pois foram elaboradas apenas recomendações, sugerindo às nações boas ações de como equilibrar o crescimento econômico, justiça social e prudência ecológica, sem estabelecer prazos (JACOBI, 2002, p. 19); na visão da segunda corrente, o documento formulado não deve ser encarado como inútil, pois as linhas pactuadas durante a reunião servem como referência mundial para obter melhores condições de vida para a população em geral, sobretudo naqueles países com acentuadas concentrações de renda, a exemplo do território brasileiro (RIBEIRO, 2002, p. 39).

uma declaração prática, que estabelece as metas e as ações firmadas. No tocante ao segundo, intitulado *Plano de Implementação de Joanesburgo*, ela foi dividida em onze capítulos nos quais foram listadas novas prioridades para o desenvolvimento sustentável em diversas áreas, reafirmando o esforço pela integração permanente dos três componentes que a embasam: progresso econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Também é possível verificar que um título em especial trouxe novamente à baila o alerta sobre a necessidade de alteração dos padrões insustentáveis de produção e de consumo, sendo indispensável que as mudanças ocorram em todos os níveis, levando-se em consideração os princípios enumerados pelos diplomas e que o processo seja liderado pelas nações desenvolvidas. Entre as inúmeras ações indicadas no plano, importante realçar aquela prevista no item 19, alínea “c”, a qual traz o indicativo de que todas as compras públicas realizadas, em todos os níveis de governo, levem em conta, além dos requisitos tradicionais comumente empregados, o elemento da sustentabilidade, disseminando a noção de bens e serviços ambientalmente saudáveis. Nesse contexto, surgem as primeiras reflexões sobre a inclusão de requisitos sustentáveis na seara das licitações e contratos administrativos, revelando o poder de compra inerente aos entes públicos.

6 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Nessa mesma linha de pesquisa, dando seguimento aos debates internacionais, foi realizada a Conferência das Nações

Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), no Rio de Janeiro, em 2012¹⁴. Também conhecida como Rio + 20, nome que remete ao evento intergovernamental realizado há duas décadas no mesmo solo fluminense sobre a mesma temática, esse novo encontro foi considerado o maior já realizado pela ONU, tendo como premissa a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável em meio às urgências ambientais, sociais e, sobretudo, econômicas que marcaram a época. Ainda pendentes de consenso, as temáticas da economia verde e governança sustentável emergiram como tópicos-chave da reunião, que também foi utilizada como instrumento para avaliar os progressos obtidos durante as últimas décadas, fiscalização meramente simbólica em face da ausência de sanções para as nações estéreis de proatividade. Foi observado que investimentos em tecnologia verde, ferramenta de transição necessária para uma economia sustentável, têm aumentado, ainda que em ritmo lento, sendo unânime o desejo pela mudança e a vontade de incorporar práticas ecologicamente corretas tanto no setor público quanto na área privada (VIEIRA, 2012, p. 54). Apesar do consenso em torno da urgência institucional, o dissenso começa quando saímos do aspecto teórico, sendo poucas as nações dispostas a assumir a responsabilidade de arcar com o ônus dessa nova estrutura desenvolvimentista.

Como fruto desse encontro restou elaborado o documento intitulado *O futuro que queremos (The future we want)*, retratando os esforços multilaterais, com algumas reservas interpretativas, na busca de respostas aos desafios contemporâneos. Muitos assuntos foram discutidos, mas poucas decisões foram

14 O evento, realizado entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, reunindo 188 chefes de estado, registrou a ausência de importantes líderes mundiais, a exemplo da chanceler alemã Angela Dorothea Merkel e do presidente norte-americano Barack Hussein Obama.

tomadas, sendo a escritura final redigida sem grandes avanços e resultados concretos, em nítido contraste aos textos que o antecederam, assumindo mais uma postura de obra revisora do que propriamente inovadora (PIMENTA; NARDELLI, 2015, p. 1268). Em face do absoluto descrédito na conferência, diagnóstico antecipado pelos líderes mundiais devido ao formato estratégico do evento, não foram produzidas decisões relevantes em formato de tratados, convenções ou acordos multilaterais, configurando o documento final mais como um trabalho político, tendo os países deixado a capital carioca sem compromissos claros a serem concretizados. Inclusive, o próprio governo brasileiro, anfitrião do evento, se mostrou bastante cauteloso e pouco criativo, assumindo uma postura extremamente conservadora e burocrática, beirando à omissão e frustrando todos aqueles que esperavam uma conduta de liderança, mantendo a trajetória de luta pelas questões ambientais (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 26). Assim, muito embora a busca pela qualidade do crescimento, em detrimento da quantidade, esteja plenamente identificada na comunidade internacional, a questão ainda figura como desafiadora, carente de resultados concretos.

7 CÚPULA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Há pouco tempo, dando sequência aos encontros dessa temática, foi realizada a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Nova York, nos Estados Unidos

da América, em 2015¹⁵. O encontro foi responsável pela redefinição da agenda global para o desenvolvimento sustentável, um processo intergovernamental visando o bem-estar do ser humano, roteiro universal que ajudará na promoção da prosperidade comum, trazendo uma renovada fórmula de parceria mundial, afetando positivamente a realidade das pessoas em todas as dimensões. Incumbido pela orientação das políticas públicas internacionais, a reunião significou um claro aprimoramento dos chamados *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM), traçados pela ONU, revelando como principal diferencial o caráter sistêmico entre os escopos ventilados, todos interligados, associados direta ou indiretamente ao uso sustentável do meio ambiente. Outro avanço foi associar o desenho da nova agenda de extensão universal às condutas permanentes oriundas de influência regional, demonstrando que a ampliação do compromisso global está intrinsecamente relacionada às políticas adotadas na esfera local, assumindo os gestores o protagonismo da conscientização, fortalecendo o papel democrático, incentivando o controle social. A mudança concreta de paradigmas foi a grande mensagem deixada às nações, sendo necessário que o interesse da coletividade prevaleça em detrimento da vontade da classe econômica e política dominante.

Foi elaborado um documento intitulado *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, composto de 17 objetivos e 169 metas associadas

15 O evento, realizado entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, reunindo 193 chefes de estado, adotou a frase “transformar nosso mundo para as pessoas e o planeta” como subtítulo do encontro, máxima que simboliza o compromisso inequívoco dos países e governos com o desenvolvimento sustentável. Interessante observar que o evento aconteceu às vésperas da sessão de abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada entre os dias 28 de setembro e 3 de outubro de 2015, já sendo objeto de discussão na cúpula a adoção multilateral do ambicioso conjunto de objetivos e metas recém-aprovados. Na oportunidade, o governo brasileiro, chefiado pela Presidente Dilma Vana Rousseff (PT), reforçou o comprometimento nacional com a sustentabilidade global, fortalecendo a defesa do multilateralismo internacional como pedra angular da política externa.

ao desenvolvimento sustentável. Esse conjunto de novos programas acabou reconfigurando as finalidades da comunidade internacional, dando não apenas orientações abstratas aos países-membros de como refletir nos próximos quinze anos, mas indicando meios práticos de como implementar os desígnios acordados, tais como a transferência de tecnologias e a capacitação técnica. Entre as finalidades coletivas, também chamadas de *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), ficou novamente reservado um tópico inteiro para abordagem da questão da produção e do consumo sustentáveis, demonstrando como a temática é atualmente tratada com destaque e é considerada estratégica na busca pela transformação da cultura deixada pelo modelo capitalista. Nessa linha de raciocínio, vale realçar um desdobramento prático dessa nova proposta de gestão ambientalmente correta, a prevista no ODS 12.7, que relata sobre a necessidade de promoção das compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais, conscientizando o maior número possível de indivíduos a adotar um estilo de vida em harmonia com a natureza. Em sintonia com o acordo pela sustentabilidade, o governo brasileiro já dava bons exemplos, tendo alterado, há alguns poucos anos, a principal legislação sobre licitações do país, incluindo requisitos ambientais nesse microsistema.

8 AS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Como investigado anteriormente, o conceito de sustentabilidade não é estático, mas extremamente dinâmico, tendo

passado por diversas modificações ao longo do tempo, sofrendo mutações estruturais de acordo com a realidade de cada época, retratando as novas exigências sociais. A transformação que sofreu a lei geral das licitações, incorporando às suas finalidades a tese da sustentabilidade, representou um novo capítulo nesse ciclo desenvolvimentista estatal, indicando a necessidade do somatório de esforços para atingir uma conceituação mais precisa sobre o assunto, buscando apoio não apenas na seara do direito ambiental, mas também no universo das aquisições governamentais¹⁶. Dessa maneira, fica lançada a indagação: qual o verdadeiro significado da expressão desenvolvimento nacional sustentável quando investigado através das lentes do microsistema jurídico-administrativo das compras públicas? O principal desafio reside no fato de que, além da interdisciplinaridade natural inerente ao tema, a terminologia não deve ser interpretada solitariamente, mas em conjunto com as demais finalidades do certame, ou seja, para selecionar a melhor proposta se torna fundamental levar em conta os três objetivos concomitantemente, identificando o melhor caminho para a administração, mensurando o alcance da sustentabilidade¹⁷. Assim, os gestores estão legalmente estimulados a procurar meios que consigam, necessariamente, aproveitar ao máximo cada finalidade estabelecida, tornando-as harmônicas entre si, deixando o procedimento facilmente exequível.

16 Imperioso ressaltar que a idealização da promoção do desenvolvimento nacional sustentável enquanto política pública voltada à geração de empregos, atividade estatal responsável pelo incremento da economia local e crescimento regional, já estava expressamente disciplinada na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, responsável pelo tratamento diferenciado e simplificado das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas da administração direta e indireta (NOHARA, 2017, p. 310).

17 Nesse sentido, em posição majoritária, entendendo que a proposta mais vantajosa não deve ser interpretada como sendo, necessariamente, a proposta de menor preço (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 48). Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do TCU: Acórdão nº 1978/2009 – Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Sessão 02/09/2009; Acórdão nº 227/2002 – Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, Sessão 26/06/2002.

No intuito de facilitar a compreensão dessa temática, o próprio governo federal, através da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, departamento vinculado ao MMA, procurou estabelecer uma definição às licitações sustentáveis, por meio da cartilha explicativa da A3P.

Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço. (BRASIL, 2009, p. 48).

Apesar de existir número satisfatório de dispositivos normativos regulamentando a sustentabilidade no ambiente público, não há definição legal expressa acerca das licitações sustentáveis, tendo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 se limitado apenas a indicá-la como finalidade do procedimento, ficando delegada essa atribuição à doutrina. No universo das ciências sociais aplicadas, muito embora a questão das licitações e contratos públicos seja bastante tradicional na seara do direito administrativo, tratada em qualquer manual que se proponha a explicar essa ramificação jurídica, ainda são tímidas as tentativas de conceituação que levem em consideração o requisito da sustentabilidade.

Nesse contexto de otimismo e de renovação inserem-se as compras públicas sustentáveis, aqui enten-

didadas como ações da Administração no sentido de priorizar a aquisição de produtos ou a contratação de serviços mais eficientes do ponto de vista ambiental, sem perder de vista a questão social e econômica, e que tenham menor potencial para provocar impactos na natureza¹⁸. (LOPES, 2012, p. 218).

Enquanto alguns estudiosos procuram definir as licitações sustentáveis de forma mais concisa e superficial, sem explorar satisfatoriamente as entrelinhas da questão, outros se aventuraram em demasia, procurando oferecer uma conceituação mais prolixa e aprofundada, objetivando blindar o assunto contra possíveis interpretações maliciosas.

Tudo considerado, útil oferecer o conceito de licitações sustentáveis: *são aquelas que, com isonomia, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais.* Ou, de forma mais completa, são os procedimentos administrativos por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública convoca interessados – no seio de certame isonômico, probo e objetivo – com a finalidade de selecionar a melhor proposta, isto é, a mais propícia ao desenvolvimento sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para

18 Também é possível encontrar outras definições reducionistas: “Pode-se então conceituar licitação sustentável como um procedimento administrativo que objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública com respeito ao princípio da isonomia levando em consideração ainda critérios sustentáveis” (COSTA, 2012, p. 246); “Enfim, a licitação sustentável é aquela em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da administração, se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o seu ciclo de vida” (TORRES, 2011, p. 105); “De forma resumida, as compras sustentáveis são aquelas que possuem menor potencial lesivo ao meio ambiente, mediante a utilização de materiais recicláveis, atóxicos, com maior economia de água e energia elétrica, dentre outros elementos” (GALLINA; AGUIRRE, 2016, p. 73).

assegurar o cumprimento das obrigações avançadas. (FREITAS, 2016, p. 268-269, grifos no original).

Destarte, podemos conceituar licitação sustentável como sendo o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública através da inclusão de cláusulas editalícias que prestigiem o consumo menos agressivo ao meio ambiente. Em outros escritos, é a contratação governamental orientada por critérios envolvendo a temática da sustentabilidade, conduzida tanto na sua essência quanto na sua totalidade por indicadores ambientalmente convenientes. Tais indicadores, demonstrados cientificamente, têm como objetivo principal satisfazer a necessidade pública, orientando os padrões de produção e consumo¹⁹. A realização de contratações rotuladas como sustentáveis precisa ultrapassar a fronteira dos critérios habituais dos produtos e serviços utilizados para suprir a necessidade coletiva, a fim de incorporar regras de índole ambiental nas chamadas coletivas, privilegiando aquelas empresas que geram menos impacto negativo ao meio ambiente, valorizando o ciclo de vida da espécie humana. Trata-se, portanto, de um grande investimento governamental na fase específica que antecede, via de regra, as contratações administrativas, com o objetivo de transformar a consciência

19 Imperioso ressaltar que, muito embora a terminologia licitação sustentável seja a mais comum, utilizada com maior frequência entre os estudiosos para retratar essa nova realidade temática, é possível apontar outras expressões que traduzem o mesmo significado, tais como: licitação ecológica (*ecological bidding*), licitação verde (*green bidding*), licitação ambiental (*environmental bidding*), licitação positiva (*positive bidding*), compra sustentável (*sustainable purchase*), compra ecológica (*ecological purchase*), compra verde (*green purchase*), compra ambiental (*environmental purchase*), compra positiva (*positive purchase*), compra governamental sustentável (*sustainable government procurement*), compra governamental ecológica (*ecological government procurement*), compra governamental verde (*green government procurement*), compra governamental ambiental (*environmental government procurement*), compra governamental positiva (*positive government procurement*), ecoaquisição (*ecoacquisition*), compra amigavelmente ecológica (*environmentally friendly purchase*), compra eco eficiente (*eco-efficient procurement*), entre outras.

ambiental não apenas na esfera institucional, mas em toda a relação consumerista envolvendo o poder público²⁰.

Entretanto, para a concretização eficiente dessa metamorfose, faz-se necessário além da movimentação de cima para baixo, através da imposição normativa vivenciada pela publicação da Lei nº 12.349/2010 e do Decreto nº 7.746/2012, é necessária uma agitação de baixo para cima, investindo na educação ambiental da população. Nessa esteira, aparece em voga o art. 225, § 1º, VI da CF/1988, discutindo o relevante princípio setorial da educação ambiental, sendo considerado um dos grandes instrumentos voltados para o esclarecimento e para o envolvimento da sociedade no processo de responsabilidade partilhada do meio ambiente, alertando sobre a importância do constante aprimoramento dessa percepção em todos os níveis de ensino²¹.

Relevante no cenário nacional, a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, considerada ferramenta normativa essencial e permanente, é inteiramente dedicada à educação ambiental, sendo entendida como uma série de processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade incorporam valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. O principal objetivo em longo prazo, resultado da propagação dessa educação, é

20 No âmbito internacional, dados informam que cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Europeia (UE) está relacionado aos gastos advindos das compras governamentais, o que representa algo em torno de 1 trilhão de euros anuais. No âmbito nacional, considerando todas as modalidades de licitação, dados indicam que nosso país movimenta anualmente bilhões de reais em compras governamentais, o que representa algo em torno de 10% do PIB, isto é, algo em torno de R\$ 193 bilhões de reais (BIDERMAN et al., 2008, p. 23).

21 A busca pela conscientização ambiental também está prevista em outros dispositivos normativos, reforçando o regramento constitucional. Dentre eles podemos citar o art. 2º, X da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o art. 7º, XI c/c art. 8º, XI c/c art. 9º, XI, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que dispôs sobre a cooperação administrativa comum de todas as unidades federativas para atuar na promoção e orientação dessa educação.

atingir o estágio mais avançado da prática pedagógica, criando uma espécie de cidadania ambiental global, requisito indispensável para a efetiva preservação dos recursos naturais²².

9 CONCLUSÃO

A principal finalidade desta pesquisa foi investigar o acréscimo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável ao ordenamento jurídico pátrio como terceira finalidade licitatória. Estudando os fenômenos mais significativos ocorridos no cenário internacional que trataram especificamente sobre a temática, demonstrou-se a influência dessas cúpulas na gestão pública brasileira. Foi possível concluir que, apesar da boa vontade legislativa no sentido de incorporar práticas verdes ao cotidiano da vida pública interna, foram os eventos internacionais ocorridos ao redor do planeta, os principais deles financiados pela ONU, que de fato influenciaram a nova redação conferida ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993, reacendendo o papel estratégico das compras governamentais como personagem indutor de políticas públicas verdes. Ostentando também o status de medida macroeconômica, essa modificação representou a modernização no mais tradicional instrumento da rotina administrativista, além de propor um modelo consciente e racional de vida e consumo, estreitar a relação entre indivíduo e planeta e reacender a importância do papel individual na renovação do ambiente coletivo.

É justamente nesse contexto que as licitações sustentáveis

22 Existem, também, administrativistas que associam a questão do desenvolvimento nacional sustentável ao fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, como ingrediente suplementar ao crescimento econômico (MEIRELLES, 2016, p. 311).

aparecem. Elas configuram-se como inovação normativa responsável pela reestruturação da relação bilateral das compras governamentais no cenário nacional, oferecendo uma roupagem progressista ao clássico instituto administrativo, desconstruindo a finalidade puramente econômica do procedimento, incluindo a temática da sustentabilidade como ferramenta matriz ao desenvolvimento. Ao investigar a nova finalidade das aquisições públicas, modernamente intituladas de ecoaquisições, entre outras expressões verdes, foi possível verificar o dinamismo do microsistema, que adicionou com força cogente o requisito da sustentabilidade ao cotidiano da gestão administrativa, priorizando a aquisição de produtos e contratação de serviços mais eficientes ambientalmente e diminuindo os impactos nocivos à natureza.

Essa reorientação dos padrões de produção e consumo reduz a margem de subjetivismo na interpretação normativa e minimiza o limite da discricionariedade dos gestores estatais, privilegiando o consumo ambientalmente correto, beneficiando as empresas que geram menos danos ambientais e valorizando a manutenção do equilíbrio da espécie humana, institucionalizando a consciência ecológica.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A3P: Agenda Ambiental na Administração Pública**. 5. ed. Brasília, DF: MMA, 2009.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-40.

CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991.

COSTA, C. E. L. As licitações sustentáveis na ótica do controle externo. **Interesse Público (IP)**, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, p. 243-278, jan./fev. 2012.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, maio/ago. 1992.

FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GALLINA, A. S.; AGUIRRE, L. E. M. Licitações sustentáveis: uma discussão à luz dos princípios da igualdade, da competitividade, da vantajosidade e da economicidade da licitação. **Revista da Advocacia Geral da União (AGU)**, Brasília, DF, ano 15, n. 2, p. 67-92, abr./jun. 2016.

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y. S. R. Rio +20 ou Rio -20? Crônica de um fracasso anunciado. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, ano 15, n. 3, p. 19-39, set./dez. 2012.

JACOBI, P. R. O Brasil depois da Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia (RDG)**, São Paulo, n. 15, p. 19-29, jan./dez. 2002.

LOPES, E. R. Contratações públicas sustentáveis: uma análise à luz de iniciativas adotadas no Rio Grande do Sul. **Revista de Direito Ambiental (RDA)**, São Paulo, ano 17, v. 65, p. 217-241, jan./mar. 2012.

MACHADO, C. B.; SANTOS, S. E.; SOUZA, T. C. A sustentabilidade ambiental em questão. In: SILVA, C. L. (Org.). **Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico, integrado e adaptativo**. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 123-134.

MAZZUOLI, V. O. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro (FUNDINOPI)**, Jacarezinho, v. 9, n. 9, p. 159-186, jul./dez. 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Montibeller Filho, G. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. **Revista Textos de Economia**, Florianópolis, ano 4, n. 1, p. 131-142, jan./dez. 1993.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PIMENTA, M. F. F.; NARDELLI, A. M. B. Desenvolvimento sustentável: os avanços na discussão sobre os temas ambientais lançados pela conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, Rio + 20 e os desafios para os próximos 20 anos. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1257-1277, set./dez. 2015.

RIBEIRO, W. C. O Brasil e a Rio + 10. **Revista do Departamento de Geografia (RDG)**, São Paulo, n. 15, p. 37-44, jan./dez. 2002.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento econômico e a questão ambiental: algumas considerações. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 9, n. 16, p. 141-152, set. 1991.

Silva, J. J.; Guimarães, P. B. V.; Silva, E. C. Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. **Registro Contábil**, Maceió, v. 3, n. 1, p. 45-61, jan./abr. 2012.

SIRKIS, A. **Ecologia urbana e poder local**. Rio de Janeiro: Fundação Movimento Ondazul, 1999.

TORRES, R. L. Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal. **Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)**, Brasília, DF, ano 43, n. 122, p. 102-119, set./dez. 2011.

VIEIRA, R. S. Rio + 20: conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento – contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “direito da sustentabilidade”.

de". **Revista Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**, Itajaí, v. 17, n. 1, p. 48-69, jan./abr. 2012.

Recebido: 05/02/2018

Aprovado: 27/03/2018

Resultado primário pós-crise econômica de 2014: um estudo nos municípios brasileiros no exercício de 2016

Primary results after the economic crisis of 2014: a study in Brazilian municipalities in 2016

Allan Jonson Piccini¹

RESUMO

Com as contas públicas impactadas pela crise econômica de 2014, torna-se apropriado investigar a administração financeira municipal pelos resultados primários obtidos. Com isso, esta pesquisa tem por objetivo analisar o resultado primário obtido de 2016 dos municípios brasileiros a partir dos seus demonstrativos fiscais, bem como sugerir fatores que possam estar associados a esses resultados. Para isso, utilizou-se a técnica exploratória descritiva e quantitativa, usando informações coletadas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Os achados apontaram evoluções nos resultados primários após o ano de 2014, e os fatores sugeridos (população, controle interno e orçamento) demonstraram estar associados aos resultados evidenciados de acordo com a regressão múltipla empregada. Por fim, observou-se que os municípios têm se mo-

¹ Analista de negócios em softwares na área de contabilidade e finanças públicas, mestre em contabilidade e controladoria aplicadas ao setor público pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (Fucape Business School), especialista em gestão de finanças públicas e em contabilidade pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). E-mail: picciniallan@gmail.com.

bilizado para conquistar uma saúde financeira capaz de manter ou dirimir uma potencial evolução de seu endividamento.

Palavras-Chave: Resultado Primário. Endividamento. Finanças Públicas.

ABSTRACT

Public funds were impacted by the 2014 economic crisis, thus, it is appropriate to investigate the municipal financial administration through the primary results. Therefore, the objective of this study is to analyze the primary results obtained by Brazilian municipalities in 2016 using their financial statements, as well as to suggest factors that may be associated to these results. For this, the descriptive and quantitative exploratory technique was used using information collected from the *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro* (Siconfi — Accounting and Tax Information System of the Brazilian Public Sector). The findings pointed to positive changes in the primary outcomes after 2014. The suggested factors (population, internal control and budget) were shown to be associated with the results evidenced according to the multiple regression used. Finally, we observed that the municipalities are preparing to achieve a financial health capable of maintaining or solving a potential evolution of their indebtedness.

Keywords: Primary result. Indebtedness. Public finances.

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica, as contas públicas refletem a escassez de recursos para essenciais custeios e potenciais

investimentos pela máquina pública. Também dependente das forças de mercado e da saúde financeira de outras esferas, o âmbito municipal tem tido dificuldade em evoluir e até manter os seus serviços prestados à coletividade – realidade essa que se defronta com um remanescente endividamento municipal decorrente de governos passados.

O indicador que evidencia o esforço que o ente público destina para a manutenção ou diminuição do seu endividamento é o resultado primário, que é a diferença das receitas e despesas primárias – ou seja, despesas não direcionadas para captação e amortização de empréstimos, financiamentos e demais dívidas públicas assumidas.

Com a crise instaurada na economia brasileira desde 2014, surge o desafio de realizar uma pesquisa que visa responder a seguinte questão: qual é a capacidade dos municípios brasileiros em manter resultados primários superavitários para diminuir seus estoques de dívida pública?

Este trabalho tem como objetivo analisar o resultado primário dos municípios brasileiros a partir dos seus demonstrativos fiscais publicados no exercício de 2016, bem como sugerir fatores que possam estar associados aos resultados obtidos.

A realização deste estudo se justifica pela necessidade de verificar a questão de pesquisa levantada perante uma perspectiva da sociedade, dos órgãos fiscalizadores (por exemplo, os Tribunais de Contas) e, principalmente, das próprias administrações municipais que prezam e reivindicam por uma distribuição de recursos públicos mais descentralizada e que proporcione maior autonomia financeira à esfera municipal.

Até o momento, não foi encontrado nenhum estudo de predominância nacional referente à esfera municipal e que,

com o cunho temático aqui apresentado, examinasse o objetivo proposto – enquadrando este estudo, portanto, como pioneiro nessa temática.

Com o anseio de atender os objetivos apresentados, foi realizada uma análise exploratória verificando-se os resultados primários divulgados pelos municípios brasileiros, visando identificar os fatores que podem estar associados a esses resultados.

A escolha como referência do exercício de 2016 se deu pelo fato de ser o último com demonstrações devidamente construídas – consequentemente, de passível utilização por este estudo após a crise econômica instaurada em 2014 (objeto de estudo do artigo).

Sendo a pesquisa de abordagem quantitativa, a coleta das informações se deu por meio de contas anuais publicadas no portal eletrônico do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), mais especificamente na consulta disponível das Finanças do Brasil (Finbra) da tabela “Anexo 06: demonstrativo do resultado primário”. Utilizou-se os demonstrativos do 6º bimestre de 2016 (FINBRA, 2016).

Com o desafio de atender os objetivos deste trabalho e as potenciais e abrangentes implicações que as contribuições propõem, a análise visou abranger os municípios brasileiros que transmitiram suas informações fiscais no Siconfi. A coleta dos dados ocorreu na data de 22 de setembro de 2017, cerca de 140 dias após o prazo legal designado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – 30 de abril – para transmissão das informações ao Siconfi. Foram encontradas 3.360 Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) municipais armazenados (cerca de 60,32% do total de municípios existentes – 5.570). Dentre os ausentes da transmissão, estavam as capitais Aracaju (Sergipe –

SE), Boa Vista (Roraima – RR), Brasília (Distrito Federal – DF) e Rio Branco (Acre – AC).

O método aplicado é categorizado como qualitativo-quantitativo. Essa categorização refere-se inicialmente à aplicação de técnicas estatísticas que visam descrever a amostra para composição de índices e, em seguida, ao método de análise e compreensão dos dados.

Os passos para a realização da pesquisa se iniciaram com a coleta dos demonstrativos contábeis dos 3.360 municípios pesquisados por meio da consulta do Finbra (em formato *comma-separated values* – CSV) no portal do Siconfi. Para que a análise fosse qualificada, tornou-se necessário minerar os dados coletados do Siconfi e migrá-los para um banco de dados da Sybase. Por intermédio de *scripts* de linguagem *structured query language* (SQL), foram transcritas consultas (*selects*) para aferição dos resultados. A posteriori, os dados já sumarizados foram inseridos no software SPSS Statistics 17.0 para a devida regressão proposta por este artigo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Torna-se inicialmente apropriado conceituar a estrutura temática que se analisa neste estudo. Resumidamente, o resultado primário trata das receitas e despesas não financeiras da organização, que se fazem capazes de manter ou amortizar o endividamento público.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017, p. 218), o resultado primário é aquele alcançado pela diferença de receitas e despesas que impactam na dívida esta-

tal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. Variação da dívida esta que é extraída por intermédio do resultado nominal, que representa a variação da dívida consolidada líquida (DCL) em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos).

No que tange ao conceito de endividamento, ambos os resultados (primário e nominal) contribuem com a aferição da dívida fiscal líquida da entidade. Ressalta-se que essa apuração pode ser intermediada por dois métodos. A primeira pelo procedimento denominado “acima da linha”, o qual utiliza em sua composição as variáveis de fluxos de receitas e despesas, no caso, as entradas e saídas primárias; entende-se, portanto, como sendo o resultado primário. Já o segundo procedimento, intitulado “abaixo da linha”, utiliza para sua mensuração a variável de estoque da dívida – e, como visto acima, compreende o resultado nominal.

Para a apuração desses indicadores, os entes federados utilizam de um anexo do RREO cuja emissão visa externar resultados propostos pela LRF, assim como outros ditames legais que norteiam o direito financeiro da gestão pública brasileira. Até este estudo, os resultados primário e nominal eram evidenciados respectivamente nos anexos V e VI, conforme preceitua a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), vigente até o presente exercício. Porém, sabe-se – por intermédio da publicação da 8ª edição do referido manual – que esses anexos serão unificados e a partir de 2018 todos os entes federados divulgarão suas informações em um único demonstrativo (novo anexo VI do RREO).

Nota-se, portanto, que os resultados primário e nominal são correlatos. Ambos remetem, principalmente, ao fator da dívida pública. Porém, endividamento no sentido literal de definição remete a algo não benéfico; na administração pública, e não diferentemente na iniciativa privada, o endividamento pode representar algo contributivo (desde que usado com sensatez e moderação). Contribuição essa que é chamada de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Conforme Giambiagi (1997, p. 192), o Brasil apura as NFSP baseado no *Manual on government finance statistics*, de 1986, elaborado pelo Fiscal Affairs Department do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Segundo Lima e Diniz (2016, p. 337):

As fontes de recursos para financiar os gastos dos governos provêm, essencialmente, dos tributos pagos pelos cidadãos. Quando esses recursos não são suficientes para manter a estrutura administrativa e realizar investimentos de infraestrutura, inevitavelmente, o governo se vê obrigado a buscar novas fontes de recursos, inclusive antecipar receitas futuras, ou seja, contrair dívidas para manter o nível de serviços públicos prestados à comunidade.

Assim, Jensen (1939) reitera que os empréstimos públicos são salutareos ou não conforme o que se propõem, e somente se justificam diante dos benefícios que podem produzir. Hayes (1990) afirma que o uso da dívida pública tem relevante papel nas finanças públicas, pois pode diminuir o desgaste fiscal, permitir que projetos importantes de capital sejam implementados de forma ágil, propiciar flexibilidade no atendimento à coletividade e fornecer alternativa para atender as demandas por gastos públicos sem aumentar a tributação.

Porém, déficits públicos persistentes e o acúmulo de dí-

vida que deles resultam são fatores de preocupação pelo efeito que produzem sobre a economia. Governos que recorrem repetidas vezes ao endividamento para cobrir déficits orçamentários precisam elevar suas taxas de juros frequentemente para continuar financiando suas dívidas. Uma das consequências desse crescimento de juros é o “aumento da incerteza quanto à capacidade do Governo honrar seus compromissos. Juros mais altos e maior incerteza se refletem numa menor taxa de crescimento do PIB” (GIUBERTI, 2005, p. 1).

Portanto, cabe aos governantes o desafio de atender o que a literatura da área chama de “capacidade de endividamento”. Lima e Diniz (2016, p. 343) a definem como o “limite máximo de endividamento que um governo pode, prudentemente, suportar sem provocar aumento da carga tributária, corte de gastos e inadimplemento no pagamento do serviço da dívida”.

Segundo Abrantes et al. (2015, p. 1323):

De modo a garantir que a sociedade tenha maior acesso aos bens e serviços disponibilizados pelo Estado e, assim, possa se beneficiar da sua alocação por parte da gestão pública, faz-se necessário atentar-se ao fato de o gasto público ser financiado por meio dos tributos, oriundos do esforço de toda a sociedade e, portanto, se espera que esse gasto seja eficaz (realize determinada função) e que, principalmente, seja eficiente (realize determinada função da maneira mais racional e ao menor custo possível), já que incorrem relevantes custos de oportunidade quando se trata da provisão de um determinado serviço.

Logo, o desafio de manter gastos públicos eficientes se potencializa, tornando-se uma atitude fundamental para o bem-estar da população (PEREIRA FILHO; TANNURI-PIANTO; SOUSA, 2010).

Em tempos de crise econômica, a pauta da eficiência vem sempre à tona. Com orçamentos reduzidos diante de uma escassez de recursos frequentes, fazer mais com menos torna-se um desafio quase diário para os gestores públicos. Afinal, a eficiência define até que ponto o esforço e o custo são aproveitados para uma tarefa ou propósito pretendido. A eficiência também é definida pela “relação mais adequada entre os resultados e os recursos necessários para obtê-los” (RODRIGUES, 2017, p. 90).

A gestão pública, com o intuito de incrementar os níveis de desenvolvimento socioeconômico, deve, por sua vez, ser realizada de modo a otimizar os recursos, garantindo o máximo de resultado, dada uma quantidade fixa de insumo – nesse caso, o recurso público. “O desafio da eficiência se torna ainda mais complexo tendo em vista as particularidades de cada município, que possui demandas, prioridades e recursos distintos entre si” (ABRANTES et al., 2015, p. 1320).

Em paralelo e/ou correlata à eficiência, outros pilares das finanças públicas se tornam de oportuna utilização para uma melhor governança. Sob uma ótica de planejamento, na qual estima-se que os objetivos propostos sejam alcançados, Barracho (2000, p. 130) define que a “eficácia deve ser medida pelo grau de cumprimento dos objetivos fixados nos programas de ação, comparando-se os resultados realmente obtidos com os previstos”.

Diante dessa perspectiva, a legislação brasileira direciona os entes governamentais a estipularem metas e restrições objetivando o atendimento a uma gestão pública planejada e salutar – ou seja, o cumprimento de objetivos pré-estabelecidos. Sob uma ótica fiscal (LRF), se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal esta-

belecionadas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 2000).

Do ponto de vista qualitativo da gestão, ou seja, do que de fato é entregue à sociedade, surge a efetividade. Ela mede o “impacto final da atuação sobre o total da população afetada” (BARRACHO, 2000, p. 131). É diante desse prisma que se visa analisar se o que é destinado à população realmente está sendo realizado de forma exitosa – se os recursos devidamente aplicados estão obtendo o propósito que inicialmente era pretendido e de forma coletiva (sem interesses individuais). Esse ponto de vista está associado à função de governo alocativa (processo de intervenção do governo para a geração de bens que não podem ser fornecidos de forma eficiente pelo mercado).

Poucos estudos foram realizados sobre as temáticas de dívida pública, necessidade de financiamento no setor público ou resultado primário e nominal. Na esfera federal, destaca-se Giambiagi (1997, p. 217), que analisou a necessidade de financiamento no setor público de 1991 a 1996. Os resultados desse estudo demonstraram a situação econômica na qual o país se encontrava no período. Pautas coerentes com o cenário atual vieram à tona nesse período, como o alto índice de gastos com inativos e resultados de déficits primários continuamente reconhecidos.

De predominância estadual, destaca-se que Caldeira et al. (2016, p. 300) analisaram a sustentabilidade da dívida estadual brasileira de 2001 a 2014 (pré-crise econômica). Os resultados constataram razoável sustentabilidade de endividamento partindo-se da “cointegração constatada entre as séries de resul-

tado primário e dívida líquida”.

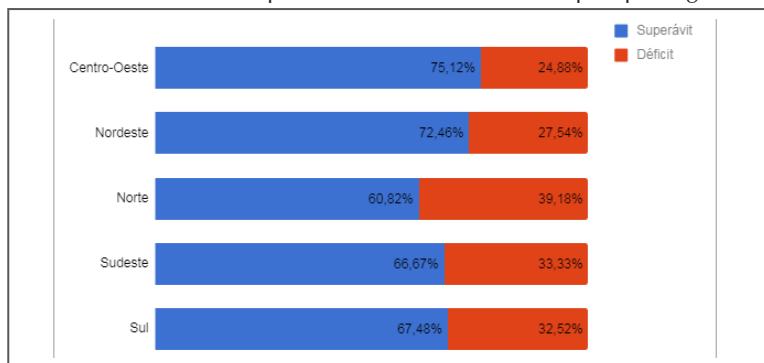
Na esfera municipal, os estudos são ainda mais escassos. De forma regionalizada, Assmann (2008, p. 11) estudou a apuração do resultado nominal e primário do município gaúcho de Butiá. O objetivo desse trabalho foi explorar um possível método de apuração dos referidos demonstrativos perante a escassez de padronização na metodologia de elaboração desses demonstrativos. Situação essa que no presente momento não é mais evidente devido aos grandes avanços da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Casp) nos últimos anos, como a criação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (Pcasp).

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta parte do artigo, objetivou-se apurar resultados que pudessem contribuir com os gestores, órgãos fiscalizadores e normatizadores ou com demais instituições que zelam pela classe municipal, com o objetivo de buscar uma salutar gestão financeira desses entes federados.

O primeiro resultado analisado é o índice de municípios com resultado primário de 2016 superavitário ou deficitário por região brasileira. No Gráfico 1, os achados apontam a região Centro-Oeste como a que tem maior índice de cidades contendo resultados superavitários (75,12%). Logo em seguida vem a região Nordeste com 72,46%. Em último lugar está a região Norte com 60,82%.

Gráfico 1: Resultados primários de 2016 dos municípios por regiões

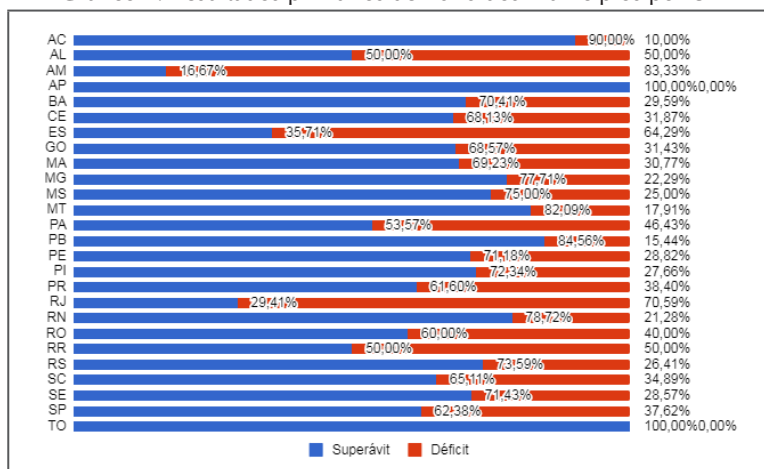


Fonte: FINBRA, 2016 (adaptado pelo autor).

Contudo, notem que todas as regiões ficaram entre 60% e 75% superavitárias, o que indica que as administrações municipais têm se mobilizado para diminuir seus índices de endividamento.

Objetivando refinar os índices acima demonstrados, no Gráfico 2 são apresentados os resultados primários de 2016 por UF.

Gráfico 2: Resultados primários de 2016 dos municípios por UF



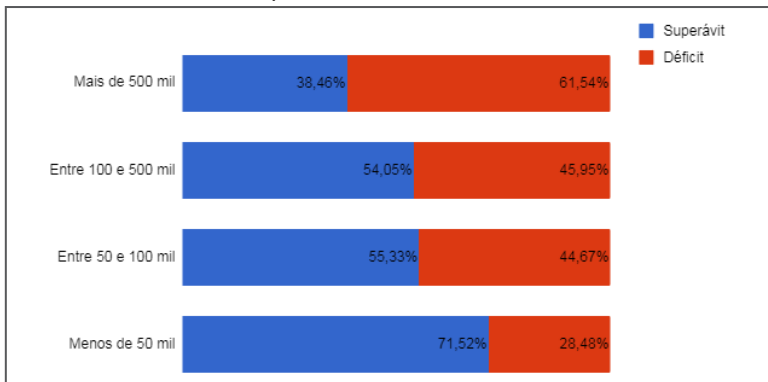
Fonte: FINBRA, 2016 (adaptado pelo autor).

Inicialmente, torna-se apropriado ponderar os números alcançados pelos estados do Amapá (AP, 100%) e Tocantins (TO, 100%). Afinal, esses estados obtiveram, respectivamente, apenas 4% e 3% dos municípios coletados de seus quantitativos totais.

Números como os do Acre (AC, 90%), Paraíba (PB, 84,56%) e Mato Grosso (MT, 82,09%) se destacam. Realidade distinta para os estados do Amazonas (AM, 16,67%), Rio de Janeiro (RJ, 29,41%) e Espírito Santo (ES, 35,71%). Porém, pondera-se também o resultado obtido pelo Amazonas, afinal, somente 10% das cidades desse estado foram abrangidas pela análise.

Com o anseio de reconhecer características das administrações municipais pelos seus resultados primários, no Gráfico 3 encontram-se classificados os índices de superávit e déficit primários de 2016 alcançados por faixa de habitantes.

Gráfico 3: Resultados primários de 2016 dos municípios por faixa de habitantes



Fonte: FINBRA, 2016 (adaptado pelo autor).

Os achados demonstram que quanto maior a faixa populacional do município, maior é a dificuldade de ele manter a capa-

cidade de diminuir seu endividamento. Municípios com menos habitantes possuem maior índice de resultados primários superavitários se comparados a grandes metrópoles. As faixas entre 100 e 500 mil habitantes (54,05%), 50 e 100 mil habitantes (55,33%) e com menos de 50 mil habitantes (71,52%) possuem um quantitativo maior de cidades com resultados primários superavitários. Resultado diferente de municípios com mais de 500 mil habitantes, em que 61,54% destes demonstraram números deficitários no exercício de 2016.

De forma complementar, na Tabela 1 apresentam-se os resultados primários de 2016 das capitais brasileiras. Das 24 capitais coletadas, 13 apresentaram déficit e 11 superávits – acompanhando, portanto, os números extraídos no Gráfico 3, os quais apontam que maiores cidades possuem maior dificuldade em manter seus resultados primários superavitários.

Tabela 1: Resultados primários de 2016 das capitais

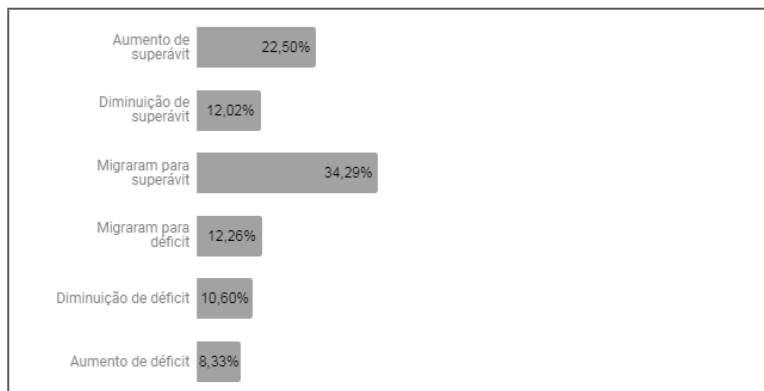
Capital	UF	Resultado Primário	
Belém	PA	-55.863.312,67	Déficit
Belo Horizonte	MG	937.016.460,05	Superávit
Campo Grande	MS	-90.722.502,01	Déficit
Cuiabá	MT	46.729.567,98	Superávit
Curitiba	PR	454.192.975,87	Superávit
Florianópolis	SC	-83.515.619,73	Déficit
Fortaleza	CE	38.827.659,03	Superávit
Goiânia	GO	-48.037.421,95	Déficit
João Pessoa	PB	208.070.635,25	Superávit
Macapá	AP	33.345.465,53	Superávit
Maceió	AL	-21.395.414,97	Déficit

Capital	UF	Resultado Primário	
Manaus	AM	-360.443.976,58	Déficit
Natal	RN	-47.261.654,56	Déficit
Palmas	TO	42.252.363,75	Superávit
Porto Alegre	RS	-196.640.175,14	Déficit
Porto Velho	RO	7.535.310,19	Superávit
Recife	PE	157.456.491,52	Superávit
Rio Branco	MT	-742.579,62	Déficit
Rio de Janeiro	RJ	-3.100.717.765,45	Déficit
Salvador	BA	75.653.840,34	Superávit
São Luís	MA	-6.196.423,88	Déficit
São Paulo	SP	-160.058.533,00	Déficit
Teresina	PI	-177.195.920,79	Déficit
Vitória	ES	55.954.831,37	Superávit

Fonte: FINBRA, 2016 (adaptado pelo autor).

No Gráfico 4 é apresentada a apuração realizada sob predominância municipal e comparada aos resultados primários obtidos no exercício anterior (2015). Ou seja, busca-se ilustrar o comportamento financeiro diante da crise econômica instaurada a partir do exercício 2014.

Gráfico 4: Comparativo do resultado primário dos municípios de 2015 e 2016



Fonte: FINBRA, 2016 (adaptado pelo autor).

A análise evidenciou que a maioria dos municípios brasileiros (34,29%) migrou de um resultado deficitário em 2015 para um superávit primário em 2016. O segundo maior índice (22,50%) remete a casos que não só mantiveram o resultado superavitário de 2015, mas ampliaram seus números, ou seja, a capacidade de diminuir seus respectivos endividamentos.

Por fim, cumprindo com um dos objetivos propostos por este trabalho, foram sugeridos fatores que pudessem estar associados aos resultados primários obtidos dos municípios brasileiros em 2016. Para isso, realizou-se uma regressão linear múltipla (Equação 1) utilizando o resultado primário de 2016 como uma variável dependente e os possíveis fatores associados a esse resultado como variáveis independentes (orçamento, controle interno – CI – e população).

$$\text{RESULT_PRIM_2016} = \beta_1 + \beta_2 \text{ Orçamento} + \beta_3 \text{ Controle interno} + \beta_4 \text{ População}$$

Equação 1: Fatores associados ao resultado primário de 2016

Na Tabela 2, encontram-se a fundamentação para escolha dos fatores orçamento, CI e população, as *proxies* utilizadas e os repositórios nos quais os dados foram coletados.

Tabela 2: Fundamentação, *proxy* e repositório de coleta dos fatores associados ao resultado primário de 2016

Fator	Fundamentação	Proxy	Coleta
Orçamento	Segundo Giacomoni (2001), o uso do orçamento como instrumento da administração é uma das características do orçamento moderno, que objetiva auxiliar o “Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle”. Portanto, estima-se que municípios com maiores orçamentos possuem maior capacidade de investimento em procedimentos para melhor qualificar suas escriturações contábeis.	Receita total estimada	FINBRA, 2016 – tabela Receitas Orçamentárias
CI	Segundo Azevedo (2014, p. 136), a existência de Controle Interno e a Intensidade de Controle Social fizeram que houvesse um aumento na imprecisão da estimativa orçamentária do município. Considerando que a estimativa se enquadra como um procedimento contábil orçamentário (MCASP, 2012), torna-se oportuno sugerir que esse fator também possa influenciar nos procedimentos contábeis patrimoniais (PCP).	Despesa empenhada na subfunção 124 (CI)	FINBRA, 2016 – Despesas por Função

População	Segundo Braga (2015, p. 77), o tamanho do município impactou positivamente no Nível de Convergência Alcançado (NCA) pelos municípios pernambucanos. Com isso, espera-se que esse fator também impacte nos PCP que não foram testados por esse estudo.	-x-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010)
-----------	---	-----	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os números resultantes do modelo estatístico (regressão) proposto (significância global de 15,9%) indicam que o orçamento municipal possui uma relação negativa com o resultado primário, ou seja, quanto maior o orçamento do município, mais o resultado primário tende a ser reduzido (vide Tabela 3). O valor de “p” é 0,05 (5%).

Tabela 3: Fatores associados aos resultados primários de 2016 dos municípios

<i>Model</i>	<i>Unstandardized Coefficients</i>		<i>Standardized Coefficients</i>	<i>t</i>	<i>Sig.</i>
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>		
(Constant)	-2037522,573	1367034,374		-1,490	0,136
Orçamento	-0,086	0,005	-1,231	-15,673	0,000*
Habitantes	235,220	20,793	0,889	11,313	0,000*
CI	5660790,776	2180891,820	0,040	2,596	0,009*

Fonte: Elaborado pelo autor.

*significante ao nível de (valor “p”) 0,05.

As variáveis habitantes e CI possuem uma relação positiva. Municípios com maior faixa populacional e com investimento em controle interno tendem a possuir resultados primários satisfatórios. Isso aprimora o resultado apontado no Gráfico 3, que indicou que municípios menores possuem resultados mais superavitários. Portanto, estima-se que controles internos atuantes dentro da administração municipal propiciarão uma melhor gestão do resultado primário.

4 CONCLUSÕES

Perante a análise do resultado primário dos municípios brasileiros no exercício de 2016, os achados demonstraram que os entes têm se mobilizado para atingir uma saúde financeira capaz de manter ou dirimir uma potencial evolução do endividamento. Isso se comprova com a quantidade de cidades que migraram de um resultado deficitário em 2015 para outro superavitário em 2016, ou ainda que progrediram com o superávit anteriormente atingido.

Municípios dos estados do Amazonas, Rio de Janeiro e Espírito Santo já demonstraram maiores dificuldades em atingir resultados superavitários. Outros achados que merecem menção são as características populacionais das cidades e seus resultados primários. Maiores faixas populacionais apresentaram piores índices primários do que menores faixas. Investimentos em CI demonstraram-se capazes de melhor gerir o endividamento municipal (superávits primários), já altos orçamentos não demonstraram correlatos a índices primários satisfatórios.

Estima-se que este artigo contribua como modelo observa-

tório de análise para potenciais investigações e implicações cabíveis para gestores, órgãos fiscalizadores e demais organizações que zelam pela gestão financeira municipal.

Como limitação de pesquisa, destaca-se que dos 5.570 municípios brasileiros, somente 3.360 foram abrangidos pelo trabalho. Isso se deve ao fato de a coleta dos demonstrativos fiscais ter sido intermediada via Finbra (enviados via Siconfi); somente este número de municípios havia transmitido suas informações para o Siconfi até a data da coleta dos dados. As capitais Aracaju (SE), Boa Vista (RR), Brasília (DF) e Rio Branco (AC) foram exemplos de inadimplência.

Como sugestão de pesquisas futuras, sugere-se estudos com maior predominância temporal abrangendo exercícios pré e pós-crise econômica de 2014. Outra recomendação refere-se a demais fatores que possam estar associados aos resultados primários municipais, que poderiam aumentar a significância global atingida pelo modelo econométrico utilizado neste artigo (15,9%).

REFERÊNCIAS

ABRANTES, L. A. et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1319-1347, set.-out. 2015.

ASSMANN, C. **Apuração do resultado primário e nominal**: aplicação em nível municipal no RS. 2008. 63 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública e Controle Externo) – Escola Super-

rior de Gestão e Controle Francisco Juruena, Porto Alegre, 2008.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

BARRACHO, M. A. P. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 129-161, jan.-mar. 2000.

BRAGA, Ivaneide Almeida. **Convergência às NBCASP e ao MCASP: um estudo sobre os municípios pernambucanos em 2014**. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças - FUCAPE, Vitória, 2015.

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: <<https://goo.gl/SxbXN4>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e municípios. 8. ed. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017.

CALDEIRA, A. A. et al. Sustentabilidade da dívida estadual bra-

sileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 285-306, mar.-abr. 2016.

FINBRA. **Finanças do Brasil – RREO – 2016**. Disponível em: <<https://goo.gl/XmSsct>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10. ed. São Paulo, Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, F. Necessidades de financiamento do setor público: 1991/96: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 185-220, abr. 1997.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com o pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., Natal, 2005. **Anais...** Niterói: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2GW6pKj>>. Acesso em: 4 set. 2017.

HAYES, T. W. **Debt indicators and criteria for the assessment of California's total outstanding public debt**. Sacramento: California Debt Advisory Commission, 1990.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://goo.gl/VMrmQw>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

JENSEN, J. P. **Government finance**. 3. ed. Seba Eldridge, New

York: University of Kansas, 1939.

LIMA, S. C; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública**: análise financeira governamental. São Paulo: Atlas, 2016.

MCASP. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**, 5ª ed. Parte I – Procedimentos contábeis orçamentários, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/ofjFG1>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

PEREIRA FILHO, O. A.; TANNURI-PIANTO, M. E.; SOUSA, M. C. S. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 3, p. 313-338, jul.-set. 2010.

RODRIGUES, M. Â. V. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 88-104, jan.-fev. 2017.

Recebido: 13/02/2018

Aprovado: 27/03/2018

Os Aspectos Jurídicos da Ata de Registro de Preços e a Recomposição do Equilíbrio Econômico Financeiro

The Legal Aspects of the Price Registration Minutes and the Recomposition of the Economic and Financial Balance

Edimário Freitas de Andrade Júnior¹

RESUMO

O sistema de registro de preços (SRP), método auxiliar nas contratações públicas, previsto no artigo 15, II, da Lei Nacional de Licitações (8.666/93), tem se apresentado como ferramenta capaz de reduzir os dispêndios com o procedimento licitatório. Diferentemente do que ocorre na licitação convencional, no processo licitatório com uso do SRP, o contrato não é a consequência imediata da licitação: entre o certame e o contrato há a figura da ata de registro de preços. Assim, a partir de pesquisa bibliográfica, busca-se a base teórico-metodológica para o desenvolvimento deste artigo, que se dedica a analisar de forma clara, objetiva e concisa, o instrumento da ata de registro de preços, em especial, os aspectos atinentes à sua natureza jurídica e formalidades, bem como a aplicação do equilíbrio econômico financeiro nesse processo.

Palavras-Chaves: Ata. Contrato. Equilíbrio. Registro de Preços.

1 Agente Administrativo da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (BA). Pós-Graduando em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp/LFG. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Tem experiência na área de Direito atuando principalmente com registro de preços, licitações, inexigibilidade, dispensa, controle e auditoria no setor público. E-mail: edimariofreitasjr@gmail.com.

ABSTRACT

The price registration system (PRS), an auxiliary method for public contracting, provided for in the article 15, item II of Federal Law 8,666 of 1993, has been presented as a tool capable of reducing expenditures with the bidding procedure. Unlike what happens with the conventional bidding process, in the bidding process with use of the price registration system, the contract is not the immediate consequence of the bid; the price registration record lies in between the bid and the contract. Thus, based on a bibliographic research, a theoretical-methodological basis for the development of this article is sought, while being dedicated to analyzing in a clear, objective and concise manner the instrument of the price registration record, in particular, the pertinent aspects of its legal nature and formalities, as well as the application of the recomposition of the economic and financial balance to the aforesaid record.

Keywords: Record. Contract. Balance. Price Registration.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nas licitações em geral, após homologação do procedimento, o vencedor do certame é convocado para firmar o contrato. Com a assinatura do contrato, o licitante obriga-se a prestar os bens por ele ofertados na proposta de preços, e a contratante obriga-se em adquirir ou receber os quantitativos definidos no instrumento convocatório, arcando com as despesas contratadas. Nas palavras de Guimarães e Niebuhr (2013, p. 85), “os processos de contratação comum abrangem duas grandes etapas, a licitação e o contrato. Neste sentido, o contrato é

a consequência imediata da licitação”.

No sistema de registro de preços é diferente, o vencedor do certame não firma o contrato imediatamente após a homologação do procedimento licitatório. Na referida sistemática, a contratação ocorre de maneira gradativa e a partir do surgimento da necessidade real da Administração. O vencedor da licitação assinará a ata de registro de preços. Assim, o sistema de registro de preços abarca três etapas: licitação, ata de registro de preços e contrato. (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2013, p. 86)

Em breve apanhado sobre o tema, Guimarães e Niebuhr (2013, p. 86) relatam:

trocando-se em miúdos, o signatário da ata de registro de preços assume para com a Administração o compromisso de contratar com ela o objeto consignado na ata de registro de preços, nas condições e preços oferecidos durante a licitação, dentro do prazo de validade dela. A Administração, assinada a ata de registro de preços, contrata se quiser, na quantidade que quiser, dentro do que foi fixado no edital, de acordo com as condições e preço obtidos na licitação, dentro do prazo de validade da ata de registro de preços.

Assim, conforme se depreende da dicção do artigo 15, § 4º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do artigo 16 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, no sistema de registro de preços, a assinatura do termo contratual fica facultada e postergada ao momento da real contratação pela Administração dos itens cujos preços foram registrados por meio do processo licitatório.

2 A NATUREZA (PRÉ) CONTRATUAL DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E SUAS FORMALIDADES

2.1 Breves considerações acerca das características do contrato administrativo

Os contratos administrativos são espécies do gênero contratual e se diferenciam do demais porquanto são regidos pelas normas de Direito Público, sujeitando-se aos princípios e preceitos próprios do Direito Administrativo. Na lição de Meirelles (1980, p. 11), “nos contratos administrativos o direito privado é supletivo do direito público, mas nunca substitutivo ou derogatório das regras próprias da administração”.

Na pena de Di Pietro (2013, p. 260),

costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade.

Na senda da doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, aos contratos administrativos, propriamente dito, são impressas características próprias, distinguindo-os daqueles regidos pelo Código Civil. Em linhas gerais, esses contratos estão submetidos ao regime jurídico administrativo, caracterizando-os por prerrogativas e sujeições típicas da posição de supremacia da Administração sobre o particular. Importante notar que referente às sujeições impostas à Administração, não diferem os contratos administrativos dos de direito privado, submetendo

todos às exigências formais, procedimentais, de competência e finalidade (DI PIETRO, 2013, p. 265).

Conforme a Lei 8.666/1993, exige-se para todos os contratos administrativos a forma escrita (artigo 60), ressalvadas as hipóteses de compra imediata e de pequeno valor, nas quais se admite a forma verbal (artigo 60, parágrafo único). Para celebração dos contratos administrativos deverão ser observadas obrigatoriamente as disposições legais para sua validade. A finalidade dos contratos celebrados pela Administração sempre deverá prestigiar o interesse público, sob pena de desvio de poder, passível de nulidade. Por fim, no que tange às prerrogativas, aos contratos administrativos são previstas as cláusulas exorbitantes, e.g., possibilidade de alteração unilateral do contrato para ajustá-lo ou rescindi-lo, fiscalizar a execução do contrato, exigência de prestação de garantia etc.

2.2. Natureza jurídica da ata de registro de preços

Após sucinta exposição sobre as características dos contratos administrativos, passa-se à análise da ata de registro de preços (ARP). Instrumento previsto e definido no Decreto 7.892/2013 no artigo 2º, inciso II, a ata de registro de preços é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. Considerando o citado artigo, a ata de registro de preços configura-se como pré-contrato ou contrato preliminar.

O pré-contrato, na percepção de Farias e Rosenvald (2013, p. 114-115) não se conota apenas como uma obrigação de con-

tratar no futuro, através da emissão de um novo consentimento, mas como uma obrigação de cooperação para o estabelecimento do contrato definitivo. Segundo esses autores, cuida-se de um pacto contrahendo, definido como convenção pela qual as partes criam, em favor de uma delas ou de cada qual, a faculdade de exigir a imediata eficácia do contrato que projetaram.

O artigo 15, § 4º, da Lei 8.666/1993 faculta à Administração firmar os contratos cujos objetos foram selecionados para fins de registro de preços². Assim, a ata é um contrato preliminar unilateral, no qual uma das partes se obriga a celebrar o contrato, sendo que a outra possui a faculdade de aceitá-lo ou enjeitá-lo. Nas palavras de Escobar (1996 apud BITTENCOURT, 2015, p. 47), “a ARP é um documento lavrado à feição de um pré-contrato e firmado pelos participantes com a Administração, para que dela decorra, subseqüentemente, um termo contrato”.

Cabe salientar que o licitante obrigado na ata de registro de preços não poderá invocar perdas e danos pela não execução contratual, visto que a legislação federal criou tal prerrogativa para a Administração. Contudo, em sentindo inverso poderá a Administração, agindo como poder público, promover o devido processo administrativo para aplicação de sanções pelo inadimplemento, bem como reclamar perdas e danos em face do contratado quando este se negar à execução do contrato preliminar.

Nesse sentindo, observa-se o posicionamento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.285/2015-Plenário, com relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a ata de registro de preços caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o obje-

² Embora o artigo 15, §4º da lei 8666/1993 não obrigue a Administração pública a contratar, não cabe à Administração imotivadamente desistir de contratar aquele que ofereceu o melhor preço registrado em ata. A motivação é imprescindível, a fim de evitar que o instituto da revogação espelhe a ausência de planejamento satisfatório do procedimento licitatório (MIRANDA, 2014, p. 136).

to licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera, pois, uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação.

Por conseguinte, conforme observa Leão (2001 apud BITTENCOURT, 2015, p. 48), a ata de registro de preços é um verdadeiro “pacto leonino” e apesar de não se consubstanciar como contrato administrativo, aplicar-se-ão as regras relativas às prerrogativas inerentes da Administração Pública, aquelas que garantem a posição de supremacia do poder público nas relações contratuais.

2.3 O conteúdo da ata de registro de preços

O conteúdo da ata de registro de preços não está definido no Decreto 7.892/2013, nem na Lei 8.666/1993³. Conforme pontuaram Guimarães e Niebuhr (2013, p. 87), na qualidade de pré-contrato unilateral, a ata deve conter todos os elementos essenciais do futuro contrato, aplicando-se subsidiariamente o disposto no artigo 462 do Código Civil. Ademais, pontua-se que as disposições previstas na ata de registro de preços deverão considerar também a aplicação subsidiária dos artigos 55, 57, 60-64 da Lei 8.666/1993. É capital salientar que uma expressiva parcela do teor da ata de registro de preços encontra-se preestabelecida no edital de licitação, decorrendo do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ou seja, seu conteúdo é vinculado ao edital de licitação.

Desse modo, considerando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a ata de registro de preços poderá

³ O conteúdo da ata de registro de preços deverá veicular, minimamente, as seguintes informações: i) qualificação das partes que lavram a ata; ii) objeto licitado e seus elementos característicos; iii) valores unitários e totais ofertados na licitação; iv) o prazo de validade da ata. O modelo de ata de registro de preços encontra-se disponível no Apêndice A.

ser reduzida, redigida com conteúdo simples e fazer remissão das informações complementares ao processo de licitação. De tal forma, a simplificação de conteúdo permite a elaboração de um arquétipo de ata, sendo que, uma vez examinada e aprovada pela assessoria jurídica da Administração, permite a reprodução do modelo em todos e quaisquer editais de licitação.

2.4 Da assinatura da ata de registro de preços

A ata de registro de preços consiste em documento por meio do qual o fornecedor assume o compromisso de firmar futuros contratos, bastando que ele assine a ata de registro de preços, não sendo necessário que a Administração a assine, já que ela não contrai obrigações (GUIMARÃES; NIEBUHR 2013, p. 89).

Nas licitações realizadas sob a égide da Lei 8.666/1993, especificamente nos termos do artigo 64, diante da recusa do vencedor da licitação em assinar a ata de registro de preços, à Administração é facultado convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, desde que nas mesmas condições, inclusive referente ao preço. Logo, quando para viabilizar o registro de preços a Administração adotar a concorrência como modalidade licitatória, os licitantes remanescentes que desejarem assinar a ata ou contrato deverão aceitar o preço do primeiro colocado.

Quando, ao revés, essa escolha recair na modalidade pregão, disciplinada pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, a Lei do Pregão, não obstante a dicção do Decreto 7.892/2013 em sentido divergente⁴, o segundo colocado será convocado para

⁴ O decreto 7892/2013, no artigo 13, prevê que "homologado o resultado da licitação, o fornecedor mais bem classificado será convocado para assinar a ata de registro de preços, no prazo e nas condições estabelecidos no instrumento convocatório, podendo o prazo ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo fornecedor e desde que ocorra motivo justificado

assumir a obrigação pelo preço que ofertou no procedimento licitatório, conforme artigo 14, incisos XXIII e XVI da Lei do Pregão. Nesse sentido é também o entendimento de Guimarães e Niebuhr (2013, p. 90-93) quando, ao tratar do registro de preços mediante pregão, pontuam que a contradição existente entre a Lei do Pregão e Decreto 7.892/2013 resolve-se em benefício da norma legal que está em grau hierárquico superior, por efeito do que a norma do decreto que lhe é contrária qualifica como ilegal. Sendo assim, quando a licitação se realizar através do pregão, no sistema de registro de preços, a adesão do segundo colocado ao preço ofertado pelo primeiro não se constitui em condição necessária para a realização do contrato.

É capital apontar que na licitação, na modalidade pregão processada para registro de preços, deverão ser observadas as condições de habilitação das empresas que comporão o cadastro de reserva. Hodiernamente, a sistemática do pregão não viabiliza tal procedimento, uma vez que, por força legal, a Administração analisa a aceitabilidade da proposta e verifica as condições da habilitação somente do vencedor da etapa de lances, afastando a possibilidade de cadastro de reserva.

Entendemos, em termos práticos, que a melhor solução é a realização, ainda na fase do certame e após habilitação da empresa vencedora, da habilitação das empresas que desejarem compor o referido cadastro. Assim, no caso de ser convocada, a empresa estará habilitada àquela licitação, contundo deverá manter todas as condições de habilitação apresentadas à época do certame, sobretudo no tocante à qualificação fiscal e trabalhista, devendo o gestor orientar a contratação atendendo o interesse público e os princípios administrativos.

aceito pela administração" (BRASIL, 2013a).

2.5 A publicação da ata de registro de preços

Nos termos do artigo 61 da Lei 8.666/1993 exige-se a publicação resumida do instrumento de contrato na imprensa oficial. Conforme visto alhures, a ata de registro de preços não se confunde com o contrato, tratando-se de instrumento pré-contratual. O Decreto 7.892/2013, em seu artigo 14, preceitua que a ata de registro de preços somente produzirá seus efeitos depois de cumpridos os requisitos de publicidade; o artigo 11, inciso II, prescreve que a ata de registro de preços deve ficar disponível durante sua vigência no Portal de Compras do Governo Federal.

Ademais, a Lei 8.666/93, em seu artigo 15, § 2º, prescreve o dever da Administração em realizar a publicação trimestral⁵ dos preços registrados na Imprensa Oficial. Contudo, tanto a legislação geral quanto o Decreto 7.892/2013 não especificam os meios de publicações oficiais. Nas palavras de Guimarães e Niebuhr (2013, p. 94), “o fato do Decreto 7.892/2013 exigir a publicação da ata de registro de preços apenas na internet não significa que a publicação na imprensa oficial esteja dispensada”.

Nesse sentido, entendemos ser necessária a publicação do extrato da ata de registro de preço na imprensa oficial⁶ e a disponibilização em sítio eletrônico. Cabe ressaltar que a existência de recursos federais ou estaduais que porventura sejam indicados na licitação torna obrigatória a publicação do extrato

5 As publicações trimestrais dos preços registrados em ata deverão ser precedidas da realização de pesquisa de preços, com o intuito de avaliar se aqueles encontram-se de acordo com os praticados no mercado, evitando prejuízos ao Erário nas contratações oriundas do SRP. Nesse sentido é a posição pelo TCU no acórdão 3.404/2013-Plenário, destacando que “a pesquisa trimestral possibilita um acompanhamento do mercado e dá maior tranquilidade para a tomada de decisões, trazendo economicidade para a Administração” (BRASIL, 2013c).

6 Da leitura do artigo 6º, inciso XIII da lei 8666/1993 depreende-se o conceito de imprensa oficial, qual seja o veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União, o Diário Oficial da União, e para os estados, o Distrito Federal e os municípios, o que for definido nas respectivas leis.

da ata também no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do Estado. Por fim, aplicar-se-á subsidiariamente o disposto no artigo 61, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), atinente ao prazo estimado para efetuar a publicação da ata de registro de preços.

2.6 Do prazo de vigência e prorrogação da ata de registro de preços

O texto da Lei 8.666/1993, em seu artigo 15, §3º, inciso III, preceitua que a validade da ata de registro de preços não será superior a um ano, contados a partir da sua publicação. Porém, no interesse e conveniência da Administração, poderá a ata ter vigência menor do que um ano. Nos termos do artigo 12 do Decreto 7.892/2013, o prazo de vigência da ata poderá ser prorrogado, contando que tal prorrogação não supere o prazo de um ano. Conforme o parágrafo único do artigo 99 do Decreto 7.581/2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), prescreve que o prazo de vigência da ata é limitado no máximo a doze meses e no mínimo a três meses.

Vale ainda observar que o estabelecimento do prazo de validade da ata do sistema de registro de preços, conforme pontuou o Tribunal de Contas da União, no acórdão 2.368/2013-Plenário, é competência privativa da União, tendo em vista sua fixação em norma de caráter geral (artigo 15, § 3º, da Lei 8.666/1993). Assentada na posição do TCU, fica vedada a instituição de lei estadual ou municipal dispendo sobre a vigência da ata de registro de preços por prazo superior a um ano.

Na pena do ministro relator Benjamin Zymler, no acórdão retromencionado (BRASIL, 2013b),

a matéria encontra-se disciplinada em “norma geral,

dotada de abstração e generalidade e cuja observância é obrigatória por parte dos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Em conclusão, consignou que “o Município de São Paulo, ao editar a Lei Municipal 13.278/2012, que autoriza a prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços por mais um ano, legislou concorrentemente, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

O prazo de validade da ata de registro de preços, entretanto, não se confunde com o prazo de vigência dos contratos dela derivado. O prazo do contrato decorrente da ata de registro de preços será disciplinado no instrumento convocatório, conforme estabelecem o artigo 40, II da Lei 8.666/1993 e o artigo 12, § 2º, do Decreto 7.892/2013; poderá o referido contrato sujeitar-se às hipóteses de prorrogação dos contratos elencadas no artigo 57 da Lei Geral de Licitações. É capital salientar que a assinatura do contrato deverá ocorrer dentro do prazo de validade da ata de registro de preços, conforme estabelece o artigo 12, § 4º, do Decreto 7.892/2013.

Cabe mencionar que o Projeto de Lei do Senado Federal nº 559⁷, de 2013, aprovado em 13 de dezembro de 2016, que moderniza a Lei de Licitações, previu em seu artigo 75 a possibilidade de prorrogação da ata de registro de preços, desde que comprovado o preço vantajoso, por igual período ao inicialmente pactuado. De tal sorte, a prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preço fica condicionada à vantagem do preço registrado, devendo para isso proceder com nova pesquisa de preços junto ao mercado.

⁷ Atualmente, o referido Projeto de Lei tramita na câmara de Deputados sob o nº 6.814/2017.

Com tal medida, os processos licitatórios para registro de preços contarão com maior eficiência e celeridade em futuras contratações, devido à possibilidade de estender o prazo de validade da ata de registro de preços em detrimento da realização de novo procedimento licitatório, demandando tempo e maiores expensas de recursos públicos.

2.7 Da possibilidade de aditamento da ata de registro de preços

A Administração pública, ao lançar edital de licitação para registro de preços, faculta a contratação futura na quantidade e no tempo que julgar conveniente à realização do interesse público. O Decreto 7.892/2013 veda, em seu artigo 12, § 1º, a possibilidade de se efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços; assim, costumeiramente, a Administração estabelece margem de reserva à contratação, indicando no edital uma quantidade superior à de real necessidade.

Na pena de Bittencourt (2015, p. 112),

o atual ato regulamentar não reiterou a condição de que a ARP poderá sofrer as alterações previstas para os contratos, deixando expressamente consignada a vedação a aditamentos quantitativos na ata, registrando, expressamente, inclusive o acréscimo de que se trata o § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/93.

Tecendo críticas à proibição de alterações quantitativas em ata de registro de preços, expõem Guimarães e Niebuhr (2013, p. 103):

não faz sentido proibir que as atas de registro de preços sofram alterações quantitativas e permitir os

outros tipos de alterações, principalmente as qualitativas. Se houvesse razão para proibir alterações na ata de registro de preços e posterga-las para a fase contratual, que a proibição recaísse sobre todos os tipos de alterações e não apenas sobre os ombros das alterações quantitativas.

Nada obstante, conforme Guimarães e Niebuhr (2013, p. 99), não há vedação à promoção de alterações qualitativas na ata, e que, ante à omissão do legislador em definir parâmetros de limite, cabe ao intérprete recorrer aos princípios regentes do Direito Administrativo, em especial os da proporcionalidade, eficiência, economicidade e finalidade. É dever do gestor público, quando da realização de licitação, para subsequente assinatura de um contrato, acentuar os esforços em estimar, com base em estudos e pesquisas, e nos termos de projetos e memoriais descritivos, quanto custará aos cofres públicos a execução do ajuste (CAMMAROSANO, 2012, p. 3).

Nesse sentido, a lição de Cammarosano (2012, p. 15) é que:

a inexistência de limites rígidos para fazer frente a alterações qualitativas e ou situações imprevistas não autoriza desnaturar o objeto do contrato, nem realizar intervenções de tal ordem que lhe alterem profundamente as características consoante inicialmente concebidas e consubstanciadas no projeto e orçamento anexos ao edital do certame licitatório. Alterações dessa magnitude poderiam caracterizar burla à licitação realizada, ofensa aos princípios da isonomia, da moralidade administrativa e da razoabilidade, razão suficiente para que a execução do contrato não prossiga, seja e fosse elaborado novo projeto e realizado novo certame.

Ademais, conforme pontuou o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.391/2014-Plenário, aplicam-se aos contratos decorrentes de ata de registro de preços os limites de alterações contratuais previstos no artigo 65 da Lei 8.666/1993, de forma que não há possibilidade de utilização desse sistema para viabilizar alterações ilimitadas de quantitativo de serviço constante no contrato celebrado com base na respectiva ata. Na posição adotada pela relatora Ministra Ana Arraes, no acórdão sobredito, a celebração de contratos com quantitativos indefinidos no intuito de posteriormente defini-los de acordo com a necessidade da Administração não possui amparo legal.

2.8 Do cancelamento da ata de registro de preços

Os artigos 20 e 21 do Decreto 7.892/2013 arrolam as hipóteses de cancelamento dos preços e da ata oriunda da sistemática do registro de preços, devendo ser assegurada a previsão constitucional do contraditório e ampla defesa. O artigo 20 enumera quatro hipóteses, quais sejam:

- i) descumprir as condições da ata de registro de preços; ii) não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável; iii) não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado; ou iv) sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, ou no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002. (BRASIL, 2013a)

No que pese a hipótese prevista no inciso IV do artigo 20 do subscrito Decreto federal, é capital considerar as conclusões apresentadas por Vianna (2014, p. 5-6): se a sanção for aplicada

por integrante da ata de registro de preços, terá o condão de cancelar o registro do fornecedor; se a sanção a ser aplicada for realizada por órgão estranho ao registro, a penalidade não poderá ser estendida a fim de alcançar a ARP em vigor, não podendo ocasionar o cancelamento do registro; e por fim, caso o fornecedor beneficiário da ata sofra a sanção de declaração de inidoneidade, independentemente de quem a tenha declarado, a ata será cancelada, uma vez que a declaração de inidoneidade é aplicável de forma extensiva.

Conforme considerações de Miranda (2014, p. 151), cancelar o registro do fornecedor consiste numa providência administrativa e não uma sanção propriamente dita a que aludem o artigo 87 da Lei Geral de Licitações e o artigo 7º da Lei do Pregão, consistindo numa atuação administrativa que prima pela atuação bilateral.

Por sua vez, o artigo 21 do Decreto 7.892/2013 enumera a hipótese de cancelamento da ata decorrente de fatos de caso fortuito ou força maior, prejudicando o cumprimento das obrigações pactuadas na ata de registro de preços. Adverte Miranda (2014, p. 152) que “para o cancelamento basta a ocorrência de fato que prejudique e não necessariamente impeça a execução do contrato a ser celebrado”.

3 DA ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO DA ATA

3. 1 A equação econômico-financeira e o reequilíbrio econômico

A equação econômico-financeira define-se como a relação que as partes inicialmente estabelecem no contrato administrativo, entre os encargos do particular e a retribuição devida pela entidade ou órgão contratante, para a justa remuneração do objeto licitado (MEIRELLES, 1980, p. 12).

Na lição de Péquignot (1953 apud Tácito, 1992, p. 93),

l'équilibre du contrat de droit privé est statique et du type $a = b$. Si une des parties à un contrat de droit privé méconnaît ses obligations, elle commet une faute, le système contractuel est irrémédiablement rompu. L'équilibre du contrat administratif est dynamique et du type $alb = a' lb'$. Si l'Administration substitue une obligation à l'obligation originaire, la rémunération de son contractant qui était b à l'origine deviendra b' et le système contractuel, ainsi rééquilibré sera maintenu.⁸

Nos termos preconizados pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, é assegurado ao particular contratante manter com a Administração as condições inicialmente apresentadas na proposta durante a execução contratual. Reconheceu o constituinte originário o direito fundamental do particular à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, constituindo justa compensação pela alteração do contrato administrativo que afeta financeiramente o contratado.

Na pena de Tácito (1992, p. 93),

o equilíbrio financeiro nos contratos administrati-

⁸ O equilíbrio do contrato privado é estático do tipo $a = b$. Se uma das partes de um contrato privado ignora as suas obrigações, ela comete um erro, o sistema contratual é irrevogavelmente quebrado. O equilíbrio do contrato administrativo é dinâmico do tipo $alb = a' lb'$. Se a Administração substitui uma obrigação originalmente pactuada, a compensação do contratante que originalmente era devida em b , deverá ser mantida em b' , assim o equilíbrio contratual será mantido. (Tradução do autor)

vos tornou-se, assim, princípio geral de direito que harmoniza a alteração das obrigações em benefício do interesse público mediante o chamado ato do príncipe, com o direito de justa remuneração do empresário particular, que colabora com a Administração Pública.

O respeito ao equilíbrio-econômico é dever da Administração, quando das hipóteses de alteração unilateral do contrato ou quando da invocação do *exceptio non adimpleti contractus* (MEIRELLES, 1980, p. 14). Em tais hipóteses não cabe à Administração, abusando de suas prerrogativas como poder público, imprimir aos particulares encargos excessivos que não foram previamente estabelecidos na proposta comercial para celebração do contrato.

3.2 Do reequilíbrio econômico-financeiro

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir dos institutos da revisão (ou recomposição), do reajuste e da repactuação, materializam e asseguram o princípio do equilíbrio-econômico financeiro previsto no artigo 37, XXI da Constituição Federal e no artigo 15, § 3º, da Lei 8.666/1993.

A revisão (ou recomposição) reserva-se aos casos em que ocorre modificação nos preços por alteração extraordinária, desvinculada da inflação verificada (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1031). Ou seja, no transcurso da execução contratual, os preços tornam-se superiores (ou inferiores) aos praticados no mercado por força de fatores externos, impondo-se a necessidade de proceder com a revisão do contrato, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Conforme Dotti, Lopes e Villac (2014, p. 378),

a revisão é a via jurídica adequada para o fim de restabelecer o valor contratual abalado por álea extraordinária superveniente, que lhe rompeu o equilíbrio econômico-financeiro de modo a inviabilizar a execução do objeto nos termos originalmente convencionados. Independe de interregno temporal, dado que os seus fatos geradores ocorrem inopinadamente, sendo invencíveis pela vontade dos contratantes.

Com esteio na doutrina de Hely Lopes Meirelles (1980, p. 18),

destarte, a recomposição de preços não se confunde de modo algum com o reajustamento contratual de preços, pois este surge do consenso inicial das partes, para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato durante sua execução normal, ao passo que aquela, a recomposição, destina-se a restaurar esse mesmo equilíbrio, desfeito por eventos supervenientes e extraordinários, não previstos e imprevisíveis pelos contratantes, que acarretaram modificação anormal na situação fática existente na época da celebração do ajuste.

Ademais, pontuou o Tribunal de Contas da União no acórdão 1.604/2015-Plenário, que não há óbice à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, com fundamento no artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, desde que estejam presentes a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis e o impacto acentuado na relação contratual (teoria da imprevisão) e que haja análise demonstrativa acerca do comportamento dos demais insumos relevantes que possam impactar o valor do contrato.

O reajuste sucede-se quando verificada variação dos preços contratados decorrentes dos efeitos da inflação, baseando-

se em índices vinculados às elevações inflacionárias. Ademais, o artigo 40, inciso XI prescreve como requisito obrigatório do instrumento convocatório o critério de reajuste.

Na lição de Dotti, Lopes e Villac (2014, p. 368),

o reajuste é a via jurídica adequada para preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido pelas partes, quando elevações dos custos se mostrem capazes de inviabilizar a execução do objeto contratado. Faz-se através da aplicação de índice previsto no instrumento convocatório ou no contrato.

É capital salientar que o Tribunal de Contas da União, no acórdão 376/1997-1ª Câmara⁹, reconheceu que a ausência de previsão de reajuste no instrumento convocatório não impede o reajuste quando da necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro. Ademais, consoante doutrina de Laubadère (1956 apud MEIRELLES, 1980, p. 13), “a satisfação do direito ao reequilíbrio econômico independe de previsão contratual, operando-se sempre que, por ato ou fato da administração, for rompido o equilíbrio, em detrimento do particular contratado”.

A repactuação é o instituto aplicável às contratações de serviços contínuos baseados no artigo 57, II, da Lei 8.666/1993. Em tais contratações, com prazo superior a um ano ou com cláusula de prorrogação, a Administração Pública procederá com a repactuação, cabendo sua aplicação a cada doze meses ou quando ocorrer a renovação contratual. Não caberá a aplicação automática de um indexador de preços ou índice genérico.

9 “A Unidade Técnica deste Tribunal, ao examinar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, entendeu que, não obstante inexistir na Lei nº 7.730, de 31.01.89 (Plano Verão), dispositivo permitindo o reajuste de contratos, o procedimento adotado pelos responsáveis foi regular, uma vez feito em obediência ao preceituado no artigo 55, inc. II, letra “d”, que previa o reajuste de contratos celebrados pela Administração, quando ocorrida a necessidade de se manter o equilíbrio econômico do mesmo.” (BRASIL, 1997).

Nas palavras de Dotti, Lopes e Villac (2014, p. 372),

a repactuação é (sub)espécie de reajuste, que autoriza o reequilíbrio da relação econômico financeira do contrato baseado na demonstração da variação efetiva dos custos de produção, ou seja, na variação dos elementos que compõem o custo da atividade executada pelo contratado.

Na pena de Justen Filho (2008, p. 732),

a especial razão de utilização da repactuação nos contratos do art. 57, inc. II, reside em que a renovação contratual produz ganhos econômicos e ampliação da eficiência do particular. Se houver redução de seus custos, a consequência inafastável será a reavaliação da relação entre vantagens e encargos anteriormente pactuada.

Nos acórdãos 1.827/2008-Plenário e 1.677/2015-Plenário, o TCU manifestou-se no sentido de que o instituto da repactuação de preços aplica-se apenas a contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra, ocorrendo a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano entre as datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, numa demonstração analítica, de acordo com a planilha de custos e formação de preços.

3.3 O reequilíbrio econômico-financeiro e a ata de registro de preços

A Constituição Federal, no artigo 37, inciso XXI, prescreve o núcleo do princípio do equilíbrio econômico do contrato.

Nesse sentido, a manutenção do referido equilíbrio é garantia constitucional, devendo a Administração Pública manter as condições efetivas da proposta. Perfilhando o entendimento de sede constitucional, o artigo 15, § 3º, II, da Lei 8.666/1993 previu o dever de observar, em decreto regulamentar do SRP, a estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados. Assim os preços registrados devem ser revistos. O Decreto 7.892/2013, nos artigos 17, 18 e 19, prevê as hipóteses, a seguir apresentadas, de revisão dos preços registrados.

Na eminente lição de Bittencourt (2015, p. 138),

adverte-se, entretanto, que não é qualquer desequilíbrio que determinará a revisão, pois o contratado deve suportar alguns riscos inerentes à atividade econômica a que se entregou. Somente a denominada álea econômica extraordinária (fatos imprevisíveis ou, ainda que previsíveis, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do objeto) autorizará o reequilíbrio, nunca a chamada álea ordinária (riscos comuns). Essa máxima também é válida para os reequilíbrios das ARPs.

O artigo 17 ressoa a previsão constitucional erigida no artigo 37, inciso XXI, ao estabelecer a revisão dos preços registrados quando há eventual redução destes diante da ocorrência de fato superveniente que lhes provoca considerável majoração, competindo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores; aplicando-se inclusive o disposto no artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993.

Por seu turno, o artigo 18, em linhas gerais, prevê a hipótese, na qual os preços registrados na ata encontram-se superiores aos praticados no mercado. Nesse sentido, o referido dispositivo prescreve que a Administração negociará com os

signatários da ata de registro de preços, tentando adequá-los aos praticados no mercado. Se, entretanto, os signatários da ata não concordem em reduzir, em promover a redução suscitada, a Administração deverá liberá-los, já que, nesse caso, não lhe cabe nenhuma imposição ou aplicação de penalidades.

Consoante Guimarães e Niebuhr (2013, p. 105), os maiores problemas em relação à manutenção do equilíbrio econômico financeiro da ata de registro de preços ocorrem diante do artigo 19 do Decreto 7.892/2013. O referido artigo aplica-se à hipótese de os preços registrados serem inferiores aos praticados no mercado. O dispositivo traz à baila mecanismo que libera o fornecedor do compromisso, não apresentando requisitos para atualização ou adaptação do preço registrado aos novos parâmetros do mercado. Portanto, o referido artigo não mantém o preço atualizado nem preserva o equilíbrio econômico-financeiro das condições efetivas da proposta. A administração deverá disparar novo processo licitatório, desconsiderando o que fora realizado anteriormente.

Em sentido contrário, Miranda (2014, p. 148), pontua que a liberação do fornecedor é apenas uma consequência da falta de êxito na obtenção de preços compatíveis com os preços praticados no mercado. Assim sendo, na hipótese tracejada no artigo 19, somente haverá atualização por meio da revisão se os fornecedores concordarem com os novos valores. Nesse esteio, observa-se que o instituto da revogação envolve juízo de mérito e não de legalidade, pois ocorrerá quando a Administração Pública extinguir ato válido que se revela inconveniente ou inoportuno (MIRANDA, 2014, p. 148).

O Decreto 7.892/2013 fora omissivo quanto à previsão expressa de aplicação dos institutos da repactuação e do reajuste

às atas de registro de preços. Contudo, perfilhando a dicção da Carta Magna, concernente à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das condições efetivas da proposta, não cabe à Administração afastar a aplicação daqueles institutos nas referidas atas. Se não houver tal aplicação dos institutos, estará a Administração Pública desconsiderando a garantia erigida na Constituição Federal, forçando o contratado a prestar os serviços com assunção de injusto prejuízo. Na doutrina de Miranda (2014, p. 138), ainda que o referido decreto federal prescreva normas acerca da revisão, há outros instrumentos (como o reajuste e a repactuação¹⁰) a serem utilizados para manter o equilíbrio econômico-financeiro. A aplicação de tais institutos constitui dever da Administração e direito dos signatários da ata de registro de preços, cuja finalidade precípua é a preservação do direito ao equilíbrio econômico-financeiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou aqui exposto que a ata de registro de preços (ARP), de natureza pré-contratual, goza de pressupostos típicos do direito público, contudo não se confundido com os contratos administrativos. A ARP, em decorrência do disposto no artigo 15, § 4º, da Lei 8.666/1993 cria uma projeção de obrigação futura para o licitante detentor daquela ata, e para a Administração Pública, a faculdade em firmar as contratações daqueles preços registrados.

No que pese o silêncio legislativo quanto a aspectos práticos da ata de registro de preços, em especial aqueles envolvendo o conteúdo da ata, prazo de publicação etc., cabe a

10 A partir do projeto de lei 559/2013, que moderniza a lei de licitações, em tese, seria possível a utilização do instituto da repactuação, uma vez que a ata de registro de preços poderá ter vigência superior ao prazo de 1 (um) ano.

aplicação subsidiária da Lei 8.666/1993, em especial os dispositivos contidos no capítulo III da mencionada legislação.

Por fim, ao analisar a manutenção do equilíbrio econômico financeiro da ata de registro de preços, verifica-se que se trata de dever imposto à Administração, com esteio no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, e direito dos signatários da ata de registro de preços. A Administração Pública em sua condição privilegiada, decorrente da supremacia do interesse público, não pode se furtar de reconhecer o direito de manutenção do equilíbrio econômico financeiro da ata, sob pena de imputar injusto prejuízo ao licitante detentor da ata.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, S. **Licitação de registro de preços**: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 180 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano CXXVI, n. 191a, 5 out. 1988. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano CXXXI, n. 116, 22 jun. 1993. Seção I, p. 1-13.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano CXXXIX, n. 137, 18 jul. 2002. Se-

ção I, p. 1-2.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013a. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano CL, n. 17, 24 jan. 2013. Seção I, p. 2-4.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 559, de 23 de dezembro de 2013d. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 24 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 376/1997-1ª Câmara. 26 de agosto de 1997. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. Brasília, DF, 26 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**, 8 set. 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.827/2008-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 27 ago. 2008. **Diário Oficial da União**, 29 ago. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.368/2013-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 4 de setembro de 2013b. **Diário Oficial da União**, 13 set. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.404/2013-TCU-Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 4 de dezembro de 2013c. **Diário Oficial da União**, 12 dez. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.391/2014-TCU-Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Brasília,

DF, 28 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**, 5 jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.285/2015-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 27 de maio de 2015a. **Diário Oficial da União**, 3 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.604/2015-TCU-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 1º jul. 2015b. **Diário Oficial da União**, 17 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.677/2015-TCU-Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 8 jul. 2015c. **Diário Oficial da União**, 17 jul. 2015.

CAMMAROSANO, M. Aditamentos qualitativos e quantitativos dos contratos administrativos e os limites legais. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 18, p. 1-17, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/RKUS6y>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 984 p.

DOTTI, M. R.; LOPES, R. C.; VILLAC, T. **Manual de licitações e contratações administrativas**. Brasília, DF: AGU, 2014. 460 p. Disponível em: <<https://goo.gl/AR4eAo>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Curso de direito civil: contratos, teoria geral e contratos em espécie**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2013, volume 4. 974 p.

GUIMARÃES, E.; NIEBUHR, J. M. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 196 p.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 943 p

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 1280 p

MEIRELLES, H. L. Reajustamento e recomposição de preços em contrato administrativo. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 139, p. 11-21, jan. 1980. Disponível em: <<https://goo.gl/ZiXXta>> .Acesso em: 8 dez. 2016.

MIRANDA, I. Da revisão e do cancelamento dos preços registrados. In: Cristiana Fortini. (Org.). **Registro de preços: análise da Lei nº 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/2013 e de outros atos normativos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. v. 1. p. 123-141.

TÁCITO, C. O equilíbrio financeiro nos contratos administrativos. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 187, p. 90-93, jan. 1992. Disponível em: <<https://goo.gl/wpjX3d>> . Acesso em: 8 dez. 2016.

VIANNA, F. D. Atualização de preços no SRP quando os preços de mercado se tornarem superiores aos preços registrados (à luz do novo Decreto nº 7.892/13). **Vianna**, São Caetano do Sul,

2014. Disponível em: <<https://goo.gl/jmck4h>>. Acesso em: 24 maio 2016.

Recebido: 03/07/2017

Aprovado: 27/03/2018

APÊNDICE A – Modelo de ata de registro de preços

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº XX/ANO

PROCESSO Nº XXXXXX/ANO

PREGÃO ELETRÔNICO/PRESENCIAL Nº: XXXXXX/ANO

ÓRGÃO GERENCIADOR: XXXXXX

ÓRGÃO(S) PARTICIPANTE(S): XXXXXX

A Prefeitura Municipal de XXXXXX, pessoa jurídica de direito público interno, com sede à [endereço] – CEP 00.0000-00, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.000.000/0000-00, neste ato representado pelo Prefeito, o Sr. Prefeito Municipal, XXXXXX, brasileiro, casado, XXXXXX, residente à _____, nesta cidade, portador do RG nº _____ SP/BA e CPF nº _____.____.____ - __, no uso da atribuição que lhe confere XXXXXX, considerando a homologação da licitação na modalidade de pregão, na forma XXXXXX (eletrônica ou presencial), para REGISTRO DE PREÇOS nº XXX/ano, em XX/XX/ano, processo administrativo nº XXXXXX, RESOLVE registrar os preços da empresa indicada e qualificada nesta ATA, de acordo com a classificação por ela alcançada e nas quantidades cotadas, atendendo as condições previstas no Edital, sujeitando-se as partes as normas constantes na lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, nos Decretos Municipais **[Indicar respectivamente os decretos que regularizam o pregão e o sistema de registro de preço]**. Ademais, as especificações técnicas constantes do Processo XXXXXX e no EDITAL XX/ano, assim como todas as obrigações e demais condições descritas no Edital, no Termo de Referência, no Contrato e na Proposta de Preços, integram

esta Ata de Registro de Preços, independente de transcrição.

1. DO OBJETO

1.1. A presente Ata tem por objeto o Registro de Preços para a [DESCRIÇÃO DO OBJETO CONFORME EDITAL], de acordo com as especificações, quantidades estimadas e demais condições constantes no Termo de Referência e no Edital da licitação.

1.2. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, facultando-se a realização de licitação específica para a contratação pretendida, sendo assegurada ao Órgão participante e ao Órgão não participante a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

2. DOS PREÇOS, ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS.

2.1. O preço registrado, as especificações do objeto, a quantidade e as demais condições ofertadas na(s) proposta(s) são as que seguem:

LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO ESPECÍFICA	UF	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL

2.2. O fornecedor classificado é que segue:

EMPRESA FORNECEDORA:		
CNPJ:	RAZÃO SOCIAL:	
ENDEREÇO:		
CIDADE:	UF:	CEP:
TELEFONE		
ENDEREÇO ELETRÔNICO:		
REPRESENTANTE:		
RG N°/ORGÃO EXPEDIDOR/UF	CPF N°	

2.3 Se houver empresa participante do certame licitatório que aceite fornecer o item registrado nesta ata pelo mesmo preço do 1º classificado na licitação, esta integrará o Anexo I desta Ata (Cadastro de Reserva), podendo fornecer o referido item apenas nas hipóteses de exclusão do fornecedor classificado em primeiro lugar, de acordo com previsão constante da legislação pertinente.

3. DA VALIDADE DA ATA

3.1. A validade da Ata de Registro de Preços será de 12 (doze) meses, a partir de, ___/___/___ tendo validade até ___/___/___, não podendo ser prorrogada.

4. DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS

4.1. As condições gerais do fornecimento do produto ou prestação de serviços, tais como os — prazos para entrega e recebimento do objeto, as obrigações da Administração e do fornecedor registrado, sanções e demais condições de ajuste, encontram-

se definidos no Termo de Referência, na minuta de contrato, no Edital da Licitação e na legislação citada em epígrafe.

5. DA DIVULGAÇÃO

5.1. A publicação resumida desta Ata de Registro de Preços na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pelo Órgão Gerenciador até o - quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data.

5.2. Nos termos da lei municipal [indicar lei municipal que institui o Diário Oficial municipal ou outro Diário Oficial], a presente ata de registro de preços deverá ser publicada no Diário Oficial do Município, estando disponível para consulta no sítio eletrônico: [inserir URL do sítio eletrônico].

5.3 Para firmeza e validade do pactuado, a presente Ata foi lavrada em 02 (duas) vias de igual teor, que, depois de lida e achada em ordem, vai assinada pelas partes e encaminhada cópia aos demais Órgãos participantes (se houver)

6. DO FORO

6.1. Fica eleito o Foro da Comarca de Município-ESTADO, para dirimir as dúvidas, conflitos ou omissões oriundas do presente Termo, com renúncia expressa de qualquer outro por mais especial que seja.

Município, dia de mês de ano.

Prefeito Municipal
PREFEITURA MUNICIPAL DE [MUNICÍPIO]

Representante Legal
EMPRESA BENEFICIÁRIA

Histórico de arrecadação e de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do estado do Ceará – Fecop

History of collection and application of public resources of the Poverty Combat Fund in the state of Ceará – Fecop

Lucas Juvencio Spinosa de Souza¹
Manuel Salgueiro Rodrigues Junior²
Aldemir Freire Moreira³

RESUMO

Diante da divergência de interesses abordada pela teoria da agência, e da importância da avaliação dos programas públicos pelos cidadãos, este estudo propõe fazer um levantamento do histórico de arrecadação e aplicação dos recursos públicos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no estado do Ceará, desde 2004 até 2016. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise de conteúdo dos dados fornecidos pelos relatórios de desempenho e gestão no site da instituição. Concluiu-se que no histórico levantado houve excesso de recursos que poderiam ser aproveitados para a criação ou reforço de programas. Além disso, percebeu-se que as funções de governo mais priorizadas foram agricultura, educação e assistência social, mostrando que os gestores do Fecop visam o desenvolvimento dos beneficiados, dando oportunidades de emprego por meio da agricultura familiar, fornecendo suporte à educação na ida-

1 Bacharel em Ciências Contábeis na Universidade Estadual do Ceará. E-mail: lucasspinosa@hotmail.com.br

2 Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e professor do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

3 Professor e Coordenador do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: aldemir.moreira@uece.br

de certa para as crianças e incentivando a educação técnica e profissional para os adolescentes, além da assistência social, que ampara os beneficiados nas necessidades básicas, como alimentação, e os auxiliam por intermédio de projetos de inclusão social. Ademais, as macrorregiões mais beneficiadas foram a Região Metropolitana de Fortaleza, Cariri e Sertão de Sobral, indicando que os gestores do Fecop consideram que as macrorregiões mais habitadas têm maior índice de pobres e extremamente pobres, justificando a maior parcela do montante de aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, o estudo conclui que são necessários ajustes na aplicação dos valores arrecadados com intuito de manter uma constância orçamentária. Assim, evitaria excesso ou carência de recursos públicos destinados ao Fecop.

Palavras-chave: Levantamento. Fecop. Arrecadação. Aplicação. Funções de Governo. Macrorregiões.

ABSTRACT

In view of the divergence of interests approached by the Agency Theory and the importance of evaluating public programs by citizens, this study proposes to survey the collection and application history of public resources of the Poverty Combat Fund in the state of Ceará, from 2014 to 2016. The research was conducted through content analysis of the data provided by the Performance and Management Reports available on the institution's website. The historical data reveal there were surplus of resources that could be used for the creation or reinforcement of programs. In addition, the most prioritized Government functions were Agriculture, Education and Social Assistance, showing that FECOP managers aim to develop beneficiaries by

offering employment opportunities through Family Agriculture, by supporting education at the right age for children and by encouraging technical and vocational education for adolescents, in addition to Social Assistance, which supports beneficiaries in basic needs, such as free food, and assists them with social inclusion projects. Also, the most benefited macro-regions were the Metropolitan Region of Fortaleza, Cariri and Sobral Region, indicating that FECOP managers consider that the most populated macro-regions have the highest index of poor and extreme poor, justifying the largest allotment of the public resources amount. Therefore, the study concludes that adjustments are necessary in the application of collected amounts in order to maintain budgetary constancy. Thus, the surplus or lack of public resources destined to FECOP would be avoided.

Keywords: Survey. Fecop. Collection. Application. Government Functions. Macro-regions.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado pelas riquezas em recursos minerais e ambientais e uma das referências na economia mundial. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), o PIB do brasileiro fechou o ano de 2016 com 1,796 trilhão de dólares e ficou em 9º colocado, dados estes do ranking mundial dos melhores PIB no exercício de 2016, elaborado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (2017). Diante de tais índices, o Brasil seria um país considerado desenvolvido, porém, em sua história, sempre enfrentou dificuldades quando o assunto é pobreza e desenvolvi-

mento humano. No atual cenário brasileiro, o país se encontra na 79ª posição do ranking dos países desenvolvidos divulgado em 2016 por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017). Nesse Relatório, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Brasil registrou 0,754 em uma escala que varia entre 0 e 1. Esses números mostram a dimensão da dificuldade do país para lidar com o desenvolvimento social, pois sua economia reflete a de países desenvolvidos, entretanto, o índice que calcula a qualidade de vida da população não está no mesmo patamar.

Nesse contexto, o Ceará, que é um estado historicamente pobre, compartilha do mesmo problema, porém com agravantes da falta de recursos hídricos na região do Sertão nordestino e da falta de investimentos básicos, contribuindo significativamente para extrema pobreza.

Vista toda a situação do país, o Governo Federal instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) através da Emenda Constitucional nº 31/2000 (BRASIL, 2000b), com a finalidade de combater a pobreza no Brasil. Em 2003, por meio da Lei Complementar nº 37/2003 (CEARÁ, 2003), o governo cearense fundou o Fecop com a intenção de diminuir o índice de pobreza e de extrema pobreza no estado, fornecendo suprimentos básicos para a sobrevivência dessas famílias e auxílio na formação profissional dos beneficiados com o intuito de dar perspectiva de uma vida digna por meio de um trabalho. Além disso, o Fecop vem contribuindo para melhoria na qualidade de vida da população pobre criando projetos em diversas áreas como: agricultura, saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, habitação, desenvolvimento agrário, entre outras.

Diante do exposto, o Fecop é um programa assistencialista fornecido pelo Governo do Estado do Ceará que demanda gastos públicos, dessa forma, diante da escassez de recursos desse setor e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais carente, faz-se necessária uma avaliação do programa por parte dos cidadãos para ter uma noção se os gastos foram aplicados consoante à finalidade do Fecop ou se foram utilizados para interesses divergentes ao programa, de acordo com a problemática abordada pela teoria da agência, que será tratada no decorrer deste artigo.

Em vista da importância da avaliação dos programas públicos pelos cidadãos, assim como a mensuração dos gastos aplicados aos projetos, este artigo busca analisar a evolução dos orçamentos públicos aplicados ao Fecop, desde seu primeiro ano de atividade, em 2004, até 2016, realizando um levantamento dos dados fornecidos no site da instituição.

Diante disso, surge a questão de pesquisa: como se caracteriza a evolução dos recursos arrecadados e aplicados no âmbito do Fecop ao longo do período de 2004 a 2016?

Para responder a esse questionamento, o estudo tem como objetivos específicos fazer uma comparação do total de arrecadação com o de aplicação por meio de um fluxo de caixa; detalhar os gastos por funções de governo e identificar as que foram mais investidas pelos recursos aplicados no Fecop; e fazer um levantamento dos gastos do Fecop por macrorregião.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Fecop é um programa fomentado por recursos pú-

blicos, sendo assim, há a importância de uma avaliação pelos cidadãos para que haja um controle nos gastos utilizados pelos gestores do programa. Entretanto, para que ocorra essa avaliação popular, é imprescindível a existência de um meio eletrônico que forneça acesso rápido, fácil e com informações confiáveis. Visando essa necessidade foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de, entre outros aspectos, regularizar a transparência no setor público e incentivar a participação popular na análise dos gastos por meio de portais eletrônicos.

Nesse contexto, Platt Neto et al. (2007) mencionam que a LRF é fundamentada nos princípios de planejamento, de transparência e da participação popular. Além disso, eles completam dizendo que a participação popular é um alicerce do controle social que depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem as devidas informações, a sociedade não pode acompanhar a gestão.

A teoria da agência, explicada por Jensen e Meckling (1976), trata do relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, nas quais um ator (o principal) tem poder sobre o comportamento de um outro ator (o agente) em seu favor, devido à celebração de um contrato que delega autoridade de tomadas de decisões para os agentes. Um dos problemas de agência, segundo Hatch (1997), envolve o risco de o agente agir de acordo com seus interesses em vez dos do principal. Para evitar os problemas de divergência de interesses, são realizados contratos cujo objetivo é alinhar os interesses dos agentes com os de seus principais.

Nesse escopo, Jensen e Meckling (1976) afirmam que

para alinhar os interesses do principal deve-se criar mecanismos de incentivo e controle do comportamento do agente para que haja uma convergência dos objetivos, podendo ser positivos como prêmios de compensação e planos de incentivos ou negativos como penalidades contratuais e demissões.

No âmbito da administração pública, Piscitelli (1998, p. 74) explica:

é necessário que os agentes políticos (principal) implementem mecanismos de controle interno sobre os agentes burocráticos (agente) com intuito de minimizar os problemas de agência quais são: verificação das operações sob aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; avaliação da eficiência que concerne os meios empregados; avaliação da eficácia, que verifica a ação dos programas e, por fim, a avaliação dos resultados.

Sanchez e Araújo (2005) afirmam que a preocupação maior no controle interno está essencialmente nas partes formalista, como o processo contábil, e legal das operações, entretanto, os demais objetivos ficam confinados à fragilidade de execução.

Posto isso, o Governo Federal brasileiro, com o intuito de combater o crescente nível de pobreza que se instalava no país, instituiu, a Emenda Constitucional nº 31/2000. A emenda incluiu o artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que diz:

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (BRASIL, 2000b)

A referida Emenda Constitucional nº 31/2000 (Ibidem) também prorrogou a possibilidade de o governo desvincular a receita até o ano de 2010 e autorizou, para financiamento desses novos Fundos, a criação de um adicional de até 2% na alíquota de ICMS sobre produtos e serviços supérfluos.

No Ceará, o Fecop, criado através da Lei Complementar nº 37/2003 (CEARÁ, 2003), e regulamentado pelo Decreto nº 29.910/09 (CEARÁ, 2009), trata-se de um fundo especial de gestão, de natureza contábil, cuja finalidade consiste em viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do estado, acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar e combate à seca, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

Sendo assim, o Fecop busca reduzir de maneira sistemática a pobreza do Ceará, auxiliando a população inserida abaixo dos níveis dignos de subsistência. Para atingir tal objetivo, são elaborados programas vinculados e financiados pelo Fecop que buscam dar assistência integral às famílias das áreas assistidas, visando a reintegração ao mercado de trabalho dos indivíduos pertencentes a essas famílias, o que possibilitaria o acesso à renda, bem como aos bens e serviços de primeira necessidade, de forma digna.

Dessa forma, ocorre que esses fundos de combate à pobreza são promovidos pelos estados da Federação, Distrito Federal e municípios, como verdadeiras frentes de enfrentamento contra a pobreza e miséria extrema, com a participação da comunidade e o poder público local e regionais. Segundo o artigo 2º da Lei Complementar nº 37/2003:

I – a parcela do produto da arrecadação correspondente ao adicional de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre os produtos e serviços abaixo especificados tais como: bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, e de outras receitas que vierem a ser implementadas pelos governos dos estados; II – dotações orçamentárias, em limites definidos, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias; III – doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; IV – receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos; V – outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo. (CEARÁ, 2003)

Segundo Holanda (2006), as ações e os projetos governamentais são ofertados por políticas de transferência de renda de caráter compensatório, focando no contingente dos pobres crônicos, grupos mais vulneráveis às adversidades e com potencialidade, ou seja, aqueles que precisam de um apoio inicial e temporário. Além das ações de transferência de renda, são ofertadas também políticas estruturantes, visando a melhoria das condições de educação, saúde, participação na vida da sociedade, capacitação, empreendedorismo, assistência técnica, cooperativismo, apoio à comercialização dos produtos das microempresas, etc. Portanto, devem criar condições e estimular a população a sair da pobreza.

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará tem como principal público-alvo as famílias que se encontram abai-

xo da linha de pobreza, que vivem com uma renda per capita de até meio salário-mínimo e ainda famílias que tem uma renda per capita de até 70 reais, consideradas em situação de extrema pobreza, tanto no contexto de estado como nacionalmente. As ações não devem ser realizadas de forma isolada entre essas famílias, mas integradas por meio de ações conjuntas e comunitárias para o enfrentamento da pobreza no Ceará.

Holanda (Ibidem) define os princípios norteadores do Fecop com a finalidade de promover mudanças estruturantes que possibilitem um efetivo combate à pobreza no estado do Ceará que são: (1) transparência, (2) participação, (3) controle, (4) sustentabilidade, (5) corresponsabilidade social e (6) eficácia, eficiência e efetividade. Em cada ano de execução, é emitido o relatório financeiro com a finalidade de transparecer como e onde foram gastos os recursos públicos nos projetos do Fecop.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi produzido por meio de um levantamento, realizando análise de conteúdo dos relatórios de desempenho e gestão fornecidos no site do Fundo Estadual de Combate à Pobreza ao longo do período de 2004 a 2016.

Em relação a essa técnica, Gil (1999) salienta que o levantamento é útil em pesquisas de opinião e atitude, no entanto, pouco indicado no estudo de problemas referentes a relações e estruturas sociais complexas, devido à pouca profundidade sobre o fenômeno ou objeto de análise. Porém, Beuren et al. (2006, p. 86) dizem que “não deixa de ser uma técnica tão importante quanto às mais complexas, pois levantam informações

que podem ser úteis para os futuros estudos mais específicos ou mesmo mapear a realidade de determinada população”.

Diante disso, visando a importância do levantamento de informações sobre o Fecop, este artigo busca contribuir com futuros estudos focados no Fundo de Combate à Pobreza, contribuindo para o desenvolvimento científico e acadêmico.

Com relação à análise de conteúdo, Bardin (2011) explica que se constitui de várias técnicas nas quais se busca descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação. Dessa forma, a técnica é composta por procedimentos sistemáticos que proporcionam a investigação de indicadores (quantitativos ou não), permitindo a realização de inferência de conhecimentos. Bardin (Ibidem) completa mencionando que a função primordial da análise de conteúdo é o desvendar crítico. Na época, estudos sobre esse tema visavam incidir em diferentes fontes de dados, entre elas estão os relatórios oficiais. Visto isso, este estudo trata-se de uma análise de conteúdo dos relatórios oficiais extraídos do site institucional do Fecop.

Quanto ao tratamento, a abordagem inicial foi realizada por um levantamento anual da quantia arrecadada e aplicada pelo Fecop. Os dados foram extraídos dos Relatórios de Desempenho e Gestão de todos os anos. Somaram-se os valores e, em seguida, foram confrontados para conferir se a cada ano o que foi recebido foi efetivamente gasto no programa.

No estudo feito por funções de governo, os dados foram levantados nos relatórios de desempenho e gestão a partir de 2008 até 2016. O restante dos relatórios publicados nos anos de 2004 a 2007 não tinham as informações dos gastos do Fecop discriminadas por funções de governo, por isso o estudo se limitou aos anos de 2008 a 2016. Ademais, a análise foi feita

nas 20 funções que receberam recursos advindos do programa. O valor total gasto durante cada ano é dividido entre as funções de governo, não necessariamente em todas. Dessa forma, foi feita uma porcentagem das funções que receberam mais recursos públicos no histórico do Fecop e, em seguida, foi elaborado um ranking a partir das médias percentuais históricas.

As macrorregiões foram publicadas nos relatórios de desempenho e gestão a partir do ano de 2007. Em vista disso, o restante dos anos de 2004 a 2006 foram desconsiderados no estudo por macrorregiões. Além disso, houve a mudança na divisão das macrorregiões, de acordo com a Lei Complementar nº 154/2015 (CEARÁ, 2015), que passou de 8 para 14 macrorregiões no estado do Ceará.

Em face disso, o estudo foi realizado em duas partes: a primeira considerando o período de 2007 a 2015 com a divisão antiga; a segunda parte, com a nova divisão, o ano de 2016. Foi feito o levantamento do histórico de valores alocados por macrorregião e uma porcentagem anual para, posteriormente, obter uma média de todos os anos. Posto isso, teve o intuito de perceber qual macrorregião foi mais beneficiada pelos recursos públicos aplicados ao Fecop.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Por meio de uma análise dos relatórios de desempenho físico e financeiro publicados desde 2004 a 2016 sobre o Fundo de Combate à Pobreza, a Tabela 1 demonstra o histórico de arrecadação e de aplicação com a correção monetária. Além do mais, indica os saldos e o índice de aplicação de execução financeira.

Tabela 1: Evolução dos recursos arrecadados e aplicados pelo Fecop – 2004 a 2016

Ano	Arrecadação ⁴ (em R\$)	Aplicação (em R\$)	Saldo (em R\$)	Índice de execução
2004	217.632.998,51	185.361.718,59	32.271.279,92	85,17%
2005	312.895.548,51	269.640.565,51	43.254.983,00	86,18%
2006	336.955.162,90	334.865.195,10	2.089.967,80	99,38%
2007	333.634.972,87	251.312.952,81	82.322.020,06	75,33%
2008	327.355.666,03	240.369.047,65	86.986.618,38	73,43%
2009	359.375.166,79	325.087.545,95	34.287.620,84	90,46%
2010	390.031.005,58	444.615.624,50	■54.584.618,92	113,99%
2011	394.454.801,89	312.980.281,07	81.474.520,82	79,35%
2012	414.838.804,87	305.628.884,35	109.209.920,52	73,67%
2013	413.331.542,08	403.014.111,71	10.317.430,37	97,50%
2014	462.122.961,89	457.000.482,65	5.122.479,24	98,89%
2015	470.291.392,65	470.793.513,97	■502.121,32	100,11%
2016	523.611.226,90	560.784.794,66	■37.173.567,76	107,10%
Total	4.956.531.251,47	4.561.454.718,52	395.076.532,95	92,03%

Fonte: Relatórios de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop⁵

Ao analisar a Tabela 1, é possível verificar que foi registrado um total de arrecadação de R\$ 4.956.531.251,47, advindos das fontes de recursos do Fecop. Nesse período, pode-se observar uma evolução anual da arrecadação que foi gerada por consequência do crescimento do recolhimento do ICMS para o Tesouro do Estado do Ceará.

Para se ter uma visão desse crescimento, em 2004 foram arrecadados R\$ 217.632.998,51, e, em 2016, esse valor chegou a R\$ 523.611.226,90. Dessa forma, houve um crescimento de 141% no volume de arrecadação nesse período.

4 Valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para dezembro de 2016.

5 Disponível em: <<https://goo.gl/Z6emAU>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

Em relação à aplicação total de recursos, o valor chegou, em 2016, a R\$ 4.561.454.718,52 investidos nos projetos assistencialistas, abordados neste artigo, aplicados à população pobre e extremamente pobre do estado do Ceará.

Levando em consideração o histórico dos gastos, houve um aumento em decorrência do número de projetos que, em 2004, iniciou com 41 programas cujos custos aplicados foram de R\$ 185.361.718,59. Em 2016, foram gastos R\$ 560.784.794,66 para custear 263 programas em todo estado. Um avanço de 203% no valor total aplicado tendo como referência os anos de 2004 e 2016. Dessa forma, com o avanço do número de projetos nos anos analisados, o aumento nos gastos de recursos públicos torna-se uma consequência esperada.

Além de tudo, pode-se observar que os saldos anuais foram inconstantes durante todo o período estudado. Alguns anos sobraram recursos, em outros faltaram. Sendo assim, foi feita uma porcentagem chamada índice de aplicação da execução financeira para verificar se esses montantes arrecadados foram realmente todos aplicados. É necessário que esse indicador esteja o mais próximo possível do 100%, pois os recursos arrecadados anualmente pelo Fecop deveriam ser inteiramente aplicados nos programas fomentados pelo governo.

Pode-se identificar na Tabela 1 que em vários anos o índice de execução financeira não chegou aos 100%. Em outros, foi gasto mais do que arrecadado pelo Fundo de Combate à Pobreza. O resultado dessa inconstância na execução dos gastos públicos gerou uma sobra de R\$ 395.076.532,95⁶ que poderia ser utilizada para reforçar os programas existentes ou criar projetos de assistência aos pobres, assim atingindo um maior

⁶ Diferença entre o total arrecadado e aplicado: R\$ 4.956.531.251,47 - R\$ 4.561.454.718,52 = R\$ 395.076.532,95.

número de beneficiados pelo Fecop. Esse excesso de recursos pode ser resultado de conflito de interesses entre os gestores do programa, visto na teoria da agência, ou má administração dos recursos públicos.

4.1 Funções de governo

Por meio das informações fornecidas pelos relatórios de desempenho de gestão disponibilizados pelo Fecop, foi realizado um levantamento dos dados e, em seguida, uma análise anual dos gastos por função de governo entre o período de 2008 a 2016 (período disponibilizado pelo site da instituição). A análise foi executada mediante um cálculo de percentual das funções de governo sobre o total gasto durante o ano. Posteriormente, foi feita uma média desses percentuais de cada ano por função para, assim, poder elaborar um ranking de prioridades de aplicação dos recursos do Fecop apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Ranking de investimentos das funções de governo

Ranking	Função	%
1	Agricultura	29,82%
2	Educação	19,41%
3	Assistência social	15,91%
4	Trabalho	8,35%
5	Habitação	7,58%
6	Saúde	4,86%
7	Urbanismo	2,42%
8	Saneamento	2,41%
9	Transporte	2,07%
10	Gestão ambiental	1,98%
11	Energia	1,58%

12	Direitos da cidadania	1,01%
13	Desporto e lazer	0,96%
14	Cultura	0,75%
15	Organização agrária	0,59%
16	Ciência e tecnologia	0,15%
17	Comunicações	0,09%
18	Reserva de contingência	0,02%
19	Administração	0,01%
20	Comércio e serviços	0,01%

Fonte: Relatórios de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop

Diante do levantamento dos dados, pode-se observar que as funções mais beneficiadas ao longo de todo o período apreendido foram agricultura, educação e assistência social, que tiveram 65,14% dos recursos aplicados pelo Fecop. Logo em seguida, as funções trabalho, habitação e saúde formam um segundo grupo de prioridades do programa somando um percentual de 20,80% do recurso total. Ademais, encontram-se as áreas que o Fecop prioriza em menor escala, entre elas estão: urbanismo, saneamento, transporte, cultura, lazer, entre outras funções de governo, que somam 14,06% do histórico de recurso gastos no período em estudo.

Segundo os relatórios de desempenho e gestão, os projetos executados na agricultura são realizados por meio dos programas chamados Desenvolvimento Agropecuário e Programa Enfrentando à Pobreza. Essas áreas são mais investidas pelo fato de combater a pobreza local, assim como fomentar boa parte da produção agrícola no estado do Ceará.

Comumente associa-se a agricultura familiar apenas à geração de postos de trabalho na zona rural e à produção de alimentos para o autoconsumo. Esses fatos são relevantes, porém

deve ser destacada a importância econômica desse segmento, que, segundo o último Censo Agropecuário realizado em 2006, é responsável por aproximadamente dois terços do que chega à mesa do cearense.

Apesar da participação elevada na produção agrícola do estado, o número de produtores de base familiar em situação de pobreza no Ceará é extremamente elevado. A participação expressiva da produção oriunda da agricultura familiar no volume total produzido ocorre em função do número elevado de produtores, assim, o valor obtido em cada unidade de produção é insuficiente para garantir uma renda familiar capaz de superar a situação de pobreza.

A educação é executada por meio dos programas chamados Ensino Médio Articulado à Educação Profissional e Aprendizagem das Crianças na Idade Certa. O primeiro programa tem o objetivo de incluir uma formação técnica à educação profissional contratando professores capacitados para o ensino técnico. Além disso, inclui projetos que visam a modernização e construção de novas escolas da rede pública de ensino médio integrado à educação profissional.

O outro objetiva, com ações de incentivo (concessão de prêmio para escolas e alunos que obtiveram o melhor desempenho), melhorar a qualidade da educação nas escolas de ensino fundamental e, por meio de parceria com os municípios, aprimorar e ampliar as escolas desse nível educacional, além da contratação de novos professores para atuação no ensino infantil.

O programa Assistência Social tem o objetivo de desenvolver ações de Proteção Social Básica e Especial, além de contribuir para a segurança alimentar e nutricional da parcela mais pobre da população por meio da operacionalização do

restaurante popular Mesa do Povo. Além disso, busca integrar os beneficiados por meio dos empreendimentos produtivos, coletivos e individuais com vistas à promoção social de seus usuários e à conquista de sua autonomia.

Dessa forma, os gestores do Fecop visam o desenvolvimento dos beneficiados dando oportunidades de emprego na agricultura familiar, oferecendo suporte na educação para as crianças e adolescentes, além da assistência de projetos de inclusão social.

4.2 Macrorregiões

Para analisar os gastos aplicados pelo Fecop por macrorregião, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo site da instituição por intermédio dos relatórios de desempenho de gestão no período de 2007 a 2016.

De 2007 a 2015, o estado do Ceará era dividido em 9 macrorregiões. Em 2015, com a nova divisão, passou a ter 14 macrorregiões. Diante dessa situação, este estudo foi produzido em duas partes: a primeira com a divisão das macrorregiões antigas, no período de 2007 a 2015, e a segunda com a nova divisão das macrorregiões, que passou a ser utilizada em 2016.

A análise foi executada mediante um cálculo de percentual das macrorregiões sobre o total gasto durante o ano. Em seguida, foi feita uma média desses percentuais de cada ano por macrorregião para uma posterior elaboração de um ranking de prioridades de aplicação dos recursos do Fecop exposto na Tabela 3.

Tabela 3: Ranking de investimentos das macrorregiões

Ranking	Macrorregiões	%
1	Região Metropolitana de Fortaleza	38,47%
2	Cariri/Centro Sul	13,52%
3	Sobral/Ibiapaba	9,78%
4	Sertão Central	9,11%
5	Litoral Oeste	7,49%
6	Sertão dos Inhamuns	6,62%
7	Litoral Leste/Jaguaribe	6,34%
8	Estado do Ceará	6,12%
9	Baturité	2,56%

Fonte: Relatórios de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop

No período de 2007 a 2015, de acordo com divisão das macrorregiões antigas, pode-se observar que a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) foi a obtentora de 38,47% dos recursos provenientes do Fundo de Combate à Pobreza. O relatório de desempenho e gestão do ano de 2015 diz que o fato se explica face ao elevado número de pessoas pobres e extremamente pobres que povoam aquela região e que chamam atenção das políticas públicas do governo, de modo a delas se beneficiarem, mediante a execução de programas assistenciais e estruturantes que tanto necessitam, e, bem assim, cumpre ao estado cuidar.

Em seguida encontram-se, respectivamente em 2^a e 3^a posição, as macrorregiões do Cariri/Centro Sul e Sobral/Ibiapaba, que são consideradas polos econômicos do Ceará e contêm grandes populações que também compartilham da grande desigualdade social. Ademais, aparecem as outras macrorregiões que recebem menos investimentos do Fundo de Combate à Pobreza por conterem menos municípios e populações menos numerosas. Em 2016, após a mudança na divisão das macror-

regiões, algumas nomenclaturas foram alteradas, outras apenas se dividiram. A Tabela 4 demonstra as novas terminologias com os respectivos percentuais.

Tabela 4: Recursos aplicados por macrorregião após nova divisão

Ranking	Macrorregião	%
1	Grande Fortaleza	49,50%
2	Cariri	9,46%
3	Sertão de Sobral	5,99%
4	Sertão dos Crateús	4,80%
5	Centro Sul	4,38%
6	Sertão Central	3,94%
7	Vale do Jaguaribe	3,59%
8	Litoral Norte	3,59%
9	Litoral Oeste/Vale do Acaraú	3,40%
10	Sertão de Canindé	2,62%
11	Maçiço do Baturité	2,52%
12	Serra da Ibiapaba	2,39%
13	Litoral Leste	2,01%
14	Sertão dos Inhamuns	1,82%

Fonte: Relatório de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop

A análise dos recursos alocados por macrorregião que foi realizada entre 2007 a 2015, período no qual estava vigente a divisão antiga, foi possível perceber que a Região Metropolitana de Fortaleza obteve os maiores investimentos pelo fato de ter o maior número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. A RMF obteve 38,47% do total de recursos destinados ao Fecop. Logo em seguida, as macrorregiões do Cariri/Centro Sul e Sobral/Ibiapaba tiveram, respectivamente, o segundo e o terceiro lugar no ranking de prioridades de inves-

timento do programa.

Em 2016, apesar da nova divisão das macrorregiões do estado do Ceará, a antiga RMF, agora chamada de Grande Fortaleza, ainda carrega a prioridade de investimento do Fundo com 49,5% do total investido no ano, juntamente com as macrorregiões do Cariri, que recebeu 9,46% e do Sertão de Sobral que obteve 5,99% do total de repasses por macrorregião. Em vista dessa situação, pode-se perceber que a mudança na divisão das macrorregiões não interferiu na alocação regional dos recursos aplicados pelo Fecop, mostrando que ela ocorre de acordo com o número de pobres e extremamente pobres localizados nas macrorregiões.

5 CONCLUSÃO

Por meio deste estudo, pode-se constatar que houve uma grande evolução no histórico financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará desde sua fundação em 2003 até 2016. De um modo geral, essa evolução no montante de arrecadação entre os anos de 2004 e 2016 ocorreu devido ao aumento do faturamento do ICMS do estado do Ceará. Entretanto, houve, também, um aumento significativo no número de projetos, que iniciou, em 2004, com 41 e, em 2016, fechou com 263 projetos assistencialistas aplicados por meio de diversas áreas do governo.

Ao comparar o montante de aplicação com o de arrecadação, pode-se concluir que não foram utilizados todos os recursos disponíveis para o Fecop, sobrando um valor residual de R\$ 395.076.532,95. Visto isso, tal valor poderia ter sido utilizado para criar projetos ou reforçar financeiramente alguns

existentes. Em face do exposto, a causa dessa situação pode ter várias explicações, desde o desconhecimento do fluxo de caixa de recursos do Fecop, passando por uma má gestão dos recursos públicos ou por divergências de interesses dos executores dos projetos. A busca por essa explicação pode ser objeto de novas pesquisas.

Verificou-se ainda que as funções de governo que receberam mais investimentos foram agricultura, educação e assistência social. Diante disso, conclui-se que os gestores do Fecop visam o desenvolvimento dos beneficiados dando oportunidades de emprego na agricultura, oferecendo suporte na educação para as crianças e adolescentes, além da assistência por meio de projetos de inclusão social.

Constatou-se também que as macrorregiões mais beneficiadas pelo repasse de recursos do Fecop foram as mais povoadas do estado do Ceará, ou seja, que têm maior probabilidade de existir pessoas necessitadas dos benefícios do programa.

Dessa forma, este artigo conclui que são necessários ajustes na alocação completa dos valores arrecadados com o intuito de manter uma constância orçamentária, assim, evitando o excesso ou a escassez de recursos públicos destinados ao Fecop.

Faz-se necessário, também, um estudo das funções de governo, mais especificamente a agricultura familiar, que, apesar da grande produção, ainda carrega um elevado número de pobres por insuficiência de pagamentos dignos de renda familiar e elevado número de produtores. Além disso, seria pertinente elaborar um censo nos locais de execução dos programas para se ter uma noção das funções que merecem mais prioridades na opinião dos beneficiados.

Seria relevante ainda uma pesquisa por macrorregiões para se ter uma noção se as áreas que tem maior população são

realmente as que englobam maior número de pobres e extremamente pobres. Assim, concluiria se, de fato, essas macrorregiões merecem a priorização dos recursos públicos.

Por fim, sugere-se que sejam realizadas pesquisas voltadas para análise da correlação dos investimentos realizados no Fecop com indicadores que monitorem o nível de pobreza da população beneficiada.

REFERÊNCIAS

AS 15 maiores economias do mundo. **Instituto de Pesquisa das Relações Internacionais**, Brasília, DF, 21 jun. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/NPKpMa>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em: <<https://goo.gl/qKPyQX>>. Acesso: 15 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a alteração do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Fortaleza, CE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2000b. Disponível em:

<<https://goo.gl/CQ1i6a>>. Acesso: 18 jul. 2017.

CEARÁ. Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003. Dispõe sobre a instituição do Fundo de Combate à Pobreza – Fecop. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 nov. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/YmE2v1>>. Acesso: 18 jul. 2017.

CEARÁ. Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 22 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3KCUvq>>. Acesso: 18 jul. 2017.

CEARÁ. Decreto nº 29.910, de 29 de setembro de 2009. Regulamenta a Lei Complementar Estadual, nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 30 set. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KfnCgq>>. Acesso: 18 jul. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

HOLANDA, M. C. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop)**. Fortaleza: Ipece, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2BXdDeA>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, p. 305-360, 1976.

PISCITELLI, R. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília, DF: Esaf, 1998.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano no mundo**. Nova York, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/EtJF-VU>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SANCHEZ, O. A.; ARAÚJO, M. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 65, p. 137-173, 2005.

Recebido: 20/10/2017
Aprovado: 11/04/2018

Desenvolvimento e tributação: inferências a partir do relatório Fisc Nordeste para as políticas de desenvolvimento da região

Development and taxation: inferences from the Fisc Northeast report for the region's development policies

Cíntia Muniz Rebouças de Alencar Araripe¹

RESUMO

Diante da crise que assola o país, não é um disparate afirmar que a política de desenvolvimento brasileira deva ser repensada. Tomando como base o Nordeste, este artigo aborda a temática baseando-se no pressuposto de que quanto mais escassos os recursos, mais planejada e eficiente deve ser sua aplicação e na ideia de utilização da tributação extrafiscal como alternativa para a superação do subdesenvolvimento no Brasil. Objetiva-se, em geral, apresentar noções desenvolvimentistas, salientando o papel que, sob essa perspectiva, podem vir a ter os incentivos, apresentando, ainda, os resultados do Relatório Sistemático de Fiscalização do Desenvolvimento no Nordeste (Fisc Nordeste), do Tribunal de Contas da União (TCU). Como objetivos específicos, destacam-se: a) expor brevemente a política de desenvolvimento brasileira, apresentando-a sob a ótica da Constituição Federal (CF) de 1988, culminando nos resultados do relatório; e b) conceituar a tributação extrafiscal, anali-

¹ Mestranda em Direito Constitucional (UFC). Especialista em Direito e Processo Tributários (UNIFOR e FGV). Procuradora na Assembleia Legislativa.

sando como os incentivos podem atuar como instrumento de redução das desigualdades regionais. A metodologia utilizada foi de cunho bibliográfico e documental, tendo sido utilizados como marcos teóricos Bercovici e Machado. Concluiu-se que, para superar o subdesenvolvimento, a política de desenvolvimento brasileira deve ser deliberada, de longo prazo e com atuação determinante do Estado. Entretanto, malgrado o constituinte ter dado merecido tento aos planos de desenvolvimento, a Constituição não tem sido devidamente aplicada. Atinente à tributação extrafiscal, não obstante ser instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), deve ela ser utilizada de forma planeada, congruente e articulada, sob pena de ineficiência da política. Acredita-se que, trabalhando esses pilares nas políticas públicas do Nordeste, poder-se-á finalmente alcançar os resultados tão benquistos.

Palavras-Chave: Desenvolvimento. Tributação. Incentivos Fiscais. Nordeste.

ABSTRACT

In the face of the crisis that plagues our country, it makes sense to say that the Brazilian national development policy must be rethought. Based on the Northeast's situation, this article approaches the theme assuming that the scarcer the resources, the more planned and efficient the application should be and based on the idea of using extrafiscal taxation as an alternative to overcome underdevelopment in Brazil. The objective, in general, is to present developmentalist notions, highlighting the role that, from this perspective, may have the incentives, also presenting the systemic report of capitalization on development in the Northeast (Fisc Northeast), by the Federal General Accounting Office (TCU). As specific objectives, the following should

be highlighted: a) to briefly expose the Brazilian development policy, presenting it from the perspective of the 1988 Federal Constitution (FC), culminating with the results of the report; b) to define extrafiscal taxation, analyzing how the incentives can act as a tool to reduce regional inequalities. A bibliographical and documental methodology was used, having Bercovici and Machado as theoretical framework. The conclusion was that, in order to overcome underdevelopment, Brazil's development policy must be deliberate, have a long-term basis and rely on the decisive participation of the State. And, although the Constituent Assembly gave its attention to development plans, the Constitution has not been properly applied. Regarding the extrafiscal taxation, despite being compatible with the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB), it should be used in a planned, congruent and articulated way, under penalty of inefficiency of the policy. By working on these pillars of the public policies from the Northeast, it will be possible to finally achieve the desired results.

Keywords: Development. Taxation. Tax Incentives. Northeast.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 deu merecido tento aos planos de desenvolvimento nacional e regionais, a eles se referindo de modo expresso e distribuindo entre os entes federados suas competências legislativa e administrativa. Garantir o desenvolvimento nacional de forma, inclusive, a reduzir as desigualdades sociais e regionais constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – tema, portanto, de alta relevância.

À vista disso e diante da crise que assola o país, não é um disparate afirmar que a política nacional de desenvolvimento brasileiro deva ser repensada. Será isso, no entretanto, necessário? A que devemos atribuir a pouca eficácia das políticas regionais de desenvolvimento? Ao seu desenho constitucional? Ou ao modo como estão sendo aplicadas? Pode se revelar deveras profícuo um novo olhar sobre a temática.

O Nordeste do país é uma região historicamente sofrida. Partindo-se do pressuposto de que quanto mais escassos os recursos, mais planeada e eficaz deve ser a sua aplicação, sob pena de não se alcançar os objetivos propostos, parece-nos que as políticas de desenvolvimento da região devem visar a uma eficácia ainda maior, uma vez que, se comparadas às regiões Sul e Sudeste, há maior escassez de recursos.

Há longos anos, antes mesmo da Constituição de 1988, voltou-se a atenção para essa região, adotando-se, inclusive, políticas e financiamentos ímpares. Indaga-se, no entretanto, acerca da eficácia de tais políticas, tendo em vista a timidez de seus resultados.

O uso da tributação com fins extrafiscais para a superação do subdesenvolvimento no Brasil é decerto uma alternativa e tem sido objeto de grandes debates. Acredita-se que o sistema tributário tem, de fato, muito a contribuir; são imprescindíveis, contudo, mais estudos, tendo em vista as consequências que do seu mau uso podem advir.

Abordar-se-á, no primeiro momento, o desenvolvimento na CF de 1988, expondo, de forma sucinta, suas origens e normatização na Constituição para empós apresentar os resultados pertinentes ao tema do Relatório Sistêmico de Fiscalização do Desenvolvimento do Nordeste (Fisc Nordeste), do Tribunal de

Contas da União (TCU). Isso posto, indaga-se: qual é a relação entre as raízes das teorias de desenvolvimento utilizadas no Brasil e as desigualdades regionais? Como o TCU avalia as políticas de desenvolvimento utilizadas na região Nordeste, especialmente no que concerne à sua eficácia? São, de fato, questões deveras pertinentes.

Ulteriormente, discutir-se-á tributação extrafiscal como instrumento de promoção do desenvolvimento regional, em especial da região Nordeste. O que se entende por tributação extrafiscal? Quais são os impostos que podem ter vocação para a tributação com tais fins? Qual é o critério que deve nortear a tributação dita extrafiscal? Sobre o assunto, inúmeros são os questionamentos.

A metodologia utilizada foi de cunho bibliográfico e documental. Como referencial teórico a nortear o segmento desenvolvimentista deste artigo, foi utilizado o autor Gilberto Bercovici. Já no que atine aos incentivos e ao seu papel na diminuição das desigualdades socioeconômicas regionais, fez-se uso das doutrinas de Hugo de Brito Machado e Hugo de Brito Machado Segundo.

2 O DESENVOLVIMENTO E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A política nacional de desenvolvimento brasileira fincou raízes na teoria do subdesenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), cujo suporte teórico consiste na dinâmica centro-periferia. Segundo ela, no centro estariam aqueles países nos quais as técnicas capitalistas de produção primeiro adentraram. A produção industrializada e diversificada,

tecnologicamente homogênea, porém, contrastaria com a periferia, composta por países que, devido ao atraso na dominação dessas técnicas, viram-se forçados a se especializar no fornecimento de produtos primários para os centros e cujos métodos de produção se encontrariam em diferentes estágios de evolução.

Como bem sintetiza Bercovici (2004, p. 155):

Cabe à periferia produzir e exportar matérias-primas e alimentos, devendo os centros produzir e exportar bens industriais. O conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre centro e periferia tendendo sempre a aumentar.

Da relação de interdependência centro-periferia e da ulterior deterioração dos termos de troca entre eles, assim, dimanaria o apequenamento da última, perpetuando-se as desigualdades. Teríamos, então, o desenvolvimento gerando desigualdade e dependência – sendo esta especialmente prejudicial para os países periféricos.

Como, então, poderiam os países periféricos lograr o desenvolvimento?

Analisando a teoria do subdesenvolvimento da Cepal, Bercovici (2004, p. 157) assentou que, “para a Cepal, a superação do subdesenvolvimento requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado”. Um plano de desenvolvimento, com políticas articuladas entre os entes da federação brasileira e de longo prazo, parece ser a solução.

De fato, o constituinte deu merecido tento aos planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa

(art. 24, IX,²art. 174, §1^{o3} e art. 182, caput e §1^o)⁴ e administrativa (art. 21, IX⁵ e art. 23, parágrafo único)⁶ na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no país, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento (art. 159, I, caput⁷ e art. 239, §1^o).⁸ E não poderia ter sido diferente. Garantir o desenvolvimento nacional de forma a, inclusive, reduzir as desigualdades regionais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.⁹ Tão inegável quanto a complexidade e a importância desses obje-

2 “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (BRASIL, 1988; 2015).

3 “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988).

4 “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

5 “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988).

6 “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

7 “A União entregará: do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1988).

8 “A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no “caput” deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor” (BRASIL, 1988).

9 Cf. art. 3º, incisos II e III, respectivamente.

tivos é a imprescindibilidade de uma articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios – sem a qual as políticas públicas de cada um restariam fadadas ao insucesso.

Lastimavelmente é o que tem sucedido com as políticas fiscais voltadas ao desenvolvimento da região Nordeste, conforme aponta o relatório Fisc Nordeste, do TCU.

O Nordeste ocupa área de 1.554.291,74 km², que corresponde a 18,25% do território brasileiro, e tem população estimada, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, de 56.560.081 habitantes, que equivale a 27,66% de toda a população do Brasil (BRASIL, 2017, p. 4).

No Fisc Nordeste, os resultados aferidos foram alarmantes.

A partir de alguns indicadores (índice de desenvolvimento humano – IDH –, produto interno bruto – PIB –, entre outros), o TCU buscou fornecer uma visão geral da região Nordeste.

No que atine ao índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), apesar de os dados colhidos apontarem para um discreto progresso, os estados do Nordeste apresentaram resultados inferiores à média nacional (BRASIL, 2017, p. 6).

O PIB do Nordeste ocupou o terceiro lugar entre as regiões do país – um quarto do PIB da região Sudeste, a primeira colocada (Brasil, 2017, p. 7).

No PIB *per capita*, por sua vez, o Nordeste obteve a pior colocação entre as regiões, ocupando todos os seus estados as últimas posições nesse indicador (Brasil, 2017, p. 7).

Não obstante o TCU não ter atribuído as desigualdades regionais e os flagelos dela decorrentes exclusivamente à governança pública, concluiu em seu relatório que a inoperância das políticas levadas a efeito para a redução das desigualdades se deve em parte ao fato de que a “baixa governança estatal não

permite atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste” (BRASIL, 2017, p. 51).

Sob essa perspectiva e com base no plano plurianual (PPA) 2016-2019 da União, o TCU inferiu que:

I) “O PPA 2016-2019 não disponibiliza a regionalização de indicadores, objetivos e metas de programas estratégicos para fins de desenvolvimento” (BRASIL, 2017, p. 14).

O TCU não vislumbrou, ao analisar programas temáticos específicos contidos no PPA (como ciência, tecnologia e inovação ou comunicação para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia, dentre outros), a regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital – e outras delas decorrentes – e as relativas aos programas de duração continuada, como preceitua o art. 165, §1º da Constituição (BRASIL, 1988). Assim, apesar de as diretrizes gerais do PPA apontarem preocupação com a redução das desigualdades regionais, isso não se traduziu necessariamente em entregas à sociedade, não refletindo os indicadores, os objetivos e as metas dos programas. Daí resulta que

Em síntese, a ausência de regionalização do PPA federal, entre outros: i) não dá transparência para o processo de destinação dos recursos públicos federais; ii) sinaliza risco de os recursos não estarem sendo direcionados com base em diagnósticos prévios que demonstrem as reais necessidades de intervenção da política pública ou, ainda, mesmo existindo, esses diagnósticos não estão sendo utilizados como critério para definição de metas aplicáveis à realidade que sintetizam; iii) impacta a total integração das políticas, quer seja das iniciativas nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal),

quer seja entre políticas mesmo em nível federal; iv) reforça a perpetuação dos déficits institucionais e desigualdades existentes. (BRASIL, 2017, p. 15)

II) “Baixa articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais de nível federal e de nível subnacional” (BRASIL, 2017, p. 15).

O desenvolvimento é tema deveras complexo e, como tal, de difícil alcance. Logo, reduzir as desigualdades regionais requer políticas públicas pluridisciplinares e articuladas entre todos os entes da federação. Não foi à toa que o constituinte distribuiu as competências legislativa¹⁰ e administrativa¹¹ na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira.

III) “Não há um plano de ‘desenvolvimento nacional equilibrado’ com visão de longo prazo” (BRASIL, 2017, p. 21).

IV) “Os sistemas de informação do governo não permitem que se identifique de forma regionalizada a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação” (BRASIL, 2017, p. 23).

Não obstante o Governo Federal possuir o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Portal da Transparência, que objetivam tornar possível o controle contábil da execução orçamentária e financeira federal, o nível de detalhamento das informações por eles fornecidas é limitado, o que dificulta a avaliação do custo-benefício e o ajuste das políticas públicas.

Tudo isso nos leva a concluir que, em se tratando de desenvolvimento, a CF não tem sido aplicada de modo eficiente e, apesar de a região Nordeste ter sido favorecida com recursos

10 Cf. art. 24, IX, art. 174, §1º e art. 182, caput e §1º (notas 2, 3 e 4, respectivamente, deste texto).

11 Cf. art. 21, IX e art. 23, parágrafo único (notas 5 e 6, respectivamente, deste texto).

da União, estes não têm logrado êxito (e nem irão lograr) na redução das desigualdades regionais.

3 A TRIBUTAÇÃO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

O que tem passado despercebido por muitos – ou ao menos não se tem dado a devida importância – é a repercussão da tributação na (des)aceleração da marcha desenvolvimentista.

O sistema tributário pode (e deve) ser ordenado de forma a atuar sobre a economia. Por intermédio dele, o Estado pode intervir no mercado não somente para estimular ou não dado setor da economia (como os setores de importação, exportação, cambial, dentre outros) – o que tem sido feito de praxe no nosso país, mas para reduzir a desigualdade inerente à própria concepção de desenvolvimento.

É, saliente-se, a tributação sendo utilizada para finalidades outras que não somente a arrecadação ao erário. A técnica da tributação extrafiscal – como é conhecido o fenômeno – consiste, segundo Baleeiro e Machado Segundo (2012, p. 231), em utilizar os impostos como instrumentos de intervenção ou regulação pública visando ao cumprimento de dada política ou diretriz. Complementa Falcão (1981, p. 80):

Por extrafiscalidade entender-se-á a atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais, intervindo, portanto, por exemplo, no mercado, na redistribuição de riquezas, nas tendências demográficas, no planejamento familiar.

É a tributação com objetivo de regulamentação da atividade econômica privada, como alcinha Avi-Yonah (2008, p. 10):¹²

Outra função da tributação que se quer sublinhar é o seu componente regulamentar. A tributação pode ser utilizada para orientar a atividade no setor privado em direções desejadas pelo Estado. Esta função também é controvertida, como demonstrado pelo debate a respeito das deduções fiscais. Mas é difícil negar que a tributação tem sido amplamente utilizada para este fim regulamentar, tendo em vista inclusive a disseminação do método de deduções fiscais em todo o mundo, após a sua introdução nos EUA na década de 70.

A história tem vasta casuística da utilização de impostos, em todo o mundo, com o fito de se obter o desenvolvimento. Sob essa perspectiva global, somam Zolt e Bird (2005, p. 1630):

Countries use taxes for many purposes. Taxes are used to raise revenue to fund government services, to encourage or discourage certain types of behavior, and to correct market imperfections. Countries also use taxes (and expenditures) to change the distribution of income or wealth.

Não se discute na doutrina o fato de os primeiros incentivos fiscais terem sido concedidos no final do século XIX pelo Reino Unido; cabe ressaltar, no entanto, que à política de incentivos com foco desenvolvimentista foi dada ênfase tão-somente após a Segunda Guerra Mundial (Elali, 2008, p. 75).

No Brasil, os primeiros incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional advieram com a Lei nº 4.239, de 27 de

12 Reuven S. Avi-Yonah vislumbra três objetivos da tributação na era moderna, quais sejam: 1) gerar receitas para que o Estado possa cumprir as suas funções e fornecer bens públicos; 2) reduzir a desigualdade na distribuição de renda e riqueza; e 3) reger a atividade privada.

junho de 1963, que isentava ou reduzia o imposto de renda para as empresas que se instalassem na região Nordeste, nos moldes por ela prescritos (BRASIL, 2011).

A Constituição de 1988 autoriza, *ex vi* do art. 151, I, a União a conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio socioeconômico entre as diversas regiões do país (BRASIL, 1988). Reduzir as desigualdades sociais e regionais constitui tanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III da CF de 1988)¹³ quanto princípio geral da atividade econômica (art. 170, VII da CF de 88).¹⁴ Ademais, o constituinte preocupou-se, ainda, em fixar um percentual do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da União para ser aplicado em programas de financiamento ao setor produtivo do Nordeste, mais ainda ao semiárido da região (art. 159, I, caput).¹⁵

Logo, é indubitável que a tributação extrafiscal, por meio dos incentivos, é instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB.

Com apoio da melhor doutrina, Silveira e Scaff (2015, p. 39-40) corroboram:

De pronto, cabe observar que o desenho da estrutura federalista não prescinde de observar critérios de justiça redistributiva e de redução de desigualdades sociais e regionais. Afinal, trata-se de objetivo fun-

13 “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

14 “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: redução das desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 1988).

15 “A União entregará: do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49%, na seguinte forma: c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1988).

damental da República, assim expressamente descrito no art. 3º da CF/1988 e princípio da ordem econômica, na forma do art. 170, VII, também da Constituição vigente.

E os incentivos fiscais são instrumentos dos mais efetivos para promover o desenvolvimento de áreas nacionais de movimentação econômica atrasada. Concedem-se incentivos para atrair investimentos privados (estimular comportamentos) em áreas mais pobres, possibilitando o crescimento de mercados produtores e consumidores que alavanquem os níveis de vida e de desenvolvimento da população dessa área.

Não é demais observar que alguns tributos, se por acaso utilizados como instrumentos de intervenção visando ao cumprimento de dada política fiscal, a ela darão melhores efeitos. Basta atentar, a título de ilustração, para o IPI, que tudo tem a ver com uma política que tenha por objetivo criar um polo industrial em dada região, mas que não surtiria os tencionados efeitos, por exemplo, caso a intenção da política pública tivesse sido a de altear a renda de dado município praiano atraindo um resort para a área. A esse respeito, esclarecedora é a lição de Machado (2015a, p. 300-301):

Aliás, para a redução das desigualdades regionais o melhor instrumento, no âmbito da tributação, é a instituição, pela União, de tratamento tributário diferenciado, com alíquotas menores, especialmente do imposto sobre produtos industrializados e do imposto de importação, criando estímulo a que empresários instalem seus empreendimentos nas regiões menos desenvolvidas. A não ser assim, por razões óbvias relacionadas aos mercados, eles continuarão preferindo as regiões mais desenvolvidas.

No que tange ao IPI, é salutar ilustrar com o Programa de In-

centivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto). Por intermédio dele, concede-se crédito presumido de IPI, nos percentuais e moldes previstos na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012), às empresas que produzem (ou apresentam projetos de investimento para produção) ou comercializam veículos no país.

Já no que concerne ao Imposto de Importação (II), o Governo Federal concede inúmeros incentivos fiscais. Especificamente voltado ao desenvolvimento do Nordeste, vale salientar, apenas e tão-somente a título de ilustração, o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repeneq), que suspende o imposto que decorre da importação e da aquisição de novo maquinário, equipamentos e ferramentas ou dispositivos, bem como de materiais de construção para serem utilizados ou aplicados na infraestrutura das empresas sediadas nessas regiões.

Logo, IPI e II são impostos de inegável predisposição desenvolvimentista. Não são, ressalte-se, os únicos.

O IR é certamente mais um imposto que vem sendo utilizado com esses propósitos desenvolvimentistas. É o caso, exempli gratia, da redução em 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) para os contribuintes localizados e em operação na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que atuem em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional e titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de seus negócios, tudo nos moldes do Decreto nº 6.539, de 18 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008), e correlatos.

Não é demais observar que também as contribuições são

genuínos instrumentos de redução das desigualdades regionais – ainda mais do que os impostos, se levarmos em consideração que sua isenção não repercutirá nem na receita dos estados nem na dos municípios, como se sucede com os impostos. Cabe ilustrar com o próprio Repenec, já citado, que suspende os subsídios do Programa Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes tanto sobre as vendas de produtos e serviços a empresas que dele se beneficiam como sobre as receitas provenientes do arrendamento de maquinário, equipamentos, ferramentas e dispositivos a serem utilizados em projetos do regime.

Viu-se, portanto, que os incentivos fiscais podem ser utilizados para promover o equilíbrio socioeconômico das diferentes regiões do país e que teriam veia para tanto o IR e o II. Perdura, então, a questão de aferir como deverá se ajustar a carga tributária para que se oportunize o desenvolvimento sem sobrepujar as possibilidades de cada um.

Uma sugestão dada pelo próprio Falcão (1981, p. 259) é o Estado lançar mão da capacidade econômica dos contribuintes para ajustar a carga tributária, de modo que a tributação só atinja os que podem com ela arcar e nas suas devidas possibilidades. Vale registrar, a propósito, sua lição: “um dos problemas mais complicados é o de ajustar a carga tributária àquelas pessoas que efetivamente devem com ela arcar. Na origem de toda essa dificuldade, está a questão da capacidade econômica”.

De tal alvitre discorda Machado (2015b, p. 187). É que, para ele, a capacidade contributiva deve constituir critério a orientar a tributação dita fiscal, não a extrafiscal:

Em outras palavras, podemos dizer que a doutrina segundo a qual o princípio da isonomia impõe que

se considere o princípio da capacidade contributiva como o melhor critério para a tributação justa, ou tributação isonômica, diz respeito ao tributo em sua função fiscal. Essa doutrina não impede que outro critério seja considerado melhor, ou juridicamente mais adequado, nos casos em que o tributo é utilizado como instrumento de interferência do Estado na atividade econômica, vale dizer, não diz respeito ao tributo em sua função extrafiscal.

Assim é que, com propriedade e rigor, acentua Machado Segundo (2015, p. 213) que, para a tributação extrafiscal, o critério deve ser a realização de objetivos e/ou finalidades elencados na Constituição:

Assim, no caso dos incentivos fiscais, um importante critério é a realização de condutas que de algum modo prestigiam finalidades constitucionalmente indicadas como merecedoras de promoção. É o caso da instalação de empreendimento econômico em região pouco desenvolvida do território nacional, algo que promove os fins indicados no art. 1º, III, da CF/1988, ou da utilização de tecnologia ecologicamente correta, o que estaria a otimizar as metas indicadas no art. 170, VI, apenas para citar dois exemplos.

Godoi e Giannetti (2015, p. 387-388) aquiescem que, na tributação extrafiscal e por perseguir finalidades outras que não somente a arrecadação ao erário, a capacidade contributiva dê lugar a outros parâmetros de distribuição da carga tributária. Nessa perspectiva, ilustram com o imposto territorial rural, se não vejamos:

Um bom exemplo desse fenômeno é a legislação do Imposto Territorial Rural (ITR), previsto no art. 153, VI, da Constituição: se o imposto fosse estruturado

segundo a capacidade econômica dos contribuintes, os proprietários dos imóveis produtivos e lucrativos seriam mais onerados do que os proprietários dos imóveis improdutivos; contudo, como o principal objetivo do imposto não é o de arrecadar recursos e sim o de “desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (art. 153, §4º, I, da Constituição), a legislação que regula o imposto (vide Lei 9.393, de 1996) determina que os contribuintes mais onerados são exatamente os proprietários dos imóveis menos produtivos e lucrativos.

É importante observar, no entretanto, que não se está a propor o uso impensado e irresponsável da tributação com efeitos extrafiscais. As consequências seriam lastimáveis. É imprescindível que a extrafiscalidade seja adequadamente manejada, sob pena, inclusive, de se inibir a marcha do desenvolvimento crescimento – diz com extrema propriedade Falcão (1981, p. 48).

Deve-se ter em conta, na busca pelo equilíbrio entre tributação e desenvolvimento, os objetivos que se pretende alcançar pela tributação taxação e os impostos cujos efeitos deverão conduzir, ao final, ao resultado que se almeja. O que parece óbvio é, por vezes, por imperícia ou negligência, relegado ao esquecimento, dando azo a políticas fiscais ineficientes. Nessa senda, alerta Baleeiro (2012, p. 233):

Evidentemente, qualquer técnica de tributação extrafiscal em bases racionais pressupõe o estudo dos efeitos de cada imposto em dadas circunstâncias e, notadamente, segundo as tendências da conjuntura econômica. As negligências e improvisações podem ter o desfecho do conhecido apólogo do aprendiz de feiticeiro.

Outro importante contributo para políticas fiscais inefi-

cientes – a que se já fez de certa forma alusão no tópico anterior – é a incoerência nas políticas públicas relacionadas aos incentivos fiscais dos entes da federação. Machado (2015b, p. 189) escreve, *exempli gratia*:

Podemos citar como objeto de incoerência a exportação de mercadorias para o exterior. A União Federal incentiva as exportações, não cobrando o imposto federal correspondente e se valendo de sua competência para, por lei complementar, legislar sobre o ICMS, estabelecendo que o imposto não incide sobre “operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, ou serviços”. Nas repartições fazendárias estaduais, todavia, como visto no item 3.5, acima, é comum a oposição de restrições a esse incentivo fiscal.

Machado Segundo (2015, p. 215) transcende a questão da ineficiência das políticas públicas de incentivos fiscais incoerentes, advogando, ao revés, a sua inconstitucionalidade:

Em princípio, o fato de tributos federais serem usados com função extrafiscal visando a um objetivo, e tributos estaduais ou municipais serem empregados com essa função extrafiscal, mas objetivando metas diversas ou mesmo contraditórias com a federal, por si só, não seria motivo para a invalidade de um ou de outro desses incentivos. Entretanto, como tais incentivos devem buscar a realização de fins constitucionalmente determinados, e estes devem ser conciliados proporcionalmente, de sorte a que não haja incoerências no texto constitucional, esse conflito pode ser um indicativo de que um desses incentivos não representa meio adequado, necessário e proporcional, em sentido estrito, para a realização dos fins a que se destina, sendo, por isso, inconstitucional.

Assim sendo, a tributação extrafiscal, pelos incentivos, é indubitavelmente instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB, mas deve ser utilizado de forma planejada, congruente e articulada com os demais entes federados, sob pena de, no mínimo, ineficiência da política pública.

4 CONCLUSÃO

A política nacional de desenvolvimento brasileira fundamentou-se basicamente na teoria do subdesenvolvimento da Cepal e, conseqüentemente, na dinâmica centro-periferia e na ideia de deterioração dos termos de troca. Tais fenômenos, apesar de terem acarretado uma relação de interdependência entre os países do centro e da periferia, culminaram em uma desigualdade inerente ao sistema econômico mundial que só tende a aumentar.

Para superar o subdesenvolvimento, a Cepal constatou ser imprescindível uma política deliberada, de longo prazo e com atuação determinante do Estado, não devendo a promoção do desenvolvimento ser relegada unicamente ao mercado.

De fato, o constituinte de 1988 deu merecido tento aos planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa e administrativa na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no país, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento. E não poderia ter sido diferente. Garantir o desenvolvimento nacional de forma a, inclusive, reduzir as desigualdades regionais são

objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.¹⁶ Tão inegável quanto a complexidade e a importância desses objetivos é a imprescindibilidade de uma articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios – sem a qual as políticas públicas de cada um restariam fadadas ao insucesso.

Lastimavelmente é o que se tem sucedido com as políticas fiscais voltadas ao desenvolvimento da região Nordeste, conforme aponta o relatório Fisc Nordeste do TCU.

A partir de alguns indicadores (IDH e PIB, dentre outros), o TCU buscou fornecer uma visão geral do Nordeste e os resultados foram alarmantes.

Não obstante o TCU não ter atribuído as desigualdades regionais e os flagelos dela decorrentes exclusivamente à governança pública, concluiu-se em seu relatório que a inoperância das políticas públicas levadas a efeito para a redução das desigualdades se deve à baixa governança estatal.

O fato é que, em se tratando de desenvolvimento, a CF de 1988 não tem sido eficientemente aplicada e, apesar de a região Nordeste ter sido favorecida com recursos da União, estes não têm logrado êxito (e nem irão lograr) na redução das desigualdades regionais, salvo se mudanças drásticas forem adotadas.

Foi nessa perspectiva que se alvitrou a utilização do sistema tributário de forma a atuar sobre a economia, intervindo, por seu intermédio, o Estado, atuando tanto na estimulação de setores da economia como na redução das desigualdades ínsitas à própria noção de desenvolvimento.

Concluiu-se pela utilização da tributação para fins outros que unicamente a arrecadação ao erário, desde que tal extrafiscalidade fosse adequadamente manejada, de forma a não inibir a marcha desenvolvimentista.

Viu-se que a tributação extrafiscal, por meio dos incentivos, é instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB.

Constatou-se, ademais, que alguns tributos, se por acaso utilizados como instrumentos de intervenção visando ao cumprimento de dada política fiscal, a ela darão melhores efeitos. Verificou-se que a maior parte da doutrina, de forma acertada, identifica-os, como o II e o IPI, tendo o Governo Federal, além disso, utilizado em inúmeras ocasiões o IR, o PIS e a Cofins.

Conclui-se, por derradeiro, que a tributação extrafiscal, pelos incentivos, é indubitavelmente instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB, mas deve ser utilizado de forma planejada, congruente e articulada com os demais entes federados, sob pena de, no mínimo, ineficiência da política pública. Acredita-se que, trabalhando esses três pilares nas políticas públicas do Nordeste, poder-se-á finalmente alcançar os resultados tão benquistos.

REFERÊNCIAS

AVI-YONAH, R. S. Os três objetivos da tributação. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, p. 7-29, 2008.

BALEIRO, A; MACHADO SEGUNDO, H. B. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BERCOVICI, G. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLVII, p. 149-180, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Casa Civil. Decreto nº 6.539, de 18 de agosto de 2008. Estabelece critérios para o enquadramento de projeto de instalação, de diversificação ou modernização total, e de ampliação ou modernização parcial de empreendimento, para efeito de redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hg0LiN>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Incentivos fiscais: histórico**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hfk5gk>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Casa Civil. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2HgYSX8>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº 85, de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2F11u5H>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Rela-

tor: José Múcio Monteiro, Plenário. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2HDd5Ny>> . Acesso em: 10 dez. 2017.

ELALI, A. S. D. **Concorrência fiscal internacional**: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional. 2008. 265 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

FALCÃO, R. B. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GODOI, M. S.; GIANNETTI, L. V. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 362-403.

MACHADO, H. B. **Curso de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015a.

_____. O regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015b. p. 169-199.

MACHADO SEGUNDO, H. B. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 200-224.

SILVEIRA, A. C.; SCAFF, F. F. Incentivos fiscais na federação brasileira. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 19-53.

ZOLT, E. M.; BIRD, R. M. Redistribution via taxation: the limited role of personal income tax in developing countries. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 52, n. 6, p. 1627-1695, Aug. 2005.

Recebido: 27/12/2017

Aprovado: 17/04/2018

Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública

Public budgeting: the importance of participatory budgeting in
public administration

Wallerson Pereira da Costa¹

RESUMO

O orçamento público, cuja trajetória foi determinada pela Constituição de 1988, constitui um importante instrumento para definir os rumos da cidade. São três os instrumentos de planejamento orçamentário e eles permitem a participação da sociedade através de suas entidades, possibilitando a exposição de suas opiniões e buscando esclarecimentos sobre a elaboração do orçamento público. Os instrumentos orçamentários são: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Na administração pública, a estimação das receitas e a permissão para a execução das despesas em um determinado exercício estão inteiramente dentro do orçamento. Ele é o artifício central de trabalho da administração e é por meio dele que os administradores projetam a execução de suas tarefas, definindo quais serão as prioridades e benfeitorias para a comunidade. O Orçamento Participativo nasceu como um dos maiores modelos de democracia na administração, dando

¹ Graduado em Direito, pela Christus Faculdade do Piauí. Servidor público federal do Instituto Federal do Ceará (IFCE), com ênfase em Direito Administrativo, atuando na coordenação de compras e aquisições, como pregoeiro e membro da equipe de apoio. E-mail: wallersson@hotmail.com

à coletividade um espaço de participação na sua preparação. Não obstante o Orçamento Participativo ter nascido através de um ato governamental, torna-se claro, que ele depende da participação pública para atingir a sua finalidade. Nesse contexto, a contabilidade, vista como um sistema capaz de gerar informações, é um instrumento fundamental para o fornecimento dessas aos seus usuários, devendo se adaptar às necessidades de cada um deles.

Palavras-Chave: Orçamento. Administração. Participação. Sociedade. Democracia.

ABSTRACT

Public budgeting is an important tool to determine the directions of a city, in Brazil, budgeting is established by the 1988 Constitution. There are three instruments dedicated to budgeting, they allow the society to participate through their bodies, presenting opinions and seeking clarification on public budgeting. The instruments are: the *Plano Plurianual* (PPA - Multiyear Plan), the *Lei das Diretrizes Orçamentárias* (LDO - Budget Guidelines Law) and the *Lei Orçamentária Anual* (LOA - Annual Budget Law). In public administration, the estimation of the revenue and permission for the execution of expenditure in a given year are entirely within the budget. Budgeting is the central device of an administration and the administrators use it to design the execution of their tasks, defining priorities and which will be the improvements for the community. Participatory Budgeting was created as one of the greatest models of democracy in public administration, allowing a participation space for

the community. Regardless of being created by a government act, it is clear that Participatory Budgeting depends on public participation to be effective. Given this context, accounting is seen as a system capable of generating information, being a key instrument to provide it for its users. Accounting must adapt to the needs of each user.

Keywords: Budget. Administration. Participation. Society. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade existe no mundo das organizações públicas o imperativo dos indivíduos ou da comunidade de uma forma geral participarem e se expressarem diante dos problemas enfrentados por ela. Na tentativa de solucionar tais dificuldades, é indispensável que a sociedade participe de forma proativa influenciando as medidas tomadas de modo que os frutos sejam voltados para o interesse comum.

O Estado tem como obrigação resolver e atender os interesses sociais, constituindo e adequando esses interesses na elaboração do orçamento público. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988) definiu um caminho para elaborá-lo com o uso de três instrumentos orçamentários que permitem a colaboração da coletividade por meio de seus entes. A população pode, portanto, expor sua opinião e procurar explicações sobre a elaboração do orçamento público. As ferramentas orçamentárias são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O ingresso de instrumentos legais de planejamento que

estão presentes na CF/88 e na Lei nº 4.320/64, como o Orçamento Participativo (OP), não se desenvolveu muito quanto ao planejamento, organização, preparação e acompanhamento do Orçamento no Brasil. No entanto, o OP tem se mostrado como uma novidade para a sociedade nos termos de democratização do procedimento orçamentário influente no Brasil, ocasionando uma revolução nas políticas públicas e transformando o estilo de elaboração do orçamento público. Isso tem proporcionado a participação efetiva da sociedade tanto nas resoluções e deliberações quanto nas maneiras mais dinâmicas e eficientes de aproveitamento dos recursos públicos.

Por meio do OP, o cidadão tem direito de opinar onde e como os recursos oriundos de seus impostos devem ser utilizados de forma mais eficaz e transparente. Quando se afirma ser o orçamento público a fundamental ferramenta de planejamento e controle, cria-se para a população uma inovação na forma de participação através de um novo tipo de instrumento. Ele permite que a sociedade participe na constituição do orçamento e decida sobre suas prioridades em conjunto com os governantes, determinando onde os recursos serão empregados e acompanhando sua execução.

Quando se fala em vigiar atos da administração pública, cria-se dificuldade para o exercício do OP, já que grande parte dos administradores ainda acha que pode administrar os recursos públicos como bem entende, sem apresentar explicações à sociedade.

Na atualidade, a notícia chega cada vez mais célere a um maior número de indivíduos, não só por meio da mídia, mas também pelos documentos divulgados pelos gestores e pelo crescente interesse da sociedade pela coisa pública, que torna

necessária a apresentação das contas de como estão sendo aplicadas as receitas públicas.

Colaborar com a elaboração orçamentária é uma das mais importantes formas de exercer a cidadania, pois é possível desempenhá-la de maneira coletiva e com transparência, debatendo as dificuldades existentes nas comunidades, levantar as necessidades circunstância da população e determinando quais propostas são mais essenciais para o conjunto como um todo.

Com o aparecimento do OP, nomeou-se um potente mecanismo na procura de maior equidade econômica, social e política. Participar das deliberações do orçamento expressa proteger a fazenda pública, contribuir para a diminuição das diferenças sociais e aplicar de forma competente, honesta e hábil os recursos disponíveis na administração pública.

Por ser um instrumento tão importante para definir os rumos da cidade, em que se determina como os recursos municipais serão aplicados em favor dos próprios cidadãos, o orçamento público precisa estar bem próximo às suas realidades. Uma gestão adequada do dinheiro público admite que os tributos pagos pela sociedade sejam revertidos em serviços públicos de qualidade, no desenvolvimento de políticas públicas que satisfaçam às necessidades da população e na conservação de toda a administração municipal.

Desse modo, somente com uma efetiva participação da sociedade na preparação, no cumprimento e no andamento do orçamento será possível assegurar que os recursos públicos serão aplicados em áreas em que se enxerga a carência da população.

As fundamentais necessidades da população, especialmente das camadas mais baixas, costumam ser educação, saúde e saneamento básico. Com a participação popular, ficam

mais perceptíveis as principais carências do cidadão, logo, é importante o auxílio da população no orçamento público, pois é por meio dele que os administradores podem ter ciência de onde serão utilizados os recursos.

A cidadania no Brasil tem na época presente chances de manifestação outrora nunca concebidas, entretanto, ainda faltam o conhecimento e a conscientização para que a coletividade possa efetuar e desempenhar de maneira efetiva sua cidadania, podendo controlar o Estado e reivindicar resultados eficazes e econômicos no emprego do dinheiro público. Perante essa situação, perderá lugar o administrador público voltado exclusivamente para dentro da própria administração e ascenderá aquele gestor que levar em consideração os interesses dos cidadãos.

Segundo Genro (apud CALIFE, 2002, p. 8):

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encera a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (grifo nosso)

Realçaremos assim, as ferramentas de planejamento e controle presentes atualmente em nosso país e que consistem no único modo do cidadão participar de forma atuante na administração pública.

O OP é uma forma de fazer a sociedade participar abertamente das propostas feitas pelos governantes, e de torná-las benéficas para o cidadão. Seu fim é garantir participação direta na fixação das prioridades para os investimentos públicos. Com

isso, a determinação sobre os recursos fica compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo e a sociedade.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O orçamento público

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas, é nele que os gestores podem se fundamentar para delinear uma meta para os gastos públicos, para não empregarem mais do que se arrecada. Esse conceito está diretamente ligado à previsão das receitas e definição das despesas públicas, a sua constituição orçamentária é considerada como norma. Na administração pública direta e indireta, a estimação das receitas e a ordem para o cumprimento das despesas em um determinado exercício são inteiramente ligadas ao orçamento.

Toda a atividade de planejamento público, por sua natureza, deverá resultar de decisões presentes, tomadas a partir do exame de seus impactos no futuro, o que proporciona a essa atividade uma dimensão temporal de alto significado.

O orçamento público, em sentido amplo, é um documento legal (consagrado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo em um determinado exercício, em regra, por um ano. Entretanto, para que o orçamento seja preparado perfeitamente, ele deve se fundamentar em estudos e informações atenciosamente discutidos, que irão compor todo o método de preparação orçamentária da administração.

Conforme Kohama, (2003, p. 62):

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Existem princípios fundamentais que precisam ser acompanhados para elaboração e controle dos orçamentos públicos e que permanecem determinados na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320, de 1964, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na contemporânea LRF.

É no orçamento que o cidadão identifica a finalidade dos recursos que o governo arrecada sob o formato de impostos. Em suma, nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar estabelecida no orçamento público.

2.1.1 Tipos de orçamento

Orçamento por Programas é aquele em que, em questão de sua apresentação, os recursos para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem obtidos.

A metodologia orçamentária deriva de um desempenho técnico cujo alvo é alcançar a máxima racionalidade no emprego do recurso público, para conseguir sempre um aumento de bens e serviços a serem colocados à disposição da sociedade, visando proporcionar-lhe o maior grau de bem-estar social possível. Conforme Kohama (2003):

Orçamento Base Zero – é uma técnica operacional

de planejamento e orçamento que pede de cada gestor o embasamento da necessidade dos recursos totais requeridos, e em detalhes lhe transfere o ônus da prova, com finalidade de que ele explique a despesa.

Esse método decreta que todas as tarefas e intervenções sejam coligadas e inclusas em ordem de importância, através de um diagnóstico ordenado.

O processo de Orçamento Base Zero baseia-se na elaboração de “grupos de deliberações” e, portanto, na categorização de objetivos pela demarcação de primazias, confrontando-se incrementos pelo bom senso de custos e benefícios.

Orçamento Participativo (OP) é um processo no qual a sociedade age através da análise, suposição, contestação e determinação sobre assuntos referentes às despesas públicas, tendo em vista o resgate da cidadania e o progresso da condição do planejamento. Apresenta-se como um instrumento democrático, ou seja, assegura a participação direta da população na definição das principais prioridades para investimentos públicos.

Segundo Pires, (2001, p. 13):

Fazer o Orçamento Participativo nada mais é do que fazer o Orçamento-Programa (dominando, pois, os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (o que exige, por sua vez, o domínio de outros conceitos e técnicas).

O OP desfaz uma visão clássica da política, em que o cidadão praticamente conclui a sua participação na ação de votar e na qual os governantes eleitos podem praticar o que desejam com os recursos públicos, por meio de políticas públicas ime-

diatistas, objetivando atender a determinados fregueses. Nesse procedimento orçamentário o cidadão deixa de ser um ingênuo coadjuvante para ser um protagonista ativo da gestão pública (CARVALHO, 2010).

2.2 A elaboração do orçamento público

O Orçamento Programa nasce na CF/88 com o intuito de consagrar a democracia, dessa forma, o PPA, a LDO e a LOA são apresentados pelo Executivo, analisados pelo Legislativo e podem ter a colaboração direta do povo.

A legislação orçamentária é constituída por normas de procedimento e de organização que demarcam os direitos fundamentais sociais preferenciais e as políticas sociais a serem realizadas na sociedade. São, portanto, instrumentos basilares para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

2.2.1 Plano Plurianual – PPA

A adequação do PPA, contida no art. 165 da Constituição, foi primeiramente apreciada no art. 3º da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000). Excepcionalmente, o artigo foi proibido, contudo a sua execução permanece obrigatória. Ele é objeto fundamental da gestão e, a partir da vigência da LRF, a criação de despesa que não esteja considerada no PPA será considerada não autorizada e danosa ao patrimônio público, segundo o art. 15, conjugado com os arts. 16, II e 17, § 4º. O PPA deve ser organizado no primeiro ano de administração e conduzido até 31 de agosto no caso da administração pública federal. Sendo na administração municí-

pal, observa-se o que consta na constituição estadual, apreciando as ações governamentais, estendidas em programas e metas.

O PPA é estabelecido por lei e constitui, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas a programas de duração continuada. Nesse plano, estão definidas quais serão as ações e as metas do governo para despesas durante um período de quatro anos, que deve estabelecer os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. O PPA em regra é a concretização formal do plano de governo que o chefe do executivo eleito demonstrou no período da campanha.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

É a lei que precede a lei orçamentária e que determina as metas e preferências em relação aos programas que serão realizados pelo governo. Limita as diretrizes do PPA dentro de um ano de governo. Essas diretrizes recebem dotação orçamentária quando aprovada a LOA. Ou seja, a LOA é dependente da LDO que está subordinada ao PPA. São leis cujas iniciativas são responsabilidades do chefe do Executivo, aprovadas pelo Legislativo e que podem ser emendadas pelos parlamentares.

A LDO, partindo do que foi convencionado no PPA, define as metas e prioridades para o ano seguinte. A LDO define a política do aproveitamento dos recursos públicos. Abrange as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Portando, a LDO deve ser o elo entre o PPA e a LOA.

Em resumo, a LDO define metas e primazias para o ano seguinte, orienta a elaboração da LOA, presume modificações na legislação tributária, contém os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, define regras para a admissão de pessoal, consentimento de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos públicos etc.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A LOA é o documento no qual estão as estimativas de receitas e a previsão das despesas para um determinado ano. Consiste no veículo em que são, efetivamente, colocados os recursos para sua concretização. É pela LOA que o Executivo e o Legislativo definem as políticas socioeconômica e fiscal, ao planejar e explicitar a utilização da receita pública, selecionando os direitos sociais a serem efetivados prioritariamente.

É preparada anualmente pelo Poder Executivo em observação à CF/88 e à Lei Federal nº 4.320/64, que institui as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário. Além disso, deverão ser obedecidas as regras da LRF, criadas para atuar tanto no processo de elaboração como no de execução orçamentária, no registro contábil e na preparação e divulgação de demonstrativos que especifica.

Essa lei é elaborada para permitir a materialização dos casos planejados no PPA. Obedece à LDO e estabelece a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o exercício financeiro.

2.3. Orçamento Participativo – OP

Fatores como o desamparo e precário atendimento das necessidades sociais nas últimas décadas colaboraram de forma incisiva para o engrandecimento de uma opinião negativa a respeito da administração pública. Assim, torna-se concreta a obrigação de se instituir uma nova inclusão entre Estado e sociedade, procurando opções que consintam à aspiração da população e, ao mesmo tempo, aprimorem o bom emprego dos recursos.

Uma dessas opções é o Orçamento Participativo (OP), que tem se disseminado como uma novidade na administração dos recursos públicos, proposto com a participação popular. O OP estabelece um instrumento que permite a visualização total dos procedimentos de ordem governamental, permitindo o acesso da população nesse processo. Ele possibilita a realização das aspirações constitucionais, permitindo ao povo, como parte integrante do sistema político e social, uma maior garantia de sua participação como cidadão.

O OP surgiu como um dos maiores exemplos de democracia na administração, dando lugar para que a coletividade tenha participação na sua preparação. Além disso, o OP, na figura como é imaginado e desempenhado, traz melhorias que vão além do acolhimento das prioridades eleitas, dando a oportunidade à sociedade de conhecer mais a fundo as fases do processo orçamentário e de praticar, mesmo que de maneira acanhada, o controle social dos recursos aplicados.

O costume dos governantes tem sido manusear o orçamento como algo intocável para a população, como algo que somente pode ser preparado e estudado por especialistas altamente capacitados. Em geral, a deliberação sobre o orçamento

é realizada de forma privada pelo governante e por seus auxiliares adjuntos. O OP vem preencher um vazio que é a ativa participação popular na administração pública.

Compete salientar o expressivo valor do OP, que traz a compreensão de que a teoria da democracia representativa tornou-se insatisfatória para explicar as renovações e alterações nas práticas políticas. A ênfase está atualmente atribuída à ampliação da participação social nos espaços públicos, enquanto a teoria sugere que a participação popular se limite simplesmente ao ato de votar e considera a democracia como um mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre partidos por intermédio do voto.

Um dos enormes problemas do OP é a carência de informação da sociedade que tem dificuldade em entender as disposições orçamentárias em face do desconhecimento da linguagem técnica, da falta de clareza e informatização dos dados e da ausência de instrução técnica por parte da administração pública e de seus representantes legais.

Para ampliar a participação da sociedade civil, faz-se imperiosa a presença de ferramentas que possam expandir o poder do povo sobre as tomadas de decisões. Após a constituição dos Estados modernos, com o surgimento das grandes cidades, é fantasioso acreditar que cada indivíduo na sua presença física individual seria capaz de se autorrepresentar. Portanto, um dos pontos cruciais requeridos pela democracia é a representação.

Com a evolução das conquistas sociais e políticas, essa representação não mais deveria ocorrer somente na esfera política, mas também na representação civil. A partir desse momento, a sociedade civil adquire a capacidade de propor pautas políticas e de deliberar sobre decisões do governo. Portanto,

ganham importância os grupos civis que representam os indivíduos, como os conselhos gestores, na medida em que concretizam a participação dos diversos segmentos da sociedade na formulação das políticas sociais. Amplia-se, desse modo, a efetiva participação da sociedade brasileira nas esferas públicas.

Para que não existam dificuldades para a comunidade participar inteiramente das discussões do orçamento, é necessário que toda a sociedade procure conhecimentos sobre o que é orçamento público e como ele é elaborado.

Conforme apontado anteriormente, uma das principais dificuldades quanto à participação popular, e nesse caso não somente em relação ao orçamento, é entender a linguagem técnica da gestão pública, seu funcionamento, sua abrangência e seus sentidos estratégico e político. Essa dificuldade é frequentemente utilizada como desculpa pelos gestores públicos para justificar os baixos níveis de participação na gestão pública, que talvez tenha se tornado uma das maiores barreiras à participação popular ao longo do tempo.

A gestão pública tem como principal objetivo servir à coletividade, a quem mais interessa a boa gestão. Por outro lado, a gestão pública é inacessível ao público ao qual interessa. Um contrassenso que torna a técnica uma barreira ao invés de uma ponte de acesso aos resultados esperados.

A dificuldade de lidar com a técnica do orçamento é também uma possibilidade de aprendizado sobre a gestão pública e sobre o funcionamento do Estado. O aprendizado é uma forma de educar, e principalmente de empoderar as pessoas, os grupos e as organizações da sociedade civil, nos moldes do que penso ser o lema da pátria educadora. Esse empoderamento é fundamento para o fortalecimento da democracia e consequen-

temente do combate às desigualdades.

Nesse contexto, compete também ao poder público assumir a ação de apontar de maneira mais nítida e transparente a formulação do orçamento público para a sociedade. Logo, é fundamental que a administração empregue dentro do espaço público uma linguagem conhecida, no intuito de garantir o agir comunicativo acessível e igualitário entre os atores sociais, bem como instrumentos capazes de facilitar a compreensão das informações e o aspecto social destas.

Assim sendo, a elaboração dos clássicos demonstrativos para prestação de contas em linguagem contábil-financeira não é mais satisfatória. Torna-se imperativo sua adaptação a uma linguagem que possa ser entendida por qualquer cidadão, permitindo a ele o acompanhamento da gestão dos recursos orçamentários.

A democracia brasileira atual, além de representativa, é participativa, de maneira que o povo, por meio de associações e demais órgãos da sociedade, pode contribuir na elaboração do orçamento (planejamento e OP) e ainda no controle de sua execução.

O que compreendemos ainda hoje é que diversas vezes o orçamento é elaborado de forma desconectada da realidade local, não levando em conta as principais demandas sociais que devem ser satisfeitas. Transforma-se em uma repetição dos anos anteriores, sem destacar metas e objetivos a serem alcançados, não sendo, assim, utilizado como instrumento de gestão, mas apenas como uma descrição das receitas e despesas do período.

Ao contrário do que normalmente se analisa, o OP pode e precisa se tornar um dos instrumentos usados pela administração pública para resolver, em detalhes, quais serão os pro-

gramas a serem desenvolvidos e as obras prioritárias em determinado período, com o intuito de promover o crescimento local e dar aos cidadãos as condições indispensáveis ao seu desenvolvimento.

Finalmente, com seus pontos fortes e fracos, o OP é um fato em diversas cidades e até agora foi limitado sob os aspectos político e gerencial. Além disso, deve-se considerá-lo, essencialmente, como um instrumento que, para ser utilizado, necessita fundamentalmente da participação popular, que se reúne, discute e elege primazias.

2.3.1 Orçamento Participativo e contabilidade

Diante da globalização e das necessárias transparência e prestação de contas das entidades, a elaboração de demonstrativos que apresentem física e financeiramente a realidade orçamentária torna a ser um ponto-chave para a aceitação do governo, tanto para a população como para os órgãos fiscalizadores e avaliadores dos governos.

A importância da contabilidade como um objeto apto a fornecer vários tipos de informações aos seus usuários é, dessa maneira, cooperar para uma maior transparência da gestão dos recursos e, assim, para o maior engrandecimento da democracia.

Atualmente, o país está atravessa mudanças expressivas, que atingem tanto o mercado quanto o setor público e a sociedade. O progresso tecnológico dos últimos anos especificou, entre outras coisas, a quantidade e a importância da informação, que hoje é considerada um bem e até mesmo uma ferramenta, já que, por meio dela, a população pode conhecer a

realidade de sua cidade e tomar consciência da situação em que vive. Mas para que isso ocorra, as informações devem ser, no mínimo, verdadeiras, garantidas (provenientes de fontes seguras) e ter utilidade para seus usuários (SILVA et al., 1997).

A contabilidade, conforme Ludícibus (1997), apresentaria como objetivo identificar, mensurar e comunicar informações econômicas, financeiras, físicas e sociais a seus usuários. Assim, a contabilidade é uma essencial fonte de informações à supervivência das instituições.

Isso não é desigual no setor público. A informação contábil não precisa se ater apenas à prestação de contas determinada pela legislação, fornecendo relatórios financeiros necessários aos órgãos fiscalizadores. Além desses usuários, em meio a outros, temos os cidadãos. A prestação de contas aos cidadãos permite “exercer o controle social, tomando conhecimento e compreendendo de que forma e em que os recursos públicos estão sendo aplicados” (SILVA et al., 1997, p. 107).

Para que esse controle social vire fato, a contabilidade não pode se concentrar somente no foco financeiro mas apontar os benefícios que o instituto do OP gera para os cidadãos direta ou indiretamente, fornecendo a eles dados claros, precisos e, sobretudo, compreensíveis. Além disso, o OP possui um caráter educativo, uma vez que permite que a sociedade local tenha conhecimento das principais dificuldades enfrentadas pelo município, bem como os empecilhos orçamentários e os obstáculos burocráticos que ocorrem na consumação de projetos.

Não chega a simples evidenciação, é preciso que a informação seja direcionada, ajustando-se a cada usuário, permitindo-lhe a compreensão real das informações evidenciadas e o acompanhamento da execução do administrador público. Além disso, a correta evidenciação da informação contábil,

procurando se adaptar a cada usuário proporciona o aumento da transparência dos atos dos gestores e promove sua prestação de contas aos cidadãos, usuários desses conhecimentos.

Na concepção das informações, segundo Ludícibus (1997, p. 26) a contabilidade pode ser conceituada como:

O método de identificar, mensurar e comunicar informação econômica, financeira, física e social, a fim de permitir decisões e julgamentos adequados por parte dos usuários da informação. Este processo de comunicação implica o reconhecimento dos tipos de informação contábil e a avaliação da habilidade dos usuários em interpretar a informação adequadamente.

O OP, sendo a mais expressiva das inovações na administração dos recursos públicos no momento, faz com que exista uma afinidade direta entre as comunidades locais e os dirigentes em vários de seus momentos.

Para que haja êxito em sua preparação, execução e controle, é imprescindível a conscientização da comunidade sobre a valor da participação social ativa, de modo livre e genérico nas assembleias e fóruns de discussão para a tomada de deliberação orçamentária.

O OP tem como fundamento distribuir os recursos do orçamento público de maneira coerente em consonância com os interesses da sociedade, por isso deve contar com a participação de grupos colegiados da sociedade civil para a tomada de decisões sobre as finanças públicas. É a partir da participação popular em conjunto com a administração pública que será aceitável constituir finalidades e prioridades de investimentos em obras e serviços a serem efetivados no município, anualmente, a partir dos recursos orçamentários disponíveis.

Ao agir efetivamente no orçamento, o cidadão abandona

o papel de mero coadjuvante para agir como protagonista e ser decisivo nas decisões sobre os investimentos públicos. O efetivo cumprimento e a implementação do OP podem ser concebidos como um fortalecimento da democracia na gestão municipal.

O que se tem é a participação popular exclusivamente nas fases de seleção de prioridades. O andamento das concretizações das obras comumente fica a cargo de única comissão formada para tal fim, composta por alguns membros da comunidade, eleitos pelos participantes.

3 CONCLUSÃO

O OP não almeja ser a solução para todos os problemas da sociedade, mas incontestavelmente, mostra-se como um avanço importante na gestão dos recursos orçamentários e traz como resultados a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, no grau em que possibilita a participação da população local, gera melhorias no nível de eficiência da alocação de recursos e, conseqüentemente, o atendimento mais rápido às prioridades eleitas. Ele ainda se torna uma maneira de fortalecer e solidificar a democracia quando institui parcerias e promove a participação popular em várias de suas fases.

A contabilidade, vista como um sistema prestador de informações, não deve se concentrar somente na elaboração de demonstrativos financeiros, mas também explicitar os benefícios que as entidades públicas estão causando para os cidadãos, que podem ser representados física, quantitativa e qualitativamente em relatórios que sejam adequados a cada grupo de usuários.

O contador, nesse caso, deve avaliar a fundo todo o processo orçamentário, as especificidades do OP, bem como as

necessidades dos usuários que desejam utilizar essas informações, e tem como objetivo elaborá-las do melhor modo possível. Assim, o acesso às informações coopera para o aumento do controle social exercido por parte dos cidadãos em relação à gestão dos recursos e à atuação dos dirigentes, contribuindo também para a avaliação dos governos.

Permanecendo o OP voltado para os interesses da sociedade, a qual necessita de ações públicas relevantes, torna-se cada dia mais presente a necessidade dessa participação com intuito de podermos resgatar a nossa cidadania, há tanto esquecida por nossos gestores públicos.

Entretanto, constatamos que à cidadania brasileira, apesar de diversas as ocasiões de manifestação disponíveis na atualidade, faltam oportunidades e conscientização para que essa participação seja cumprida de modo mais eficaz.

A participação da população, colaborando para a elaboração orçamentária no Brasil é um fato bastante atual, especialmente pela via do OP. Constatamos que esse método procura garantir a gestão conjunta na elaboração e decisão orçamentária, na qual o investimento do governo torna a população decisória em seus levantamentos e na escolha naquilo que se deve atingir.

O OP é, entre outras coisas mencionadas neste trabalho, um instrumento de combate à corrupção. Corrupção que pode danificar os órgãos públicos em todos os lugares do mundo e, sobretudo no Brasil. Ao ser implantado possibilita à população a fiscalização das finalidades dadas aos recursos, diminuindo assim a possibilidade de prática da corrupção.

Enfim podemos afirmar que, enquanto a comunidade só se sentir indignada com a forma que os governantes vêm administrando os recursos públicos e não fizer nada para transformar

esse cenário, teremos ainda por muito tempo políticos preocupados apenas em se dar bem e tirar proveito, e, infelizmente, com o nosso consentimento, pois no momento em que os elegemos, damos licença para atuarem em nosso nome, e a única maneira de mudar esse cenário é através da participação. Não adianta só fazer crítica, é preciso participar, para que possamos assegurar que apenas pessoas envolvidas com os interesses da coletividade sejam os representantes da sociedade amanhã.

Nesse formato de participação popular há casos em que os governos antes de encerrarem suas peças orçamentárias as submetem à apreciação da sociedade, como ocorre em audiências públicas. Importante salientar que essa forma de participação popular, é a que predomina, ainda, na maioria das cidades que adotaram o OP.

Em nosso padrão de organização administrativa acontece ainda a concentração dos procedimentos de decisão e de edificação de programas de ação, o que leva a desconsiderar as realidades locais. As ações administrativas precisam ser ajustadas em um planejamento equilibrado, harmônico, de modo a se amoldar às comunidades nas quais sejam executadas.

Sob a visão do Estado Social e Democrático de Direito, o OP concebe uma forma de prática da democracia, pois aceita que os cidadãos participem de forma operacional do processo de constituição da proposta orçamentária, discutindo, decidindo, consentindo ou condenando, juntamente com o administrador, as propostas de destinação dos recursos públicos, ou seja, as despesas referentes a obras, serviços e investimentos em prol da coletividade.

Um OP bem organizado, publicado e executório estimula o cidadão a ser participante no mundo da alocação de recur-

sos. Renova a esperança da população por dias melhores e faz crescer um espírito de importância e valorização da opinião própria, permitindo o aparecimento de um senso crítico e decisivo sobre a administração pública.

O contato com as informações claras e objetivas, manuseadas de forma a atender a todos os seus usuários precisa ser confiável pelos dirigentes, na procura pelas efetivas transparência e prestação de contas.

Nesse contexto, a contabilidade, vista como um aparelho capaz de originar informações é um instrumento principal para o provimento delas aos seus destinatários, precisando se adaptar às necessidades de cada um deles. Para que essa prestação de contas atinja seus objetivos, características como qualidade e utilidade das informações devem ser consideradas quando de sua elaboração, bem como e, sobretudo, deve-se conhecer as necessidades dos seus usuários, com a finalidade de que esses conhecimentos se ajustem a eles.

Observa-se o fortalecimento do desempenho da população ao ser instituído o Estatuto da Cidade, que permitiu uma democracia constituída na participação manifesta do povo. Com isso, o cidadão passa a ter maior poder de decisão com respaldo do Estatuto da Cidade, pois será ele quem ponderará a efetivação de uma obra, bem como, todos os projetos governamentais para transformações no meio ambiente, precisando ser seguido durante todo o andamento de execução. Entretanto para que exista a concretização desse tipo de gestão, faz-se indispensável a sensibilização da população para o despertar da consciência cívica e do poder ainda desconhecido de decisão, do qual os cidadãos são administradores. Isso irá colaborar para o crescimento da condição de vida nos municípios. Ante ao

exposto, conclui-se que o OP confirma o progresso e a possibilidade de integração e protagonismo do indivíduo na repartição e bom emprego de recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYlGL>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2lHkGYv>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1967. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <<https://bit.ly/2ql0Bzp>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

CALIFE, F. E. **A teoria política do orçamento participativo**. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN, 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Cladea, 2002.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública:** teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da contabilidade.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública:** teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 366 p.

PIRES, V. **Orçamento participativo:** o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001. 149 p.

SILVA, C. N. et al. **Orçamento e contabilidade.** Rio de Janeiro: SOMMA-BDMO, 1997.

Recebido: 09/02/2018

Aprovado: 27/03/2018

O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública

The Management Adjustment Policy in the efficient control of Public Administration

Alan José de Oliveira Teixeira¹

RESUMO

Na esteira da reforma administrativa, que pretendeu mudanças na atuação do Estado e da administração, o consensualismo na administração pública tem sido cada vez mais debatido e estudado. O Termo de Ajustamento de Gestão, acordo celebrado no âmbito dos Tribunais de Contas, surge nessa seara, como uma proposta alternativa ao punitivismo e às penalidades administrativas. Todavia, há que se verificar se essa alternativa busca a efetividade no controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, tendo em vista o princípio da eficiência na administração pública, expresso na Constituição da República. Desse modo, este trabalho pretendeu analisar o instituto jurídico-administrativo do Termo de Ajustamento de Gestão, perante o princípio da eficiência na administração pública, com o fim de verificar se a autocomposição proposta pelo Termo de Ajustamento de Gestão atende aos fins da eficiência, especialmente no que diz respeito ao controle externo da administração. O método aplicado nesta investigação científica pautou-se pelo estudo da legislação

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba, do Centro Universitário Curitiba. Possui experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Eleitoral. E-mail: alanjose2011@live.com

pertinente, notadamente dos Tribunais de Contas pátrios, dados sobre o referido instituto, assim como estudo doutrinário administrativo e constitucional. Concluiu-se que o Termo de Ajustamento de Gestão cumpre parcialmente com os atributos da eficiência, sendo uma alternativa viável à punição. Além disso, viu-se que o estudo de casos e análise pragmática são indispensáveis para considerações no sentido da eficácia do instituto.

Palavras-Chave: Termo de Ajustamento de Gestão. Tribunal de Contas. Administração Pública. Princípio da Eficiência.

ABSTRACT

In the wake of the administrative reform, which sought to reform the State and Administration, consensus on public administration has been increasingly debated and studied. The Management Adjustment Policy, an agreement concluded in the scope of the courts of accounts, appears in this area, as an alternative proposal to punitivism and administrative penalties. However, it is necessary to verify if this alternative seeks the effectiveness in the external control exercised by the courts of accounts, in view of the principle of efficiency in Public Administration, expressed in the Constitution. Thus, this study aimed to analyze the legal-administrative institute of the Management Adjustment Policy, against the principle of efficiency in Public Administration, to verify whether the self-composition proposed by the Management Adjustment Policy serves the purposes of efficiency, especially about the external control of the Administration. The method applied for this scientific investigation was based on the study of the pertinent legislation, especially of the courts of accounts, data about the mentioned institute, as well as administrative and constitutional doctrinal study.

We concluded that the Management Adjustment Policy partially complies with the attributes of efficiency, being a viable alternative to punishment, as well as casuistry and pragmatic analysis are indispensable for considerations in the sense of the institute's effectiveness.

Keywords: Management Adjustment Policy. Courts of accounts. Public administration. Principle of Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 19/98 inaugurou, na seara constitucional, uma ideia de efetividade, com conseqüente olhar voltado às finalidades públicas. O princípio da eficiência na administração pública, que atinge a categoria de norma constitucional por meio da referida emenda, é um dos princípios basilares da administração.

Tal princípio surge em um contexto de reforma do Estado, em que se pretende criar tanto uma lógica de atuação do agente público, esperando-se dele melhores desempenhos e resultados, como uma lógica de estruturação da administração, com o fim de alcançar resultados eficazes na prestação dos serviços públicos (DI PIETRO, 2014, p. 84).

Há, de certa forma, uma redefinição do papel do Estado e da administração pública, no sentido de desburocratizar, de reacender o debate acerca da ética, da transparência e dos caminhos públicos.

Além disso, percebe-se hoje um direcionamento, não apenas da administração pública, mas da sistemática jurídica contemporânea, para a resolução consensual de conflitos.

É nesse ambiente que surge o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, cujo escopo é a busca da solução consensual diante de uma irregularidade no campo do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Porém, em que pese a instituição do TAG possua um propósito inicialmente coerente à ordem jurídica, há que se verificar, conforme a experiência dos Tribunais estaduais e análise do instituto, se os mecanismos empregados pelas destoantes regulamentações das cortes de contas pátrias e tal proposta consensual atendem aos objetivos de eficiência na administração, assim como suas possibilidades e limitações.

Assim, com base na legislação pátria, em especial na regulamentação interna dos Tribunais de Contas estaduais, assim como na doutrina administrativista e dados sobre o instituto jurídico-administrativo do TAG, buscou-se primeiramente analisar o contexto de surgimento do Termo, para em seguida tecer considerações acerca do princípio da eficiência e, por fim, analisar o referido instituto consensual à luz da efetividade. Observou-se que o Termo cumpre parcialmente com os atributos da eficiência, mas se mostra uma alternativa viável à punição.

2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998: NOVA LÓGICA DE ESTADO

A administração pública é norteada por princípios basilares, cuja observação é imprescindível à gestão pública. Dentre esses, há o princípio da eficiência na administração, que não consta da redação original da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), porquanto inserido na redação do art. 37,

caput, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. A emenda inaugura, pois, na seara constitucional, uma ideia de efetividade, com consequente olhar voltado às finalidades públicas.

Desse modo, o papel do Estado passa a ser renovado. Tal papel inclui:

a descentralização como estratégia; impõe redução das suas dimensões, envolvendo as questões de privatização, terceirização e publicização; a recuperação da sua capacidade financeira e administrativa; a necessidade de fortalecimento de sua função reguladora, fiscalizadora e fomentadora; e o desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista; o aumento da governabilidade. (GROTTI, 2006, p. 1)

Inaugurou-se, pois, em terras brasileiras, o modelo gerencial de Estado, por meio do “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado” (GABARDO, 2002, p. 45). Essa foi uma reação ao modelo burocrático, que acabou por incorporar uma ideia negativa do formalismo, a ideia de “um sistema lento, precário, inflexível e dispendioso; em suma: ineficiente” (GABARDO, 2002, p. 44).

Outros destaques do Plano Diretor de Reforma foram:

instauração de políticas de profissionalização do serviço público; capacitação para os servidores gerenciarem os contratos de gestão; controle dos resultados; aumento da eficiência dos serviços; modificação das formas de controle da política fiscal e de gastos. (CARDOSO, 2015, p. 71)

Assim, as propostas de reforma administrativa foram conduzidas pelo fio da eficiência, que com a referida emenda tornou-se um dos princípios basilares da administração pública.

Essa redefinição do papel do Estado e da administração pública, na esteira de Dinorá Grotti (2006, p. 2), adotou alguns princípios básicos, quais sejam: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Além disso, percebe-se hoje um direcionamento, não apenas da administração pública, mas da sistemática jurídica contemporânea, para a resolução consensual de conflitos. Assim, conforme Barroso Filho (2014, p. 395), “a homogeneidade cede lugar à heterogeneidade de interesses públicos”. É esse o campo da mediação de conflitos, do Termo de Ajustamento de Conduta e, especialmente, do Termo de Ajustamento de Gestão.

Este trabalho tem por escopo analisar esse aspecto da administração pública, o consensualismo inaugurado pelo instituto do TAG, perante o princípio da eficiência administrativa. Para isso, faz-se necessária uma incursão no princípio da eficiência e no que ele implica.

3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme aventado, o princípio da eficiência não consta da redação original do art. 37 da Constituição, que enuncia os princípios norteadores da administração. Foi com a Emenda Constitucional nº 19/98 que esse se elevou à Constituição.

Dessa feita, a inserção desse princípio nas normas constitucionais se deu por meio do poder constituinte derivado. Emerson Gabardo (2002, p. 88), nessa seara, entende que tal princípio já existia, mesmo que implicitamente, no sistema constitucional brasileiro, em virtude do regime republicano e

do Estado Democrático de Direito. Ademais, apesar de setorial, o princípio da eficiência está imediatamente ligado à eficiência do Estado (GABARDO, 2002, p. 89).

3.1 As várias acepções do princípio da eficiência

Aqui se faz válido o alerta de Gabardo (2002, p. 146) acerca da expressão eficiência. De acordo com o administrativista, “a expressão eficiência possui múltiplos sentidos, com semelhanças e afinidades, mantendo-se, contudo, suas diferenças, que variam conforme os autores e as teorias a serem considerados”.

Com isso, a eficiência, como princípio administrativo, “tem a função de reforçar as preocupações da administração, incrementando a mera reflexão estática sobre o adequado uso de suas prerrogativas” (GABARDO, 2002, p. 86), e não deve, em nenhum cenário, ser interpretada isoladamente e apenas com base na legislação infraconstitucional (Ibidem).

Em obra mais recente, o referido autor destaca a diferença entre eficiência e eficácia, à luz de Egon Bockmann Moreira:

Em sentido diverso, eficácia administrativa também pode representar a concreção dos fins preestabelecidos em lei, ou seja, a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos esperados do ato; enquanto eficiência administrativa exigiria que o cumprimento da lei seja realizado da melhor forma possível em atendimento ao interesse público subjacente. (GABARDO, 2017, p. 4)

Nessa perspectiva, eficiência administrativa exige que seja

alcançada a solução que seja ótima ao atendimento da finalidade pública, seja no espaço de decisão

vinculada expressamente à lei, seja no espaço de decisão discricionária. Neste último caso a decisão comportar algum tipo de cotejamento entre regras ou entre princípios, que por sua vez podem sugerir uma complementação ou uma exclusão recíproca (GABARDO, 2017, p. 13).

Assemelhando-se ao conceito e à doutrina citados, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 126) entende como já existente o princípio da eficiência, que advém do direito italiano, mas com um nome diferente – o que o distingue do autor anteriormente mencionado –, que seria o princípio da boa administração.

Maria Sylvia Di Pietro (2014, p. 84) entende de modo ligeiramente diverso:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo.

Sem ignorar a distinção entre eficiência e eficácia, Waldo Fazzio Júnior (2007, p. 10) entende que:

administrar com eficiência é maximizar o resultado social colimado pela lei. O princípio da eficiência é o instrumento para se obter a eficácia, e esta, conforme os princípios e os objetivos constitucionais, identifica-se com os objetivos superiores da cidadania e da dignidade humana.

Interessante ressaltar a remissão à dignidade humana feita por Fazzio Júnior, elemento que distingue, em um primeiro mo-

mento, os demais conceitos apresentados nesta seção. Em vista disso, é plausível afirmar que a eficiência pretende, como princípio, “garantir maior qualidade de vida na atividade pública e na prestação dos serviços públicos” (MORAES, 2015, p. 348).

As várias concepções do princípio da eficiência expostas não são imediatamente excludentes entre si, mas complementares. E algo é certo: a exigência de eficiência reside expressa na Carta Política.

Para os fins desta pesquisa, colacionando os conceitos jurídicos apresentados, afigura-se razoável conceber o princípio da eficiência na administração pública como aquele princípio que exige tanto que a administração pública (entidade) como o agente (ser) busquem a efetividade de seus atos, isto é, que a finalidade legal se cumpra integralmente na realidade, seja ela social, econômica, política etc., e que a administração se manifeste com interesse material.

3.2 Elementos integradores da eficiência

Em que pese que a conceituação possa traçar linhas esclarecedoras, a eficiência mostra-se muitas vezes imprecisa. Dessa forma, o exame das características ou atributos da eficiência se faz importante.

São quatro os principais atributos da eficiência administrativa, na esteira do que ensina Gabardo (2017, p. 6): racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Tais atributos serão objeto de análise articulada com o instituto do TAG, em seções subsequentes.

4 O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Inicia-se esta seção com a noção legitimidade do controle da administração pública desenvolvida por Fazzio Júnior (2007, p. 47), em que o administrativista aduz que

O sistema jurídico calcado na legalidade e na separação dos poderes não se compraz com atuação administrativa irresponsável, quer dizer, sem controle. Há mecanismos controladores tanto em sentido horizontal (entre os poderes) como vertical (por parte dos administrados).

Os Tribunais de Contas são órgãos administrativos autônomos legitimados pela CF/88 a exercer a função de controle externo. Foram 6 (seis) artigos e 40 (quarenta) dispositivos reservados pelo constituinte na estruturação das funções do órgão (BRITTO, 2001, p. 9).

Tais órgãos não exercem, por óbvio, a função jurisdicional do Estado, que é exclusiva do Poder Judiciário (Ibidem, p. 7). Também não lhes cabe a função legiferante, mas sim o controle externo, principalmente na modalidade fiscalizatória (JUSTEN FILHO, 2005, p. 750). Com uma fórmula “quase jurisdicional”, o Tribunal de Contas não se subordina a nenhum outro poder, e suas principais competências foram definidas pelo art. 70 da Carta Magna.

E, conforme doutrina Marçal Justen Filho (2005, p. 752), “não cabe ao Tribunal de Contas investigar o mérito dos atos administrativos. A discricionariedade consiste na liberdade para avaliar as conveniências e escolher a melhor solução para o caso, diante das circunstâncias”. Nem mesmo o Poder Judici-

ário pode avaliar o mérito administrativo. Assim, ao Tribunal de Contas cabe a análise da legalidade dos atos, principalmente.

Nesse âmbito, a função primordial do Tribunal de Contas, notadamente no que se refere a esta investigação, é o julgamento das contas dos administradores públicos, inclusive assinando prazo para que a irregularidade seja sanada (MELLO, 2015, p. 973).

No julgamento das contas dos jurisdicionados, o Tribunal de Contas pode julgar a prestação de contas como: regulares, regulares com ressalvas ou irregulares (COSTA, 2009, p. 164).

Em apertada síntese, regulares são as contas que expressam a exatidão dos demonstrativos contábeis, a economicidade e a legalidade dos atos da gestão responsável (Ibidem, p. 164); regulares com ressalvas são as contas que evidenciam “impropriedade ou qualquer falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário” (Ibidem, p. 164); e irregulares são as contas em que foi comprovada omissão, ilegalidade, ausência de economicidade, infração à norma contábil ou financeira (Ibidem, p. 164).

Ainda, no caso de irregularidade das contas há a possibilidade de imputação de débito ou multa, que terão eficácia de título executivo (Ibidem, p. 165).

Tal lógica de punição (punitivista) emerge diante da ineficácia de determinados atos da gestão pública, ou seja, irregularidades que estão em desacordo com a eficiência administrativa.

Alternativamente, surge o TAG, instituto jurídico-administrativo que pretende inaugurar uma lógica de consenso no controle exercido pelos Tribunais de Contas.

5 TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAG: POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

São distintas as terminologias utilizadas pelas regulamentações internas (regimento interno e resoluções) dos Tribunais de Contas para se referir ao instituto em tela, tais como: Termo de Ajuste de Gestão, Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajustamento de Conduta (TCE/RS), entre outras. Para melhor desenvolvimento da pesquisa, convencionou-se o uso da nomenclatura Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.

O TAG nada mais é do que um acordo celebrado entre o Tribunal de Contas e os seus jurisdicionados (aqueles que prestam contas). O TAG, em linhas gerais,

consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas – condutas essas sujeitas a sanção –, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, e que o descumprimento resulta na aplicação de sanção. (BARROSO FILHO, 2014, p. 400)

Originariamente, Luciano Ferraz (2010, p. 209) afirma que o TAG, como instituto jurídico-administrativo,

afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritário e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à impositividade, sempre que possível [...] sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da

Resolução nº 59/2017, conceituou o instituto no art. 2º:

Considera-se Termo de Ajustamento de Gestão o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal. (PARANÁ, 2017, p. 1)

O fundamento jurídico do TAG decorre da redação do art. 71, inciso IX, da Carta Maior, que permite interpretações no sentido de possibilitar que o Tribunal de Contas estabeleça prazo ao controlado, que deve sanar a irregularidade, mesmo que este prazo surja por meio de um acordo.

Ademais, sustenta-se ainda que a teoria dos poderes implícitos também legitimaria a inserção do TAG pelos Tribunais de Contas, cuja regulamentação viria do próprio Tribunal (FERRAZ, 2010, p. 209).

Até o momento, são essas as cortes de contas brasileiras que incorporaram o TAG em seus regimentos internos: Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Tribunal de Contas de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Acre, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Apesar da discussão levantada em 2012 no Tribunal de Contas da União acerca de seu regimento interno, em que se discutiu a possibilidade de adoção do TAG, à época não houve decisão favorável à adoção do instituto (BARROSO FILHO, 2014, p. 401).

5.1 Características comuns das regulamentações das cortes de contas em relação à celebração do Termo de Ajustamento de Gestão

De acordo com Cláudia Costa Araújo e Marília Souza Diniz Alves (2012, p. 87), o TAG é norteado por três princípios: consensualidade, voluntariedade e boa-fé. A consensualidade impõe que, se possível, os conflitos com a administração sejam resolvidos pela via do consenso; a voluntariedade impõe que as partes devem participar do procedimento de forma livre e voluntária; e a boa-fé impõe conduta proba.

Fato igualmente relevante é a legitimidade ativa para a proposição do Termo. A exemplo, no TCE/PR a norma regulamentadora indica que o relator, o presidente do Tribunal, o auditor, o gestor responsável, o Ministério Público de Contas, e inclusive as partes podem apresentar requerimento ao relator (PARANÁ, 2017). O Tribunal paranaense seguiu o caminho do TCE/MG, que também faz referência aos mesmos legitimados na Resolução nº 14/2014 (MINAS GERAIS, 2014).

Outro ponto comum é a necessidade de, na minuta de celebração, constarem as autoridades com as respectivas assinaturas, as obrigações assumidas e as metas estabelecidas, assim como os prazos para cumprimento destas (ARAÚJO; ALVES, 2012, p. 87). Outrossim, suspende-se a aplicação das penalidades ou sanções,

e mantém-se um monitoramento por parte do Tribunal, com ajuda de seus órgãos técnicos (Ibidem, 2012, p. 88).

Não é estranho que os Tribunais também vedem a celebração do acordo em determinadas situações ou matérias, por exemplo, “nos casos em que esteja previamente configurado desvio de recursos públicos e nos casos de processo com decisão definitiva irrecorrível” (COSTA, 2014, p. 25).

6 O CENÁRIO ADMINISTRATIVO DA LÓGICA PUNITIVISTA E DA LÓGICA CONSENSUAL: CUMPRE O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COM A PROPOSTA DA EFICIÊNCIA?

Para essa espécie de análise há que se verificar o que se aventou acerca do princípio da eficiência na administração pública, ou seja, o que o princípio exige, assim como se a proposta punitivista comumente adotada no julgamento das contas irregulares pelas casas de contas cumpre com os propósitos de um controle eficiente da administração pública.

Como se viu na seção 3.2, a eficiência possui determinados atributos, quais sejam: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade.

A racionalização pode ser entendida como “um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização do fim” (GABARDO, 2017, p. 7). Vê-se que o conceito se refere ao modo de fazer. À luz disso, o TAG tem como escopo propiciar ao controlado uma segunda oportunidade de agir de modo eficaz, haja vista a irregularidade constatada.

Assim, o TAG cumpre com a racionalização, pois o instituto é geralmente previsto nas leis orgânicas e regimentos in-

ternos dos Tribunais de Contas, além de existir resolução específica organizando, regulamentando, em suma, racionalizando o procedimento.

Nesse contexto, também não é eficiente para a política pública desenvolvida (ou seja, para a realização do interesse público da população) que gestores sejam simplesmente punidos e paguem multas. Isso não resolve e tampouco se verifica melhoria a médio e curto prazos na execução de políticas públicas.

E parece que essa é a solução mais acertada, pois a solução convencional seria a aplicação de penalidades administrativas. Porém, isso não atende ou possibilita o atingimento da finalidade legal, que é o que exige a eficiência. Além disso, se há o descumprimento do acordo celebrado, a possibilidade de aplicação de penalidades administrativas subsiste (FERNANDES, 2005), assim como a possibilidade de adaptação do acordo por meio de termos aditivos.

A produtividade possui três acepções, sendo que a primeira é descrita:

através da relação entre o produto final e os fatores utilizados na produção (meios/custos); na segunda, a produtividade é consequência da soma entre eficácia (sendo esta efeito da divisão do produto final pelo objetivo/meta) e eficiência (cuja fração tem como dividendo o produto final e divisor os meios/custos); e na terceira, a produtividade (ou rendimento) é analisada como o próprio produto (GABARDO, 2017, p. 8).

No âmbito do TAG, requer-se que o controlado atinja a finalidade legal, e isso se consubstancia por meio de um produto. Nesse sentido, como o produto não restou evidenciado, o TAG pretende, através do acordo, que o produto exista, pois é o que manda a lei.

A produtividade deve ser analisada à luz do caso concreto, pois se trata justamente do cumprimento ou não do acordo por parte dos jurisdicionados. O produto deve, pois, ser o atingimento da finalidade legal.

No que se refere à economicidade, Gabardo (2017, p. 8), lendo José Petrelli Gastaldi entende que

este termo tem um sentido específico de tornar o trabalho o mais produtivo possível, adquirindo a maior quantidade de riqueza com o mínimo de dispêndio de energia; ou seja, laborar no melhor (menos custoso) tempo, lugar e modo (no tocante à direção, organização e sistema técnico-científico).

Tendo em vista o ensinamento transcrito, economicidade enseja maior produtividade com menos custos. O TAG prevê um prazo para o cumprimento do acordo, além de prezar pela produtividade: quer-se que a finalidade da lei seja atingida. A exemplo, a solução convencional de penalidades não possibilitaria a aplicação de recursos mal geridos, o que é sempre muito custoso à sociedade, que só perde.

A celeridade pressupõe tempo, ao menos etimologicamente. E esse tempo pode ou não influenciar o resultado tanto econômico quanto eficaz (GABARDO, 2017, p. 8). Parece que aqui emerge um refúgio extremamente desgastado, mas necessário no direito: a análise prática, à luz do caso concreto, certamente é que definirá se algo foi ou não célere.

Porém, se o termo possui termos aditivos em excesso, e assim o prazo original é descumprido, parece que a celeridade não é observada nessa situação.

Desse modo, em relação aos atributos da eficiência o TAG assume um cumprimento parcial, pois a produtividade e a

celeridade (atributos da eficiência) necessitam de um estudo de caso para serem analisadas.

6.1 Aspectos práticos

A fim de deitar observações cuidadosas acerca do instituto do TAG, levantou-se alguns casos práticos em relação ao instituto.

Para isso, verificou-se alguns dos dados disponibilizados pelos sítios oficiais dos Tribunais de Contas, como do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), que disponibiliza os TAG celebrados pelo colegiado de contas.

O TAG 1 foi celebrado no ano de 2012 entre o TCE/GO e a Agência Goiana de Transportes e Obras, tendo como interveniente a Secretaria da Educação, a Secretaria de Gestão e Planejamento a Secretaria da Fazenda e a Controladoria Geral do Estado (GOIÁS, 2016). Previa-se, pois, a efetiva aplicação dos recursos financeiros de determinado convênio.

Há também dois termos aditivos ao TAG 1, sendo o último assinado em 23 de dezembro de 2015, ambos sobre prorrogação de prazo. Porém observa-se que o prazo estabelecido pelo termo original sugeria a fiscalização até o ano de 2017.

Os TAG 2, 3 e 4 também dizem respeito à aplicação de recursos, e têm como celebrante a Agência Goiana de Transportes e Obras, e órgãos públicos, como o TAG 1.

Apesar da data de 2012/2013, como os resultados são inconclusivos, não se tem a presunção de concluir pela inefetividade do TAG.

Há ainda o TAG da Universidade Estadual de Goiás (UEG), que pactua sobre a sua execução orçamentária (GOIÁS,

2016). Esse termo foi assinado no ano de 2013 e possui quatro termos aditivos. O acordo original previa a aplicação dos recursos até o ano de 2016. Com o quarto termo aditivo, que é do ano de 2017, fala-se também em prorrogação de prazo.

Diante do exposto, é possível afirmar que não houve uma extrapolação dos prazos assinados originariamente. Nada de grave que enseje o descumprimento do acordo foi constatado. Por óbvio, tais conclusões não são determinantes, haja vista a não conclusão dos acordos citados. Mas algo é certo: os prazos para cumprimento do acordo não devem ser prorrogados de maneira a eternizar a impunidade dos agentes.

Ainda na seara dos aspectos práticos, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Pará (TCM-PA) divulgou um ranking de resultado de atendimento do TAG, no que tange aos municípios. Fez-se um estudo do percentual de atendimento. Veja-se que pelo menos 16 (dezesesseis) municípios cumpriram integralmente o acordo proposto, ao passo que 61 (sessenta e um) cumpriram ao menos 50% do termo celebrado, enquanto que do restante de 67 (sessenta e sete) municípios estudados apenas 13% não cumpriram absolutamente nada do acordo (PARÁ, 2018).

Isso significa que, mesmo na situação de não cumprimento do TAG, o agente não pode se eximir de responder perante o Tribunal de Contas. Ora, o que o TAG propõe, em qualquer cenário, é que antes de o agente ser penalizado, ele tenha a chance de agir com eficiência e cumprir as finalidades legais, que é o que realmente importa à sociedade. No descumprimento, o agente responderá pelos meios convencionais.

7 CONCLUSÕES

Estudou-se nesta pesquisa o instituto jurídico-administrativo do Termo de Ajustamento de Gestão à luz do princípio da eficiência na administração pública. Buscou-se, primordialmente, contextualizar o instituto, que surge na seara do novo direito administrativo, em um contexto de reforma administrativa e consensualismo na administração.

O princípio da eficiência e a conseqüente lógica da efetividade foram os corolários desse movimento na administração pública, que busca hoje a efetividade de seus atos. São muitas as acepções do termo, mas procurou-se administrar as manifestações doutrinárias e casar as muitas visões acerca do princípio e do que ele representa para o Estado e para a administração.

O papel do Tribunal de Contas no controle externo também deve pautar-se pela efetividade, pois é um órgão administrativo autônomo e responsável pela fiscalização das contas da administração. Assim, viu-se que o TAG ainda possui alguns desafios pragmáticos pela frente, pois existem muitos resultados inconclusivos, muito embora se possa traçar considerações conscientes a partir dos resultados já aferíveis.

Tais resultados, assim como o estudo doutrinário-científico do instituto, que lidos a partir das considerações jurídicas feitas sobre o princípio da eficiência, culminaram na possibilidade de se considerar o TAG uma alternativa de extrema importância no cumprimento do que prescreve o princípio da eficiência na administração pública, que é uma administração eficaz dos recursos públicos, do manejo da coisa pública e do repúdio ao assenhoramento daquilo que é de todos os cidadãos.

Por derradeiro, cumpre-se ressaltar que em relação aos

atributos da eficiência, o TAG assume um cumprimento parcial, pois a produtividade e a celeridade (atributos da eficiência) necessitam de um estudo de caso para serem analisadas. Ainda assim, o instituto é uma alternativa viável às penalidades administrativas, pois oportuniza o atingimento da finalidade pública, sem excluir a possibilidade da solução convencional no caso de descumprimento do acordo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. C; ALVES, M. S. D. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul./set. 2012.

BARROSO FILHO, A. A. Avaliação do termo de ajuste de gestão como instrumento do controle consensual da administração pública. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 391- 415, jul./dez. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: < <https://bit.ly/1bJYl-GL> >. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001.

CARDOSO, L. V. A reforma administrativa de 1998: a efetivida-

de da prestação administrativa à luz do princípio da eficiência. **Revista da Faculdade de Direito Santo Agostinho**, Montes Claros, v. 5, n. 1, p. 67-74, 2015.

COSTA, A. F. Termo de ajustamento de gestão: busca consensual de acerto na gestão pública. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 32, n. 3, p. 19-33, jul./set. 2014.

COSTA, L. B. D. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, N. J. (Coord.). **Tribunais de contas – aspectos polêmicos**: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 152-164.

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

FAZZIO JÚNIOR, W. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAZ, L. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 1, p. 205-214, set. 2010.

GABARDO, E. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. Princípio da eficiência. In: NUNES JÚNIOR, V. S. (Coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 2-22.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Termos de Ajustamento de Gestão. **Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Goiânia, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2I-JwB7Q>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

GROTTI, D. A. As agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 6, maio/jul. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=113>>.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução nº 14/2014. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 26 set. 2014. n. 976, p. 1-34.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Prefeituras – percentual de atendimento TAG. **Tribunal de Contas dos Municípios do Pará**, Belém, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2qnijm9>> . Acesso em: 16 fev. 2018.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Resolução nº 59/2017. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 1530, 7 fev. 2017. p. 40-41.

Recebido: 18/02/2018
Aprovado: 20/03/2018

O controle disciplinar exercido pela Controladoria Geral de Disciplina sobre a Polícia Militar do Ceará: uma análise das transgressões cometidas e dos registros de arquivamento/absolvição entre 2011 e 2016

The disciplinary control performed by the Controller General of Discipline on the Military Police from Ceará: an analysis of the transgressions perpetrated and of the archiving/acquittal records between 2011 and 2016

Luiz Paulo Nogueira Lino¹

RESUMO

Este trabalho aborda o exercício do controle disciplinar por parte da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD) sobre a atividade policial militar no Ceará, tendo como referência o período compreendido entre os anos de 2011 e 2016, haja vista ser aquele ano o primeiro de atuação da CGD e este o último que nos fornece dados consolidados acerca das ações desenvolvidas. O foco das observações recai especificamente sobre a quantidade de arquivamentos/absoluções registrados como solução de apurações disciplinares formais: sindicância, procedimento disciplinar

¹ Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Bacharel em Administração pela Uece. Bacharel em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar General Edgard Facó (APMGEF). Especialista em Auditoria pela Uece. E-mail: htlpnl@hotmail.com

(PD), procedimento administrativo-disciplinar (PAD), conselho de disciplina (CD) e conselho de justificação (CJ). Para tanto, foi realizada pesquisa quantitativa no Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), canal eletrônico de interação entre poder público e cidadão mantido pela Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE) no Portal da Transparência do Ceará. Com os resultados obtidos, foi possível compreender o comportamento dos dados relativos às apurações procedidas contra policiais militares (PM) na CGD e identificar como evoluíram os registros das espécies de solução acima mencionadas. Portanto, o texto expõe uma análise científica sobre um dos pontos da relação entre a Polícia Militar do Ceará e a CGD.

Palavras-Chave: Controle Disciplinar. Atividade Policial Militar. Arquivamento. Absolvção. Transgressão Disciplinar.

ABSTRACT

This study deals with the exercise of disciplinary control by the Controller General of Discipline of the Public Security Organs and Penitentiary System (CGD) on military police activity in Ceará, having as reference the period between 2011 and 2016, as the former year was CGD's first performance and the latter is the last one that gives us consolidated data about the actions developed. The focus of the remarks is specifically on the number of archiving/acquittals recorded as a solution to formal disciplinary findings: inquiry, disciplinary procedure (PD), administrative-disciplinary procedure (PAD), discipline board (CD), and council of justification (CJ). For this purpose, a quantitative survey was carried out with the Citizen Information Service (SIC), an electronic channel for interaction between public authorities and citizens held by the Controller's Office and State Ombudsman's Office (CGE) at the Transparency Portal from

Ceará. With the results obtained, it was possible to understand the behavior of the data related to investigations carried out against the military police (PMs) in CGD, as well as to identify how the records of the aforementioned species of solution evolved. Therefore, the text exposes a scientific analysis on one of the issues of the relationship between the Military Police from Ceará and CGD.

Keywords: Disciplinary Control. Military Police Activity. Archiving. Acquittal. Disciplinary Transgression.

1 INTRODUÇÃO

Tratar do controle disciplinar da atividade policial no Ceará nos remete, na verdade, à década de 1990. O primeiro marco importante dessa atividade fiscalizadora foi observado em 1997, quando foi criada pelo governo estadual, por meio da Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997 (CEARÁ, 1997), a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública (Cgosp),² órgão vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). A Cgosp fiscalizava a Polícia Militar do Ceará (PMCE), a Polícia Civil (PCCE) e o Corpo de Bombeiros Militar (CBM-CE), sendo que, por conta da sua vinculação à pasta citada, ocupava o mesmo patamar funcional dos órgãos fiscalizados.

A criação da Corregedoria significou a adequação do Ceará aos preceitos originários da Constituição Federal (CF) de 1988 no que implicava fortalecer a cidadania e aperfeiçoar o

2 A criação da Ouvidoria Geral do Estado, da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e da Cgosp ocorreu em 1997 como parte de uma política implantada na área de Segurança Pública, com o objetivo de enfrentar uma série de crises iniciadas com o chamado Caso França, que expôs o envolvimento de policiais civis e militares com a corrupção, o tráfico de drogas e outros crimes, fato que colocou em xeque a cúpula de Segurança Pública à época (BRASIL, 2000).

serviço público por meio do controle social, controle este corretamente pontuado por Albuquerque e Machado (2001) como forte característica de uma sociedade democrática, assim como defende Bueno (2013, p. 3), para quem “o controle é um pressuposto básico do regime democrático” quando se trata de controle dos atos públicos.

É claramente fundamental que agentes que lidam com questões tão sensíveis e possuem atribuições tão importantes tenham a observação externa constante e vigilante de suas ações.

Como a atividade policial pode incorrer em excessos por fazer uso da força em nome do Estado, exige-se, dessa forma, mecanismos de controle externo para repressão aos eventuais desvios de conduta dos policiais, combate à impunidade e bloqueio das interferências na atividade correicional. (FREIRE, 2009, p. 14)

Exercendo controle interno, a Cgosp possuía a atribuição tão somente de apurar denúncias de desvio de conduta e, caso restasse comprovado o cometimento de transgressão disciplinar após a apuração formal cabível, sugerir uma sanção conforme cada caso. Logo, o corregedor-geral não possuía a atribuição legal de aplicar diretamente qualquer sanção disciplinar, isso porque as apurações concluídas eram remetidas aos respectivos órgãos, para que seus gestores máximos deliberassem acerca da solução final dos feitos.

Apesar de a corregedoria representar um importante avanço para a sociedade cearense, pois sua existência produziu efeitos positivos iniciais sobre a segurança pública, em especial sobre a PMCE, os anos que se seguiram a 1997 expuseram, paulatinamente, falhas relevantes do, à época, recente trabalho

correcional. Tal atividade, aliás, apenas adquiriu importância no contexto nacional com a consolidação da CF de 1988. Dessa maneira, Brasil e Sousa (2011) relatam que poucas vezes as práticas policiais foram submetidas a avaliações sistemáticas – internas ou externas – ou mesmo expostas a críticas diante dos diversos setores sociais.

E sendo a Polícia Militar o maior órgão dentre os fiscalizados, foi consequência natural que também se tornasse o indicador mais representativo desse cenário. O acúmulo de processos disciplinares tornou-se uma constante durante a década passada, e isso foi potencializado com a elevação substancial da demanda, principalmente após a implantação do programa Ronda do Quarteirão e o incremento de agentes nas fileiras da PMCE. Foram acrescentados cerca de 1.000 policiais militares por ano ao efetivo da corporação em 2007, 2009 e 2010. Surge também como um fator importante nesse contexto a tentativa de adequação do estado do Ceará ao Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cujas diretrizes contemplavam, entre outros aspectos, o aperfeiçoamento do controle disciplinar sobre os órgãos e agentes da segurança pública.

Dessa forma, a defesa de políticas públicas de segurança baseadas na gestão disciplinar como forma de reduzir os índices de violência policial passou a ser considerada com maior prioridade (CALDEIRA, 2000; NEME, 1999). Cano (2005, p. 1) amplia essa visão e fundamenta os seus argumentos a respeito dos aspectos do controle da atividade policial.

Todas as agências públicas precisam de controle social para garantir o cumprimento de suas funções de forma satisfatória. No caso da polícia, depositária do monopólio estatal da violência legítima, esta necessidade é ainda mais peremptória, pois um desvio de

conduta pode ter consequências dramáticas.

Dado esse cenário instalado no decorrer dos anos 2000 de certo descrédito do trabalho da Cgosp e, principalmente, de agravamento das reclamações em torno do desempenho dos policiais militares cearenses, o governo estadual toma uma decisão importante e em 2011 cria a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD),³ um órgão com características singulares se comparado a todos os outros que exercem a mesma função nos demais estados da Federação.

Para tanto, foi necessária a modificação do texto da Constituição do Ceará pela Emenda nº 70, de 18 de janeiro de 2011,⁴ que acrescentou à referida Carta o art. 180-a., e este, por sua vez, contemplou a CGD como um órgão componente da estrutura da Administração Direta estadual (CEARÁ, 2011a). Naturalmente, foi também necessária a edição de uma norma específica que contivesse os parâmetros legais de organização e atuação da CGD. Por isso, foi sancionada a Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011, instrumento que efetivou a criação do órgão de controle e deu forma legal aos seus principais aspectos (CEARÁ, 2011b).

3 O controle interno das polícias no Ceará deixou de ser competência de um órgão de assessoramento da SSPDS. Criou-se a CGD para substituir a Cgosp com formato e atuação independentes dos quadros da SSPDS, dotada de autonomia administrativa e financeira e ainda com status de secretaria de Estado. Vinculou-se à Administração Pública Direta e, portanto, ao Poder Executivo como órgão auxiliar de assessoramento superior (SOUZA, 2014, p. 125). Segundo o mesmo autor, “pode-se conjecturar a ideia de que a reinserção do controle das polícias pode ter sido impulsionada pela letargia nas apurações e pela ‘tolerância’ ante as denúncias de transgressões policiais, e a constatação pública pela imprensa local da existência de processos disciplinares parados há dez anos”.

4 A emenda à Constituição Estadual do Ceará 70/2011 criou o artigo 180-a., que traz a seguinte redação: “O Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de controle externo disciplinar, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiros Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária e membros da carreira de Segurança Penitenciária”.

2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA CRIAÇÃO DA CGD

Devemos ressaltar que a substituição da Cgosp pela CGD não significou apenas uma simples mudança de nomenclatura pois, enquanto o órgão extinto era vinculado operacionalmente à SSPDS e não possuía poder decisório sobre os entes fiscalizados, o órgão criado recebeu status de secretaria de Estado e a atribuição de controle externo disciplinar para agir com poder decisório próprio sobre suas demandas. O espectro de atuação exercido foi ampliado pelo Estado, na medida em que tanto o rol de fiscalizados como o rol de atribuições foram expandidos desde 2011. Contudo, destacamos que as atividades de controle são conduzidas por servidores pertencentes aos mesmos entes controlados, já que a CGD não possui o seu próprio corpo técnico efetivo de agentes. Essa é a principal razão para acreditarmos muito mais em uma natureza híbrida da controladoria, uma vez que possui, simultaneamente, definição legal de órgão de controle externo e estrutura funcional típica de controle interno.

Não obstante, outras mudanças foram mais claras e notórias. A CGD foi criada como ente mais autônomo em relação ao Poder Executivo estadual, visto que possui orçamento próprio, subordina-se apenas ao governador do Estado e é independente em relação à SSPDS, pois ambas ocupam o mesmo escalão. A distribuição de competências também foi um ponto de inflexão decorrente do surgimento da CGD. O controlador-geral de disciplina⁵ passou a concentrar atribuições amplas e até com precedência sobre os gestores

⁵ O cargo de provimento em comissão de controlador-geral de disciplina, conforme o art. 4º da lei complementar 98/2011, é de livre nomeação e exoneração pelo governador do Estado, sendo requisitos para sua investidura o bacharelado em Direito, conduta ilibada e a ausência de qualquer vínculo funcional com os órgãos da segurança pública ou do sistema penitenciário (CEARÁ, 2011b).

máximos dos órgãos controlados quanto ao aspecto disciplinar. Mas um dos principais objetivos da mudança ocorrida com esse tipo de controle foi o seu aperfeiçoamento. Buscou-se, em termos gerais, melhorar a qualidade da segurança pública prestada à sociedade, como expressa o autor mencionado a seguir, que se refere à CGD.

O trabalho de correição desenvolvido é de fundamental importância para o desempenho dos policiais militares, haja vista desencorajar a prática de atos ilícitos por agentes da segurança pública e garantir à sociedade acolhimento e segurança contra desvios de conduta desses profissionais. (SILVA, 2013, p. 6)

De maneira prática, desde 2011 a própria CGD – ao contrário da Cgosp – possui a competência de, além de investigar, aplicar sanções aos agentes comprovadamente transgressores. Quanto às sanções mais gravosas previstas na Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003 – Código Disciplinar dos Militares Estaduais do Ceará (CDME) –, por exemplo, em casos de demissão e expulsão, apenas o controlador-geral de disciplina possui competência legal para aplicá-las,⁶ além do próprio chefe do Executivo (CEARÁ, 2003). Em contrapartida, os comandantes-gerais da PMCE e do CBMCE perderam a autoridade de sequer instaurar os processos administrativos que precedem tais decisões – procedimento administrativo-disciplinar (PAD), conselho de disciplina (CD) e conselho de justificação (CJ).⁷ Além disso, ressaltamos também a capacidade

6 Esclarecemos que no caso dos oficiais há um rito peculiar e a competência do controlador-geral é mitigada: o oficial submetido a CJ e julgado indigno do oficialato apenas será expulso/demitido após a apreciação da decisão pelo Tribunal de Justiça, sendo que o ato final de afastamento definitivo das fileiras da respectiva corporação é tomado pelo governador do Estado.

7 São três espécies de processo regular previstas no art. 71 da lei 13.407/2003 (CDME) com finalidades semelhantes: apurar as condições de o militar permanecer nos quadros de sua

que o controlador-geral possui de avocar processos disciplinares originados nos entes fiscalizados, como a PMCE, e rever as soluções finais, fazendo prevalecer suas decisões.

Abordaremos pontos próprios desse tema logo após a explanação colocada em seguida, que trata das outras formas e fontes de controle do trabalho policial militar como modo de auxiliar a contextualização do objeto de pesquisa no cenário que lhe é diretamente correlato, considerando sempre que temos como foco a observação do trabalho da CGD sobre a PMCE quanto aos procedimentos disciplinares concluídos com arquivamento da denúncia ou a absolvição do policial militar (PM) investigado.

3 O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR NO CEARÁ

Apesar de o foco deste estudo concentrar-se sobre a gestão disciplinar exercida em relação à atividade policial militar no Ceará, não podemos deixar de compreender o contexto em que se insere essa relação, ou seja, o gênero correspondente à fiscalização da atividade policial militar. Dessa forma, destacamos outros órgãos – além da CGD – que realizam essa atividade no estado, tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo. Entretanto, é indiscutível que a questão do controle da atividade policial, por seus vários aspectos, constitui tema de elevada complexidade (BEATO FILHO, 1999).

Primeiramente, tratamos dos entes de controle externo e citamos o Ministério Público (MP), entidade à qual cabe a missão

corporação. Essas espécies se diferenciam entre si por seus sujeitos passivos: o PAD é cabível a praças que possuem menos de dez anos de serviço, o CD abrange as praças que possuem dez anos de serviço ou mais e o CJ é aplicável exclusivamente aos oficiais, independentemente do tempo de serviço que possuam.

constitucional de fiscalizar externamente a atividade policial.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

VIII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (BRASIL, 1988)

Porém, parte considerável do controle exercido pelo MP concentra-se sobre as atividades de polícia judiciária (SOUZA, 2001), o que não significa que o *Parquet* não exerça supervisão também sobre os atos realizados no pleno exercício da atividade policial militar, haja vista as investigações já ocorridas em parceria entre o MP local e a CGD. Timbó (2015, p. 39) define como compreende tal função exercida pelo MP ao focar o controle da Polícia Civil do Ceará (PCCE em seus estudos.

O controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público deve ser compreendido como esse conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo *Parquet* em relação à Polícia, tendo como objetivos, dentre outros, a defesa dos direitos humanos, a prevenção ou correção de ilegalidades e abuso de poder relativos à atividade de investigação criminal e a probidade administrativa na atividade policial.

Permanecendo no nível externo de controle, há também o tipo de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Fica a cargo desses entes a supervisão da administração pública sob seus aspectos financeiro, patrimonial, contábil e orçamentário, conforme a Seção IX da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Verificamos, assim,

que o exercício dessa competência abrange diretamente as polícias militares e todos os demais órgãos que compõem a estrutura da Administração Direta nos estados da Federação e no Distrito Federal.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), em âmbito local, é o responsável por promover as fiscalizações dessa natureza nos setores do próprio Estado e, recentemente, nos municípios. Mas esse trabalho vai além dos parâmetros citados e pode ser replicado em outras searas do poder público. As ações de controle podem afetar fatores mais complexos, como a eficiência da gestão pública, princípio que ganha cada vez mais importância em todo o contexto nacional. Como exemplo e referência para tal observação, apontamos a auditoria operacional realizada pelo TCE sobre a PMCE em meados do ano de 2012, sob o escopo de aferir aspectos ligados ao desempenho institucional da corporação.⁸

Não podemos deixar de mencionar ainda o Conselho Estadual de Segurança Pública (Consesp),⁹ criado no âmbito do Poder Executivo estadual em meados de 2007 sob a perspectiva de materializar uma política de gestão da segurança pública baseada na democracia. A ideia do Consesp era reunir entidades do Estado e da sociedade civil organizada na formatação e fiscalização das políticas públicas de segurança, o que implicaria a formação de uma espécie de controle externo sobre a atividade policial. Porém, o que observamos atualmente é um órgão pouco atuante e praticamente inócuo no cenário da segurança pública

8 Na ocasião, o programa Ronda do Quarteirão foi o foco específico dos questionamentos, haja vista o aporte de recursos concentrados pelo poder público em sua implantação desde o ano 2007.

9 O Consesp possui estrutura de órgão colegiado, com 13 membros representativos, os quais possuem as mais diversas origens, como a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil do Ceará (OAB-CE), a PMCE, o Corpo de Bombeiros, a PCCE, a Assembleia Legislativa, o MP e a Câmara Municipal de Fortaleza, entre outros.

local. Em razão disso, principalmente, podemos considerar o Consesp como uma medida relegada pelo próprio poder público ao esquecimento em cerca de apenas 10 anos, pois muitas de suas potencialidades permanecem inexploradas.

Já na esfera do controle interno, encontramos um órgão relevante para esta pesquisa, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE, pasta responsável pelo monitoramento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo (SOU). No caso do Ceará, o SOU caracteriza-se por contemplar o recebimento e processamento de manifestações e até mesmo denúncias recebidas da sociedade sobre a conduta de agentes públicos no exercício de suas funções. Contudo, é válido destacar que o SOU, muito embora receba reclamações dessa natureza, não funciona como um campo primário de apuração disciplinar, mas como um instrumento de acompanhamento da gestão pública. Contudo, há autores que divergem desse modelo de ouvidoria e acreditam em órgãos mais autônomos.

A Ouvidoria deve ser um órgão autônomo, no sentido de que seu titular seja escolhido por órgão independente do poder fiscalizado. A autonomia precisa ser não apenas funcional, mas também orçamentária. Desse modo, evita-se que a Ouvidoria possa, por exemplo, vir a ser “asfiziada financeiramente”, pelo governador de plantão. Ou seja, caso o ouvidor não se comporte de acordo com a vontade do Executivo, ele poderia cortar o fluxo financeiro destinado à instituição. (ZAVERUCHA, 2008, p. 226)

A PMCE possui um discreto setor de ouvidoria vinculado funcionalmente à CGE, cujo responsável – o ouvidor – é um agente da própria corporação. Nesse setor, as atividades são exercidas ainda de forma bastante incipiente, dadas as

deficiências de autonomia e estrutura. Quando se trata de reclamação ou denúncia cujo conteúdo abrange atos lesivos à disciplina militar, a ouvidoria da PMCE exerce o papel de canal de encaminhamento de demanda, pois, nesses casos, cabe-lhe apenas direcionar o fato aos setores competentes da própria Polícia Militar ou de outros órgãos, como a CGD. Por isso, muitas críticas são feitas ao trabalho desenvolvido pelo SOU, e o que se questiona mais fortemente é a sua subutilização ao não atuar no campo disciplinar. Fato é que muitos são os entes que fiscalizam a atividade policial e essa é a realidade de vários estados do Brasil, como exemplifica o texto a seguir, que trata da situação do Distrito Federal.

O controle é feito por meio de ouvidorias, Corregedoria de Polícia, entes do Legislativo, Executivo, Judiciário, além de Ministério Público e um órgão de classe de maior visibilidade à matéria. Cabe ressaltar que não são os únicos meios de acesso ao controle da PMDF, mas despontam em nível distrital como os mais influentes. (SILVA, 2008, p. 6)

4 A ATIVIDADE DA CGD SOBRE A PMCE EM NÚMEROS

Conhecendo as bases de criação da CGD e a sua posição no contexto local, prosseguimos com a abordagem específica das principais ações que representam, de fato, o trabalho exercido por esse órgão sobre a PMCE. Partimos do pressuposto que o controle disciplinar realizado pela CGD em relação à atividade policial militar baseia-se em determinados procedimentos operacionais que, se identificados fielmente, são capazes de esclarecer como funciona essa relação entre

controlador e controlado.

Buscamos conhecer os principais indicadores dos processos disciplinares procedidos e concluídos no período de referência (2011-2016), como seu quantitativo total, o quantitativo de policiais militares submetidos a esses feitos e o quantitativo de PM sancionados. Para tanto, realizamos pesquisa quantitativa na CGD pelo Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), ferramenta de contato entre Estado e sociedade mantida pelo SOU no Portal da Transparência do Ceará.

A coleta de dados ocorreu em dois momentos, sendo que o primeiro tratou de dados relativos às quantidades de procedimentos instaurados e PM investigados, enquanto o segundo tratou dos dados relativos aos registros de arquivamento/absolvição entre os policiais militares. O primeiro momento, pois, correspondeu à solicitação realizada em meados de janeiro de 2017. A decorrente resposta foi registrada sob o protocolo virtual nº 0362337/2017 e forneceu dados já organizados e devidamente resumidos em tabelas, o que tornou mais claras as informações obtidas.

No segundo momento, em meados de agosto de 2017, após novo registro de solicitação, a resposta foi registrada sob o protocolo virtual nº 6442634/2017. Porém, foram fornecidos nessa ocasião dados brutos. Na verdade, foi obtida tão somente uma extensa tabela distribuída em 55 folhas, da qual constavam as principais informações referenciais (número de protocolo, espécie de procedimento, posto/graduação do PM investigado, natureza da solução e número do *Diário Oficial* com data e número da página de publicação) dos mais de 2.000 procedimentos formalizados na CGD de 2011 a 2016 contra PM. Diante disso, este pesquisador, com o devido auxílio e

base nas referências fornecidas, realizou exaustiva e detalhada pesquisa em todas as edições do *Diário Oficial do Estado* (DOE) nas quais houvesse publicação de solução punitiva ligada aos mais de 700 casos de sanção, verificando, uma a uma, cada decisão proferida com a aplicação de reprimenda e tabulando os dados identificados.

Em ambos os momentos da pesquisa o procedimento seguido foi semelhante, com o registro inicial de solicitação no endereço eletrônico do Portal da Transparência, cujo encaminhamento foi realizado diretamente à CGD, na qual, por sua vez, a Assessoria de Desenvolvimento Institucional foi o setor responsável por colher os dados solicitados e preparar as respectivas respostas, da forma expressa anteriormente. Ressaltamos também que a obtenção dos dados não decorreu de qualquer condição social ou funcional do pesquisador, pois esses tipos de consulta ao poder público são um direito do qual dispõe todo cidadão, havendo, para tanto, apenas a restrição aos dados classificados como confidenciais ou sigilosos.

De posse dessas informações, é possível observar as decisões publicadas no DOE quanto às apurações procedidas pela CGD em desfavor de policiais militares. No ano de criação do órgão, percebemos uma espécie de adequação do novo modelo de controle disciplinar ao contexto estadual, pois os números de procedimentos instaurados e de agentes investigados foi bastante reduzido. Nesse ano foram instaurados nove processos regulares, o que implicou a investigação de condutas cometidas por apenas 15 policiais militares, sendo 10 por CD, quatro por sindicância e um por PAD.

Já no ano seguinte, 2012, verifica-se a elevação notória do número de processos disciplinares instaurados, 187 no total.

Figuraram no polo passivo 279 policiais militares. Esse total de investigados foi decorrente da submissão de 169 deles a sindicância, 59 a CD, 45 a PAD, três a PD e ainda três oficiais a CJ. Sem dúvida, impulsionou esses números a greve dos policiais militares realizada na passagem do ano de 2011 para 2012, acontecimento que marcou a segurança pública do Ceará.¹⁰

Em 2013, os números experimentaram um acréscimo acentuado e chegaram – considerando o tempo de atuação da CGD entre os anos 2011 e 2016 – ao ápice do volume de trabalho correicional já registrado. Nesse período foram instaurados 366 procedimentos no total, que culminaram na investigação de 575 policiais militares. Desse universo, 242 responderam a sindicância, 179 responderam a CD, 91 a PAD, 46 a PD e 17 oficiais foram submetidos a CJ.

No ano de 2014, em contraponto, houve decréscimo no número de procedimentos instaurados, sendo 252 ao todo, nos quais figuraram como investigados 424 policiais militares. A divisão por espécie de apuração indica 242 policiais militares submetidos a sindicância, 129 a CD, 35 a PAD, sete a PD e 10 a CJ. Houve ainda, de acordo com a própria CGD, uma demissão ocorrida de forma sumária, decorrente de decisão judicial.

Em 2015, constatamos nova redução na quantidade de processos regulares realizados pela CGD em comparação aos dois anos anteriores. No total, foram instaurados 209 procedimentos em desfavor de 331 policiais militares, sendo que 154 foram investigados por sindicância, 114 por CD, 31

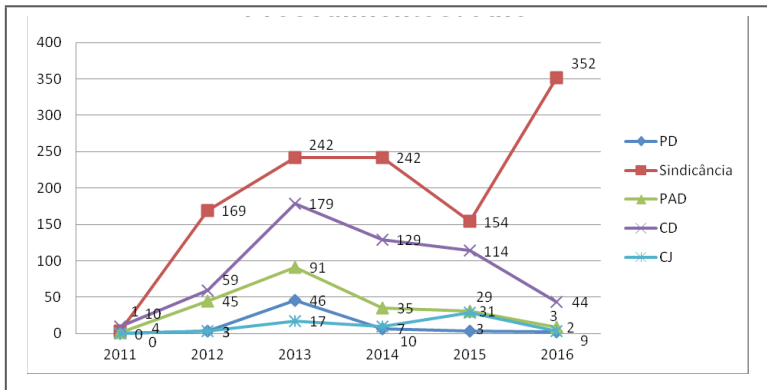
¹⁰ Por conta do movimento paredista deflagrado por parte significativa do efetivo da PMCE no fim de 2011, a sociedade cearense passou por momentos tensos, sendo que no último dia de greve, 3 de janeiro de 2012, o comércio, as escolas, os bancos e até a Prefeitura de Fortaleza encerraram suas atividades de forma abreviada devido ao caos instalado (PORTAL DE NOTÍCIAS G1, 2012). Depois desses acontecimentos, como decorrência direta, os principais líderes da categoria naquela ocasião chegaram a cargos eletivos no Poder Legislativo, nas três esferas.

por PAD, apenas três por PD e 29 oficiais por CJ. Com relação ao aumento expressivo de oficiais submetidos a CJ, observamos que a maioria deles incorreu na mesma acusação, que foi decorrente da participação em um vídeo de manifesto de apoio à campanha eleitoral de um candidato ao cargo de deputado estadual no pleito local de 2014.

Por fim, em relação a 2016, último ano do período analisado, constatamos nova elevação dos números demonstrativos do desempenho apuratório da CGD – não igual a 2013, mas aproximando-se bastante dos números referentes a 2014. Foram instaurados 239 procedimentos administrativos em desfavor de 410 policiais militares, dos quais 352 foram sob a forma de sindicância, 44 de CD, nove de PAD, dois de procedimento disciplinar (PD) e apenas três de CJ.

Para que tenhamos uma compreensão sistematizada das informações expressas anteriormente, elaboramos o Gráfico 1, do qual consta a evolução dos dados ano a ano.

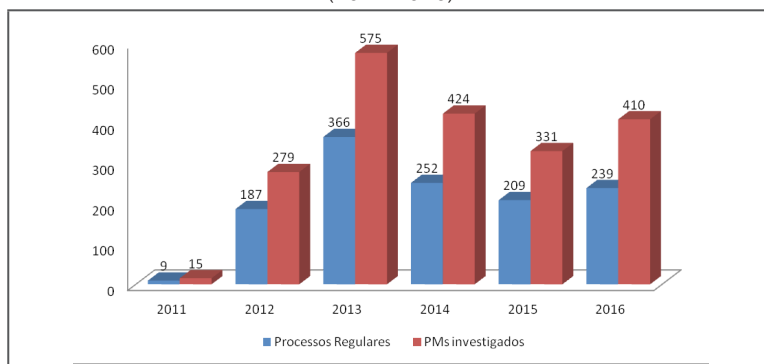
Gráfico 1: Procedimentos instaurados no âmbito da CGD (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Sob o mesmo escopo do Gráfico 1, fazemos a seguir referência aos números correspondentes ao total de procedimentos instaurados no âmbito da CGD – considerando as cinco espécies já descritas – e ao quantitativo geral de policiais militares submetidos a esses processos.

Gráfico 2: Procedimentos instaurados em relação a PM investigados (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Tratados os procedimentos apuratórios inerentes ao controle disciplinar, voltamos o foco para outra variável relevante e passamos a analisar a aplicação de sanções disciplinares aos PM, tomando como base as decisões proferidas pela CGD com publicação no DOE, meio que confere plena eficácia administrativa aos atos tomados pelo órgão. Nesse contexto, verificamos os instrumentos mais incisivos de controle disciplinar, as punições disciplinares.

No ensejo, especificamos os gêneros de solução – absolvição, arquivamento¹¹ ou sanção – cabíveis aos

11 Em termos gerais, o arquivamento ocorre por inexistência de provas, inexistência de conduta transgressora ou extinção da punibilidade (prescrição ou decadência); já a absolvição é a

procedimentos administrativos. Seguindo uma ordem crescente de rigor, temos como tipo mais brando de sanção a repreensão, que se limita apenas a um simples registro escrito nos assentamentos funcionais do sancionado. A próxima espécie punitiva é a chamada permanência disciplinar, sanção que implica a restrição da liberdade de ir e vir como uma de suas consequências, contudo, permite que o sancionado execute suas funções profissionais ordinárias. A custódia disciplinar, por sua vez, difere da permanência por ser medida mais gravosa e exigir que o sancionado seja recolhido a um local específico – devendo ser uma cela, se o quartel tiver estrutura física compatível –, no qual permanece com sua liberdade totalmente restrita, ou seja, sem participar sequer das suas atividades profissionais. Outra forma de punição ocorre por meio da reforma disciplinar, que consiste no afastamento total do serviço ativo por motivo que impeça o desempenho das missões inerentes à carreira policial militar, mas não embasa a aplicação de sanções diversas, consistindo na inativação punitiva do implicado.

Por fim, temos as duas espécies de reprimenda mais gravosas, cujos efeitos alcançam o extremo da esfera administrativa ao provocar a perda do cargo público para o militar punido, sendo tais sanções a demissão e a expulsão. Apesar de provocarem efeitos semelhantes ao sancionado, ambas as reprimendas se apresentam diferentes quanto às situações que ensejam sua aplicação, o que não vem ao caso especificar por se tratar de questão estranha ao objeto de estudo.

Constatamos que o arquivamento é a forma de resolução mais comum das demandas disciplinares. Em termos absolutos, aliás, observamos que, dos 2.034 procedimentos instaurados

decisão competente que considera improcedente a acusação imputada a outrem, ou seja, é o juízo emitido a favor da convicção de inocência do acusado.

na CGD em desfavor de PM entre 2011 e 2016 com solução publicada no DOE, 1.288 foram concluídos com arquivamento ou absolvição. Por outro lado, houve 746 registros de sanções disciplinares. Esses totais representam, respectivamente, 63,32% e 36,68%, estando incluídos os procedimentos voltados tanto para praças como para oficiais.

Com base nas informações colocadas, iniciamos explanação mais detalhada pelo ano de 2011, quando 15 PM foram investigados. Desse total, houve três absolvições e 12 profissionais foram sancionados disciplinarmente, dos quais dois foram repreendidos, seis punidos com permanência disciplinar e quatro demitidos/expulsos.

No ano seguinte, em 2012, observamos um incremento substancial no número de policiais militares investigados, que totalizou 279, dos quais 123 PM tiveram os seus processos arquivados e 15 foram absolvidos, o que significa a não aplicação de reprimenda em ambas as decisões. Do restante, cujas decisões foram de caráter punitivo, houve quatro repreensões, apenas uma reforma administrativa, 101 permanências disciplinares, 11 custódias, cinco exclusões e 19 demissões/expulsões. Para fins de esclarecimento, vale ressaltar que as exclusões consistem no afastamento total da PMCE a título de pena decorrente de ordem judicial.

Já em 2013, de forma semelhante aos parâmetros anteriores, registrou-se quantidade de procedimentos bastante elevada em desfavor de policiais militares, o que inevitavelmente afetou a quantidade de sanções aplicadas. Dos 575 PM investigados, apenas dois foram absolvidos, mas 295 tiveram os seus processos arquivados. Em contrapartida, 17 sofreram repreensão, quatro foram reformados administrativamente, 183

sofreram permanência disciplinar e 19 custódia disciplinar, além de um excluído e 54 demitidos/expulsos.

No ano de 2014, por sua vez, observamos a completa ausência de registros de absolvição e exclusão. Ainda assim, tivemos 424 policiais militares investigados. Desse total, 258 foram inocentados e tiveram suas apurações arquivadas. Outros 29 PM foram sancionados com repreensão, três com reforma administrativa, 89 com permanência disciplinar, 14 punidos com custódia disciplinar e 31 com demissão/expulsão.

Tendência ainda mais acentuada de redução dos registros de punição foi verificada por ocasião da análise dos números correspondentes ao ano de 2015, quando, dos 331 policiais militares investigados formalmente, 251 tiveram a denúncia arquivada e o restante sofreu alguma espécie de reprimenda, com 16 repreensões, 57 permanências disciplinares, seis custódias e somente uma demissão/expulsão. Não houve nesse ano registros de absolvição, reforma administrativa ou exclusão.

Em 2016, por fim, foram 410 policiais militares submetidos a procedimentos apuratórios, sendo que, desse total, 341 tiveram a denúncia arquivada, 10 foram punidos com repreensão, dois sancionados com reforma administrativa, 51 com permanência disciplinar, três com custódia disciplinar e apenas três sofreram demissão/expulsão. Na Tabela 1 temos uma apresentação concisa dos dados expostos anteriormente.

Tabela 1: Soluções aplicadas aos processos disciplinares (2011-2016)

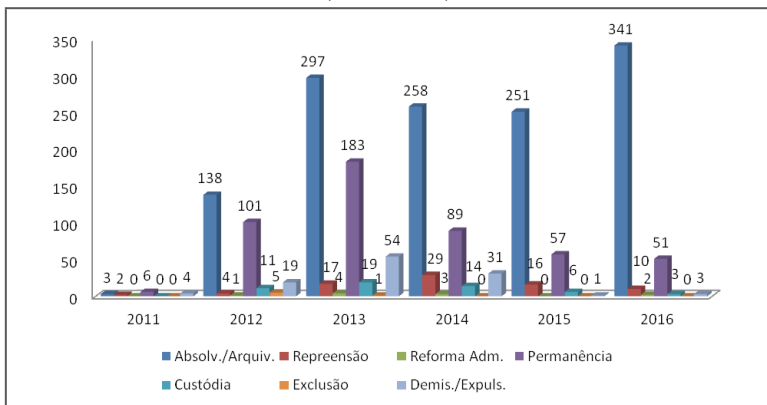
ANO	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)
SOLUÇÕES DAS INVESTIGAÇÕES						
Orçamento	3 (20%)	15 (5%)	2 (0,5%)	0	0	0
Arquivamento	0	123 (44%)	295 (51%)	258 (61%)	251 (76%)	341 (83,1%)
Custódia disciplinar	0	11 (4%)	19 (3,5%)	14 (3%)	6 (2%)	3 (0,7%)
Demissão/expulsão	4 (27%)	19 (7%)	54 (9%)	31 (7,5%)	1 (0,5%)	3 (0,7%)
Exclusão*	0	5 (2%)	1 (0,2)	0	0	0
Permanência disciplinar	6 (40%)	101 (36%)	183 (32%)	89 (21%)	57 (17%)	51 (12,5%)
Reforma administrativa	0	1 (0,5%)	4 (0,8%)	3 (1%)	0	2 (0,5%)
Repreensão	2 (13%)	4 (1,5%)	17 (3%)	29 (6,5%)	16 (4,5%)	10 (2,5%)
Nº TOTAL DE SERVIDORES INVESTIGADOS	15	279	575	424	331	410
Nº TOTAL DE SERVIDORES PUNIDOS	12	141	278	166	80	69

*Decisões judiciais de perda do cargo/patente. As porcentagens expostas na tabela foram calculadas relacionando-se o total de cada tipo de solução com o total de agentes investigados, considerando-se, para tanto, o mesmo ano.

Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

É notório o destaque dos índices de arquivamento e absolvição em relação aos demais tipos de solução aplicados às demandas disciplinares. De forma geral, a maioria das demandas disciplinares que culminaram em apuração formal em desfavor de policiais militares foi concluída sem qualquer aplicação de sanção entre os anos de 2011 e 2016, conforme podemos melhor observar no gráfico seguinte.

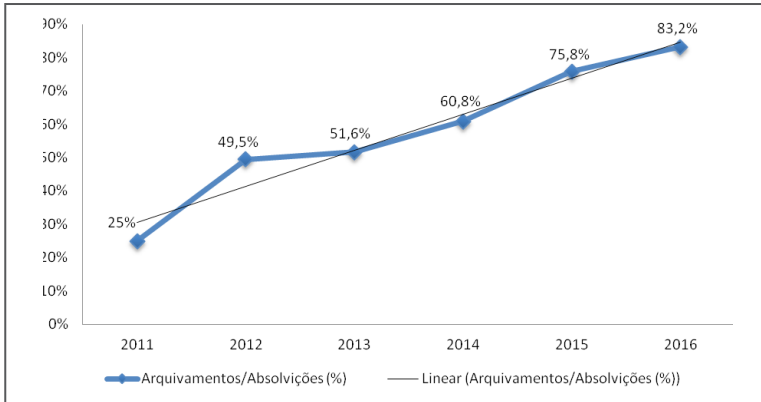
Gráfico 3: Registros de sanções aplicadas pela CGD aos PM (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Em termos percentuais e em comparação com o total de apurações formais realizadas, a representatividade relativa dos arquivamentos e absolvições entre os policiais militares demonstra ascensão significativa ao longo dos anos.

Gráfico 4: Arquivamentos/absoluções entre PM na CGD (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Encerramos, dessa forma, a exposição dos dados pesquisados acerca do controle disciplinar exercido pela CGD sobre os policiais militares cearenses. De tudo exposto, verificamos que o tema em estudo é marcado pela complexidade, a qual se caracteriza inequivocamente com as oscilações demonstradas na exposição dos números correspondentes. A inconstância do fenômeno em tela revela, sobretudo, a necessidade de análise científica de suas ocorrências, sendo este um pressuposto fundamental para o desenvolvimento pleno não só da atividade de controle disciplinar, mas também da própria atividade policial militar e da segurança pública, conforme as considerações finais que seguem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise dos dados apresentados, obtidos com a realização de pesquisas quantitativa, documental – por meio da observação das normas que regem as atividades da CGD e da PMCE – e bibliográfica – por meio da leitura e compreensão dos autores referenciados –, chegamos aos resultados do trabalho desenvolvido. Conforme mencionamos, alguns dados foram fornecidos em seu estado mais bruto, pois não havia acompanhamento detalhado nem tratamento adequado no próprio órgão de origem. A partir de tal fato, concluímos que a própria CGD não costuma tabular os resultados do seu trabalho, o que poderia auxiliar no direcionamento de suas ações.

Constatamos também que a CGD concentra seus esforços operacionais no enfrentamento direto aos casos de má conduta por intermédio de processos regulares, o que também ocorre quanto à PMCE e acaba por relegar ao segundo plano as ações preventivas e de orientação, que poderiam ser realizadas sistematicamente com os agentes fiscalizados. Sendo assim, os procedimentos disciplinares assumem o papel de principal ferramenta de controle efetivo e as sanções assumem a função de instrumento central de correição de atitudes.

Outro importante fato verificado foi que a maior parte das apurações formalizadas no âmbito da CGD em desfavor de policiais militares é solucionada com o arquivamento do processo ou a absolvição do investigado. Mais precisamente, das 2.034 investigações concluídas no período de referência, 1.288 tiveram como resultado arquivamento/absolvição, ou seja, 63,3% do total. O percentual de arquivamentos/absolvições entre PM, aliás, demonstra clara e acentuada

tendência de crescimento entre 2011 e 2016, chegando aos mais de 80% do total de soluções nesse último ano. De forma ainda mais específica, predominam nas soluções das demandas disciplinares os arquivamentos. É fato, portanto, que os casos investigados pela CGD no tocante à conduta de policiais militares não resultam, em sua maioria, na comprovação plena do cometimento de transgressão disciplinar.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. L.; MACHADO, E. P. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n. 5, p. 214-237, jan.-jun. 2001.

BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, M. G. M. **A segurança pública no “governo das mudanças”**: moralização, modernização e participação. 2000. 325 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRASIL, M. G. M.; SOUSA, E. B. L. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 15, jan.-jun. 2011.

BUENO, S. Controle social da atividade policial: a experiência da primeira ouvidoria de polícia do país. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013 Disponível em: <<https://bit.ly/2qLvY7o>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CANO, I. Controle de polícia no Brasil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL CONTROLE DA POLÍCIA E A QUALIDADE DO MONITORAMENTO: TENDÊNCIAS GLOBAIS E CONTEXTOS NACIONAIS, 1., Haia, 2005. **Anais...** Haia: Altus Aliança Global, 2005.

CEARÁ. Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública. Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997. Cria a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública, extingue a Secretaria da Segurança Pública e a Corregedoria Geral da Polícia Civil, dispõe sobre a Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 23 set. 1997.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003. Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração

da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 2 dez. 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 70, de 18 de janeiro de 2011. Acrescenta o art.180-a. ao texto da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 23 fev. 2011a. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAUiOd>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011. Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, acrescenta dispositivo à Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 20 jun. 2011b.

CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO. **Processo Virtual nº 6442634/2017**. Fortaleza: CGD, 2017. 70 p.

FREIRE, A. A. (Coord.). **Manual nacional do controle externo da atividade policial**. Goiânia: Ministério Público, 2009.

G1. **Após greve, PMs do CE deixam “acampamento” e consertam carros**. Disponível em: <<https://glo.bo/2JuVFjC>>. Acesso em: 28 de jun. 2017.

NEME, C. **A instituição da polícia na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 1999. 109 f. Dissertação

(Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1999.

SILVA, C. C. **Relacionamento entre os controles internos e externos da Polícia Militar do Distrito Federal: motivações e perspectivas.** 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

SILVA, F. M. **O impacto da controladoria no tempo de julgamento dos processos disciplinares dos policiais militares do Ceará. 2013.** 82 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Seguro) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SOUSA, E. B. L. **Controle das polícias: agendas, reformas e (novas) práticas.** 2014. 242 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

SOUZA, J. R. C. **Controle externo da atividade policial.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2001.

TIMBÓ, W. A. **O controle externo da atividade policial como instrumento de efetivação de políticas públicas de segurança.** 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

ZAVERUCHA, J. O papel da ouvidoria de polícia. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 224-235, jun.-dez. 2008.

Recebido: 18/02/2018

Aprovado: 20/03/2018

Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura

Public governance and performance: a systematic literature review

Samuel Leite Castelo¹

Aline Duarte Castelo²

Joelma Leite Castelo³

Henrique Silveira Araújo⁴

Victor Firmino de Araújo⁵

RESUMO

Este estudo define governança e performance como um processo de avaliação, acompanhamento e monitoramento da liderança, da estratégia e do controle da gestão pública. O objetivo é evidenciar uma revisão de literatura sistemática sobre o tema *governance e performance* na área pública, no período de 2014 a 2017. Realizou-se um levantamento bibliométrico, utilizando as ferramentas do software VOSviewer e da plataforma Web of Science. Os resultados encontrados, com uma investigação confirmatória e com o design de pesquisa – quantitativa e qualitativa (método mix) –, foram a predominância de estudos sob

1 Doutorando em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). E-mail: samuel.castelo@uece.br

2 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Controladoria pela Faculdade Ateneu (Fate). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). E-mail: aline.castelo@estacio.br

3 Mestre em Controladoria pela UFC. Especialista em Controladoria pela UFC. Graduada em Ciências Contábeis pela Unifor. E-mail: joelma.castelo@uece.br

4 Mestrando em Direito Privado pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Graduado em Direito pela UFC. E-mail: henrique.silveira@bol.com.br

5 Graduando em Ciências Contábeis pela Uece. E-mail: victor2311@gmail.com

o enfoque do paradigma epistemológico positivista. A contribuição do artigo, por meio de revisão sistemática de literatura relacionada sobre *governance* e *performance* na área pública, evidenciou uma visão geral e abrangente sobre os temas, que se concentram em modelos de mensuração de performance e em indicadores de governança.

Palavras-Chave: Governança Pública. Performance. Governança e Performance. Modelos de Mensuração da Performance

ABSTRACT

This study defines governance and performance as assessing and monitoring processes of leadership, strategy and of management control in public management. The objective of this study is to conduct a systematic literature review on the topic *governance and performance* in the public area, from 2014 to 2017. A bibliometric survey was carried out using the VOSviewer software and the Web of Science platform. The results found, with a confirmatory investigation and with the research design – quantitative and qualitative (mix method) – were the predominance of studies under the approach of the positivist epistemological paradigm. The contribution of the article, revealed through a systematic literature review on *governance and performance* in the public area, showed a comprehensive overview on the topics, which focus on performance measurement models and governance indicators.

Keywords: Public Governance. Performance. Governance and Performance. Performance Measurement Models.

1 INTRODUÇÃO

A função primordial de um determinado governo é alcançar os almejados resultados, voltados sempre ao interesse da coletividade. A sociedade também tem um papel relevante nos resultados do Estado, pois demanda dele o desempenho pactuado. Daí, espera-se que os tomadores de decisão foquem na performance, na transparência, na responsabilização e, principalmente, num comportamento ético e profissional. Essas características resultam numa boa governança, sendo fundamental para se buscar o bem-estar social de um país (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2013).

O interesse mundial em governança não é novo, mas continua presente. Owusu e Weir (2016) relatam que a Organization for Economic Corporation and Development (OCDE), desde 2004, publica seu próprio conjunto de princípios de governança, enquanto o Instituto Europeu de Governança Corporativa apresentou, em 2014, um sistema de informações sobre o tema que contempla 90 países. No Brasil, em particular, o Tribunal de Contas da União (TCU)⁶ dedicou-se à elaboração de um referencial de avaliação do Governo Central e diagnosticou o perfil da governança brasileira nas entidades públicas locais, regionais e federal (BRASIL, 2016).

No que se refere às pesquisas⁷ sobre a governança corporativa, a maioria deriva da teoria das agências, conforme Yusoff

6 Órgão de controle externo do Governo Federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma administração pública efetiva, ética, ágil e responsável.

7 Agency theory: Adam Smith (1776) e Berle e Means (1932); stakeholder theory: Freeman (1984); resource dependency theory: Pfeffer e Salancik (1978); stewardship theory: Donaldson, Schoorman, e Davis (1991); transaction cost theory: Williamson (1999); political theory: Pound (1993); e sociological theory.

e Alhaji (2012). Goranova et. al. (2017) esclarecem que, apesar de a mencionada literatura ser a predominante, existem outras teorias, o que demonstra uma diversidade de abordagens sobre governança, denotando significados diferentes. Para Bekele e Kjosavik (2016), a governança corporativa pode ser tratada como mecanismo para se criar uma regra ordenada ou uma ação coletiva, implicando novo padrão de tomada de decisão e participação, resultando numa nova prática governamental, com intuito de resolver problemas sociais. Já Abid et. al (2014) simplificam o entendimento sobre governança corporativa, ao ponto de caracterizá-la como um modo de atingir um propósito ou atividade.

Para além disso, Secco et. al (2014) reforçam a ideia de que, apesar de a boa governança ter diferentes conteúdos e significados, dependendo dos seus contextos históricos, institucionais e culturais, suas diretrizes são similares: eficácia, eficiência, integridade, transparência, responsabilidade, legitimidade, falta de corrupção, estabilidade, participação, capacitação, coordenação, justiça social, equidade e sustentabilidade ambiental e social dos impactos.

Nesta revisão de literatura, o conceito a ser perseguido será o da governança como mecanismo de liderança, estratégia e controle em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão (BRASIL, 2014), voltando-se, portanto, à performance que impacta diretamente na gestão do governo e propõe a melhoria dos padrões de qualidade dos serviços por ele prestados, dando confiança aos clientes-cidadãos, com a promoção do desenvolvimento econômico do país.

O TCU enquadra a governança como um mecanismo de avaliação, direção e monitoramento que interage entre estruturas administrativas (cultura organizacional e processos), cidadãos e

outras partes interessadas integrantes no processo de poder e de responsabilidades, com o intuito de prover os sistemas políticos e administrativos de efetividade em suas ações (BRASIL, 2014).

Infere-se que na teoria das agências, no contexto público, a sociedade é o “principal”, pois demanda percepções de “finalidade” e valor e tem o poder primário. Os “agentes”, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada competência para executá-las, ou seja, autoridades, dirigentes, executivos e colaboradores do setor público. Assim, o principal e os agentes, no exercício de suas atribuições, relacionam-se entre si e com outras partes interessadas de modo a se buscar o desenvolvimento do país.

As regras de governança podem ser vistas, portanto, como resultado do processo de “contratação” entre eleitores e agentes políticos. Assim, a questão central da governança é entender qual é o resultado desse processo e como a governança pública se desvia na prática (BECHT; BOLTON; RÖELL, 2003).

Com base no objetivo deste trabalho de evidenciar uma revisão de literatura sistemática sobre o tema *governance* e *performance* na área pública, no período de 2014 a 2017, a pergunta a ser esclarecida é: como o tema de governança e performance na área pública é abordado nas ciências administrativas? Dentro desse escopo, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos: a) fornecer uma visão geral abrangente da literatura relacionada a *governance* e *performance* na área pública e b) evidenciar as dimensões dos estudos sobre governança e sua performance na área pública, no período de 2014 a 2017.

A metodologia aplicada desenvolveu-se por meio de um levantamento bibliométrico, ocorrido em outubro de 2017, na plataforma Web of Science, de onde foram selecionados os ar-

tigos, com o auxílio da ferramenta VOSviewer.⁸ Consequentemente, identificou-se o tema da revisão de literatura: *governance e performance* com enfoque na área pública.

A estrutura do trabalho é composta de quatro seções, sendo a primeira a introdução, seguida da metodologia empregada na revisão da literatura, na qual se explicou a escolha e recolha dos artigos selecionados para o desenvolvimento do trabalho e as ferramentas (VOSviewer e Web of Science) utilizadas.

A terceira seção trata da revisão, com a elaboração de um mapa de literatura que permitiu evidenciar os principais enfoques, referências e tipos de investigações realizadas. Além disso, a referida seção apresenta as principais teorias que fundamentaram esses estudos, identificando os principais achados e sugestões de futuras pesquisas. Finaliza-se com a seção das considerações finais.

2 METODOLOGIA

Nesta **primeira etapa** da pesquisa, foi realizada, em outubro de 2017, na plataforma Web of Science, uma busca por meio dos títulos e resumos nos artigos científicos nas *databases* Science Citation Index (SCI) Expanded, Social Sciences Citation Index (SSC) e Emerging Sources Citation Index (ESCI), com período de análise de 1992 a 2017, utilizando as palavras-chave *governance performance*, **sem aspas**, de forma abrangente. Dessa seleção, resultaram 12.840 artigos. Caso fosse realizada

8 Software que cria mapas baseados em dados da rede. Os mapas podem ser criados diretamente a partir de uma rede, mas também é possível criá-los para publicações e revistas científicas, pesquisadores, organizações de pesquisa, países ou palavras-chave baseando-se em coautoria, coocorrência, citação, acoplamento bibliográfico ou cocitação de redes extraídas dos arquivos Web of Science, Scopus, PubMed ou RIS.

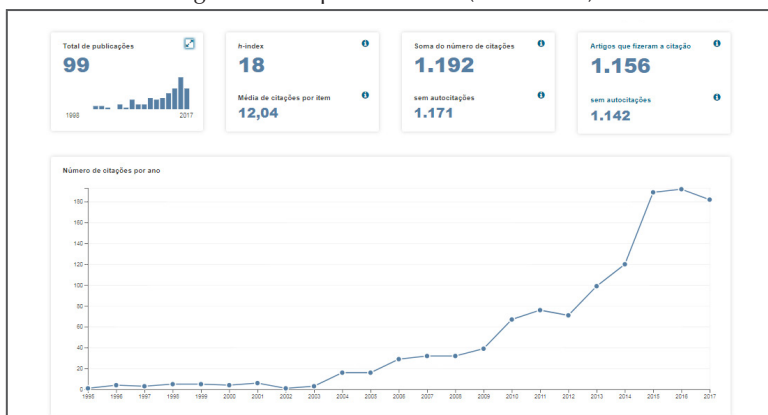
nova busca, haveria aumento do quantitativo encontrado, em virtude da dinâmica da pesquisa dessa área.

A visão geral da pesquisa foi obtida, percebendo-se uma extensa publicação. Decidiu-se, numa **segunda etapa**, por nova busca, com o intuito de filtrar melhor e saber o seu comportamento, colocando-se, então, **entre aspas**, os termos *governance performance*, com o mesmo período de análise do ano de 1992 a 2017. O resultado da pesquisa foi de 99 artigos.

Constatou-se que, ao restringir o termo, ocorreu uma intensa queda no quantitativo de artigos publicados. No entanto, ao observar a sua evolução ao longo dos anos, principalmente nos últimos cinco anos, encontrou-se crescimento em número de publicações na área pública.

Infere-se, portanto, que o tema *governance performance* na área pública tem um potencial enorme a ser explorado, conforme o Gráfico 1, em virtude do crescimento de publicações, principalmente entre o período de 2004 a 2017.

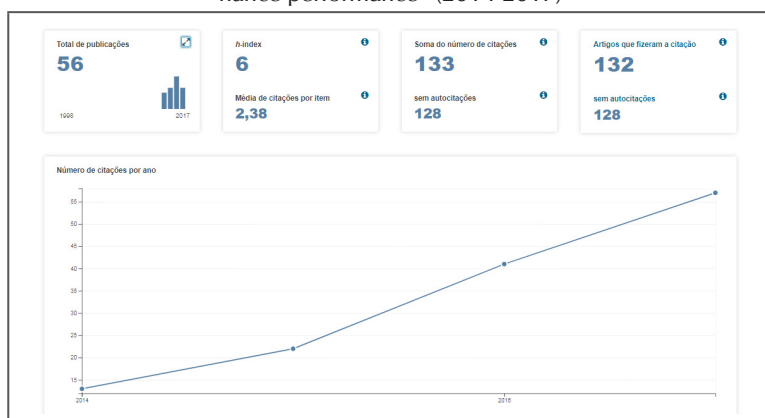
Gráfico 1: Relatório de citações do Web of Science – termos “governance performance” (2004-2017)



Fonte: Web of Science (2017).

Corroborando com este achado, caracterizou-se a **terceira busca**, mas agora com os termos entre aspas – “*governance performance*” –, com período de análise: 2014 a 2017 e os outros parâmetros iguais. O resultado foi de 56 estudos potencialmente relevantes, consoante o Gráfico 2.

Gráfico 2: Relatório de citações do Web of Science – termos “*governance performance*” (2014-2017)



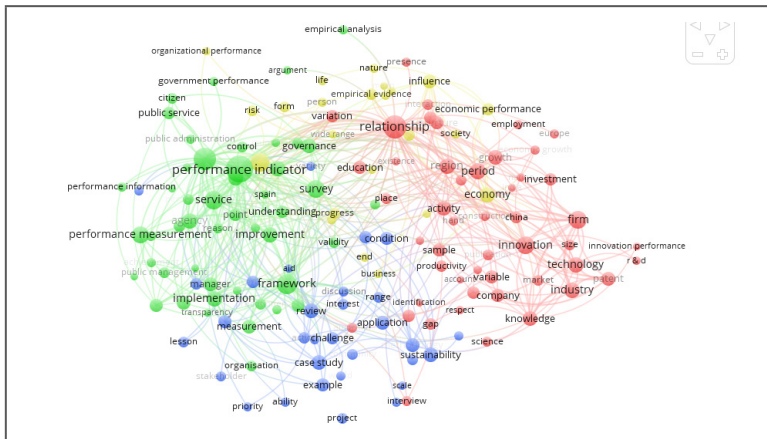
Fonte: Web of Science (2017).

O gráfico retrata o quantitativo do número de citações por ano, no qual explicita que, em média, *governance performance* é referência em 2,38 citações por item em documentos e que o termo escolhido é citado em 132 artigos. Destaca-se, portanto, a existência de um crescimento do tema ao longo dos quatro anos e, em relação à relevância, a seleção de artigos demonstra o escore 6 *h-index*. Esse resultado dos registros pesquisados foi salvo, apresentando, assim, um inventário de artigos, com os seus títulos, resumos, fontes e autores.

Nessa perspectiva, procurou-se identificar o panorama

do estudo utilizando uma ferramenta chamada VOSviewer. Assim, com o arquivo dos registros pesquisados, alimentou-se os dados do *software*, gerando o mapa *networks* geral, conforme a Figura 1:

Figura 1: *Networks visualization* geral



Fonte: VOSviewer (2017).

O mapa criado usou a técnica de *layout* e *clusters* do VOSviewer, que permite analisar a densidade dos termos relacionados com o tema *governance* e *performance*, destacando-se que a base tinha 10.896 termos, com 320 termos correlacionados, tendo o sistema automaticamente selecionado 192. O VOSviewer forneceu a visualização por meio do mapa, que explicitou as relações dos termos com o tema da investigação. No entanto, nessa ferramenta, é necessário que sejam filtrados os termos, pois eles são apresentados de forma “genérica”.

Assim, realizou-se a filtragem, com o intuito de capturar os principais termos relacionados com o tema de pesqui-

sa. Como resultado, identificaram-se 47 termos: *governance*, *performance measurement*, *relationship*, *government*, *quality*, *local government*, *innovation*, *ranking*, *eficiencia*, *technology*, *value*, dentre outros, de acordo com o Quadro 1 no apêndice.

Diante do exposto, o VOSviewer sugeriu quatro *clusters* por cores, como se observa na Figura 1, na qual o *software* aglomerou os termos da filtragem, consoante o Quadro 1. A par desses dados, definiram-se os nomes dos *clusters* com base nos seguintes termos agrupados: paradigmas da administração pública (*cluster* amarelo), indicadores de performance na administração pública (*cluster* azul), mensuração do desempenho na administração pública (*cluster* verde) e desempenho na administração pública (*cluster* vermelho). Diante dessas observações, dedicou-se ao processo de seleção dos artigos para a realização da revisão da literatura.

2.1 Seleção dos artigos para a realização da revisão da literatura

Na primeira etapa de seleção dos artigos para a elaboração da metodologia de revisão, os artigos a serem selecionados deveriam conter no **título** os seguintes termos: “*governance*”; “*performance*”; “*governance performance*”. Após a filtragem, o resultado foram 43 artigos.

Apesar de terem sido desenvolvidas as palavras “*governança*” e “*performance*” para a iniciativa privada, as crises no setor público propiciaram a realização de estudos aplicáveis às organizações governamentais.

Na segunda filtragem, foram selecionados e analisados somente **os resumos dos artigos** relacionados à **área pública**,

dos quais resultaram 26 *papers*. Assim, dentro desse escopo, a revisão da literatura sobre o tema *governance performance* basear-se-á em uma lista de referência de 26 artigos.

Destaca-se que a abordagem na área pública sob a perspectiva de governança e performance perfaz, aproximadamente, 50% dos estudos mais recentes encontrados no inventário da pesquisa (2014 a 2017). Atualmente, infere-se o direcionamento desses estudos ao setor público.

Depois da seleção, iniciou-se a leitura dos artigos. Em virtude de limitações em relação ao acesso a alguns deles durante a pesquisa, a revisão de literatura se limitou a referenciar 16 documentos.

A revisão se utiliza da pesquisa bibliográfica para resolver quatro dimensões importantes para a elaboração de um estudo: a primeira é a delimitação do escopo da pesquisa; a segunda é a definição do tema a pesquisar; a terceira é a separação dos aspectos em que se tem interesse particular daqueles que não tem importância; e, por último, o elenco das relações do tema a pesquisar com outros temas, diferenciando-os de modo a evitar confusões.

Houve, portanto, a necessidade de se criar um *literature map*, no qual foram identificados o tema principal, os subtemas e os termos de referência enquanto elementos categorizadores. As ideias centrais foram identificadas nos artigos cujas análises puderam ser definidas como *familiares of studies*, em quatro subtemas: indicadores de governança, descentralização da governança, modelos de desempenho da governança e propriedade e governança. Em seguida, organizaram-se as principais citações, contemplando o pensamento por autores, ano do estudo, as variáveis estudadas e as fundamentações teóricas. Conseguiu-se, assim, uma disposição sistemática, lógica e es-

triturada da literatura.

Diante dos dados encontrados e sistematizados, pôde-se realizar a revisão. Acredita-se que o resultado poderá induzir novas pesquisas, compreendendo os novos caminhos ou desenvolvimentos na gestão.

3 REVISÃO DE LITERATURA

De acordo com o levantamento realizado e explicado na seção de metodologia, restou claro que existe um tema atual e pujante, e que na área pública existe um diverso e abrangente arcabouço teórico a ser explorado em pesquisas futuras.

Elaborou-se a Tabela 1, que evidencia o aspecto metodológico dos artigos selecionados e analisados, destacando a epistemologia adotada, o tipo de investigação e o desenho das pesquisas, com o intuito de compreender os aspectos metodológicos mais adotados nesses estudos.

Tabela 1: Resumo dos aspectos metodológicos dos artigos da revisão de literatura

Paradigmas da Epistemologia			
Positivismo		Fenomenologia	
73%		27%	
Tipo de Investigação			
Explicativa	Exploratória	Confirmatória	Descritiva
20%	7%	53%	20%
Desenho da Investigação			
Qualitativa	Quantitativa	Mix method	
26%	21%	53%	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Constatou-se, no levantamento sobre governança e performance, que o paradigma epistemológico predominante foi o positivista, com 73% dos artigos, já o restante (27%) foi o paradigma da fenomenologia. Infere-se que os autores buscaram a abordagem positivista em virtude da facilidade em se replicar o estudo, da possibilidade da generalização e do uso da análise estatística.

Quanto ao aspecto de natureza da investigação, a confirmatória se destacou com 53%, seguida das investigações explicativa e descritiva, com 20% cada uma e, por último, a exploratória, com 7%.

Acredita-se que a influência do paradigma positivista interferiu na escolha do tipo de pesquisa, em virtude da predominância das pesquisas do tipo confirmatória e explicativa, as quais demonstram que os autores investiram nos processos de síntese, teorização e reflexão do objeto de estudo, com o intuito de identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos ou variáveis que afetam o processo.

No que se refere ao desenho da investigação, a pesquisa quantitativa representou 21%, a pesquisa qualitativa 26% e a pesquisa com mais representatividade foi a feita com o método *mix* – quantitativo e qualitativo (53%). Destacou-se, portanto, a existência de análise confirmatória nos estudos de governança e performance na área pública.

A Tabela 2 demonstra os estudos e as variáveis desenvolvidas nas pesquisas, com a intenção de evidenciar as principais variáveis e seus enfoques em relação ao tema de governança e performance.

Tabela 2: Variáveis sobre governança e performance

Estudos	Variáveis	Porcentagem
1. Cooney, Peter Emmanuel; Darnsawadi, Rotchanatch; Ratanachai, Chatchai – 2. Owusu, Andrews; Weir, Charlie – 3. Ward, Hugh, Dorussen, Han – 4. La Grouw, Yvonne – 5. Bekele, Yeshtila Wondemeneh; Kjosavik, Darley Jose – 6. Liang, Jiaqi; Langbein, Laura – 7. Van Tatenhove, Jan; Raakjaer, Jesper; van Leeuwen, Judith; van Hoof, Luc	Indicadores de performance de governança	47%
1. Ferrero-Ferrero, Idoia; Fernandez-Izquierdo, Maria Angeles; Munoz-Torres, Maria Jesus 2. Barrett, Pat	Consistência estratégica de governança (<i>environmental social governance</i> – ESG)	13%
Secco, Laura; Da Re, Riccardo; Pette-nella, Davide Matteo; Gatto, Paola	Capacidade de performance de governança	7%
1. Bekele, Yeshtila Wondemeneh; Kjosavik, Darley Jose – 2. Andersson, Krister; Paul Benavides, Jean; Leon, Rosario – 3. Thanh Thuy Vu; Zouikri, Messaoud; Deffains, Bruno	Governança local	20%
Deng Dacai	Unidade de propriedade e governança	7%
Liang, Jiaqi; Langbein, Laura.	Modelo de medição de desempenho de gestão de pessoas	7%

Estudos	Variáveis	Porcentagem
1. Ferrero-Ferrero, Idoya; Fernandez-Izquierdo, Maria Angeles; Munoz-Torres, Maria Jesus – 2. Liang, Jiaqi; Langbein, Laura – 3. Barrett, Pat – 4. Van Tatenhove, Jan; Raakjaer, Jesper; van Leeuwen, Judith; van Hoof, Luc – 5. Bekele, Yeshtila Wondemeneh; Kjosavik, Darley Jose – 6. Cookey, Peter Emmanuel; Darnswasdi, Rotchanatch; Ratanachai, Chatchai – 7. Thanh Thuy Vu; Zouikri, Messaoud; Deffains, Bruno – 8. Zhang, Shujian; Chen, Shiyi – 9. Nguyen, Locke e Reddy	Modelo de medição de desempenho de gestão	60%
Barrett, Pat	Gerenciamento de risco	7%
Barrett, Pat	Quadro de governança	7%
Andersson, Krister; Paul Benavides, Jean; Leon, Rosario	Governança regulatória	7%
Cookey, Peter Emmanuel; Darnswasdi, Rotchanatch; Ratanachai, Chatchai	Percepção cliente-cidadão e governança	7%
Zhang, Shujian; Chen, Shiyi	Federalismo fiscal	7%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo a Tabela 2, a variável que mais se destacou foi “modelo de medição de desempenho de gestão”, na qual se evidenciaram 60% das pesquisas – seguida de “indicadores de performance de governança”, com 47%, e “governança local”, com 20%; “consistência estratégica de governança” abrange 13%, e as demais variáveis 7%.

Corroborando essa tendência de medir o desempenho da

gestão, as instituições podem melhorar continuamente seus resultados quando se avocam dos princípios da boa governança (participação, responsabilidade, transparência etc.), mensurando, avaliando e monitorando as mudanças ao longo do tempo, progredindo para uma melhor qualidade na governança e nos resultados (SECCO et al., 2014).

O TCU (BRASIL, 2016) infere a relevância dos indicadores de desempenho da governança e do modelo de desempenho da gestão por meio das funções de planejamento, coordenação e monitoramento da gestão do governo, que apontam os caminhos das políticas públicas, com base em evidências, resultando no aperfeiçoamento do desempenho e da entrega de serviços.

Apesar das duas variáveis mencionadas serem as mais representativas, as demais, no entanto, apresentam importância e singularidade que não se pode deixar de explicitar. Os mais diversos enfoques e estudos de governança retratam que o tema é plural e interdependente.

Após a caracterização dos aspectos metodológicos adotados nos artigos, destacam-se as principais teorias utilizadas na fundamentação teórica desses fenômenos empíricos. Dentre elas, seguem as considerações:

a) O estudo sobre teoria da simetria, que aborda a questão das unidades de propriedade e governança: tal abordagem demonstra como o assunto já era tratado pelos autores clássicos⁹ num contexto evolutivo histórico da governança com os sistemas de governo da época e de seus desempenhos. Então, a referida teoria permite em estudos futuros um embasamento teórico para se investigar esse contexto em setores específicos.

b) Estudos variados sobre o **relacionamento de governan-**

9 Como Thomas Hobbes, Karl Marx, Friedrich Engels, Karl August Wittfogel, Platão, Aristóteles e Jean-Jacques Rousseau.

ça e performance: demonstram os ganhos e os problemas enfrentados em se medir por meio dos indicadores de governança a performance dos governos, evidenciando casos em países desenvolvidos e em desenvolvimento sob os contextos teóricos. Sobre esses estudos, destacam-se as teorias da agência, da dependência de recursos, das partes interessadas, da responsabilidade social corporativa, do federalismo, da consciência estratégica e organizacional e das redes.

c) As pesquisas empíricas sob o **enfoque dos atores ou arranjos locais num processo de descentralização da governança:** evidenciam as perspectivas de percepções, capacidades, e participação, suas influências na elaboração do quadro de governança e sua eficácia no desenvolvimento econômico do país.

No bojo dos estudos citados, dentro de uma perspectiva territorial sobre o tema e num determinado período, observa-se que o continente europeu registrou uma produção de artigos de aproximadamente 42%, seguido da Ásia e Oceania com 25%, da América do Norte com 21% e da América do Sul com 12%. É natural que a Europa produza mais, pois tem o maior número de universidades e uma tradição acadêmica reconhecida mundialmente. Entretanto, isoladamente, os Estados Unidos da América se destacam, por serem o país que mais produziu, com cinco artigos.

Ao analisar os artigos, identificaram-se quatro subtemas de governança e performance: indicadores de governança, descentralização da governança, propriedade e governança e modelos de desempenho da governança, a seguir tratados.

3.1 Indicadores de governança

Os estudos identificados que abordam indicadores de governança basearam-se em várias perspectivas. Cookey, Darnsawadi e Ratanachai (2016) destacaram-se porque investigaram o impacto dos índices de governança no desempenho das firmas em países desenvolvidos e em desenvolvimento (OWUSU; WEIR, 2016). Ademais, as pesquisas utilizaram análises de governanças específicas, disposições múltiplas que capturam uma ampla gama de indicadores sobre governança corporativa.

Ferrero-Ferrero, Fernández-Izquierdo e Muñoz-Torres (2016) explicitam que a maioria dos estudos traça uma relação positiva entre a governança, as práticas sociais e o meio ambiente com o desempenho econômico-financeiro. Sendo assim, os indicadores (SÃO PAULO, 2018) oferecem, como diagnóstico e explicação dos diferentes níveis de desempenho alcançados por meio da intervenção de várias políticas, programas e regulamentos (COOKEY; DARNSAWASDI; RATANACHAI, 2016).

Após a fase de confecção dos indicadores de governança, questionou-se sua qualidade e relação com o crescimento e desenvolvimento econômico dos países. Para Ward e Dorussen (2015), vários indicadores transnacionais foram desenvolvidos, como os elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo World Bank (Worldwide Governance Indicators¹⁰ – WGI), todos eles fornecendo estatísticas para diferentes dimensões e percepções da qualidade da governança.

Em relação ao segmento de serviços em geral, pode-se adaptar a realidade ao setor público, em que a percepção do

10 Indicadores de Governança Mundial.

cliente-cidadão sobre qualidade tornou-se crucial. É importante, pois, a mensuração do nível de qualidade e de sua satisfação como variáveis de resultado do serviço (NGUYEN; LOCKE; REDDY, 2015). Medir, portanto, a qualidade do serviço usando variáveis baseadas na percepção do usuário pode direcionar os esforços da instituição para melhor atender as necessidades dos cidadãos (BEZERRA; GOMES, 2016).

Essas dimensões impactaram nas estruturas ou nas escalas de poder dos países, transferindo responsabilidades e funções para os atores locais. Com o fenômeno da descentralização da governança, novos arranjos institucionais e uma nova regulamentação exigiram percepções diferentes da população local em relação à performance da governança.

3.2 Descentralização da governança

Ao fortalecer a governança por meio das funções de planejamento, coordenação e monitoramento dos centros de governo, evidencia-se que essas ações nas políticas públicas adotadas resultam no aperfeiçoamento do desempenho e entrega de serviços. Diante dessa assertiva, um meio a ser utilizado será a descentralização (BRASIL, 2016).

Bekele e Kjosavik (2016) apontam que a descentralização da governança é um tipo de descentralização do poder, pois a administração local é considerada como instrumento essencial para aumentar o desenvolvimento econômico, por meio de uma relação governo-desempenho (NGUYEN; LOCKE; REDDY, 2015) dos atores locais. Tal iniciativa fora destacada sob o argumento de que a descentralização promoveria o empoderamento dos atores locais, fortalecendo ações coordenadas nas

localidades, com a melhora da prestação de serviços, gerando o desenvolvimento.

Apesar de a descentralização não resultar num processo rápido e nem sempre lograr êxito, em virtude de problemas como capacidade e conhecimento dos atores, a regulamentação não contempla as especificidades do ambiente local. As concorrências promovidas com outras localidades fazem com que um grupo dominante controle os recursos financeiros e humanos, e o não reconhecimento do poder político local tira legitimidade da governança sugerida pelo governo central.

Bastow (2014) aponta que o comportamento adaptativo dos atores, forjando sua autonomia e lidando com restrições do sistema, desempenha um papel fundamental na persistência de problemas da governança. Portanto, os atores buscam um equilíbrio entre lidar com questões de capacidade, resistência à modernização e uma percepção fatalista de que a mudança está além das capacidades de qualquer ator no sistema.

A percepção do cliente-cidadão poderá ser obtida por meio do *benchmarking* e na medição de desempenho da qualidade das operações. Para Bezerra e Gomes (2016), as informações obtidas e o seu tratamento contribuirão para o resultado e o desenvolvimento.

Assim, a compreensão adequada da percepção da população local em relação à governança é estratégica (COOKEY; DARNASWASDI; RATANACHAI, 2016), principalmente para as atividades ou operações, pois facilitará a compreensão das diretrizes ou das políticas da governança, propiciando adesão às leis e aos regulamentos, a cooperação e a participação local.

Andersson, Benavides e León (2014) corroboram o pensamento e argumentam que os atores locais têm conhecimento

específico, que é necessário para o êxito da governança. Os autores revelam, ainda, que estudos empíricos recentes sugerem que os grupos locais são tão eficazes quanto os governos geral.

Essa relação de preferência local impactará na efetividade da governança e conseqüentemente no desempenho econômico. É essencial saber questões históricas e culturais no processo de design da descentralização, pois a governança interage com as instituições informais, sendo elas complementares, substitutivas, concorrentes com o sistema formal existente (THUY VU; ZOUIKRI; DEFFAINS, 2014).

Zhang e Chen (2014) revelam que na teoria do federalismo, tanto administrativo quanto fiscal, a descentralização proporciona aos governos locais fortes incentivos, existindo relação entre política fiscal e crescimento econômico. No entanto, os autores alertam que esse processo pode causar efeito negativo em relação ao crescimento econômico, dando origem a uma série de problemas públicos e sociais, principalmente no quesito fiscal.

Nessa perspectiva, os autores revelam o papel crucial da transparência fiscal, por eles considerada como condição necessária e prévia para a sustentabilidade macroeconômica, estabilidade fiscal e boa governança. Apontam também que a falta de transparência fiscal, direta ou indiretamente, resultará em muitos problemas de governança, como o aumento dos déficits, das dívidas e da corrupção.

3.3 Propriedade e governança

Observa-se que as unidades de governança podem ser divididas em níveis nacionais e locais, que gerenciam, coordenam e lidam com assuntos públicos dentro de um determinado espaço.

Dacai (2017) demonstrou que, desde os escritores clássicos,¹¹ existe uma forte correlação entre os direitos de propriedade e governança. Aspectos como território, escala, espaço (físicos) das cidades ou de uma determinada unidade social impactavam no desempenho da governança, bem como interferiam em seu processo de participação e formação do poder. A correlação citada é evidenciada pela teoria da simetria, na qual há referência à identidade, consistência e coincidência entre uma unidade de propriedade e uma governança.

3.4 Modelos de desempenho da governança

A perspectiva teórica do desempenho da gestão é vastamente estudada, mas Liang e Langbein (2015) apontam a originalidade em se estudar o desempenho da gestão em países de regimes autoritários.

As organizações apresentam uma integração com aspectos de ESG no sistema de gestão, que busca benefícios em termos de reputação corporativa, confiança, fidelização de clientes, redução de custos, acesso ao capital, gestão de recursos humanos, capacidade de inovação, monitoramento da qualidade dos serviços e gerenciamento de riscos (FERRERO-FERRERO; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO; MUÑOZ-TORRES, 2016). Assim, o desempenho ESG é usado para integrar a variável responsabilidade social corporativa (CSR) na estratégia. O modelo evidencia um novo tipo de consistência estratégica e organizacional, “ESG interdimensional consistência”, e testa seu efeito

11 Platão, Aristóteles, Cícero, Thomas Hobbes, Marx: relações entre o domínio da propriedade e do poder político nas democracias cidades; Wittfogel: direitos de propriedade vinculados com a política; Rousseau e Montesquieu: efetiva participação cidadã para governança ou autogovernança; Robert A. Dahl e Edward R. Tufte: “escala e democracia” – o tamanho afeta democracia e a governança.

sobre os resultados econômicos.

Em relação à dimensão da governança corporativa, os investidores estão principalmente interessados nos princípios de boa governança (FERRERO-FERRERO; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO; MUÑOZ-TORRES, 2016). A essa visão, acresça-se a perspectiva das partes interessadas, de acordo com os ensinamentos de J. Van Tatenhove et al. (2014), nos quais há a descrição de que a teoria e as experiências empíricas demonstram que os envolvimento dos *stakeholders* melhoram a política da legitimidade que, frequentemente, é condição importante para alcançar objetivos dos programas e ou das políticas públicas.

Apesar do envolvimento dos *stakeholders* no interesse da governança, Barrett (2014) afirma que a maioria das medidas de desempenho inclui uma série de indicadores de entrada e saída que, raramente, explicam exatamente o que eles têm contribuído para os resultados.

Barrett AO (2014) reforça que “a grande” diferença entre as governanças do setor público e do privado seria o quadro de chefia e a ausência de uma meta de lucro/perda para boa parte do setor público, na medida em que este seria ditado por uma variedade de legislações que sustentam esse cenário. Dito isso, existe muito em comum entre público e privado: setores no orçamento, contabilidade (conceitos, padrões e relatórios) e auditoria (abordagens, práticas e padrões) – mas geralmente há uma gama muito maior de medidas de desempenho no setor público.

Diante da exposição das dimensões encontradas no levantamento bibliométrico do tema de governança e performance na área pública, é possível inferir conclusões ou considerações sobre o que é investigado acerca da temática. Na próxima seção, abordar-se-ão tais possibilidades e resultados obtidos neste estudo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão realizada sobre *governance e performance* na área pública forneceu uma visão geral abrangente da literatura relacionada. Ademais, permitiu conhecer como esse fenômeno é abordado no mundo e, principalmente, no meio acadêmico. Evidenciou também que os modelos de mensuração de *performance* e os indicadores de governança foram as principais dimensões das pesquisas realizadas.

Em relação à metodologia aplicada, as ferramentas VOSviewer e Web of Science foram determinantes para o êxito da revisão da literatura, permitindo a coleta de artigos em seus bancos de dados, bem como, por meio de uma parametrização pré-determinada e de uma filtragem, construir aglomerações de termos que possibilitaram ver num processo interativo suas relações com temas, estudos e abordagens.

A revisão de literatura permitiu identificar as teorias abordadas pelos artigos sobre o tema, verificando as abordagens teóricas, os desenhos das investigações e as variáveis encontradas. Assim, a epistemologia mais adotada nos trabalhos analisados foi o paradigma positivista, inferindo-se que tal abordagem influenciou nas pesquisas a serem desenvolvidas e no design da investigação. Observou-se uma predominância do método *mix* (quantitativo-qualitativo) no tipo de investigação, baseado em modelos matemáticos e estatísticos.

Em relação aos tipos de pesquisa, verificou-se quais foram realizados, mostrando as diferenças e semelhanças entre eles e seus resultados, sendo a pesquisa confirmatória a mais utilizada, seguida das descritivas e explicativas.

Foram identificadas, na revisão sistemática, as variáveis

mais abordadas, como tipologias de modelo de medição de desempenho da gestão, indicadores de performance da governança, governança local e descentralizada, consistência estratégica e outras mais. Isso permitiu a visualização das possíveis variáveis a serem medidas e observadas numa pesquisa *a posteriori*.

Ademais, a investigação permitiu a construção de interpretações sobre o objeto em estudo e a identificação de sugestões de novas perguntas que poderão nortear o desenvolvimento de futuros trabalhos, como: realizar estudos empíricos relacionados a práticas de monitoramento e avaliação da governança, da responsabilização e da transparência fiscal, bem como dos seus reflexos na melhoria do desempenho da gestão; investigar a relação das partes interessadas no processo de definição e legitimidade do quadro de governança e de performance na administração pública local; e pesquisar e avaliar o desempenho das governanças municipais brasileiras por meio dos indicadores de performance, assim como suas consequências no combate à redução da pobreza e na melhoria do desenvolvimento.

Finalmente, apesar do rigor aplicado, os resultados estão condicionados aos critérios de pesquisa adotada. No entanto, os achados decorrentes deste esforço de pesquisa podem ser úteis para investigadores e profissionais interessados no assunto, particularmente por fornecer uma visão geral sobre o tema e implicações para futuras pesquisas e práticas na área da governança e do desempenho.

REFERÊNCIAS

Abid, G. et. al. Theoretical perspective of corporate governan-

ce. **Bulletin of Business and Economics**, Rochester, v. 3, n. 4, p. 166-175, 2014.

ANDERSSON, K; BENAVIDES, J. P.; LEÓN, R. Institutional diversity and local forest governance. **Environmental Science & Policy**, Amsterdam, v. 36, p. 61-72, Feb. 2014.

BARRETT AO, P. New development: financial reform and good governance. **Public Money and Management**, Abingdon, v. 34, n. 1, p. 59-66, 2014.

BASTOW, S. Governance, performance, and capacity stress: the chronic case of prison crowding. *Public Administration*, v.92, p. 766-768, 2014.

BECHT, M.; BOLTON, P.; RÖELL, A. Corporate governance and control. In: CONSTANTINIDES, G. M.; HARRIS, M.; STULZ, R. M. (Eds.). **Handbook of the economics of finance**. Amsterdam: Elsevier, 2003. v. 1. Parte A. p. 1-109.

BEKELE, Y. W.; KJOSAVIK, D. J. Decentralised local governance and poverty reduction in post-1991 Ethiopia: a political economy study. **Politics and Governance**, Lisbon, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2016.

BEZERRA, G. C. L.; GOMES, C. F. Performance measurement in airport settings: a systematic literature review. **Benchmarking**, Bingley, v. 23, n. 4, p. 1027-1050, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da

administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016.

COOKEY, P. E.; DARNSAWASDI, R.; RATANACHAI, C. Performance evaluation of lake basin water governance using composite index. **Ecological Indicators**, Amsterdam, v. 61, n. 2, p. 466-482, Feb. 2016.

DACAI, D. Correlation between property units and governance units: based on the logic of rural governance in China. **Social Sciences in China**, Abingdon, v. 38, n. 1, p. 106-126, 2017.

FERRERO-FERRERO, I.; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO, M. Á.; MUÑOZ-TORRES, M. J. The effect of environmental, social and governance consistency on economic results. **Sustainability**, Basel, v. 8, n. 10, 2016.

GORANOVA, M. et. al. Corporate governance antecedents to shareholder activism: a zero-inflated process. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 38, n. 2, p. 415-435, Feb. 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework. London: Cipfa; New York: Ifac, 2013.

LIANG, J.; LANGBEIN, L. Performance management, high

-powered incentives, and environmental policies in China. **International Public Management Journal**, Abingdon, v. 18, n. 3, p. 346-385, 2015.

NGUYEN, T.; LOCKE, S.; REDDY, K. Ownership concentration and corporate performance from a dynamic perspective: does national governance quality matter? **International Review of Financial Analysis**, Amsterdam, v. 41, p. 148-161, Oct. 2015.

OWUSU, A.; WEIR, C. The governance-performance relationship: evidence from Ghana. **Journal of Applied Accounting Research**, Bingley, v. 17, n. 3, p. 285-310, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Índice de efetividade da gestão municipal**. São Paulo: 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2EBgO8O>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SECCO, L. et. al. Why and how to measure forest governance at local level: a set of indicators. **Forest Policy and Economics**, Amsterdam, v. 49, p. 57-71, Dec. 2014.

THUY VU, T.; ZOUIKRI, M.; DEFFAINS, B. The interrelationship between formal and informal decentralization and its impact on subcentral governance performance: the case of Vietnam. **CESifo Economic Studies**, Munich, v. 60, n. 3, p. 613-652, Sept. 2014.

VAN TATENHOVE, J. et al. Regional cooperation for European seas: governance models in support of the implementation of the MSFD. **Marine Policy**, Amsterdam, v. 50, parte B, p. 364-372, Dec. 2014.

WARD, H.; DORUSSEN, H. Public information and performance: the role of spatial dependence in the worldwide governance indicators among African countries. **World Development**, Amsterdam, v. 74, p. 253-263, Oct. 2015.

YUSOFF, W. F. W.; ALHAJI, I. A. Insight of corporate governance theories. **Journal of Business & Management**, Toronto, v. 1, n. 1, p. 52-63, 2012.

ZHANG, S.; CHEN, S. Local governance performance in China: a fiscal perspective. **Emerging Markets Finance and Trade**, Abingdon, v. 50, n. 6, p. 119-136, 2014.

Recebido: 20/02/2018

Aprovado: 27/03/2018

APÊNDICE

Quadro 1: *Clusters* dos termos produzidos pelo VOSviewer

Clusters	Colors do Cluster	Terms Cluster
Public Performance & Management	Red	Account Company Comparative Analysis Economic Performance Education Framework Key performance indicator Methodology Municipality Productivity Project Resource Structure Sustainable Development
Performance Measurement Public Administration	Green	Accountability Agency Local Government Performance Indicator Performance Information Performance management Performance Measure Performance Measurement Performance Measurement system Public Management Public Sector Public Service Service

Indicators of Performance Public Administration	Blue	Business Control Governance Innovation Innovation Performance Investment Measurement Ranking Survey Transparency Validity Gap
Paradigms Public Administration	Yellow	Government Government Performance Organizational Performance Outcome Public Administration Public Policy Risk

Fonte: Elaborado pelos autores.

Proteção dos direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas

Protection of Fundamental Rights by Courts of Accounts

Lorena Lyra¹

RESUMO

Os Tribunais de Contas, instituições com competências extraídas diretamente da Constituição Federal, exercem o controle externo da administração pública, não se detendo apenas a aspectos da legalidade, mas também analisam os critérios da legitimidade e da economicidade, nos termos do artigo 70 do Magna Texto Federal de 1988. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar o novo papel assumido pelas Cortes de Contas em defesa da implementação dos direitos fundamentais, em especial, por meio de um tipo específico de fiscalização, a operacional, e para tanto foi utilizada a metodologia bibliográfica. Como resultado, concluiu-se que as Cortes de Contas, por meio de suas auditorias operacionais, avaliando o desempenho das políticas públicas quanto aos critérios de eficiência, efetividade, economicidade, dentre outros, começam a atuar de forma ativa e relevante na defesa dos direitos fundamentais, e apesar de tais auditorias ainda estarem em fase de implantação em muitas Cortes de Contas, essa é uma forma de fiscalização em expansão e que só tem a contribuir para a efetiva implemen-

¹ Mestranda em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Especialista em Gestão Pública e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Estácio do Ceará. Analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: lorenalyra@gmail.com.

tação dos direitos fundamentais na sociedade brasileira. Noutras palavras, as Cortes de Contas podem e devem atuar como verdadeiros protetores dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Direitos Fundamentais. Auditorias Operacionais.

ABSTRACT

The Courts of Accounts, institutions with competences drawn directly from the Federal Constitution, exercise external control over Public Administration, not only dealing with legal aspects, but also analyzing the criteria of legitimacy and economicity, according to Article 70 of the 1988 *Magno Texto Federal* (Federal Great Text). Thus, the objective of this study is to analyze the new role assumed by the Courts of Accounts in defense of the implementation of the Fundamental Rights, in special, through a specific type of inspection, the operational one, and for that purpose the bibliographic methodology was used. In the end, we concluded that the Courts of Accounts, through its operational audits, evaluating the performance of public policies regarding efficiency, effectiveness, and economic criteria, among others, began to act in an active and relevant way in defense of fundamental rights, and although such audits are still in the process of being implemented in many Courts of Accounts, this is an expanding form of inspection that only has to contribute to the effective implementation of fundamental rights in the Brazilian society. In other words, the Courts of Accounts can and should act as true protectors of the citizens' fundamental rights.

Keywords: Courts of Accounts. Fundamental Rights. Operational Audits.

1 INTRODUÇÃO

O dever de todo gestor público prestar contas está estabelecido no texto constitucional e não representa um fim em si mesmo, bem como não adentrou ao ordenamento jurídico brasileiro de forma isolada, mas em apoio a um conjunto de outros relevantes princípios constitucionais, tais como o republicanismo e a separação dos poderes.

Nesse sentido, a Constituição Federal criou os sistemas de controle e fiscalização, dentro dos quais estão inseridos os Tribunais de Contas, instituições com competências extraídas diretamente da Carta Magna, que exercem o controle externo da administração pública, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não se detendo apenas ao aspecto da legalidade, mas também analisam os critérios da legitimidade e da economicidade, nos termos do artigo 70 do Magno Texto Federal.

Dentre essas atribuições fiscalizatórias das Cortes de Contas, um novo papel tem sido assumido por esses Tribunais, em nítida defesa da implementação dos direitos fundamentais, em especial por meio de um tipo específico de fiscalização, a auditoria operacional, também conhecida como a auditoria dos três “e”, porque ela investiga a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Neste artigo, que utilizará a metodologia bibliográfica, após uma breve apresentação sobre o histórico das Cortes de Contas no país e sobre o dever de prestar contas, analisará a relação existente entre a implementação dos direitos fundamentais e a atuação dos Tribunais de Contas, mormente quanto às auditorias operacionais e como essa modalidade de auditoria

pode elevar essas Cortes ao patamar de órgãos protetores dos direitos fundamentais já amplamente declarados e garantidos pelo constituinte federal de 1988.

2 BREVE HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Há quem defenda que a origem histórica dos Tribunais de Contas no Brasil se deu ainda no Império, com o Conselho da Fazenda, criado pelo Príncipe Regente D. João VI, em 28 de julho de 1808, o qual mesmo sem ter as características de órgão de controle, poderia ser considerado como marco desse processo de criação de um órgão responsável pela fiscalização e controle das finanças públicas (TELLES, 2004).

Telles (Ibidem) apresenta, ainda, outras tentativas de criação de órgãos de controle que teriam existido no Império: em 1826, com os projetos de Felisberto Caldeira Brant e José Inácio Borges, ambos senadores pelas Províncias de Alagoas e Pernambuco; em 1845, pelo ministro do Império, Manuel Alves Branco; e com o Decreto nº 294, de 20 de novembro de 1850, a Reforma Itaboraá também reiterava a preocupação com a criação do Tribunal do Tesouro.

Outrossim, Bulos (2017) entende que, apesar de a origem formal poder ser considerada ainda no Império, na verdade, a ideia não saiu do papel, concluindo, assim, que o Império não conheceu as Cortes de Contas.

Destarte, somente no primeiro ano da República, a ideia de criação de órgão de controle se concretizou, por iniciativa de Ruy Barbosa, ministro da Fazenda à época, por meio da

aprovação do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criando o Tribunal de Contas da União, com a seguinte ementa: “Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica” (BRASIL, 1890).

E, a 1ª Constituição da República, à época, “Republica dos Estados Unidos do Brazil”, de 1891, em um de seus últimos artigos (art. 89, dentro do Título V – Disposições Gerais), faz uma única menção ao Tribunal de Contas e a faz da seguinte forma: “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” (BRASIL, 1891).

Veja-se que o constituinte de 1891 tratou do Tribunal como se esse já não tivesse sido instituído pelo decreto citado, no ano anterior, motivo pelo qual Ruy Barbosa criticou esse texto constitucional, afirmando que deveria ter sido previsto a manutenção do Tribunal e não sua instituição (TELLES, 2004).

De qualquer forma, até o advento da primeira Constituição republicana, ainda não havia sido efetivamente instalado qualquer Tribunal de Contas, posto que a instalação do Tribunal de Contas da União apenas aconteceu dois anos após a promulgação da 1ª Carta Republicana, isto é, apenas em 17 de janeiro de 1893, o TCU foi instalado, na presidência de Floriano Peixoto, com a ação do ministro da Fazenda à época: ministro Serzedello Corrêa (BRASIL, 2016).

Vale destacar que Ruy Barbosa, sempre defensor da criação e concretização do Tribunal de Contas, afirmou que tal Corte “é uma instituição constitucional da mesma importância dos outros órgãos pelos quais a nossa Constituição buscou assegurar o exercício efetivo das garantias de moralidade e justi-

ça do sistema republicano” (BARBOSA, 1913, p. 50).

Mais tarde, a Constituição de 1934, dando espaço em seu texto e mais detalhes sobre as atribuições de tal instituição, nos seus artigos 99 a 102, mantém o Tribunal de Contas, sistematizando-o como um dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” (BRASIL, 1934), Capítulo VI – Seção II, ao lado do Ministério Público, tratado na Seção I daquele mesmo capítulo.

Já a Constituição de 1937, conhecida por seu retrocesso das instituições democráticas e do direito constitucional do país, reduziu o texto referente à Corte de Contas, voltando a ser mencionada apenas em um artigo constitucional (art. 114) (BRASIL, 1937).

Segundo Telles (2004), a Constituição de 1937 manteve o Tribunal de Contas mais como órgão de assessoramento do Presidente da República do que como uma instituição fiscalizadora orçamentária e financeira.

Quando do advento da Constituição de 1946, o Tribunal de Contas voltou a ter mais espaço tanto no texto quanto nas atribuições constitucionais, pois em seus artigos 76 e 77, o constituinte de 1946 outorgou-lhe competências para acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 1946).

Destaca-se que, pela primeira vez, os administradores das autarquias foram inseridos como responsáveis por prestar contas de suas administrações à Corte de Contas, bem como é nessa Constituição (de 1946) que se inaugura a competência

constitucional para julgamento pela Corte de Contas a respeito da legalidade de atos de pessoal, tais como as aposentadorias, reformas e pensões.

Telles (2004) destaca ainda que a Constituição de 1946, restaurando a de 1934, manteve a configuração dos contratos perfeitos e acabados pela obrigatoriedade do registro na Corte de Contas, e no caso de negação, a suspensão da execução até o pronunciamento do Congresso Nacional.

Já a Constituição de 1967, nos artigos 71 a 73, apesar de aparentemente ampliar o espaço reservado ao Tribunal de Contas no texto constitucional, na verdade, por se tratar de um período conhecidamente ditatorial, reduziu a sua autonomia. A Corte continua desempenhando as funções de órgão auxiliar do Poder Legislativo para o controle da administração financeira e orçamentária, mas as suas atribuições se limitavam, na prática, a mera auditoria (BRASIL, 1967; TELLES, 2004).

Enfim, a Constituição de 1988, também conhecida como Carta Cidadã, ao sair de um regime ditatorial, ampliou a esfera de atuação do Tribunal de Contas da União, quando dispôs no seu texto constitucional detalhes sobre sua organização e atividades inerentes à sua natureza e à sua posição (TELLES, 2004).

Quanto à posição do Tribunal de Contas na Constituição de 1988, vale destacar que Carlos Ayres Britto (2001, p. 3), ao afirmar que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo e não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional, sustenta a autonomia daquela Corte de Contas e afirma que quando a Constituição, em seu artigo 71, diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, “tenho como certo que está a

falar de ‘auxílio’ do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário”.

Portanto, aquele ex-ministro da Suprema Corte (também ex-procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe) entende que o TCU é órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais, colocando-o, assim, no mesmo patamar de independência e autonomia do Ministério Público (BRITTO, 2001).

Além disso, o constituinte decidiu ampliar também a estrutura de Corte de Contas a todos os estados da Federação, prevendo expressamente em seu artigo 75 que as normas estabelecidas naquela seção (denominada “da fiscalização contábil, financeira e orçamentária” e que trata especificamente do Tribunal de Contas da União) 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.

Assim, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente a aplicação do princípio da simetria para aquelas normas referentes ao controle da administração pública, regendo assim a matéria nos demais entes da Federação. Dessa forma, não apenas o Tribunal de Contas da União, mas também todos os Tribunais de Contas dos estados, bem como os Tribunais de Contas dos municípios (onde houvesse) deveriam se submeter àquelas regras ali estipuladas.

Nesse sentido, vemos que, com a promulgação da Constituição de 1988, as Cortes de Contas do país tiveram sua competência substancialmente ampliada, tendo sido, inclusive, dada grande importância a tais atribuições constitucionais, como se verificará nos próximos tópicos.

3 O DEVER DE PRESTAR CONTAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O CONSTITUINTE DE 1988

O dever de prestar contas foi tão precioso e relevante ao constituinte de 1988 que tal obrigação está presente em diversos dispositivos do texto constitucional, tais como o art. 30, inciso III, que prevê a obrigatoriedade de prestar contas dos gestores dos municípios; e o art. 70, parágrafo único, onde está previsto que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deverá prestar contas.

Vale destacar que a realização de quaisquer políticas públicas, sejam elas executadas nas áreas de saúde, educação, cultura, desporto ou outras, todas elas necessitam de recursos públicos, os quais deverão ser administrados, gerenciados ou utilizados por algum gestor público ou equiparado, o qual por força do normativo anteriormente mencionado terá sempre o dever de prestar contas. Assim, em geral, todas as políticas públicas, inclusive aquelas que implementam os direitos fundamentais, sujeitam-se ao controle, isto é, à obrigação constitucional de prestação de contas.

A importância dessa obrigação de prestar contas por parte de quem administra os recursos públicos pode ser observada ainda pelo fato de o descumprimento de tal dever ter sido considerado uma exceção que permite a medida drástica e excepcional da intervenção, tanto a federal, no DF ou nos estados que não prestarem contas (art. 34, inciso VII, alínea “d”), quanto a estadual, naqueles municípios onde não forem prestadas as contas devidas (art. 35, inciso II).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 reservou ain-

da uma seção inteira (Seção IX, dentro do Capítulo I – Do Poder Legislativo, do Título IV – Da Organização dos Poderes) para tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, nos artigos 70 a 75, nos quais são articulados órgãos públicos de controles externos e internos, sendo estes exercidos por órgãos da própria administração (de todos os poderes, não só do Executivo), e os externos efetuados por órgãos alheios à administração (cujo titular, no caso dos recursos federais, é o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União).

No entanto, como já dito no tópico anterior deste trabalho, apesar de o primeiro artigo dessa seção constitucional (art. 70) estabelecer regras para os sistemas de controle (externo e interno) da União, tais regras são de cumprimento obrigatório por todas as demais esferas da Federação (estados, municípios e Distrito Federal) tanto pelo princípio da simetria constitucional quanto pela previsão expressa nesse sentido do último artigo dessa mesma seção (art. 75).

Assim, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que, em todos os entes federativos (União, estados, DF e municípios) da República Federativa do Brasil, o Poder Legislativo é o titular da fiscalização do dever de prestar contas, mas não apenas desse dever, posto que a fiscalização deve ser feita também quanto aos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 70.

Nesse sentido, cumpre frisar que a função de fiscalização surgiu com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução Francesa e que tal função, no sistema de separação de poderes, sempre constituiu tarefa básica do Poder Legislativo (parlamentos federal, estaduais e municipais), a quem compete a elaboração e atualização das leis, e até por consequ-

ência lógica, também a ele compete fiscalizar o cumprimento da legislação por parte da administração pública (SILVA, 2008).

Ademais, Canotilho (2003, p. 229) destaca como um dos principais traços da “forma republicana de governo” a exigência de uma estrutura político-organizatória garantidora das liberdades cívicas e políticas, apontando para a ideia de um arranjo de competências e funções dos órgãos políticos em termos de balanceamento, de freios e contrapesos (*checks and balances*). Assim, a “forma republicana de governo” não é primordialmente uma “forma antimonárquica”, mas um esquema organizatório de controle de poder (Ibidem).

E quanto à natureza do controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, vale destacar o entendimento de André Silva Gomes (2017), o qual defende que, ao invés de se apontar uma separação estanque entre o controle técnico (das Cortes de Contas) e o controle político (do Poder Legislativo), parece ser mais condizente com a prática e com a atual conformação constitucional a constatação de que tanto o Poder Legislativo quanto os Tribunais de Contas exercem um controle misto. Ele entende que a diferença entre ambos é o caráter preponderante de cada controle, pois “ao passo que o Poder Legislativo realiza um controle político tecnicamente informado, o Tribunal de Contas realizará um controle técnico politicamente informado” (Ibidem, p. 108).

4 DIREITOS FUNDAMENTAIS: DA DECLARAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO

O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Ci-

dadão, de 1789, estabelece que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Outrossim, para que uma sociedade tenha efetivamente uma Constituição, segundo o texto aprovado pelos líderes revolucionários franceses, não bastava declarar os direitos do homem e do cidadão, mas era necessário também assegurar tais direitos.

Para assegurar os direitos fundamentais, as Cartas Políticas de diversos Estados têm estabelecido as garantias fundamentais especificamente com esse propósito, tais como aquelas estabelecidas em nossa Carta Magna: a vedação à pena de morte, assegurando o direito à vida; a irretroatividade da lei, garantindo a segurança jurídica; dentre outras.

Além dessas garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil previu também instituições que asseguram os direitos fundamentais declarados em seu magno texto, tais como o próprio Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, objeto deste trabalho.

E mais recentemente não se fala mais apenas em declaração, nem apenas em garantia dos direitos fundamentais, mas o que tem recebido maior atenção e importância é a verificação da urgente necessidade de uma efetiva implementação daqueles direitos fundamentais já há muito declarados e assegurados nas Cartas Políticas da história dessa República, mas ainda muito carentes de efetiva execução, ou seja, os direitos estão declarados e formalmente assegurados, mas ainda não são efetivamente usufruídos, em sua plenitude, por seus beneficiários.

Luís Roberto Barroso (2014), ao defender o princípio da efetividade como um daqueles que deveriam nortear quaisquer intérpretes da Constituição, ensina que a efetividade significa a

realização do direito, a atuação prática da norma, noutras palavras, seria fazer prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses tutelados pela norma objeto da interpretação.

Nesse sentido, concordando com o ministro do Supremo Tribunal Federal citado, entende-se que para considerarmos um direito fundamental, seja saúde, educação, moradia, ou qualquer outro, devidamente efetivado, precisaríamos ver a realização desses direitos na vida prática, isto é, verificarmos que as pessoas efetivamente têm acesso à saúde, educação e moradia ou outros, e com qualidade.

E é nessa seara que os Tribunais de Contas têm um papel fundamental a exercer, posto que a implementação efetiva de quaisquer direitos demanda gastos públicos a serem aplicados por meio de políticas públicas, cujos gestores devem prestar contas àquelas Cortes, as quais devem analisar e julgar tais contas, bem como têm a competência constitucional de fiscalizar as políticas públicas, inclusive, de forma concomitante, vislumbrando sua efetividade.

Ocorre que todo e qualquer direito fundamental, inclusive aqueles direitos denominados de primeira geração como a liberdade, para ser efetivamente implementado, faz-se necessário que o Estado invista recursos públicos, ainda que indiretamente, não cabendo mais distinguir os direitos fundamentais em positivos e negativos, distinção essa que entendia que apenas aqueles (positivos) demandariam gastos públicos, enquanto estes (negativos) apenas exigiram uma omissão do Estado, isto é, uma não intromissão do Estado.

Isso porque, como bem defendido pelo professor George Marmelstein Lima (2003), em seu artigo que critica a distinção dos direitos fundamentais em gerações ou em dimensões, tanto

os ditos direitos positivos (terceira geração: sociais), como os ditos negativos (primeira geração: direitos individuais) demandam investimentos públicos, ainda que indiretos, para sua efetiva implementação. Marmelstein chama inclusive de perigosa e falsa tal dicotomia.

Por exemplo, se para a implementação do direito à saúde, o Estado precisará criar e manter estruturas hospitalares, com todos os insumos e recursos humanos necessários para sua utilização e manutenção, para garantir a implementação do direito de liberdade de ir e vir dos cidadãos, o Estado também precisa investir, e de forma intensa, em segurança pública, mantendo toda uma estrutura federal e estaduais de polícias (federal e militares) etc.

Assim, qualquer tipo de política pública, seja para a implementação de direitos fundamentais de primeira, segunda ou terceira gerações, todas elas demandarão direta ou indiretamente investimento de recursos públicos, o que, conseqüentemente, atrai a competência constitucional dos Tribunais de Contas para a fiscalização de tais políticas públicas.

Como já demonstrado no primeiro tópico deste trabalho, os Tribunais de Contas apresentam uma longa trajetória na história do Brasil e desde seu surgimento até os dias atuais têm sofrido muitas alterações em suas formatações e missões, estando cada vez mais relacionados à necessidade de controle social e transparência das contas públicas, bem como de implementação dos direitos fundamentais.

No tópico seguinte, descreveremos, no entanto sem a pretensão de esgotar o tema, a evolução das atribuições constitucionais dessas Cortes de Contas associada à evolução do próprio processo de controle da administração pública, e como o papel desempenhado por elas, atualmente, pode representar uma pro-

teção aos direitos fundamentais, principalmente por meio das denominadas auditorias operacionais.

5 EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO PROTETORES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS AUDITORIAS OPERACIONAIS

Os órgãos de controle dos países democráticos vêm acompanhando o processo evolutivo do Estado Democrático de Direito e têm passado por diferentes fases, abandonando o foco apenas no controle das finanças públicas e passando a ser instrumentos de cidadania. Outrossim, as Cortes de Contas do Brasil, cientes de sua responsabilidade e indisponibilidade no conceito de Estado Democrático de Direito, têm procurado não figurar apenas como coadjuvantes dessas transformações, mas, ao contrário, têm atuado como suas precursoras (SOUZA et al., 2005).

E como forma de atuar como verdadeiro instrumento de cidadania, mormente na implementação dos direitos fundamentais, destaca-se, neste trabalho, a atuação dessas Cortes de Contas por meio das denominadas auditorias operacionais, já previstas no texto do constituinte original, no caput do artigo 70 e no inciso IV do artigo 71, da nossa Carta Política.

Essa modalidade de auditoria possui diversas denominações na doutrina, tais como: auditoria de desempenho; auditoria dos três “e” (economia, eficiência e eficácia); auditoria de qualidade; auditoria de otimização de recursos; auditoria de eficácia ou de resultados, dentre vários outros termos que sempre destacam o objetivo desse tipo de fiscalização, qual seja, a otimização dos recursos auditados, analisando as atividades

fiscalizadas quanto aos critérios da eficiência, eficácia e da economicidade (ORIÁ FILHO, 2009).

Assim, faz-se importante destacar que o princípio da eficiência foi introduzido pelo Poder Constituinte Reformador ao artigo 37 do Magno Texto Federal através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que ficou conhecida como Reforma Administrativa, trazendo, assim, de forma expressa para a administração pública a preocupação com a eficiência dos gastos públicos, e não mais apenas a legalidade, motivo pelo qual o exercício do controle da atividade administrativa também deve ser pautado por tal princípio, alargando o controle de legalidade para o patamar da eficiência.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres de Britto (2017), afirma que o controle operacional, efetivado pelo exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, está em sintonia com a exigência que faz o artigo 37 da Magna Carta Federal quanto ao modo de se aplicar a lei, administrativamente, que é um modo impessoal, moral, público e eficiente.

Do mesmo modo, para Britto (Ibidem), os Tribunais de Contas são órgãos de aplicação do Direito, posto que o referido artigo constitucional “estabeleceu para o Direito Positivo um tamanho maior do que o da lei (visto ser o princípio da legalidade um necessário ponto de partida para a Administração, mas não um necessário ponto de chegada)”. Portanto, para o ex-ministro da Suprema Corte, os Tribunais de Contas são órgãos especialmente habilitados pela Constituição para o impedimento do que ele chamou de desgoverno ou desadministração.

Ainda segundo Britto (Ibidem), dentre os aspectos mais preponderantes do controle externo, destaca-se o controle ope-

racional, isto é, aquele que busca saber até que ponto os atos administrativos homenagearam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade e eficácia.

Nesse diapasão, faz-se interessante destacar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a auditoria operacional tem como objetivo contribuir para a melhoria do desempenho dos programas de governo, aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, de uma forma geral, e fornecer à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública (BRASIL, 2017).

Essa modalidade de auditoria foi implementada naquela Corte de Contas, no último ano do século passado, por meio da Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000, que aprovou o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, quando foi criada uma unidade especializada, chamada Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, que realizava auditorias operacionais de abrangência nacional e regional. Além disso, desenvolvia e disseminava métodos e técnicas sobre essa modalidade de auditoria (Ibidem).

A Seprog realizou auditorias em diversas áreas de governo, mas com a especialização, por função de governo, das unidades técnicas da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) daquela Corte de Contas, a Seprog foi extinta no final de 2012. Desde então, a função de desenvolvimento e disseminação dos métodos e técnicas da auditoria operacional é competência da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) (Ibidem).

Ainda em 2010, a Segecex do TCU aprovou a Portaria nº 4, de 26 de fevereiro de 2010, a qual revisou o referido Manual, passando a denominá-lo simplesmente de Manual de Auditoria Operacional, do qual se extrai o seguinte conceito para auditoria operacional: “exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (BRASIL, 2010, p. 11).

E em observância ao princípio da eficiência, bem como em consonância com as normas e atividades implementadas pelo TCU relatadas, diversas Cortes de Contas do país também têm implementado, no âmbito de suas competências, a auditoria operacional, com fins semelhantes, e aqui destacamos o exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), que em dezembro de 2015 também aderiu a tal modalidade de auditoria.

O pleno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará aprovou, em 8 de dezembro de 2015, a Resolução Administrativa nº 10/2015, que instituiu, no âmbito de sua jurisdição, os procedimentos relativos à auditoria operacional realizada por aquela Corte (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, 2015).

No artigo 2º da mencionada Resolução Administrativa, evidencia-se que a auditoria operacional, para o TCE/CE (*Ibidem*), compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Vale à pena, ainda, destacar as sete principais dimensões de desempenho avaliadas nessas auditorias operacionais, cujos

conceitos foram previstos expressamente no anexo único da referida Resolução, o Manual de Auditoria Operacional do TCE/CE.

A primeira dimensão de desempenho ali tratada é a economicidade, que seria a capacidade de minimizar custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem que se comprometa a qualidade do produto obtido. A segunda, trata-se da eficiência, ou seja, a capacidade de alcançar os objetivos e as metas programadas com o mínimo de recursos disponíveis e tempo. Já a terceira dimensão de desempenho, a eficácia, refere-se à capacidade de alcançar os objetivos e as metas programadas, num determinado período, independentemente dos custos implicados (Ibidem).

A quarta dimensão de desempenho avaliada nas auditorias operacionais do TCE/CE (Ibidem) é a efetividade, isto é, a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade. A quinta dimensão trata da equidade, o princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, segundo suas necessidades, de modo que se eliminem as desigualdades existentes. Refere-se à justiça distributiva, garantindo mais direitos a quem tiver mais necessidades, tratando desigualmente os desiguais.

A sustentabilidade é a sexta dimensão de desempenho e se refere à permanência dos resultados alcançados por uma intervenção governamental. Já a sétima e última dimensão ali conceituada é a transparência, ou seja, o princípio democrático que preconiza o livre fluxo de informações suficientes e claras para que grupos interessados possam compreender e monitorar, de forma direta, a atuação governamental (Ibidem).

Dessa forma, verifica-se que os Tribunais de Contas de

todo o país, não apenas o TCU, atuam ou deveriam atuar por meio das auditorias operacionais que, ao avaliar as políticas públicas utilizando-se como parâmetro diversos critérios de desempenho, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, possibilitam melhorias na qualidade e no desempenho das políticas públicas, o que direta ou mesmo indiretamente influencia positivamente no avanço da implementação dos direitos fundamentais já amplamente declarados e garantidos pelo nosso Magno Texto Federal.

Nesse sentido, e a título de exemplo do que se defende aqui, cita-se o trabalho de Achkar (2011), o qual também sustenta esse importante papel das Cortes de Contas, ao ressaltar a importância e competência dos Tribunais de Contas brasileiros em realizar auditorias operacionais com enfoque na questão ambiental, observando que tais Cortes têm a missão constitucional de avaliar as ações empreendidas para preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, nesse trabalho, Achkar defende que a auditoria operacional ambiental, efetivada pelos Tribunais de Contas, é um instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente.

6 CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que os Tribunais de Contas, por meio de suas auditorias operacionais, ao avaliar as políticas públicas utilizando como parâmetro diversos critérios de desempenho, tais como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, possibilitam melhorias na qualidade e no desempenho das políticas públicas e, dessa forma, começam a atuar de forma

ativa e relevante na defesa e na implementação dos direitos fundamentais.

Ademais, apesar de tais auditorias ainda estarem em fase de implantação em muitas Cortes de Contas do país, essa é uma forma de fiscalização em expansão e que só tem a contribuir para a efetiva implementação dos direitos fundamentais na sociedade brasileira. Noutras palavras, as Cortes de Contas podem e devem atuar como verdadeiros protetores dos direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, A. E. Auditoria operacional ambiental: instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 193-213, 2011.

BARBOSA, R. **Obras completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura, 1913. v. 40. Tomo 5.

BARROSO, L. R. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1890. p. 3440. Disponível em: <<https://goo.gl/UdaHDN>>. Acesso em: 2 dez. de 2017.

_____. Constituição (1891). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: <<https://goo.gl/uQLcgF>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1934). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <<https://goo.gl/CYLqWc>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2017.

_____. Constituição (1937). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <<https://goo.gl/psMtLs>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1946). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: <<https://goo.gl/Vs4A3a>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <<https://goo.gl/8Fo8FU>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/7J4gP7>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília, DF: Seprog, 2010.

_____. História do TCU: linha do tempo. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/r6u7SE>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

_____. Auditoria Operacional. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2017. Disponível em <<https://goo.gl/4g-5d5R>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2017.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.

_____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum**, Belo Horizonte, 11 set. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/XdzDta>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BULOS, U. L. **Constituição Federal anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 ago. 1789. Disponível em: <<https://goo.gl/oLKAZY>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

GOMES, A. S. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 86-124, 2017.

LIMA, G. M. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Jus**, Teresina, 26 dez. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/GRk2qW>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

ORIÁ FILHO, H. F. Auditoria operacional: um enfoque multidisciplinar. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 197-210, 2009.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed.

São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, A. J. et al. **O novo Tribunal de Contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TELLES, S. M. S. Tribunal de Contas: evolução e importância para o Estado democrático. **Migalhas**, [S.l.], 13 dez. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/UcgP8E>> . Acesso em: 27 nov. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Resolução Administrativa nº 10, de 8 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/RTWZov>> . Acesso em: 2 dez. 2017.

Recebido: 20/02/2018

Aprovado: 20/03/2018

Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas

Ways of participatory democracy: popular participation in the
Court of Accounts

Juliana Rodrigues Barreto Cavalcante¹
Juliana Silva Rodrigues²

RESUMO

Este artigo tem por escopo discutir a participação popular no controle da gestão pública, dando enfoque às ouvidorias e denúncias dos Tribunais de Contas, de modo a verificar seu potencial democrático e sua realidade fática sob a perspectiva de controle social. A metodologia utilizada constitui-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica e documental. Concluiu-se que o instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia, e tal controle social tem suma importância no auxílio do combate efetivo à improbidade administrativa e à proteção do erário. Os resultados revelam o potencial democrático dos mecanismos participacionistas, entretanto, apontam para a necessidade de maior atuação da sociedade civil na defesa de seus interesses plurais.

1 Especialista em Direito e Processo Constitucionais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Lato Sensu da Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduada em Direito pela Unifor. Advogada registrada na Ordem dos Advogados do Brasil do Ceará (OAB-CE). E-mail: julianacavalcanteadv@gmail.com

2 Graduada em Direito pela Unifor. Pós-graduada em Direito e Processo Tributário pela Unifor. Ex-estagiária na assessoria jurídica da empresa Alfa Contabilidade e no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE). Advogada registra na OAB-CE. E-mail: julianasilva_r@hotmail.com

Palavras-Chave: Controle Social. Democracia Participativa. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The scope of this article is to discuss public participation in the control of public management, focusing on the ombudsman offices and the complaint sections of the Courts of Accounts, in order to verify their democratic potential and factual reality from the perspective of social control. The methodology used was a descriptive-analytical study developed through bibliographic and documentary research. It was concluded that the instrument that allows for public participation within the Court of Accounts is the complaint, and that such a tool for social control is of paramount importance in aiding effective combat against administrative misconduct and in protecting the public treasury. The results reveal the democratic potential of participatory mechanisms, nevertheless pointing towards the need for greater action of civil society in the defense of its plural interests.

Keywords: Social Control. Participatory Democracy. Courts of Accounts.

1 INTRODUÇÃO

Periodicamente, são convocadas eleições em nosso país com o objetivo de que os cidadãos escolham, em âmbito municipal, estadual, federal e distrital, parlamentares que possam representar seus ideais, reflexo do viés democrático de nosso Estado. Ao se analisar o histórico de participação popular no Brasil, percebe-se a frequência de movimentos em prol da de-

mocracia e da legitimação de governos representativos. Inclusive, a própria Constituição da República Federativa (CRFB) de 1988 foi fruto de debates e lutas sociais, tendo a participação da sociedade civil na Assembleia Constituinte.

Nos Tribunais de Contas estaduais, conselheiros são indicados por governadores ou Assembleias Legislativas com o fito de julgar as prestações de contas dos políticos de todos os estados. Dada a importância desses Tribunais e da função que tais conselheiros assumem, a população não poderia deixar de buscar uma gestão transparente e com credibilidade, sendo imprescindível o acesso à informação.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) orienta os cidadãos para que participem da gestão pública exercitando o controle social por meio de denúncias e comunicações de irregularidades na Ouvidoria. Tal setor tem se apresentado como um importante mecanismo de controle de gestão pública pela sociedade tendo em vista os dados numéricos coletados a partir de sua atuação.

Desse modo, este artigo propõe analisar de que forma se dá a participação popular no TCE-CE e se existem ganhos democráticos que viabilizam a construção de uma possível gestão compartilhada que vise a melhorias na eficiência governamental.

A metodologia utilizada na elaboração deste trabalho constitui-se em um estudo descritivo-analítico, embasado por meio de pesquisa do tipo bibliográfica com foco nos relatórios de dados sobre o atendimento nas ouvidorias e informações pertinentes à temática.

O desenvolvimento do estudo pressupõe algumas fases a serem observadas. Primeiramente, se fez a delimitação do objeto do artigo para viabilizar sua investigação e, consequente-

mente, o surgimento de debates para a tomada de conclusões referentes ao contexto da situação que foi analisada.

Assim, o artigo foi dividido em três tópicos, a saber: 1) mecanismos institucionais de participação popular; 2) o controle social no Brasil; e 3) denúncia ao Tribunal de Contas. Feitas as notas introdutórias necessárias, passa-se à análise dos referidos pontos.

2 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O constitucionalismo democrático trouxe à tona, no Brasil, instrumentos de participação que dão ao povo a última palavra sobre os atos de governo. São eles o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. A CRFB (BRASIL, 1988, p. 9) instituiu esses mecanismos de exercício da soberania popular, que nada mais é do que uma ideia cuja essência encontra resguardo em seu artigo 1º: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesse contexto, Humberto Bayma Augusto (2017, p. 4) corrobora que a CRFB de 1988 traz a “inclusão de ferramentas que proporcionam a participação da sociedade”.

Os mecanismos jurídicos elencados pelo texto constitucional significam que os eleitores decidirão positiva ou negativamente acerca da aprovação de um projeto legislativo de determinada situação de governo e poderão interferir na produção de leis, por iniciativa popular.

Além disso, importa ressaltar que o cidadão também tem direito a participar da gestão da administração pública e, dessa forma, há ações que aproximam a população dos atos públicos,

sejam eles audiências, votação de peças de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), verificação de execução orçamentária, setores de comunicação e compartilhamento de dados ou ouvidorias.

Mesmo sem terem sido recepcionados pela Constituição, outros órgãos da democracia participativa vêm se insinuando no ordenamento jurídico pátrio. Nesse campo, a principal inovação é a ouvidoria. Esse instituto de caráter unipessoal vem se desenvolvendo de forma pouco homogênea, mas alcança, indistintamente, quase todas as esferas do serviço público: União, estados, municípios, autarquias e corporações específicas, como as polícias estaduais (LYRA, 2017).

Os cidadãos devem participar de todas as fases da orçamentação pública. O controle e a transparência na administração não podem deixar de existir, para que os caminhos do titular do poder o povo, sejam nítidos e acessíveis. A esse respeito, um dos princípios da CRFB (BRASIL, 1988), além da legalidade, moralidade e outros, é a publicidade, materializado pela divulgação dos atos administrativos.

Tal princípio ganhou maior robustez no ordenamento jurídico brasileiro em razão do início da vigência da Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, pois regula o acesso à informação previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, §3º, II e no art. 216, § 2º, todos da CRFB. Esses dispositivos apontam que a lei tem como foco uma tríplice dimensão: direito fundamental, direito do usuário da administração e patrimônio cultural brasileiro. (BORTOLETO; LÉPORE, 2017).

3 O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Mesmo após séculos de noções democráticas, passou-se a ter ideia do significado de controle social somente com a intensa participação popular ocasionada pela redemocratização do país nos anos 1980. A expressão controle social representa, então, a fiscalização civil das ações do Estado, a qual era impedida anteriormente pelo regime autoritário da ditadura militar.

Tal forma de participação democrática possui diversos instrumentos garantidos pela Constituição de 1988 como audiências públicas, orçamentos participativos, ouvidorias e denúncias. Ela permite que a sociedade possa influir e fiscalizar as ações do poder público, objetivando melhor atendimento por parte dele, garantindo os direitos básicos dos cidadãos e fortalecendo a democracia. Traz-se o conceito de controle social por Vanderlei Siraque (2005, p. 103):

É o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo.

Corroborar-se isso com o entendimento de Alexandre Pontes Aragão (2010, p. 25) de que:

O controle social apresenta como principal característica o envolvimento de qualquer cidadão, diretamente ou através de determinadas entidades não governamentais, na fiscalização dos atos da administração pública, ou seja, a sociedade atua no controle das decisões governamentais para constatar o respeito às normas e princípios constitucionais, bem

como às demais normas infraconstitucionais reguladoras da administração pública.

Convém ressaltar que a esse legitimado, o cidadão, não há obrigação legal de fiscalizar a gestão pública, mas um direito garantido a ele pela Constituição. Entretanto, trata-se de um suporte imprescindível à fiscalização institucional externa realizada pelas Cortes de Contas e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Atualmente, porém, o controle social é fraco e enfrenta diversos problemas, ocasionando, assim como o clientelismo, a falta de poder e de recursos dos municípios e o sistema de corrupção que drena seus recursos (PALHANO, 2004). É a incapacidade do Estado de cumprir com as exigências básicas da população que origina descrença nas instituições políticas e nos membros eleitos que, formalmente, são representantes do povo.

Tal participação popular poderia ser maior se os governantes investissem mais em informações para a educação básica acerca do direito de fiscalização social. Trata-se de ensinar aos jovens e crianças do Brasil os meios de atuação e de fiscalização, tornando-os, assim, cidadãos politizados e conscientes. Uma importante iniciativa do TCE-CE foi desenvolver o programa Agente de Controle, que capacita estudantes da rede pública em controle social por meio de palestras com audiovisuais. A mídia também, como importante formadora de opinião que é, deveria envidar maiores esforços para a divulgação desses dados.

A transparência de informações públicas contribui para a efetivação do controle social na medida em que permite à sociedade conhecer a gestão dos recursos públicos. Como trazem os artigos 10 e 11 da lei 12.527/2011, qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações, por qualquer meio

legítimo, à administração, e ela deverá autorizar ou conceder a obtenção imediata ao dado disponível (BRASIL, 2011).

Também traz importante contribuição ao controle social o § 8º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei das Licitações (BRASIL, 1993), *in verbis*: “Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”.

Tais legislações remetem ao princípio de publicidade da administração, garantido no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entendeu o ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, no julgado do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 239.874/RS (BRASIL, 1999):

É preciso advertir que as razões de Estado - quando invocadas como argumento de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público ou de qualquer outra instituição - representam expressão de um perigoso ensaio destinado a submeter, à vontade do Príncipe (o que é intolerável), a autoridade hierárquico-normativa da própria Constituição da República, comprometendo, desse modo, a idéia de que o exercício do poder estatal, quando praticado sob a égide de um regime democrático, está permanentemente exposto ao controle social dos cidadãos e à fiscalização de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e Tribunais.

Portanto, o controle social é importante elo entre a sociedade e seus representantes eleitos democraticamente, devendo ser exercido com ações fiscalizadoras da atuação estatal como uma das formas de garantir a proteção dos recursos públicos.

2.1 O controle social e o Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é órgão vinculado ao Poder Legislativo, portanto não é um Poder em si e nem faz parte da estrutura interna de nenhum deles. A Corte de Contas e os órgãos legislativos realizam o controle externo em matéria financeira de todos os Poderes da República. Sua competência é própria porque fará a análise técnica quanto aos gastos públicos. Para concretizar essa fiscalização contábil, o Texto Constitucional dispõe no art. 74, §2º: “Qualquer cidadão, partido político, associação, ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988, p. 38).

Pelo paralelismo das formas, convém salientar que essa norma se repete nos estados e municípios que tiverem um Tribunal de Contas. Assim, a Constituição do Estado do Ceará estabelece em seu art. 11:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de classe é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas dos Municípios, exigir-lhes completa apuração e devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia ou requerimento de providências, obrigada a manifestar-se sobre a matéria. (CEARÁ, 2000)

Inclusive, o TCE-CE viabilizou um projeto digital denominado Controle Cidadão, que “visa dar maior amplitude à divulgação do papel essencial do controle externo e do controle social, estimulando a participação da sociedade de forma cada vez mais efetiva” por meio de videoaulas e fascículos que con-

tribuem para o aprofundamento dos conhecimentos da população (CEARÁ, 2015a).

Por meio das disposições constitucionais, ressalta-se a legitimidade da participação conjunta de cidadão e órgão de contas. Assim, espera-se que o cidadão venha a ser porta-voz de irregularidades na gestão pública, já que é ele quem vive o dia a dia da prática administrativa e sabe das deficiências da má administração, devendo, portanto, participar ativamente da gestão pública.

4 DENÚNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS

Para auxiliar na atividade de controle externo do Tribunal de Contas, a participação popular é essencial, pois dessa forma a fiscalização dos administradores de recursos públicos se torna mais eficaz. Corrobora-se isso com o entendimento de Evilânia Macêdo Lima (2005, p. 35) de que:

O cidadão é o grande construtor da cidadania, o edificador da forma como essa cidadania pode alcançar seu exercício pleno. Para tanto, todos devem se dedicar ao esforço de aproximar Administração Pública e sociedade.

Sabe-se que o Tribunal de Contas, como órgão responsável pelo controle externo, deve abrir espaço para o exercício da administração pelo cidadão. Divulgar sua atuação deve assegurar o conhecimento da Gestão pública.

De igual modo, Scliar (2009) entende que a fiscalização e o acompanhamento da administração pública são direitos democráticos dos cidadãos políticos. O instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia.

Ela se encontra tipificada na CRFB (BRASIL, 1988) e pode ser realizada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para trazer à apreciação da Corte de Contas a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades cometidas por gestor ou administrador público ou responsável por recursos federais, estaduais ou municipais.

Segundo o art. 1º, inciso XXIV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), uma das atribuições da Corte de Contas é decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, não havendo, de acordo com a legislação, nenhuma necessidade de representação por advogado ou restrição aos alfabetizados (BRASIL, 1992b). É pelas denúncias que as Cortes de Contas podem tomar conhecimento de irregularidades relativas ao mau uso dos recursos públicos ocorridas, por exemplo, em locais distantes e de difícil acesso, mas que pertencem à sua jurisdição.

As denúncias não consistem em processo de competência da ouvidoria, já que o cidadão é o único legitimado a fazê-las. Entretanto, ela deve atuar como fonte de orientação à sociedade acerca do *modus operandi* do procedimento de denúncia. De acordo com o art. 32 da Resolução-TCU nº 240, de 23 de dezembro de 2010, inciso III, é competência da área apenas receber e catalogar informações referentes a indícios de irregularidades no uso de recursos públicos, obtidas por meio da internet ou outro meio apropriado (BRASIL, 2010). Inclusive, a esse respeito, o TCE-CE dispõe de um setor de ouvidoria com relatórios gerenciais publicados desde o ano de 2014 em sítio eletrônico próprio.

A comunicação de irregularidade difere da denúncia por-

que sua função é dar ciência ao Tribunal acerca de um fato eivado de irregularidades, ao passo que a denúncia refere-se “a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal, deve ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legítimo do denunciante, sua qualificação e irregularidade” (BRASIL, 2015b).

Para Aguiar (2010), já que os cofres públicos são abastecidos por recursos que provém do próprio cidadão, ele é o legitimado a controlar a gestão desses recursos; segundo Fernandes (2003, p. 1866):

O instrumento da denúncia constitui um dos mais importantes conectores entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade, posto que permite a qualquer dos seus membros iniciar a “prestação de serviço” de verificação.

A denúncia formulada à Administração, quando identificada a autoria e apontados os indícios do fato, deve merecer apuração, pois a sociedade e os órgãos públicos devem ter interesse em preservar a legalidade da conduta dos agentes públicos, demonstrando a verdade dos fatos.

Portanto, trata-se de importantíssimo meio de exercício da cidadania e auxílio à atividade de controle externo pelo Tribunal de Contas, fortalecendo, assim, a proteção dos cofres públicos.

3.1 Requisitos formais para a propositura da denúncia

Conforme o art. 235 da Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011, no *Regimento interno do Tribunal de Contas da União* (RI-TCU), a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal de Contas da União (TCU) deverá referir-se

ao administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (BRASIL, 2012c). Ela deverá ser entregue no setor de secretaria de protocolo do respectivo Tribunal de Contas.

Estão sujeitos à jurisdição do TCU os administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos de unidades dos Poderes da União e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em dano ao erário federal.³

Se a denúncia não obedecer tais requisitos, o Tribunal não a conhecerá, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.⁴ Entretanto, o cidadão não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência do não prosseguimento da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.⁵

3.2 O procedimento da denúncia

As denúncias serão dirigidas ao ministro-presidente do Tribunal de Contas e deverão conter relato detalhado dos fatos irregulares com o maior número possível de informações ou documentos para facilitar o trabalho de fiscalização. Seguindo os seus requisitos formais, o denunciante poderá ser considerado pela Corte de Contas como interessado, sendo-lhe assegura-

3 Cf. art. 1º, I da LOTCU (BRASIL, 1992b).

4 Cf. art. 235, § único do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 56).

5 Cf. art. 236, §2º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 57).

do o direito para requerer vistas, cópia do processo ou mesmo sustentação oral.

De acordo com os artigos 123, 124 e 125 da Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, primeiramente, os fatos contidos na denúncia passam por uma análise de admissibilidade dos requisitos formais pelas inspetorias técnicas do Tribunal e são autuados como processo (BRASIL, 2006b). As denúncias já autuadas são encaminhadas ao gabinete de um ministro relator, no qual são novamente apreciadas quanto à admissibilidade e, se forem acolhidas, são outra vez enviadas às unidades técnicas para apuração, lá permanecendo até que se comprove sua procedência.

Depois que estiverem reunidas provas suficientes para apontar a veracidade das alegações do denunciante, o acusado terá oportunidade de fazer sua defesa, conforme art. 234, §3º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 56).

O processo originado pela denúncia que contiver relatos de irregularidades envolvendo recurso federal será então julgado em sessão do plenário do TCU, o qual é composto de cinco ministros e presidente.⁶

Tais processos têm tramitação de urgência, de acordo com o art. 159, inciso V do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 42), e possuem inicialmente um caráter sigiloso⁷ até o seu julgamento.⁸

Acerca desse sigilo, o ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), expressou entendimento, no Informativo STF nº 286, de 14 a 18 de outubro de 2002, de que existe na Carta Maior um princípio que veda o anonimato,⁹ o que impediria o Tribunal de Contas de conhecer e fazer proces-

6 Cf. art. 105, inciso VII do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 30).

7 Cf. art. 182, §2º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 46).

8 Cf. art. 55, caput da LOTCU (BRASIL, 1992b).

9

sar a denúncia anônima (BRASIL, 2002). Segundo o ministro:

Torna-se evidente, pois, que a cláusula que proíbe o anonimato ao viabilizar, “a posteriori”, a responsabilização penal e/ou civil do ofensor – traduz medida constitucional destinada a desestimular manifestações abusivas do pensamento, de que possa decorrer gravame ao patrimônio moral das pessoas injustamente desrespeitadas em sua esfera de dignidade, qualquer que seja o meio utilizado na veiculação das imputações contumeliosas. (BRASIL, 2002)

Seguindo o entendimento, o STF julgou pela suspensão dessa garantia no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.405-4/DF, de 3 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2004). Tal fato ocorreu por situação na qual a autoridade indiciada requereu, com o escopo de apuração dos fatos denunciados, o afastamento do sigilo sobre o nome do denunciante, a fim de buscar indenização pelo desgaste causado à sua imagem.

Após a decisão mencionada ter transitado em julgado, o Senado Federal – por meio da Resolução nº 16, de 14 de março de 2006, publicada do Diário Oficial da União (DOU) no dia posterior – suspendeu a execução da expressão “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia”, constante do § 1º do art. 55 da lei 8.443/1992 e do contido no disposto no RI-TCU (BRASIL, 2006a). Portanto, o Tribunal de Contas poderá manter o sigilo com relação aos dados do denunciante somente até o julgamento do referido processo, não cabendo à Corte de Contas decidir discricionariamente sobre isso.

3.3 Julgamento das denúncias e seus efeitos

Ao verificar-se que a denúncia possui fatos corroborando

irregularidades como omissão no dever de prestar contas, não comprovação de aplicação dos recursos repassados pela União, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resulte em dano ao erário, essas irregularidades serão transformadas em processo de Tomada de Contas Especial.¹⁰

Sendo julgada procedente a denúncia, o responsável poderá sofrer as seguintes sanções por parte do Tribunal de Contas: multa, imputação de débito e, no caso de a Corte de Contas considerar grave a infração cometida, inabilitação do responsável – por um período que variará de cinco a oito anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, dois a cinco anos na esfera estadual ou não superior a cinco anos para a administração municipal.¹¹

As Cortes de Contas estaduais e municipais poderão aplicar ainda nota de improbidade administrativa resultante de irregularidades insanáveis, a qual poderá acarretar a inelegibilidade do responsável¹² em sede de justiça eleitoral. Conforme a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, art. 1º, alínea “g”, serão inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa (BRASIL, 1990).

Também o TCU pode avaliar a presença dessas irregularidades, as quais, conseqüentemente, também poderão ocasionar a inelegibilidade do gestor que atuou com recurso federal.

10 Cf. art. 197, caput e §1º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 49)

11 Cf. artigos 267, 268, 270 do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 65-66); art. 58 da Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará – LOTCM-CE (CEARÁ, 1993); e art. 63 da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – LOTCE-CE (CEARÁ, 1995).

12 Cf. art. 69, I do *Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará* – RI-TCE-CE (CEARÁ, 2007, p. 42).

Para exemplificar, traz-se o julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte – Recurso Ordinário nº 8.943, de relatoria do juiz federal Jailsom Leandro de Souza (RIO GRANDE DO NORTE, 2012):

RECURSO ELEITORAL – REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU – IRREGULARIDADES INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CAUSAS DE INELEGIBILIDADE CONFIGURADAS - ARTIGO 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 NA REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 135/2010 O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para julgar as contas decorrentes de convênio entre Município e União, ainda que prestadas pelo Prefeito, quando este atua diretamente como ordenador de despesas, nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal. Contas de Gestão e não de Governo. A certidão de trânsito em julgado do TCU torna a decisão da Corte de Contas irrecurável para os fins do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, com as modificações da Lei Complementar nº 135/2010, não sendo suficiente para afastá-la a mera apresentação de pedido de revisão. A omissão no dever de prestar contas, devido à característica de ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92) e ao fato de ser gerador de prejuízo ao município (art. 25, § 1º, IV, a, da LC nº 101/2000), configura vício de natureza insanável e é irregularidade insanável que caracteriza, em tese, o ato doloso de improbidade administrativa previstos no artigo 11, VI, da Lei nº 8.429/92, constituindo causa de inelegibilidade (artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela LC nº 135/2010). Provimento do recurso.

Com relação a esse assunto, salienta-se que, conforme decidiu o STF por meio do julgamento do Recurso Extraordinário

rio nº 132.747/DF (BRASIL, 1992a), cabe ao Legislativo a competência para deliberar acerca das contas prestadas pelo chefe do Executivo, restando ao Tribunal de Contas a incumbência de emitir parecer prévio:

INELEGIBILIDADE – PREFEITO – REJEIÇÃO DE CONTAS – COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis – federal, estadual e municipal. O tribunal de contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988.

Antes do posicionamento do STF, os Tribunais de Contas podiam julgar as contas dos prefeitos que também atuavam como gestores públicos e, na medida em que esses chefes atuavam como ordenadores de despesas, também poderiam ter as contas julgadas pela Corte. Ocorre que, após a decisão do Supremo, as Cortes de Contas perderam a competência que possuíam. Persiste a capacidade de o Tribunal de Contas julgar as contas dos secretários municipais, declarando-os inelegíveis e desaprovando suas contas de gestão.

Porém, apenas com relação aos prefeitos, esse raciocínio não prevalece, mesmo que eles atuem como ordenadores de despesas, de acordo com o entendimento firmado pelos ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ao julgarem os Recursos Especiais Eleitorais nº 32.827/PB e 31.884/SC (BRASIL, 2008):

ELEIÇÕES 2008. Recurso especial. Indeferimento de registro de candidatura ao cargo de prefeito. Ausência de rejeição expressa de contas pelo TCE. Menção a irregularidade de natureza sanável. Não configura-

da a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Indeferimento de registro de candidatura ao cargo de vice-prefeito. Incompetência do TCE para julgar contas referentes a ato de gestão de prefeito. Ausência de sentença condenatória transitada em julgado que suspenderia os direitos políticos do pré-candidato. Inelegibilidade não configurada. Julgamento da ADPF nº 144/DF pelo STF. Precedentes. Recursos aos quais se nega seguimento.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2008. REJEIÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS NO MUNICÍPIO. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. NÃO-PROVIMENTO.1. Compete à Câmara Municipal julgar as contas de prefeito ordenador de despesas no município. (Precedente: REspe 29.535, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado em sessão de 22.9.2008; AgR-REspe 29.489/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, publicado na sessão de 6.10.2008)

Entretanto, há uma corrente minoritária que defende a possibilidade de o Tribunal de Contas julgar as contas dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesas. Silva (2011, p. 44) entende que:

o saneamento das contas pode ser operado tanto pelos tribunais de contas, quanto pela Justiça”, aduzindo que “as Cortes de Contas têm competência constitucional para avaliar as contas dos ordenadores de despesas públicas e saber se há como sanar a irregularidade acaso encontrada.

Tratando-se de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, após o julgamento, o TCU encaminhará a documentação relativa ao Ministério Público da União

para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis ao caso, de acordo com o art. 209, §7º do RI-TCU (BRASIL, 2012c, p. 52).

Tal consequência também se aplica aos julgados procedentes dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, seguindo o princípio da simetria federativa, ou seja, os processos de denúncias procedentes serão encaminhados ao Ministério Público Estadual.¹³

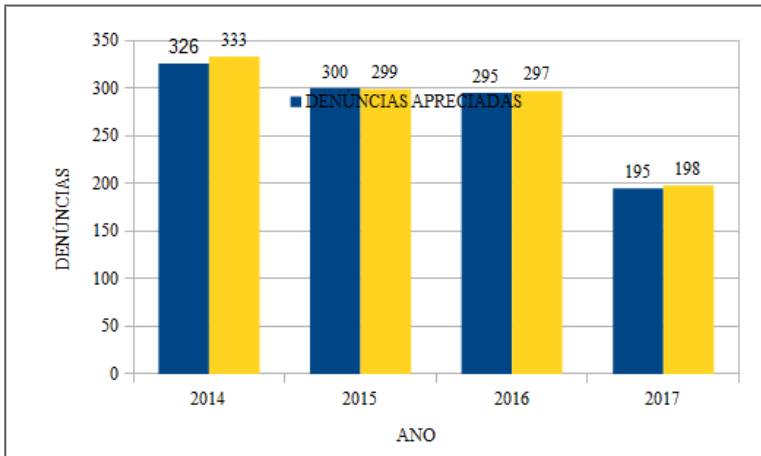
Julgando-se improcedente a denúncia, ou seja, não sendo verificada nenhuma transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, a denúncia será arquivada, conforme o art. 250, inciso I do RI-TCU (BRASIL, 2012c).

3.4 A efetividade das denúncias ao Tribunal de Contas

A partir do desenvolvimento do estudo, fez-se necessário utilizar instrumentos de investigação do objeto de pesquisa. Desse modo, passa-se à análise dos dados de processos de denúncia obtidos através de pesquisa ao sítio eletrônico do TCU, em seus relatórios anuais de atividades, nos quais pode-se verificar a quantidade de denúncias apreciadas e autuadas entre os exercícios de 2014 e 2017:

13 Cf. art. 5º, inciso IX do *Regimento interno* do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará – RI-TCM-CE (CEARÁ, 1998) e art. 15, §3º da LOTCE-CE (CEARÁ, 1995).

Gráfico 1: Denúncias no TCU



Fonte: Brasil (2015; 2016; 2017c; 2018).

Percebe-se que o ano de 2014 apresentou o maior número de denúncias apreciadas pela Corte, enquanto 2017 mostrou o menor número. Tal fato pode ter decorrido por conta de o ano de 2014 ter sido de eleições nacionais, quando o cidadão normalmente se torna um pouco mais atento com relação às atividades dos atuais e futuros governantes. Contudo, os quantitativos de denúncias apresentadas decresceram, o que pode indicar uma possível apatia política da sociedade brasileira.

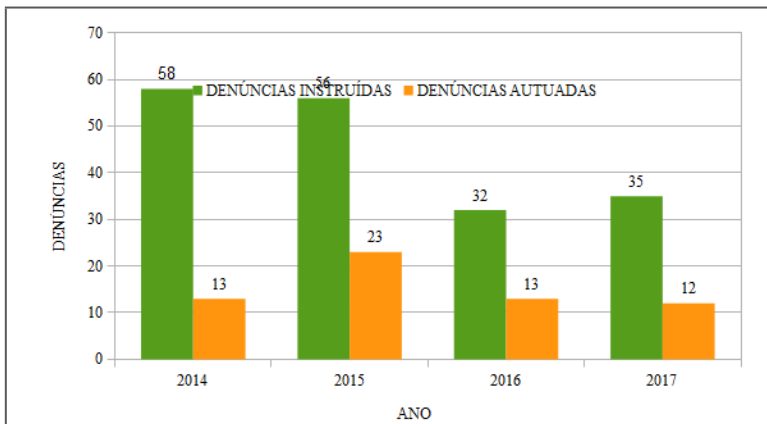
Cabe esclarecer que os dados obtidos pelos relatórios de atividades constantes no sítio eletrônico do TCU não fornecem informações sobre a quantidade de denúncias por estado da Federação, o que dificulta sua análise mais aprofundada.

Afirma-se, também, que a tramitação dos processos de denúncia foi célere na Corte da União, tendo em vista que a quantidade de autuações (tramitação processual) foi bem próxima à de denúncias efetivamente julgadas entre os exercícios

de 2014 a 2017.

O TCE-CE apresentou os seguintes números com relação às denúncias apreciadas quanto ao mérito e às que foram devidamente instruídas, nos exercícios de 2014 a 2017, de acordo com pesquisa feita nos relatórios de atividades obtidos no sítio eletrônico do Tribunal:

Gráfico 2: Denúncias no TCE-CE



Fonte: Ceará ([2014]; [2015]; [2016]; [2017]).

A partir da análise do Gráfico 2, percebe-se que os anos de 2014 e 2016 tiveram, respectivamente, o mais alto e o mais baixo índices de denúncias instruídas e, novamente, apresentou-se uma quantidade decrescente de queixas. Da mesma forma, a Corte de Contas do estado do Ceará não forneceu informações sobre a quantidade de denúncias por município em seu relatório de atividades.

Com relação ao efetivo julgamento os processos de denúncias na Corte estadual, tem-se que o número de instruções (início da fase processual) foi bem maior do que a quantidade

de autuações entre 2014 e 2017. Tal situação pode ter ocorrido devido ao fato de que algumas denúncias não contêm informações precisas, o que é verificado somente após a fase de instrução, dificultando e prolongando o trabalho técnico de apuração, fiscalização e decisão.

A participação em todas as Cortes de Contas do país poderia ser bem maior se a população tivesse mais informações acerca dos meios de denúncia de irregularidades cometidas pelos maus gestores ao erário e sobre a garantia de sigilo, o que poderia ser feito por meio de campanhas regulares, aproximando o Tribunal e o cidadão de forma a auxiliar na fiscalização do primeiro e proteger os cofres públicos. A falta dessas informações aumenta o temor de alguma represália, principalmente nas localidades mais distantes, ainda movidas somente pela força política de algumas famílias e nas quais perpetuam as situações de improbidade. Segundo Barreto (2012, p. 250):

A inexistência de mecanismos de controle social e a ineficácia dos existentes provocam o desestímulo e a conformação do cidadão frente aos atos de improbidade praticados pelo gestor público. Portanto, a sociedade necessita de espaços de expressão, de canais de participação, e ao Estado cabe implementar mecanismos que facilitem esta comunicação.

Nos municípios, nos quais a distância entre o poder público e o cidadão é muito menor, este tem muito mais possibilidades de influenciar nas decisões tomadas pela administração pública e pressionar para que os anseios da coletividade sejam alcançados. Porém, apenas a informação acerca do modo de denunciar irregularidades ao Tribunal não basta, devendo ser realizado um trabalho de conscientização e cidadania desde os

primeiros anos da vida escolar; assim, ter-se-á brasileiros mais preparados para exercer o direito ao controle e auxiliar os Tribunais de Contas na fiscalização dos nossos governantes.

É imperativo que haja uma verdadeira reeducação política e social, para que a sociedade reconheça a importância das Cortes de Contas em apurar e fiscalizar os recursos públicos, citando o exemplo de gastos com obras públicas trazidos por Castro (2000, p. 67) a fim de evidenciar a importante atuação do Tribunal de Contas:

Assim é que se impõe cometer-lhes a verificação obrigatória da realização efetiva das obras públicas, com o confronto entre os valores nela realmente despendidos e os valores das dotações a ela destinados nominalmente. Essa é uma das soluções mais importantes que é preciso dar aos Tribunais de Contas, para que eles possam verificar se, na realidade, foram gastos os valores que, teoricamente, deveriam corresponder ao custeio dessas obras.

A fiscalização dos recursos públicos evita situações de improbidade administrativa, ou seja, de ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da administração pública, cometido por agente público durante o exercício de função pública ou decorrente desta. Tal exercício de competência da Corte de Contas se torna mais eficaz com a participação da sociedade.

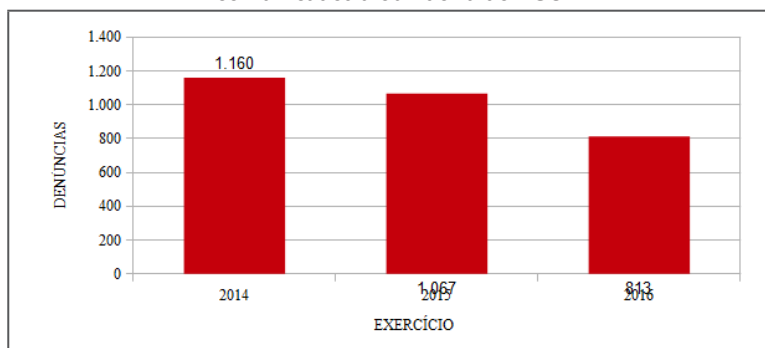
A ouvidoria do Tribunal de Contas tem papel importante de informar aos cidadãos acerca dos procedimentos realizados pela Corte e receber informações de supostas irregularidades cometidas pelos agentes públicos envolvendo recursos estatais.

Tais indícios, para serem considerados denúncias, precisavam estar munidos de documentações comprobatórias dos fatos alegados. Conseqüentemente, após serem investigadas pelos

técnicos da inspetoria do Tribunal, se tornarão processos de tomadas de contas especiais, os quais serão finalmente julgados e os responsáveis sancionados.

A ouvidoria do TCU, entre o lapso temporal de 2014 a 2016, recebeu um total de 3.040 comunicações de indícios de irregularidades, conforme se percebe por meio de análise do Gráfico 3:

Gráfico 3: Indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos comunicados à ouvidoria do TCU



Fonte: Brasil (2015; 2016; 2017c).

Tais apurações mostram que a vontade de acompanhar a gestão pública ainda é precária e está longe de atingir o envolvimento ideal. Esse controle social é essencial no auxílio do combate efetivo à improbidade administrativa e na proteção do erário, e constitui uma forma de exercício de sua cidadania.

É cediço que o TCU é órgão imparcial na apuração das denúncias recebidas, conforme enunciado de que não interessa ao TCU qualquer avaliação subjetiva sobre a pessoa do representante ou do denunciante, mas sim a pertinência dos fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal (BRASIL, 2017a).

Além disso, a Corte da União já reconheceu a sua competência para apurar indícios de irregularidade advindos de denúncia anônima (BRASIL, 2017b), não devendo ser anulado esse tipo de processo, desde que realizadas as diligências necessárias para verificação dos fatos e colação de provas (BRASIL, 2014).

Entretanto, para evitar que esse instrumento processual seja utilizado com má-fé, garantiu-se que o autor da denúncia deve requerer ser reconhecido como parte e, apenas nessa situação, poderá então interpor recurso (BRASIL, 2012b).

Corroborar-se isso com o enunciado emitido pelo Plenário do TCU: “O objetivo da denúncia é atender ao interesse público, não se prestando à tutela de interesse subjetivo do denunciante” (BRASIL, 2012a). Logo, demonstra-se a importância da denúncia para a conscientização da sociedade brasileira acerca dos gastos feitos pelos administradores dos recursos públicos.

5 CONCLUSÃO

O Brasil possui um conjunto de mecanismos participacionistas essenciais aos processos de descentralização e aproximação das políticas públicas com a sociedade. A Constituição de 1988 garante esses instrumentos de participação popular, que são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Além disso, importa ressaltar que o cidadão também tem direito a participar da gestão da administração pública e, assim, há ferramentas como audiências, votação de peças de planejamento, orçamento participativo, setores de comunicação e compartilhamento de dados, ouvidorias e denúncias. A CRFB de 1988 permite que a sociedade possa influir nas ações do Poder Público e fis-

calizá-lo, objetivando um melhor atendimento por parte dele.

Este trabalho objetivou, sem ter a pretensão de esgotar o tema, tendo em vista sua complexidade, gerar reflexões acerca do uso dessas ferramentas de participação popular no Tribunal de Contas, com enfoque nas ouvidorias e nas denúncias, de modo a verificar qual é sua realidade fática sob a perspectiva da participação social no controle da gestão pública.

No primeiro tópico do estudo, apresentaram-se alguns dos principais mecanismos institucionais de participação popular, tais como o plebiscito e o referendo. Explicitou-se também o papel das ouvidorias como ferramenta de controle social.

Observou-se que o princípio da publicidade dos atos da administração ganhou maior robustez no ordenamento jurídico brasileiro em razão do início de vigência da Lei de Acesso à Informação e isso significa dizer que os dados públicos devem ser disponibilizados a todos.

No segundo item, evidenciaram-se conceitos básicos acerca do significado de controle social no Brasil, acentuando que o cidadão possui o direito, e não a obrigação, de fiscalizar as contas públicas. Argumentou-se que, para auxiliar nessa atividade, os Tribunais de Contas precisam contar com o auxílio da sociedade e, dessa forma, existe um desafio para a construção de uma base institucional de educação social que fortaleça o sistema participativo. A fiscalização e o acompanhamento da administração pública são direitos democráticos dos cidadãos políticos, mas será que são uma realidade fática?

Por fim, no último tópico, explanou-se o instrumento da denúncia, meio processual de materialização da participação social nos Tribunais de Contas. Foram expostos, por meio de legislação pertinente, os requisitos da denúncia, seu procedi-

mento, seu julgamento e efeitos.

Também, exibiu-se breve análise de dados coletados no portal de transparência do TCU, nos quais se observou que o ano de 2014 apresentou o maior número de denúncias apreciadas pela Corte, enquanto 2017 obteve o menor, e que, entre o lapso temporal de 2014 a 2016, o setor de ouvidoria recebeu um total de 3.040 comunicações de indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Isso significa dizer que as apurações mais recentes decresceram em números, e o interesse da população está longe de atingir o envolvimento ideal. Tal fato ocorreu de forma semelhante na Corte de Contas estadual do Ceará, no mesmo período. Entretanto, houve menor número de julgamentos, possivelmente devido a incorreções nas denúncias, que só podem ser analisadas após a fase de instrução.

Depreendeu-se, por meio do estudo, que o instrumento que efetiva a participação popular no Tribunal de Contas é a denúncia, e tal controle social é essencial no auxílio ao combate efetivo à improbidade administrativa e na proteção do erário. Enquanto a sociedade civil não buscar espaços para a defesa de seus interesses plurais, não há de se falar em real exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, H. B. Instrumentos de democracia participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. **Revista Controle – Doutrinas e Artigos**, v. 15, n. 1, 2017, p. 340-366. Disponível em: <<https://bit.ly/2HNxo8D>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

AGUIAR, U. Tribunal de Contas da União: auxílio indispensável no combate à corrupção na administração pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 301-319, jul.-set. 2010.

ARAGÃO, A. P. Controle social fiscalizatório da gestão pública. **Revista da Associação Cearense do Ministério Público**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 23-35, jun. 2010.

BARRETO, W. C. S. O fortalecimento do tribunal de contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. **Controle**, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 243-256, jan.-jun. 2012.

BORTOLETO, L.; LÉPORE, P. **Direito administrativo constitucional**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.
BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/1v0B4Hx>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 132.747/DF. Relator: ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 17 jun. 1992a. Disponível em: <<https://bit.ly/2JNcdo1>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras provi-

dências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992b. Disponível em: < <https://bit.ly/2HzdtKE> > . Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: < <https://bit.ly/19wNYAw> > . Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ag. reg. no Agravo de Instrumento nº 239.874/RS. Relator: ministro Celso de Mello, 2ª Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 ago. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2vpEmhA>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 286. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 14-18 out. 2002. Disponível em: < <https://bit.ly/2qvUh8B> > . Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.405-4/DF. Relator: ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 23 abr. 2004. Disponível em: < <https://bit.ly/2qAnPC3> > . Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Senado Federal. Resolução nº 16, de 14 de março de 2006. Suspende a execução da expressão “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e a autoria da denúncia”, constante do parágrafo 1 do artigo 55 da lei federal 8.443, de 16 de julho de 1992, e do contido no disposto no regimento interno do

tribunal de contas da união, que, quanto a autoria da denúncia, estabelece a manutenção do sigilo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2006a. Seção 1, p. 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006**. Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<https://bit.ly/2JJGQuv>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 31.884/SC. Relator: ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2HBfsk4>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32.827/PB. Relator: ministro Félix Fischer, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2J86oQI>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 240, de 23 de dezembro de 2010**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2H07sta>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art.

5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/1eKDwfY>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 48/2012. Relator: ministro José Múcio Monteiro, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**, Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<https://bit.ly/2HEGuEM>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.855/2012. Relator: ministro José Múcio Monteiro, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**, Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<https://bit.ly/2qElxS2>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília**, DF, ano XLV, nº 1, 2012c. Disponível em: <<https://bit.ly/2HvZ81n>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 425/2014. Relator: ministro Benjamin Zymler, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2JRK0fG>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades: 2014**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2E-TUEPu>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades**: 2015. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2HF0g34>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 739/2017. Relator: ministro Bruno Dantas, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2H89u6w>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.389/2017. Relator: ministro Marcos Bemquerer, Plenário. **Pesquisa de Jurisprudência do TCU**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2HIXVnP>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades**: 2016. Brasília, DF: 2017c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hp3OZs>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU**: 2017. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2EQsLrz>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

CASTRO, C. R. S. A atuação do tribunal de contas em face da separação de poderes do estado. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 8, n. 31, p. 57-73, abr.-jun. 2000.

CEARÁ (Estado). **Constituição do Estado do Ceará**: 1989. Fortaleza: Editora Inesp, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2HzP9ly>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios. Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2qvCoaB>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2GVnCUV>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios. **Regimento interno do Tribunal de Contas dos Municípios**. Fortaleza, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2qCmMSJ>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2qw2gT7>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Controle Cidadão**. Fortaleza, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2qwKM8T>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Perguntas mais frequentes**. Fortaleza, 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2GW-nhkO>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades**: 2014: anual. Fortaleza: [2014]. Disponível em: <<https://bit.ly/2qvCoaB>>.

ly/2HBZOVv> . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades:** 2015: anual. Fortaleza: [2015]. Disponível em: <<https://bit.ly/2vsuwM7>> . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades:** 2016: anual. Fortaleza: [2016]. Disponível em: <<https://bit.ly/2H4PS3o>> . Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de atividades:** 2017: anual. Fortaleza: [2017]. Disponível em: <<https://bit.ly/2H7o1U4>> . Acesso em: 16 abr. 2018.

FERNANDES, J. U. J. Denúncia ao tribunal de contas. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 3, n. 24, p. 1866-1872, fev. 2003.

LIMA, E. M. Controle social e cidadania: o papel do tribunal de contas. **Controle**, Fortaleza, v. 5, n. 1, p. 34-35, fev. 2005.

LYRA, R. P. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Jus et Societatis**, s/d. 2000, 671X. Disponível em: <<https://bit.ly/2JHvUxx>> . Acesso em: 22 fev. 2018.

PALHANO, R. Poder, controle social e orçamento público: uma introdução. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 13-24.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Tribunal Regional Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 8943/RN**. Relator: Jailsom Leandro de Sousa. Natal, 30 ago. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2IOTyXt>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

SCLIAR, W. Controle externo brasileiro: poder legislativo e tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 46, n. 181, jan.-mar., p. 249-275, 2009.

SILVA, J. B. **Rejeição de contas pelo TCU e seus efeitos no processo eleitoral**. 2011. 52 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2qDdaX9>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

Recebido: 23/02/2018

Aprovado: 05/04/2018

Natureza Preventiva do Controle Interno no Setor Público

Preventive Nature of Internal Control in the Public Sector

Dimona Albuquerque Arraes Freire¹
Paulo César de Sousa Batista²

RESUMO

O objetivo central do artigo consiste em investigar a essência preventiva do controle interno, com foco no gerenciamento de riscos nos processos, evidenciando as recomendações práticas para adoção de uma sistemática eficaz no setor público. Tal perspectiva de controle, ao contrário do tradicional foco na conformidade, busca conhecer de forma antecipada, as situações que envolvam irregularidades, desvios e fraudes na utilização dos recursos públicos, e promover ações corretivas tempestivas. Para o alcance desse propósito, a temática foi explorada a partir das contribuições teóricas de Glock, Castro, Medauar, Olivieri, Spira e Page e Sarens, De Visscher e Van Gils, com o recurso metodológico da análise de conteúdo exposta por Bardin. Da análise realizada, foi identificada a trajetória do controle interno no setor público e, as diretrizes relevantes para a atuação preventiva nos processos organizacionais, elencadas por Glock, tais como a descentralização do controle,

1 Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Auditora de controle interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE). Orientadora da Célula de Gerenciamento de Riscos na Coordenação de Controle Interno Preventivo da CGE. E-mail: dimona_f@hotmail.com.

2 PhD em Economia pela Universidade de Illinois. Professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: batista.pcs@gmail.com.

a visão sistêmica em sua implantação, a existência de pontos de controle claramente definidos, a realização da avaliação de riscos, a correta utilização de procedimentos de controle e um monitoramento sistemático. Dentre essas, a avaliação de riscos se afigura como o mais crítico desses elementos para a eficácia do controle interno preventivo.

Palavras-Chave: Controle Interno. Controle Interno Preventivo. Prevenção. Processos. Riscos.

ABSTRACT

The main objective of this article is to investigate the preventive essence of internal control, focusing on process risk management, highlighting the practical recommendations for the adoption of an effective system in the public sector. This perspective of control, unlike the traditional focus on compliance, seeks to know, in advance, situations that involve irregularities, deviations and fraud in the use of public resources, and to promote timely corrective actions. To achieve this purpose, the theme was explored based on the theoretical contributions of Glock, Castro, Medauar, Olivieri, Spira and Page and Sarens, De Visscher and Van Gils, with the methodological feature of content analysis exposed by Bardin. From the analysis performed, the trajectory of internal control in the public sector was identified, and the relevant guidelines for the preventive action in the organizational processes, listed by Glock, such as the decentralization of control, the systemic vision in its implantation, existence of clearly defined control points, the performance of risk assessment, the correct use of control procedures, and a systematic monitoring. Among these, risk assessment seems to be the most critical of these elements for the effectiveness of preventive internal control.

Keywords: Internal control. Preventive Internal control. Prevention. Processes. Risk.

1 INTRODUÇÃO

As práticas de controle interno na esfera pública brasileira são atividades recentes. Na previsão do artigo 70, da Constituição de 1988, o controle interno é uma atividade de apoio ao controle externo. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central de controle interno no âmbito federal, considerado o parâmetro organizacional para os governos estaduais e municipais, iniciou a sua estruturação a partir de 2003. Desde então, a atuação do controle interno tem sido associada à dimensão de conformidade, para a apuração de irregularidades, de forma *ex post*, com vistas à consequente responsabilização do gestor público.

A partir da proposta do modelo gerencial para o setor público, a administração pública, que se encontrava com os seus processos obsoletos em comparação com outros setores da economia, assumiu nova postura. O novo modelo buscou transmitir à administração a dinâmica da arena privada, resguardadas as devidas peculiaridades da atividade, e criou condições para o aprimoramento da atividade do controle interno e de sua contribuição para a gestão das políticas públicas.

Nessa reformulação, o controle interno tem assumido uma perspectiva mais preventiva, que direciona a orientação das suas atividades para o gerenciamento dos riscos relacionados às fraudes ou aos erros nos processos de gestão, os quais possam ocasionar desvios e irregularidades, comprometedores da eficiência

e da eficácia dos objetivos propostos nas políticas públicas.

Com tal potencial contributivo, o controle interno no setor público tem sido reconhecido como um tema atual e de maior relevância. Dessa forma, este artigo tem como objetivo principal evidenciar a essência preventiva do controle interno, com destaque para a gestão de riscos nos processos organizacionais da gestão pública, indicando recomendações e diretrizes práticas necessárias à sua atuação eficaz, à luz de reflexões relevantes e atuais sobre o tema.

Para o cumprimento desse propósito, o trabalho tem caráter de pesquisa exploratória, por possibilitar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca da temática – que, embora relevante, tem sido pouco explorada, nos termos de Gil (2008). A técnica metodológica utilizada foi a pesquisa documental e a bibliográfica e, no tratamento dos dados coletados, a análise de conteúdo, para possibilitar a inferência e a interpretação do conhecimento incorporado ao material pesquisado (BARDIN, 2009).

Em termos de estrutura, o artigo compreende, além desta introdução e das considerações finais, três outras seções. A segunda seção descreve a evolução do controle interno no setor público, desde sua tradicional concepção, com foco na conformidade, até a vertente preventiva contemporânea (CASTRO, 2013; OLIVIERI, 2010). A terceira seção reúne reflexões sobre o controle interno, na perspectiva preventiva, a partir da contribuição de Intosai (1998), Medauar (2014), Olivieri (2010) e Glock (2015). A quarta seção apresenta as diretrizes essenciais (Glock, 2015), que devem ser adotadas para a atuação preventiva do controle, à luz da retórica em torno do gerenciamento de riscos nos processos.

2 TRAJETÓRIA DO CONTROLE INTERNO PREVENTIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As iniciativas de controle interno preventivo no Brasil ocorrem desde o período do Império, a partir da primeira constituição republicana de 1891, com a criação do Tribunal de Contas. Nessa época, em que não existia ainda o conceito de controle interno, competia ao Tribunal de Contas o exame prévio dos atos de receita e despesa, verificando a sua legalidade antes de serem submetidos ao Congresso, em cumprimento ao artigo 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” (BRASIL, 1891).

Os avanços nessa concepção inicial prosseguiram na Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, com vistas a atribuir ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle prévio dos atos de gestão do Executivo:

Art. 77 — Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

§ 1º — Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º — Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste (Idem, 1946).

Castro (2013, p. 386) explica que os contratos que envolviam os atos resultantes de obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional e as notas de empenho só seriam considerados váli-

dos depois de submetidos ao controle prévio do TCU. Caso tais atos fossem recusados, teriam a sua execução suspensa. Segundo o autor, essa determinação gerou um acúmulo de autorizações, que sobrecarregou o Tribunal, impossibilitando-o, dessa forma, de antever todas as situações de irregularidades.

Sobre essa dimensão e proporção do exercício do controle de forma exclusiva pelo TCU, Olivieri (2010, p. 86) menciona:

O controle prévio do gasto público pelo TCU significava um controle administrativo *ex ante*, pelo qual o Tribunal verificava a legalidade de todas as decisões de gasto dos gestores do Executivo e podia impedir sua realização nos casos em que a despesa fosse considerada ilegal, ou seja, acima do limite ou não prevista na lei orçamentária. O crescimento da administração pública e os limites organizacionais do TCU impediam, na prática, essa sistemática de controle prévio e total, que abrangia todos os atos administrativos.

Diante do comprometimento da efetividade das ações do controle prévio pela instituição, surgiu a necessidade da estruturação de um arranjo institucional nas organizações públicas, para o exercício do controle prévio da despesa pública. O TCU passou a utilizar, por exemplo, as auditorias e inspeções como estratégias de fiscalização. (Ibidem, p. 86)

A Lei nº 4.320/64, que reorganizou as normas de direito financeiro e de contabilidade pública, ao introduzir as expressões de controle interno e controle externo, com a respectiva segregação das funções, determinou, em seu artigo 77, a necessidade de acompanhamento da gestão pública quanto à legalidade dos atos de execução orçamentária, de forma prévia, concomitante e subsequente. Para Olivieri (2010, p. 87), a Lei

nº 4.320/64 indicava:

a preocupação não apenas com a execução contábil e financeira, mas com a execução física de programas de governo, ou seja, uma preocupação com um controle efetivo, que pudesse alterar o rumo das ações de governo tempestivamente, de forma a possibilitar a correção de erros, ao invés de ser um controle *a posteriori* e meramente formal.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 (BRASIL, 1967a), que recepcionou a Lei nº 4.320/67, consagrou o controle interno com a função de apoio técnico ao controle externo e transferiu definitivamente para o Poder Executivo o controle prévio dos atos de gestão dos contratos (CASTRO, 2013, p. 388). Além disso, a partir das diretrizes burocráticas do Decreto-lei nº 200/67 (BRASIL, 1967b), a perspectiva preventiva do controle interno foi vislumbrada, conforme a menção no *Relatório de Gestão da Secretaria Federal de Controle*, de 1995. (1995, p. 9-10 apud RIBEIRO, 1997, p. 18):

Vivemos um período de reformulação do Estado, onde se busca romper com estruturas meramente burocráticas, bem como repensar o próprio papel do Estado que, deixando de ser um ente meramente legalista, procura resultados mediante indicadores previamente estabelecidos. [...] A **postura preventiva** permitiu uma mudança nos métodos do controle. [...] **As atividades estão voltadas para a orientação e não mais para a punição. O controle preventivo, orientador e voltado para a aferição de resultados vem se mostrando como a maneira mais produtiva de tratar a coisa pública.** (grifos nossos)

A fase burocrática da administração pública foi, portanto,

o período em que o controle interno se desenvolveu, como um prelúdio para a sua atuação essencialmente preventiva, no combate aos atos ilegais, conforme previu o *Plano Diretor da Reforma do Estado*: “Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas” (BRASIL, 1995, p. 15).

Na fase do modelo gerencial para a gestão pública, vale destacar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que fortaleceu o papel do controle interno ao estabelecer os princípios de gestão fiscal preventiva, em conjunto com os demais princípios elencados no artigo 1º, §1º (planejamento, equilíbrio, transparência e responsabilidade), *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, grifos nossos).

A LRF não revogou a Lei nº 4.320/64, a qual disciplina sobre os princípios de planejamento e controle para os orçamentos, mas veio introduzir o conceito de gestão fiscal respon-

sável. Os dois normativos possuem objetivos distintos, embora se complementem. O objetivo da Lei nº 4.320/64 estabelece as novas técnicas orçamentárias de planejamento e execução e define as competências para o exercício das atividades de controle. Por sua vez, o objetivo da LRF amplia o exercício do controle interno, para a prevenção do desperdício dos recursos públicos e o combate do endividamento público superior à capacidade financeira.

Com a consolidação da Controladoria-Geral da União (atualmente, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU) – órgão de controle interno em nível federal, e referência para o controle interno nos âmbitos estadual e municipal – as ações do controle interno público têm sido direcionadas para a modelagem preventiva. A CGU, que busca o equilíbrio entre o combate à corrupção e o controle preventivo, implementou ações com o objetivo de fortalecer o papel preventivo do controle interno, principalmente durante o biênio 2007-2008 (BALBE, 2013, p. 133).

A preocupação da CGU em manter o caráter preventivo do controle interno tem sido enfatizada com ações práticas. Em 2008, o órgão realizou o primeiro sorteio especial para fiscalizar o andamento de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Cinquenta municípios, com população de até 500 mil habitantes, foram selecionados em um universo de 2.572 municípios beneficiados pelo programa com recursos federais nas áreas de saneamento e habitação (Ibidem, p. 141-142). Dessa forma, com a atuação preventiva, as falhas nos processos, quando existentes, puderam ser corrigidas tempestivamente, sem a necessidade de interromper as obras ou de buscar o posterior ressarcimento de eventuais prejuízos aos

cofres públicos (Ibidem, p. 142).

Para Olivieri (2010), na fase gerencial da gestão pública, não houve propriamente uma ruptura do padrão histórico insulado e pouco responsivo das instituições de controle, mas um esforço de resposta às pressões democráticas: “Essas respostas são, contraditoriamente, por vezes impulsionadas e por vezes refreadas pelo padrão de funcionamento dessas instituições, marcadas fortemente pela hierarquia e pelo apego estrito ao formalismo e à legalidade” (OLIVIERI, 2010, p. 91). Não obstante, a autora visualiza que o modelo atual do controle interno tem se demonstrado responsivo, pois consolida a efetiva capacidade de avaliação e o monitoramento da execução das políticas públicas, sobretudo, quando estabelece medidas preventivas de controle.

Assim, os órgãos de controle interno se tornaram o primeiro filtro para a prevenção do desperdício dos recursos públicos, pois se posicionam próximos aos atos de gestão e convivem no cotidiano do funcionamento da administração pública. Logo, o fortalecimento desse instrumento de Estado tem o condão de oferecer uma série de benefícios à execução das políticas públicas, na medida da amplitude de sua atuação, em que deverá exercer todas as potencialidades que a Constituição tem lhe reservado (COELHO, 2016, p. 73).

Percebe-se, dessa forma, que as instâncias responsáveis pelo controle interno no Brasil, muito em função de sua origem e de regramentos que perduraram ao longo dos anos, atuavam de forma repressiva, com um viés eminentemente contábil ou, meramente formal (SPINELLI; CRUZ, 2016, p. 219). O resultado dessa atuação, embora meritório, percorre um rito no qual a responsabilização dos agentes e o ressarcimento financeiro aos cofres públicos, ocorrem de forma ex

post aos atos ilegais praticados, e impossibilita uma atuação mais efetiva do controle das políticas públicas.

Por outro lado, é importante esclarecer que as de medidas preventivas não visam a substituição das tradicionais ações de conformidade no controle interno, com suas ações de caráter repressivo ou reativo. Essas duas atividades coexistem e se complementam, pois, onde existe um legado de irregularidades, também haverá o dever de cumprimento das sanções pelos responsáveis, no intuito de, inclusive, desestimular a reincidência dessas práticas.

3 REFLEXÕES SOBRE A VERTENTE PREVENTIVA DO CONTROLE INTERNO

A designação do controle interno como preventivo não chega a ser uma classificação doutrinariamente consolidada, embora a nomenclatura venha sendo utilizada por autores que se referem a práticas, métodos e ações de controle que são aplicados tempestivamente aos processos de gestão, de maneira precavida, no intuito de evitar que ocorram responsabilizações por parte dos gestores públicos e prejuízos ao erário (CASTRO, 2013; GLOCK, 2015; RIBEIRO, 1997; INTOSAI, 1998; MEDAUAR, 2014).

A perspectiva preventiva do controle interno não se confunde com o conceito jurídico de controle prévio dos atos administrativos, que antecede a conclusão ou operatividade do ato, condicionando a sua eficácia a determinados atos, mas se refere a um controle interno que busca se antecipar à conclusão do ato, cujo objetivo final é trazer segurança a quem o

prática, ou por ele se responsabiliza (CASTRO, 2013, p. 368). Para Glock (2015, p. 24), os controles internos preventivos são projetados para evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades, e, por essa razão, devem ser executados anteriormente à conclusão do ato.

Ao considerar os postulados principais para a existência efetiva do controle interno, Castro corrobora a “atuação de caráter prévio para os atos e preventivo para as ações, como medida assecuratória dos atos e eficiência dos processos” (Ibidem, 2013, p. 366). Na administração pública, a presença de um sistema de controle interno que auxilia o controle externo, com previsão na Constituição Federal de 1988 (CF/88), já caracteriza um mecanismo de prevenção aos possíveis erros e fraudes que envolvem os gastos públicos:

Destaca-se, desta feita, o papel fundamental do controle interno de antever-se ao controle externo a atividade de controle e fiscalização da Administração Pública, no sentido de depurar ao máximo o controle, diminuindo desta maneira a demanda dos Tribunais de Contas que – na maioria dos casos – não controlam apenas um único ente e, sim, uma centena deles (CASTRO, 2014, p. 126).

Sob a ótica de Ribeiro (1997, p. 18), a postura preventiva do controle se relaciona diretamente ao desempenho da gestão pública quando busca a integração do ciclo que envolve planejamento, orçamento, finanças e controle, com a finalidade de dar suporte ao gestor público por meio de mecanismos de controle que priorizem a qualidade do gasto público nos parâmetros de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Esse novo enfoque, além de priorizar a qualidade do gasto, iniciou a discussão sobre os resultados objetivos da gestão de recursos públicos.

A Declaração de Lima (Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización), emitida pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (The International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai), determina a existência de dois momentos para a atuação do controle interno: o prévio e o posterior. O prévio é realizado antes da conclusão das operações financeiras e administrativas, sendo considerado eficaz e imprescindível à boa e regular economia financeira pública (INTOSAI, 1998, p. 5, tradução nossa). O impedimento da ocorrência de possíveis prejuízos é, portanto, o maior benefício do controle prévio. Por outro lado, apresenta como desvantagem o trabalho excessivo e dispendioso que é dedicado para a identificação tempestiva dessas ocorrências (Ibidem, p. 5, tradução nossa).

Medauar (2014) evoca a capacidade preventiva de todo sistema de controle eficaz, o qual deve suscitar, na própria administração, uma deontologia que previna o arbítrio, a fim de que se torne parte da rotina e dos costumes dos serviços públicos (BRAIBANT; QUESTIAUX; WIENER, 1973 apud MEDAUAR, 2014, p. 18). A autora realça como atributo do controle, o pressuposto de uma atividade precedente que, na maioria das situações, se apresenta na vertente repressiva; porém, o controle na forma preventiva “incide sobre simples iniciativa ou proposta de realizar certa medida, ou seja, antes do ato, atividade ou conduta efetivamente realizados, com o objetivo de evitá-los” (FORTI, 1915 apud MEDAUAR, 2014, p. 28).

Na esfera privada, a qual tem se aproximado cada vez mais da esfera pública, guardadas as devidas especificidades, Assi (2014, p. 30) enfatiza que o objetivo principal dos controles internos é justamente a prevenção, a mais importante prote-

ção para a empresa:

As rotinas de monitoração, verificação e revisão são características essenciais para um bom sistema de controles internos. Reduzem a possibilidade de erros ou tentativas de fraudes quando tratados com a apropriada importância e permitem que a administração tenha mais confiança nas informações e demais dados gerados pelos sistemas.

Nesse cenário corporativo, Gil, Arima e Nakamura (2013, p. 100) se referem à atuação efetiva de um controle interno, que deve possibilitar a correção de falhas atuais e à prevenção de futuros erros. Para Koontz e O'Donnell (1982, p. 225), “o melhor controle é aquele que corrige os desvios dos planos antes que eles ocorram. Outro método, quase tão bom, é descobri-los tão logo eles ocorrem”. Ao tratar a temática voltada para o setor público, Guerra (2011, p. 273-274) descreve a abrangência do controle interno definido constitucionalmente, realçando o seu caráter preventivo e a sua finalidade de fornecer boa margem de segurança dos atos administrativos, para a rápida identificação e a correção de irregularidades ou ilegalidades. Em específico, o autor trata da verificação dos requisitos de eficácia, eficiência e legalidade, que são reforçados através do controle prévio:

É a mais eficiente forma de controle, pois através de minuciosa análise dos atos praticados, antes de sua conclusão, assegura-se a verificação dos requisitos de validade do ato, como sua devida autorização, legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia. Evita-se, desta forma, a finalização de processo que contenha erro ou desvio, possibilitando o seu saneamento (Ibidem, p. 281).

Por último, Lima Neto (2013, p. 153), na sua definição de controle prévio, realça que este possui, sobretudo, o caráter de orientação à gestão, pois sua ação antecede a realização do ato controlado, aliado à possibilidade de impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público, e propiciar a correção tempestiva de situações indesejadas, antes que elas se concretizem. Ademais, ao atribuir maior potencial, em relação aos controles concomitantes e posteriores, o autor conclui que o momento do controle é fundamental na qualidade de seus resultados (Ibidem, p. 154-155).

4 DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA

Glock (2015, p. 147), ao mencionar que atualmente as organizações públicas possuem uma visão mais moderna e estratégica acerca da gestão, elaborou em sua obra diretrizes de aplicação prática para a projeção dos controles internos preventivos, que devem atender aos pressupostos de integridade, exatidão, pontualidade, autorização, eficiência e eficácia, definidos de forma objetiva no Quadro 1:

Quadro 1: Aspectos do controle interno preventivo

INTEGRIDADE	Assegurar que todas as atividades de execução, registro, decisão, promoção e informação sejam, efetivamente, realizadas.
EXATIDÃO	Assegurar que a execução, a valoração, a informação e os registros se revistam de exatidão.
PONTUALIDADE	Assegurar que as épocas, os cronogramas e as datas sejam rigorosamente respeitados.
AUTORIZAÇÃO	Assegurar que todos os atos de gestão estejam adequadamente autorizados pela pessoa competente e condizentes com as normas estabelecidas.
EFICIÊNCIA	Assegurar que os recursos disponíveis sejam aplicados com menor custo possível.
EFICÁCIA	Assegurar que os objetivos traçados sejam atingidos.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Glock (2015, p.

Na proposta do autor, o processo que envolve o controle interno se consolida como um relevante instrumento de gestão quando prioriza o seu caráter preventivo, é exercido de forma permanente e se volta para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos. No roteiro do autor, o modelo deve priorizar os seguintes requisitos: (1) Descentralização; (2) Visão sistêmica; (3) Pontos de controle; (4) Avaliação de riscos; (5) Procedimentos de controle; e (6) Monitoramento.

4.1 Descentralização

De acordo com os pressupostos do Quadro 1, as ações de controles interno devem ser descentralizadas e integradas ao processo de gestão (GLOCK, 2015, p. 147). Destarte, a descen-

tralização é elemento primordial, pois envolve a participação e responsabilidade de todas as unidades da estrutura organizacional. Aliás, o parágrafo único, do artigo 70 da CF/88, ampliou a distribuição da atividade de controle interno nos vários segmentos do serviço público, ou seja, a responsabilidade pelo exercício do controle recai sobre todos os agentes que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiro, bens e valores públicos ou que assumam obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Para isso, é imprescindível que a estrutura central de controle interno esteja formalmente institucionalizada, com as atribuições de coordenação, promoção e avaliação dos controles, denominada, para fins didáticos, de unidade central de controle interno (UCCI). Não obstante, o povo seja o real detentor do poder e o principal controlador dos recursos destinados às políticas públicas, através dos diversos instrumentos para o controle social disponibilizados pelo Estado; ocorre que a população ainda não protagoniza o efetivo exercício do controle público, conforme pontuado em Medauar (2014): “não é de se esperar nos detentores do poder uma autolimitação voluntária. É preciso criar instituições para controlá-los e incorporá-los ao processo de poder” (DROMI apud MEDAUAR, 2014, p. 15).

4.2 Visão sistêmica

O modelo idealizado pelo autor propõe uma visão sistêmica dos controles internos, em que são estabelecidos os procedimentos de controle aplicáveis para cada macrofunção ou macroprocesso organizacional, que passam a ser identificados como sistemas administrativos. A abrangência do controle in-

terno deve, de forma gradativa, alcançar todos os macroprocessos relacionados às atividades finalísticas e de apoio organizacional (GLOCK, 2015, p. 44).

Dessa forma, cada sistema administrativo deverá prever um padrão para as regras gerais, fluxos e os procedimentos de controle (estes serão definidos a partir de uma avaliação de riscos), os quais serão observados por todas as unidades. Para possibilitar a proposta de controle descentralizado, os macroprocessos devem ser especificados em manuais de procedimentos operacionais, ou em instruções normativas próprias (Ibidem, p. 53).

A estruturação dos controles internos na tradicional abordagem verticalizada, atrelada à hierarquia funcional, apresenta significativas limitações quando comparada com a abordagem horizontalizada, vinculada aos processos, em que todas as unidades envolvidas em determinado segmento de atividade devem exercer os controles necessários (Ibidem, p. 44).

Sobre isso, o caput do artigo 70 da CF/88 inseriu a fiscalização operacional, ou seja, o controle interno deve recair sobre qualquer operação executada na esfera pública, seja de caráter finalístico ou de apoio.

Assim, o estabelecimento de regras bem definidas para cada macroprocesso já representa um meio de viabilizar a prevenção de ocorrência de erros e possibilita o procedimento de aferição da regularidade a cada etapa da atividade, com a respectiva identificação do responsável. A UCCI, em conjunto com as unidades de gestão, identificará os pontos de controle, com a definição dos respectivos procedimentos de controle, que deverão constar especificados em instrumentos normativos (Ibidem, p. 47).

4.3 Pontos de controle

Sob o enfoque preventivo, é necessária a identificação dos pontos de controle, que precedem a definição dos procedimentos de controle. Os pontos de controle são os aspectos identificados dentro das rotinas do macroprocesso que se configuram como relevantes e que necessitam de um controle mais efetivo (Ibidem, p. 67). Podem ser considerados pontos de controle as etapas de um processo, ou determinadas atividades, ou atos administrativos sobre os quais, em função de sua importância, grau de risco ou efeitos posteriores, incide um procedimento de controle.

Os pontos de controle formam, portanto, a base para a definição dos procedimentos de controle, para assegurar a regularidade dos atos inerentes aos aspectos relevantes da administração pública, em decorrência de exigências legais, de sua materialidade, de seus riscos e efeitos, ou de sua influência na eficiência operacional (Ibidem, p. 77).

A partir dos pontos de controle, são estabelecidos os procedimentos de controle de caráter preventivo, identificados a partir da avaliação de riscos e inseridos nas rotinas, mediante especificação em manuais de orientação ou em instruções normativas (Ibidem, p. 139).

4.4 Avaliação de riscos

O alinhamento explícito do controle interno ao gerenciamento de riscos denota a redefinição radical de sua natureza como um processo preventivo (SPIRA; PAGE, 2003, p. 640, tradução nossa), que impacta de forma sintomática na maneira

como as organizações se governam (Ibidem, p. 643, tradução nossa). Ou seja, essa associação significa que os controles não existem em um vácuo, ao contrário, eles existem para que a organização gerencie os seus riscos e promovam processos eficazes de governança (Ibidem, p. 657, tradução nossa).

Power (1999a, 1999b apud SPIRA; PAGE, 2003, p. 657, tradução nossa) chega a definir essa tendência do controle interno, com foco nos riscos, de “conformidade proativa”, na qual a governança corporativa não ocorre nos moldes hierarquizados usuais, mas na conformidade a partir dos processos organizacionais, que perpassam toda a organização, tal como os requisitos da descentralização e da visão sistêmica, já mencionados por Glock (2015).

Essa descentralização envolve todas as unidades, a fim de identificar as situações que possam propiciar algum risco, caracterizadas pela possibilidade do cometimento de alguma ilegalidade ou irregularidade; algum risco ao patrimônio público ou à qualidade da informação; ou ainda a possibilidade de ilegitimidade de uma despesa ou de desvio de finalidade de algum gasto (GLOCK, 2015, p. 79).

O gerenciamento de riscos ocorre, por sua vez, a partir da identificação dos eventos de risco, em que é estimada a probabilidade de ocorrência, no intuito de verificar o seu grau de relevância e, assim, priorizar a definição de procedimentos de controle para eventos (Ibidem, p. 85-86). Sobre esse aspecto, além do critério da probabilidade, Castro (2013) descreve, no Quadro 2, outros elementos que devem ser considerados na análise do risco, a depender do grau de detalhamento requerido na avaliação dos riscos:

Quadro 2: Elementos de análise de risco

1. Ameaça	O fato gerador do risco.
2. Probabilidade	A chance de alguma ameaça se concretizar.
3. Impacto	A medida do dano que o risco pode causar. Quanto maiores os elementos, probabilidade e impacto , maior o risco.
4. Incerteza	A dificuldade em determinar o risco pela ausência de informações. É difícil determinar o peso de uma ameaça em termos de impacto e probabilidade se não houver dados suficientes para a análise. A incerteza pode ser atribuída à alta ou excesso de informações de veracidade duvidosa ou fontes sem credibilidade. Representa o que se pode fazer para eliminar ou minimizar o risco. Deve ser levado em consideração o custo de uma ação alternativa, para que ela não seja maior que o risco. Exemplificando, se impacto, probabilidade e incerteza forem baixos, vale a pena correr o risco.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Castro (2013, p. 465).

Após a verificação dos elementos dos riscos, Glock (2015) sugere a utilização de uma matriz de avaliação, na forma do Quadro 3:

Quadro 3: Matriz simplificada para avaliação de riscos

Riscos	Análise do risco (probabilidade x impacto)	Momento do processo (ponto de controle)	Procedimentos de controle
Elencar os eventos de risco que podem decorrer da ausência de controles preventivos	- Quanto à probabilidade: improvável, possível ou provável; - Quanto ao impacto: alto, médio, baixo	Indicar o momento do processo em que devem ser executados os procedimentos de controle	Indicar as medidas a serem adotadas e verificações que, no entendimento da unidade, devem ser realizadas para evitar o evento de risco

Fonte: Adaptado de Glock. (2015, p. 88)

Na argumentação de Barrett (2005 apud SARENS; DE VISSCHER; VAN GILS, 2010, p. 70, tradução nossa), o efetivo gerenciamento de risco se torna a pedra angular para a boa governança e eleva o nível de desempenho da gestão, com reflexo na prestação de serviços, utilização eficiente dos recursos e melhor gerenciamento de projetos, além de minimizar o desperdício e as fraudes.

A literatura internacional dispõe de estruturas conceituais que estabelecem parâmetros aplicáveis à esfera pública para o controle interno e para o gerenciamento de riscos: Internal control: Integrated Framework. Executive Summary (Controles internos: um modelo integrado. Sumário Executivo), do Coso (2013), Enterprise Risk Management – Integrated Framework (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), do Coso (2004), e as diretrizes emitidas pela Intosai (2007), Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management (Diretrizes para Normas de Controle Interno para o Setor Público – Informações Adicionais sobre o Gerenciamento de Riscos de Entidades).

Outros normativos relevantes que tratam do assunto são as normas emitidas pela entidade International Organization for Standardization (Organização Internacional de Padronização – ISO): a ISO 31000:2009 (Gestão de riscos – princípios e diretrizes) e a ISO/IEC 31010:2009 (Gestão de riscos – técnicas para o processo de avaliação de riscos).

Em nível federal, o assunto tem sido tratado com relevância pelo controle interno através da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016, e a Portaria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União nº 915, de 12 de abril de 2017. Além disso, o

gerenciamento de riscos faz parte das ações de integridade para os serviços públicos e privados, conforme previsto nas Portarias nº 750 (de 20 de abril de 2016) e nº 784 (de 28 de abril de 2016), também da CGU.

A avaliação de riscos, como parte integrante das diretrizes para a atuação preventiva do controle interno, é ressaltada, também, na definição da Intosai (2004, p. 6, tradução nossa), publicada no *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público):

O controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e estruturado para lidar com os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada com ética, economicidade, eficiência e eficácia das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

Essa definição guarda consonância com o rol de finalidades que a CF/88 (BRASIL, 1988) atribui aos sistemas de controle interno de cada um dos poderes, que pode ser verificado em seu artigo 74, *in verbis*:

Art.74.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

- II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III — exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além disso, as diretrizes da Intosai ressaltam que o controle interno, por si só, não é medida assecuratória para o alcance dos objetivos gerais previamente definidos em uma organização, porém, a eficácia de um sistema de controle interno será capaz de reduzir a probabilidade do risco de não alcançar os objetivos. De qualquer modo, sempre haverá o risco de que o controle interno seja estruturado de forma deficiente ou que falhe na sua atuação esperada, pois, como toda estrutura, está sujeito às falhas no planejamento, erros de avaliação ou interpretação, dentre outros (INTOSAI, 2004, p. 12, tradução nossa).

Na compreensão de Assi (2014, p. 29), o controle interno e o gerenciamento de riscos são duas forças que se relacionam e se retroalimentam: “os controles internos podem ser todas as políticas adotadas pelas empresas com intuito de mitigar riscos e melhorar processos”. Da mesma forma, Paredes (2013, p. 11) trata que a função do controle interno evoluiu ao transcender o âmbito estático para ser compreendido como um processo em movimento dialético, que assume uma tendência prospectiva de mitigação de riscos.

Outrossim, é importante verificar que a estrutura de gerenciamento de riscos e controle interno para o setor público deve combinar a estrutura da política pública e as dimensões

organizacionais, ou seja, a abordagem implica não somente a melhoria do desempenho interno da organização, mas também considerar os eventos e os relacionamentos que existem entre os diversos atores dentro do ciclo de políticas públicas, e até mesmo, entre as administrações públicas (SARENS; DE VISSCHER; VAN GILS, 2010, p. 87, tradução nossa).

4.5 Procedimentos de controle

Para a definição dos respectivos procedimentos de controle, é necessário, inicialmente, ter a visão geral do macroprocesso, a partir de análises da documentação pertinente ou do mapeamento do processo, com o desenho do fluxograma, de forma que se visualize a adoção dos possíveis pontos de controle em determinadas etapas e na identificação das consequências, caso os procedimentos não sejam adotados. Nesse momento, a matriz simplificada para a avaliação dos riscos, inerentes ao processo sob análise, também é utilizada (GLOCK, 2015, p. 85-86).

É oportuno ressaltar que os procedimentos de controle serão efetivos à medida que são executados sistematicamente, com frequência e de maneira uniforme, devendo estar especificados em normas internas, com destaque para os manuais de rotinas e procedimentos operacionais, ou em instruções normativas (Ibidem, p. 77).

4.6 Monitoramento

Com tais medidas instrumentalizadas, os controles estabelecidos deverão ser monitorados mediante a constituição de

indicadores, para mensurar o grau de adesão aos procedimentos de controle (Ibidem, p. 49). Os indicadores são as informações geradas a partir dos registros efetuados durante a execução dos procedimentos de controle, destinados à aferição da eficácia desses procedimentos, cujo objetivo principal será a formação de uma série histórica, para a definição de levantamentos e análises complementares e a identificação de aspectos em que os controles preventivos devem ser fortalecidos ou readequados (Ibidem, p. 139).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tratou de investigar a essência preventiva do controle interno, com destaque para o gerenciamento de riscos nos processos organizacionais da gestão pública. Diante dos achados, o objetivo central proposto foi atendido, pois a pesquisa identificou, além da trajetória histórica do controle interno, as recomendações e diretrizes práticas para a adoção de um controle interno que produza resultados mais eficazes.

Da análise realizada, concluiu-se que o controle interno no setor público, historicamente focado na conformidade, assumiu uma vertente preventiva, e evoluiu a partir de um alinhamento dialético com o gerenciamento de riscos operacionais. Portanto, a combinação da perspectiva preventiva do controle interno com o gerenciamento de riscos operacionais, fornece grandes possibilidades aos gestores da administração para tratar com eficiência a gestão dos processos organizacionais e atribuir maior eficácia para as políticas públicas.

Nesse sentido, o controle interno pode contribuir de forma

relevante para a gestão pública, através da preservação dos escasos recursos públicos em prol da eficiência e eficácia dos serviços prestados à sociedade. Ao identificar os riscos nos processos organizacionais, e criar uma responsabilização descentralizada e participativa, o controle interno tem o privilégio de combater as falhas detectadas, decorrentes de fragilidades na organização ou na estratégia, ou, ainda, associadas a ações propositais que resultam em atitudes fraudulentas, contrárias ao interesse público.

A partir da identificação de deficiências e fragilidades processuais, o controle interno preventivo fornece à organização os subsídios para a intervenção planejada, a fim de minimizar a ocorrência de incidentes indesejados ao negócio, e direciona a eliminação de controles ineficazes, redundantes ou ineficientes, que não proporcionam benefícios em relação ao seu custo.

Ademais, ao consolidar a avaliação dos riscos inerentes aos processos da gestão pública e a inserção de medidas preventivas pertinentes no fluxo do processo, a administração consegue direcionar e descentralizar suas ações para o monitoramento de seus processos organizacionais, de modo a aperfeiçoar os níveis de eficiência e eficácia na gestão das políticas públicas, como ação inovadora e complementar às tradicionais medidas de controle *ex post*.

Doravante, o resultado da pesquisa exploratória, a par de fornecer subsídios válidos para o aperfeiçoamento da gestão pública, lança bases teóricas para o estudo de outros aspectos do controle interno, na orientação aos gestores para a melhoria dos processos e do monitoramento dos riscos.

Sob o aspecto acadêmico, o trabalho deflagra como sugestões de pesquisa: a elaboração de modelos de atuação preventiva em processos de gestão considerados de alto risco; a

avaliação da eficácia (ou dos impactos) da atuação preventiva nas políticas públicas; ou ainda o relacionamento da temática abordada com a transparência, a prevenção (ou combate) a corrupção e a sustentabilidade do setor público.

REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 31000:2009. **Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Rio de Janeiro, 2009.

ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012. **Gestão de riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos**. Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Rio de Janeiro, 2016.

ASSI, M. **Controles internos e cultura organizacional: como consolidar a confiança na gestão dos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saint Paul, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BALBE, R. S. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. p. 523 Disponível em: <<https://bit.ly/1LBCTma>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo,

Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13.059. Disponível em: <<https://bit.ly/1Teztg2>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Seção 1, p. 953. Disponível em: <<https://bit.ly/1yLjafG>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1blJ9XW>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967b. Seção 1, p. 4. Suplemento. Disponível em: <<https://bit.ly/2qoWTWi>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

_____. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 maio 2016 Seção 1 p. 14-17. Disponível em: <<https://bit.ly/2vKgSnM>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF,

23 mar. 1964. Seção 1, p. 3.921. Disponível em: <<https://bit.ly/1LKpvPZ>>. Acesso em: 8 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1cWlcK0>>. Acesso em: 9 jan. 2016.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Presidência da República**, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/232222j>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

_____. Portaria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União nº 750, de 20 de abril de 2016. Institui o Programa de Integridade da **Controladoria-Geral da União**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2K6VJXQ>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

_____. Portaria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União nº 784, de 28 de abril de 2016. Institui o Programa de Fomento da Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 abr. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2qRRuqZ>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

_____. Portaria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União nº 915, de 12 de abril de 2017.

Institui a Política de Gestão de Riscos – PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 2017. Seção 1, p. 66-67. Disponível em: <<https://bit.ly/2qUfDwA>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo da gestão: planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COELHO, J. E. X. O controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. (Coords.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 61-73.

COSO. **Enterprise Risk Management – Integrated Framework**. Durham: Coso, 2004. Disponível em <<https://bit.ly/2GPySxR>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary**. Durham: Coso, 2013. Disponível em <<https://bit.ly/2IM1dps>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São

Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. L.; ARIMA, C. H; NAKAMURA, W. T. **Gestão: controle interno, risco e auditoria**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GLOCK, J. O. **Sistema de controle interno na administração pública: orientação técnica para a estruturação e operacionalização de controles internos preventivos, baseados em avaliação simplificada de riscos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

INTOSAI. **Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización**. Viena: Intosai, 1998. Disponível em: <<http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/>> . Acesso em: 7 mar. 2016.

_____. **Intosai GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector**. Viena: Intosai, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2GUHzeg>> . Acesso em: 1º fev. 2016.

_____. **Intosai GOV 9130: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management**. Viena: Intosai, 2007. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm> . Acesso em: 1º mar. 2018.

KOONTZ, H.; O'DONNELL, C. **Princípios de administração: uma análise das funções administrativas**. 13. ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1982.

LIMA NETO, R. L. O momento de atuação do controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal: Reflexões acerca das propostas do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e entes de colaboração. In: BRAGA, M. V. A. (Coord.). **Controle interno: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 151-167.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

PAREDES, L P. M. A evolução dos controles internos com uma ferramenta de gestão na Administração Pública. In: BRAGA, M. V. A. (Coord.). **Controle interno: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 13-22.

RIBEIRO, S. M. R. Controle interno e paradigma gerencial. **ENAP**, Brasília, DF, p. 4-28, jul. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2IMasWG>> . Acesso em: 10 dez. 2015.

SARENS, G.; DE VISSCHER, C.; VAN GILS, D. Risk management and internal control in the public sector: An in-depth analysis of belgian social security public institutions. **Federale Overheidsdienst Financiën**, Brussel, v. 70, n. 3, p. 65-90. jul./set. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2EDSjll>> . Acesso em: 22 mar. 2018.

SPINELLI, M. V. C.; CRUZ, H. C. Controle interno e prevenção

da corrupção. In: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. (Coords.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 219-235.

SPIRA, L. F.; PAGE, M. Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Bingley, v. 16, n. 4, p. 640-661, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2qo8PYj>>. Acesso em 11 abr. 2018.

Recebido: 23/02/2018

Aprovado: 21/03/2018

Estrutura, modelo e resultados da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará

Structure, model and results of the Ombudsman's Office of the
Government of Ceará State

Rossana Maria Guerra Ludueña¹
Paulo César de Sousa Batista²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivos descrever a estrutura e o modelo da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará, apresentar as medidas adotadas para a implantação e o avanço gradual do sistema e avaliar os benefícios da atuação da ouvidoria para a gestão pública. Para atingir esses objetivos, foi descrita a estrutura da ouvidoria à luz da legislação específica e com base na experiência do governo do Ceará. As ouvidorias são importantes ferramentas à disposição dos cidadãos e do estado para facilitar a construção de uma administração que atenda com qualidade aos anseios da sociedade. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa e quantitativa, tendo como estratégia a realização de um estudo de caso de caráter descritivo. Foram aplicadas as técnicas de pesquisa documental, realizadas entrevistas presenciais e aplicados questionários a uma amostra de 32 respondentes, sendo os dados coletados averiguados com

1 Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Analista de Gestão de Tecnologia da Informação da Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (Etice). E-mail: rossanaludueña@gmail.com

2 PhD em Economia pela University of Illinois, Estados Unidos. Membro efetivo do Programa de Pós-Graduação em Administração da Uece. Membro efetivo do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Uece. E-mail: batista.pcs@gmail.com

o recurso da análise de conteúdo. Os resultados revelaram um sistema estruturalmente preparado para permitir que o cidadão participe da administração do serviço público de ouvidoria estruturado, que atua dentro de um modelo de gestão em rede, com canais de atendimento satisfatórios e processo automatizado de assistência ao usuário. A pesquisa revelou, contudo, ser incipiente a contribuição do sistema para a melhoria da gestão por dificuldades na divulgação dos relatórios, diferenças nas posturas dos gestores quanto ao uso das informações e deficiências no sistema de acompanhamento e avaliação de sua eficácia. O potencial de melhoria dessa contribuição é concreto, particularmente devido à adoção de inovações tecnológicas e ao empenho do governo na efetividade do sistema.

Palavras-Chave: Controle Social. Ouvidoria. Gestão Pública.

ABSTRACT

This study aims to describe the structure and model of the Ombudsman's Office of the Ceará State, to present the measures adopted for the implementation and gradual progress of the system, and to evaluate the benefits of the ombudsman's performance for public management. To achieve these objectives, the structure of the State's ombudsman's office was described in light of the specific legislation and based on the experience of the government of Ceará. Ombudsmen are important tools available to citizens and the State to facilitate the process of building an administration that meets the needs of society with quality. Methodologically, the research is qualitative and quantitative, having as strategy the accomplishment of a case study of descriptive character. Documental research techniques and face-to-face interviews were carried out and questionnaires were applied to a sample of 32 respondents, and the data col-

lected were analyzed using Content Analysis. The results revealed a structurally prepared ombudsman system to allow citizens to participate in the administration of the public ombudsman service, which operates within a networked management model, with satisfactory service channels and an automated user service process. The research, however, revealed to be incipient concerning the contribution of the system to the improvement of the management due to difficulties in disclosure of reports, differences in managers' attitudes regarding the use of information and deficiencies in the system for monitoring and evaluating the effectiveness of the system. The potential for improving this contribution is concrete, particularly due to the adoption of technological innovations and the commitment of the Government to the effectiveness of the system.

Keywords: Social Control. Ombudsman. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade.

De acordo com Nassif (2009, p. 45), ouvidor do governo de Minas Gerais, os grupos sociais vêm pressionando a administração a criar mais instrumentos de participação e de controle dos atos públicos.

Segundo Vieira e Lima (2011, p. 619), os governantes “precisam ouvir atentamente os reclames do povo, as demandas sociais, pois é para esse atendimento que eles foram dotados do poder de governar”. Os autores afirmam ainda que esse poder

não é exclusivo do gestor público, visto que, num processo democrático, toda a sociedade é responsável pela administração pública. Em particular, a ouvidoria é vista por eles como importante ferramenta de estímulo à cidadania e ao controle da sociedade civil sobre as ações públicas.

Esses autores realçam ainda que, com a Constituição de 1988, a “participação do cidadão sai do discurso e torna-se realidade para os movimentos sociais” e esse cidadão passa a fazer parte do cenário político como personagem importante para a construção da sua realidade (VIEIRA; LIMA, 2011, p. 626).

Vismona (2011, p. 29) reforça a necessidade de que sejam criados instrumentos que modernizem o Estado, estimulando a participação da sociedade na fiscalização do uso de recursos públicos e no combate ao desperdício e à corrupção, garantindo transparência ao exercício do poder público. Essa prática, chamada de controle social, segundo Nassif (2009), deve ser considerada na atual administração pública.

A ouvidoria apresenta-se como um desses instrumentos, com o propósito de apoiar os gestores públicos na missão de oferecer serviços que atendam às demandas da sociedade, em consonância com as políticas públicas, além de atuar como instrumento de controle social. Alguns autores realçam o papel da ouvidoria como parceira do gestor dentro da organização.

No Decreto Estadual nº 30.938, de 10 de julho de 2012 (CEARÁ, 2012a), foram definidas novas políticas para a ouvidoria do governo do estado, voltadas para a participação da sociedade e o exercício do controle social, iniciando uma experiência cuja análise e avaliação será útil a outros entes públicos envolvidos na melhoria dos serviços de ouvidoria.

Diante disso, os autores deste trabalho elegeram como

objetivos da pesquisa descrever a estrutura e o modelo da Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará, apresentar as medidas adotadas para a implantação e o avanço gradual do sistema e avaliar os benefícios da atuação da ouvidoria para a gestão pública. Metodologicamente, a pesquisa tem natureza mista, qualitativa e quantitativa. Como estratégia, foi realizado um estudo de caso da experiência de concepção e da implantação do Sistema de Ouvidoria do Governo do Estado do Ceará (SOU), com recurso a técnicas de pesquisa documental e a realização de entrevistas presenciais e aplicação de questionários. A amostra da pesquisa compreende 32 respondentes, ouvidores, técnicos e gestores das unidades setoriais e do órgão central dessa ouvidoria. O tratamento e a interpretação das informações coletadas foram feitos recorrendo à análise de conteúdo, segundo Bardin (1977, p. 117 apud Vergara, 2005, p. 18).

O SOU é composto pelo órgão central, inserido na Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE), e pela rede de ouvidoria do governo, formada pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado.

Para o cumprimento dos objetivos, o artigo está estruturado nesta introdução e nas conclusões, além das seções de referencial teórico e análise de documentos, de aspectos metodológicos e da apresentação e análise do estudo de caso.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E ANÁLISE DOCUMENTAL

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) não só previa a possibilidade de a sociedade participar efetivamente da gestão pública, mas também assegurava o direito de reclamação rela-

tivo ao serviço público prestado.

Segundo Moraes et al. (2010, p. 24), o controle social é um termo utilizado em políticas públicas como uma “forma de participação democrática nos processos de gestão das instituições/organizações no Brasil”. Afirma, ainda, que “o controle social se caracteriza pela participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas” (MORAES et al., 2010, p. 24).

Na definição de Pinto (2011, p. 32), “o Controle Social dos atos da administração é aquele realizado individualmente ou coletivamente pela comunidade” por meio de instrumentos colocados à sua disposição. Afirma que o cidadão não tem obrigação de fiscalizar ou controlar, mas tem de acompanhar algo que foi decidido em conjunto com os órgãos públicos.

Correia (2009), no site *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*, da Fundação Oswaldo Cruz, comenta que a área de saúde foi pioneira nesse processo de participação social quando, no final da década de 1970, conseguiu realizar, por meio do movimento de reforma sanitária, o sistema de saúde universal, participativo e de qualidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi produto disso.

Nesse contexto, surge a ouvidoria que, segundo Pinto (2011, p. 35), “deve-se constituir também órgão de controle para propiciar uma gestão pública focada no desejo da população”, aproximando o cidadão da administração pública e atuando como instrumento de controle social.

Na opinião de Oliveira (2005, p. 45), a ouvidoria brasileira, mesmo diante de diferenças culturais e regionais, é hoje um canal de diálogo com a população; uma porta aberta para a participação popular, uma vez que ouve as reivindicações e

suas recomendações oferecem oportunidades de melhoria do serviço público. É por meio da ouvidoria que o cidadão se manifesta, reclamando da má administração e dos abusos da função pública, propondo a prática de novas ações pelo governo. A partir disso, a administração pública pode identificar pontos críticos de sua atuação e corrigi-los, incentivando a prática da responsabilização. Nesse cenário, surge um cidadão bem mais exigente, mais participativo, com melhor consciência política e buscando maior qualidade de vida. Nassif (2009, p. 52) reforça esse entendimento quando afirma:

Dos instrumentos voltados para a consensualidade na administração pública, as Ouvidorias Públicas merecem um especial destaque, pois o instituto possibilita o amadurecimento das relações entre o cidadão e o Estado, aprimora a democracia participativa e legitima as decisões uma vez que os envolvidos participam do processo decisório da administração, permitindo uma controlabilidade difusa realizada por uma sociedade civil atuante.

Reforça ainda o mesmo autor que as ouvidorias públicas assumem funções de mediação e vigilância, assegurando o cumprimento das leis e dos direitos da sociedade, por persuasão e esclarecimento das autoridades administrativas (NASSIF, 2009).

A ouvidoria estreita a distância entre o cidadão e as organizações públicas. Moraes et al. (2009, p. 11) definem ouvidoria como

um canal de atendimento legítimo ao cidadão, em segunda instância, neutro e imparcial, que atende com equidade manifestações de situações recorrentes que não foram solucionadas de forma satisfatória pelos canais competentes de atendimento da orga-

nização. Nesse caso, a ouvidoria difere da atuação de um serviço de atendimento, pois pode tratar as manifestações com maior acuidade.

A Ouvidoria-Geral da Controladoria-Geral da União comenta que

A qualidade dos serviços prestados pela administração se aperfeiçoa com a atuação da ouvidoria, uma vez que ela auxilia na identificação de pontos a serem aprimorados e contribui, dessa forma, para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos. [...] O ouvidor atua também em defesa da administração, procurando subsidiar o atendimento de reivindicações de funcionários, exercendo um controle preventivo e corretivo de arbitrariedades ou de negligências, de problemas interpessoais ou, ainda, de abuso de poder das chefias. (BRASIL, 2012a, p. 12)

Dessa forma, a ouvidoria tem a responsabilidade de analisar as manifestações recebidas da sociedade, e esses dados servem de base para informar ao dirigente maior do órgão a existência de problemas e propor recomendações. Dessas recomendações, podem ser sugeridas melhorias nos processos internos da instituição e até mudanças estruturais.

Gois, Lacerda e Souza (2011, p. 187) reconhecem a ouvidoria como um canal privilegiado de informação e comunicação direta com a população. As recomendações vindas dela em forma de dados e relatórios gerenciais auxiliam os administradores no planejamento de novas ações para aperfeiçoar os serviços existentes, influenciando novas decisões.

A ouvidoria aos poucos está sendo incorporada pelo Poder Executivo brasileiro como parte da administração e estimu-

lando a participação do cidadão, inclusive no conhecimento da atividade administrativa. Aos poucos, segundo Vismona (2011, p. 29), a ouvidoria foi fazendo parte da estrutura organizacional de instituições na iniciativa privada (áreas financeira, de seguros e de serviços como rodovias, energia elétrica, telefonia, portos e aeroportos) e na administração pública direta e indireta da União, dos estados e dos municípios, no Poder Judiciário, Legislativo e no Ministério Público.

A ouvidoria, segundo Pinto (2011, p. 35), tem o propósito de “oferecer informações gerenciais e sugestões ao dirigente do órgão, visando o aprimoramento da prestação de serviço público”, seu papel não é apenas servir de canal. O tratamento das manifestações recebidas é útil para informar o gestor do órgão no qual atua sobre incidências de problemas, instigando mudanças estruturais, além de informar à sociedade a respeito de mudanças decorrentes do resultado de sua atuação.

Mesmo diante das constatações do papel da ouvidoria, Souza (2010, p. 14) acrescenta que a participação dos usuários na utilização desse setor tem sido muito pequena e sua finalidade pouco percebida. Comenta Oliveira (2005, p. 45) que as ouvidorias ainda são carentes de adequada estrutura operacional, melhor descrição de suas responsabilidades e competências, instrumento legal de constituição, melhor definição de sua posição hierárquica e de seu papel nesta hierarquia, poder maior para exigir o cumprimento de suas recomendações, adequada capacitação e qualificação de seus profissionais e têm limitada exposição pública.

Com relação à estrutura da ouvidoria, Vismona (2011, p. 29) afirma que uma ouvidoria deve ser instalada de modo estratégico na instituição, com atribuições claras e bem definidas,

apoiada pela alta administração, de forma a garantir sua independência para apresentar sugestões e tendo autonomia para verificar as causas das manifestações apresentadas pelo cidadão. Reforça ainda o autor que “uma ouvidoria bem estruturada, com o respaldo da alta administração, com a independência para apresentar suas sugestões e autonomia em verificar as causas das reclamações apresentadas, é um ótimo suporte para auxiliar na melhoria da qualidade de serviços” (VISMONA, 2011, p. 36).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Quanto à natureza e à abordagem do trabalho, trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva. Segundo Gil (2002, p. 42), as “pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Os dados foram coletados inicialmente por meio de pesquisa documental e bibliográfica, as dissertações disponíveis na internet e os conteúdos de sítios institucionais das ouvidorias setoriais do governo do Ceará.

Posteriormente, foi realizada a fase de pesquisa de campo. O universo dessa pesquisa é formado pelos gestores, ouvidores e técnicos da rede de ouvidoria do estado, que abrange 66 órgãos/entidades setoriais do executivo cearense e o órgão central de ouvidoria do estado, localizado na CGE.

Desse total, foi selecionada uma amostra de 32 respondentes, sendo 22 do órgão central e 10 ouvidores de órgãos selecionados do estado, porque concentravam 80% das manifestações da sociedade em todos os canais disponíveis. Os ór-

gãos selecionados foram: Secretaria da Saúde do Estado (Sesa), Secretaria da Educação (Seduc), Secretaria da Fazenda do Estado (Sefaz), Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE), Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (Issec), Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), Departamento Estadual de Trânsito (Detran-CE) e Polícia Civil do Estado do Ceará (PCCE).

Dentre os respondentes do órgão central de ouvidoria encontram-se: o titular da pasta, o secretário-adjunto e o secretário-executivo, os gestores da Célula de Ouvidoria e da Célula de Acesso à Informação, o titular da Coordenadoria de Fomento ao Controle Social (Cfocs) – na qual as células de Ouvidoria e de Acesso à Informação estão inseridas – e mais seis técnicas da ouvidoria.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevista com auxílio de questionários semi-estruturados. Eles foram elaborados com base em categorias pré-estabelecidas a partir da análise bibliográfica e documental e em linha com a orientação da análise de conteúdo. Essas categorias são:

- a) qualificação e perfil do ouvidor;
- b) divulgação e canais de atendimento;
- c) estrutura e posição hierárquica da ouvidoria na organização do governo e nos órgãos setoriais, relacionamento com a alta gestão e participação no planejamento da instituição;
- d) processo de atendimento às manifestações de ouvidoria; e
- e) tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações.

Os dados coletados são referentes ao período de janeiro de 2007 a dezembro de 2015, no qual ocorreu a implantação do novo modelo de gestão do executivo cearense, com a publicação da Lei Estadual nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 (CEARÁ, 2007), que, na época, vinculou a Ouvidoria-Geral à Secretaria de Controladoria do Estado (Secon).

A análise dos dados foi feita também com recursos à técnica de análise de conteúdo. Vergara (2005, p. 19) afirma ser essa técnica utilizada para tratamento dos dados cujo objetivo é mostrar com profundidade tudo sobre determinado tema. A modalidade de análise escolhida foi a fechada, com pré-seleção das categorias.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA OUIDORIA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Os resultados apresentados a seguir baseiam-se nas informações coletadas por meio de pesquisa documental e das entrevistas com os integrantes do SOU, compreendendo as categorias de análise detalhadas na metodologia deste trabalho.

4.1 Qualificação e perfil do ouvidor

Relatam Machado, Duarte e Silva (2011, p. 145) que a atuação da ouvidoria como órgão de apoio à gestão da organização e ferramenta da democracia ao promover a participação dos cidadãos no governo, decorre do seu duplo papel “de atender às necessidades da organização, ao mesmo tempo em que

atende às demandas da sociedade”.

No governo do Ceará, de acordo com o modelo do decreto 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a), o ouvidor do órgão setorial deve ser efetivo, designado pelo dirigente do órgão/entidade e responder diretamente ao gestor titular do órgão ou ao gestor de uma área de assessoria da instituição.

O perfil exigido para a função de ouvidor nos órgãos setoriais compreende a atuação com ética, o conhecimento sobre a estrutura e a política da instituição, a governança corporativa e a informática, além da habilidade de mediar conflitos e da articulação no trato com usuários do serviço público e integrantes dos outros órgãos da administração.

Quanto ao critério de escolha do ouvidor, os respondentes da pesquisa indicaram que os dirigentes dos órgãos e entidades da rede de ouvidoria são orientados a indicar o profissional que atenda ao perfil exigido no decreto 30.938/2012, sem que para isso seja necessária a validação pela CGE. Contudo, os ouvidores designados têm sua atuação avaliada pela Célula de Ouvidoria da CGE, segundo declarou o gestor dessa unidade. Ainda a respeito da escolha, foi unânime a opinião dos entrevistados em considerar adequada que a indicação do ouvidor à CGE seja feita pelo dirigente do órgão setorial. No caso específico da Sesa, que dispõe de uma sub-rede com 55 ouvidorias distribuídas nas unidades de saúde, a escolha dos profissionais é feita pela área de ouvidoria, iniciando-se pela indicação dos gestores dessas unidades, por meio de processo seletivo com etapas de avaliação, entrevista e treinamento.

Quanto à qualificação, 80% dos respondentes afirmaram que os ouvidores são preparados para o exercício de suas atividades nos órgãos setoriais e na unidade central de ouvidoria. Na

opinião do coordenador da Cfocs/CGE, as ouvidorias de grande e médio porte – considerando o quantitativo do quadro funcional de efetivos e terceirizados – dedicam-se mais às atividades da área. Já as de pequeno porte, em que o ouvidor não é exclusivo e acumula outras atividades, torna-se difícil o desempenho.

A equipe da Cfocs enumerou algumas ações da CGE voltadas para o desenvolvimento do ouvidor. São elas: cursos preparatórios (para ouvidores iniciantes) e avançados, cursos para elaboração de relatórios de ouvidoria, palestras, reuniões técnicas e encontros bimestrais intersetoriais de ouvidores. Ainda assim, há a sistemática de capacitar os ouvidores que ingressam na rede e de monitorar sua atuação na ouvidoria setorial pelo órgão central.

4.2 Divulgação e canais de atendimento

O titular da Cfocs/CGE afirmou que a divulgação do instituto de ouvidoria e de seus canais de atendimento depende da parceria com a Casa Civil do governo do estado (principalmente a confecção de material como cartazes e *folders*), e está limitada à Assessoria de Comunicação da CGE por intermédio de redes sociais, matérias em sites e jornais e de palestras realizadas por ouvidores voluntários com alunos de escolas públicas de ensino médio da capital e do interior, no âmbito do programa de educação social da Seduc. O governo alega poucos recursos financeiros para o projeto. Quase todos os respondentes, dentre ouvidores e integrantes do órgão central de ouvidoria, admitiram que a divulgação da ouvidoria para a sociedade não é eficaz. A divulgação teria maior efeito se as ouvidorias setoriais atuassem mais com suas áreas de comunicação e se a Casa

Civil reconhecesse a ouvidoria como política de governo e não como um setor específico da CGE.

A ouvidora da Seduc sugere mais pró-atividade por parte do órgão central da CGE na divulgação da ouvidoria.

O gestor da Célula de Ouvidoria da CGE ressaltou a implantação do Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão pela coordenadoria, que permitirá a interligação, por meio de uma única interface, dos atuais sistemas de ouvidoria, acesso à informação e transparência do estado do Ceará, e garantirá maior facilidade e agilidade no uso das ferramentas pelo cidadão.

Os canais de atendimento do SOU são compostos por: a) central de atendimento telefônico, que realiza atendimento gratuitamente pelo ramal 155 e por retornos relacionados à ouvidoria e acesso à informação – criada em janeiro de 2008 e situada na cidade de Canindé, constitui-se em um dos principais canais receptores e porta de entrada das demandas de ouvidoria de todo o estado e vem permitindo a universalização dos serviços prestados pela ouvidoria do estado do Ceará; b) e-mail – ouvidoria.geral@cge.ce.gov.br; c) acesso pela internet; d) atendimento presencial e por correspondência, de modo a viabilizar a recepção e o registro de manifestações como: sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e informações pertinentes ao poder executivo estadual; e) redes sociais, compostas pelo *microblog* Twitter (@OuvidoriaCeara) e Facebook (/ouvidoriaCeara); e f) o Reclame Aqui da Ouvidoria-Geral do Ceará. As demandas dos cidadãos que forem recebidas por Twitter ou Facebook são cadastradas por técnicos da Célula de Ouvidoria da CGE no SOU e encaminhadas para os órgãos e entidades do governo responsáveis pelo assunto. O atendimento presencial pode ser buscado na sede da CGE ou em qualquer

órgão ou entidade do Poder Executivo estadual.

Na visão dos respondentes, a limitada divulgação das atividades da ouvidoria, dos canais de atendimento e dos resultados do trabalho ainda é fator limitante para o bom desempenho do serviço.

4.3 Estrutura e posição hierárquica da ouvidoria

A ouvidoria é organizada sob a forma de célula e fortalecida pelo fato de se encontrar na Governadoria, como assessoria direta do Governador. É parte integrante da CGE, sendo subordinada à Cfocs, com as células de Transparência e Ética, de Acesso à Informação e com a central de atendimento 155. A ouvidoria faz, portanto, parte das atividades de controle da administração pública, de acordo com a Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012 (CEARÁ, 2012b).

Esse posicionamento da ouvidoria na estrutura organizacional do órgão/entidade atende ao que é recomendado a nível federal, pois “o posicionamento adequado e satisfatório da ouvidoria, dentro da estrutura organizacional do órgão/entidade, é como unidade de assistência direta e imediata ao titular do órgão/entidade, ou estrutura de nível equivalente” (BRASIL, 2013, p. 25).

As atividades do SOU são realizadas pelo órgão central de ouvidoria, por meio das equipes de monitoramento e qualidade da Célula de Ouvidoria da CGE, pela rede de ouvidorias e pela central de atendimento telefônico 155. A equipe de monitoramento é responsável por supervisionar prazos de respostas das manifestações e pelo redirecionamento de manifestações/denúncias para ouvidorias setoriais. A equipe de qualidade é

responsável pela análise e validação das respostas dos ouvidores aos usuários/cidadãos.

Diante dessas informações, observa-se que a ouvidoria do estado do Ceará atende também a orientação de que deve se integrar sistemicamente com outros órgãos da administração pública. De fato, segundo a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2012b, p. 8), para o efetivo funcionamento das ouvidorias, elas precisam se relacionar de forma continuada e em rede, presencial ou virtualmente, com outros órgãos e cidadãos, “visando compartilhar conhecimentos, aprender e gerar inovações no trabalho das ouvidorias”.

A propósito, mencione-se que a rede de ouvidorias do estado é composta por 66 ouvidorias setoriais, distribuídas em cada órgão ou entidade do governo, exercendo a função de intermediadora dos cidadãos nas instituições em que atuam. Além disso, dispõe ainda da rede interna regulamentada da Sesa, que conta com 55 ouvidorias distribuídas nas unidades assistenciais de saúde, nas coordenadorias regionais de saúde e nas unidades assistenciais de saúde qualificadas como organização social e de consórcios públicos.

O secretário e ouvidor-geral da CGE vê o instituto da ouvidoria como uma ferramenta de controle interno e, como tal, tem a função de auxiliar a gestão e o planejamento na relação do poder público com o cidadão. Segundo ele, “a ouvidoria dentro do processo de transparência é o instrumento que conversa com o cidadão, diferente dos outros dois que apenas têm a função de informar”. Observou que a participação e a transparência fazem parte dos propósitos do governo, e que o modelo desenhado em rede e os canais de atendimento para a ouvidoria propiciam essa atuação.

A CGE orienta que as ouvidorias setoriais estejam localizadas em nível de assessoria do dirigente máximo. De fato, foi observado que a maioria das ouvidorias da amostra se encontra como assessoria direta, seja do dirigente principal, do adjunto, ou do secretário-executivo. Essa posição facilita muito o diálogo com o dirigente máximo da instituição. Mas alguns órgãos setoriais, como a Cagece, o Detran-CE e a Sefaz, têm suas ouvidorias ligadas à área de comunicação e os resultados indicam que essa associação vem trazendo bons resultados.

Quanto à estrutura física e de equipe de trabalho, observou-se que algumas ouvidorias atuam com estrutura aquém da necessária. Essa deficiência influencia no cumprimento do prazo das respostas de manifestações ao usuário/cidadão, além de inviabilizar atendimentos presenciais.

Segundo o coordenador da Cfocs/CGE, é recente a atuação da ouvidoria contribuindo para a gestão. Na iniciativa privada, teve início na década de 1980 e, no serviço público, no final da década de 1990. A ouvidoria no estado do Ceará foi instituída em maio de 1997. A partir de 2007, quando passou a fazer parte da controladoria, a ouvidoria começou a implantar sua estrutura, os canais de comunicação, e as ferramentas de controle e a administrar melhor o recebimento, a tramitação e as respostas às manifestações dos cidadãos. A partir de 2013, e ainda conforme o coordenador da Cfocs/CGE, os governantes passaram a dar mais atenção aos serviços de ouvidoria, trabalhando melhor as informações do sistema, aprimorando-o para trabalhar as causas e oferecer informações para apoiar o planejamento e contribuir para a melhoria dos processos. Portanto, a ouvidoria do estado encontra-se em processo de construção.

Quanto ao relacionamento do ouvidor com o alto esca-

lão e demais gestores da instituição, incluindo a aceitação das recomendações que são sugeridas, depoimentos dos ouvidores nos relatórios de gestão demonstram uma maior aceitação da ouvidoria por parte dos responsáveis pela instituição. Cita-se o exemplo da Sefaz, com o registro de muitas denúncias relacionadas a servidores com atuação indevida na fiscalização e liberação do selo da secretaria para os garrafões de água mineral. As liberações eram feitas manualmente e estavam beneficiando os empresários, passando a ser automatizadas a partir de manifestações intermediadas pela ouvidoria.

O coordenador da Cfocs acrescenta que já houve melhoria na comunicação da ouvidoria com o cidadão e avanços na contribuição de melhoria à gestão. A CGE tem colaborado com essas mudanças por intermédio de palestras de sensibilização com ouvidores, gestores e público interno das setoriais, informando sobre o funcionamento da ouvidoria e oportunidades de ganho com os trabalhos realizados por ela.

Todos os respondentes ouvidores compartilharam da afirmação de que têm abertura na gestão das unidades para apresentar informações da ouvidoria. A maioria tem assento nos comitês executivos, mas ainda não abraçam a ideia de parceria.

A aceitabilidade da ouvidoria por parte dos dirigentes dos órgãos/entidades setoriais tem evoluído, para o que tem contribuído a posição da Ouvidoria-Geral no organograma da governadoria, assessorando diretamente o governador, e a atuação sistemática do órgão central no monitoramento das atividades. Com isso, a Ouvidoria-Geral se mostra com maior força, além de atuar como órgão de atividade de controle da administração pública no estado do Ceará.

4.4 Processo de atendimento às manifestações de ouvidoria

Dentre as diretrizes descritas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013, p. 38) para a gestão de ouvidorias no Poder Executivo federal estão: a) o zelo pela celeridade e qualidade das respostas às demandas dos seus usuários; b) a discrição no trato das informações recebidas de seus usuários e sigilo de sua identidade, quando o interessado solicitar sua preservação; c) a atuação coordenada, integrada e horizontal entre as unidades de ouvidoria; e d) assegurar a preservação dos aspectos éticos de privacidade e confidencialidade em todas as etapas de processamento das demandas recebidas de seus usuários.

Atendendo às diretrizes contidas no decreto 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a), o processo de atendimento se inicia quando o cidadão (usuário) envia a manifestação pelos canais disponibilizados pela Ouvidoria do Estado. Ao registrar manifestação na internet, pelo SOU, o usuário recebe um e-mail automático do sistema com protocolo e senha para acompanhamento da demanda. Se a manifestação for pelo telefone, a central atende, registra e classifica a demanda no SOU. Se for enviada por e-mail ao órgão setorial ou feita pessoalmente (presencial), o ouvidor da setorial registra e classifica a manifestação no sistema. Se a manifestação for enviada por redes sociais, Reclame Aqui ou e-mail institucional, cabe ao órgão central de ouvidoria registrar no SOU. O sistema encontra-se adaptado para receber manifestações anônimas.

De acordo com o decreto 30.474/2011 (CEARÁ, 2011), o prazo para resposta das manifestações de ouvidoria é de até 15 dias, podendo ser prorrogado por igual período com a anuên-

cia do gestor do órgão setorial. A partir do momento em que o sistema gera protocolo e senha, a contagem do prazo se inicia, considerando data e horário. Após o registro da manifestação, ela é encaminhada diretamente à ouvidoria do órgão referente à solicitação, exceto as denúncias, que passam por uma pré-análise da equipe de monitoramento da Célula de Ouvidoria da CGE para depois serem encaminhadas ao destino, obedecendo os casos definidos na portaria 107/2014 (CEARÁ, 2014). O SOU permite que um órgão compartilhe a mesma demanda com outro, fazendo com que o último contribua também com a resposta. O sistema permite transferir manifestações para os gestores das áreas do órgão/entidade responderem; a resposta então é repassada ao ouvidor para melhoramento e, em seguida, encaminhada à CGE. A mesma resposta passa por uma análise e validação da controladoria e, depois de validada, é encaminhada ao cidadão. Caso as respostas não estejam claras ou não atendam às orientações da CGE, são devolvidas às ouvidorias setoriais para que realizem as alterações necessárias. Nos casos de descumprimento do prazo de resposta, a CGE articula com a gestão superior dos órgãos e entidades a prorrogação do prazo, com vistas a garantir o atendimento no prazo estabelecido.

Os prazos das manifestações e a qualidade das respostas fornecidas pelas ouvidorias setoriais são acompanhados pela equipe de monitoramento da Célula de Ouvidoria da CGE. Esses critérios são chamados de **resolubilidade das manifestações**, que compreendem manifestações respondidas ao usuário no prazo estabelecido e com conteúdo da resposta válido. O conteúdo passa por validação da equipe de qualidade da ouvidoria antes de ser encaminhado ao usuário-cidadão; a equipe se comunica com os ouvidores da rede de ouvidoria para es-

clarecimentos relacionados às manifestações. As manifestações (principalmente as denúncias) muitas vezes são encaminhadas para apreciação da área de auditoria e de controle interno preventivo da CGE para adoção de providências.

O processo de atendimento das manifestações atende aos propósitos da ouvidoria. Adotando um modelo de gestão em rede, o sistema atual do Ceará caminha à frente de modelos existentes em outros estados do país, uma vez que garante a uniformidade de processos e procedimentos e a vinculação das setoriais à direção superior de seus respectivos órgãos. O SOU utiliza ferramenta automatizada com o fluxo do processo de atendimento, permitindo o monitoramento pelo órgão central de ouvidoria da CGE, e atende aos princípios da celeridade e da padronização.

4.5 Tratamento e destino da informação gerada a partir das manifestações

As ouvidorias setoriais fornecem relatórios semestrais desde o ano de 2011, com dados e estatísticas produzidos a partir das manifestações, atendendo às diretrizes contidas nos decretos 30.474/2011 (CEARÁ, 2011) e 30.938/2012 (CEARÁ, 2012a). Esses dados são consolidados pelo órgão central de ouvidoria da CGE em relatórios anuais de gestão de ouvidoria com informações sobre demandas por meios de entrada, quantidade de manifestações por grupo e tipo, manifestações classificadas de acordo com os eixos e temas dos programas de governo, quantidade de manifestações por macrorregiões, tempo médio de resposta, órgãos mais demandados, satisfação do usuário e ações inovadoras feitas pelas setoriais com informações sobre a participação do ouvidor na gestão (em decisões e no planeja-

mento, em comitê executivos etc.). Também são apresentadas recomendações dos ouvidores e da CGE aos órgãos/entidades setoriais, com solicitação de resposta das iniciativas implementadas. Os resultados dessas ações são informados no relatório do semestre seguinte. Os relatórios semestrais e de gestão consolidados são disponibilizados no site da CGE.

Com relação às denúncias e de acordo com a portaria 107/2014 (CEARÁ, 2014), a CGE criou um comitê de apuração permanente de denúncias que se reúne, eventualmente, para analisar as denúncias relacionadas aos dirigentes, ouvidores e servidores públicos do executivo estadual. O comitê emite um relatório de tratamento para cada denúncia que é encaminhada pela CGE ao dirigente máximo do órgão setorial, para que se tome providências. O grupo ainda decide se as denúncias sobre serviços públicos são encaminhadas para apuração pela auditoria da CGE. Denúncias relativas ao titular do órgão setorial são apuradas pelo comitê e registradas em relatório que é enviado ao governador do estado.

De acordo com o ouvidor geral da CGE, a intenção é dar às recomendações da ouvidoria o mesmo tratamento conferido às da auditoria. Para que isso se concretize, a controladoria está aprimorando a ferramenta denominada Plano de Ação para Sanar Fragilidades (Pasf). Esse sistema será alimentado pelo órgão/entidade setorial e permitirá a integração com a base de dados das informações de ouvidoria.

Os relatórios de gestão da área, segundo o gestor da célula da ouvidoria, possuem informações que podem contribuir para o planejamento e processo decisório das instituições do governo. Porém, hoje não são adequadamente utilizados porque falta integração com o órgão de planejamento e com a governadoria

do estado, para que as informações sejam utilizadas a fim de subsidiar o planejamento das políticas públicas e o orçamento.

Esse respondente indicou, adicionalmente, que a contribuição da auditoria poderia ser ainda mais efetiva se fosse dada mais publicidade aos relatórios de ouvidoria ao cidadão. Esse objetivo, porém, se concretizará com o **Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão**, em processo de implantação desde 2016.

Diante da pressão da sociedade pelo acesso mais rápido às informações, a administração instituiu o SOU pelo decreto 30.474/2011 (CEARÁ, 2011). Trata-se de uma ferramenta informatizada desenvolvida para otimizar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à ouvidoria, compreendendo o registro, o tratamento e a resposta ao cidadão.³ Segundo o coordenador da Cfocs na CGE, a utilização da ferramenta apresenta as seguintes vantagens: permite o encaminhamento imediato da manifestação à ouvidoria do órgão competente, facilita o cadastro dos dados, permite a inclusão de anexos na manifestação, apresenta a localização das ouvidorias setoriais por meio da ferramenta Google Maps e possibilita o acompanhamento de todo o andamento da manifestação, além de permitir a complementação de informações. O cidadão acessa o SOU para registrar sua manifestação.

Paralelamente a essa inovação, e por iniciativa do governo do estado, foi assinado em dezembro de 2016 um protocolo de intenções para criar a Rede Ouvir Ceará, integrando ao SOU os sistemas de ouvidorias de unidades de outros poderes estaduais.

Vale salientar a inexistência de cobrança de penalidades para os órgãos setoriais no descumprimento das recomendações da ouvidoria. Segundo o coordenador da Cfocs, embora

3 A ferramenta pode ser acessada no endereço eletrônico <<https://www.ouvidoria.ce.gov.br>>.

elas não existam, há a responsabilização do gestor pelo não cumprimento das recomendações do órgão central de ouvidoria. Ações de inspeção e fiscalização internas ocorrem a partir das manifestações de ouvidoria, e sindicâncias que originam processos administrativos disciplinares podem ser instauradas.

A CGE monitora trimestralmente e avalia indicadores e metas de ouvidoria por meio de sua equipe de controle de qualidade, sendo os resultados publicados no painel do controle da qualidade de seu site institucional.

Três indicadores de desempenho para medir a qualidade do serviço de ouvidoria são comumente utilizados: a) índice de manifestações de ouvidoria respondidas no prazo, com dados extraídos do SOU; b) índice de satisfação do usuário com o atendimento da ouvidoria, com dados informados por ele ao receber a resposta pelo sistema; e c) índice de atendimento das recomendações de ouvidoria pelos órgãos setoriais, com informações obtidas pelo acompanhamento das ações dos órgãos e entidades setoriais em cumprimento às recomendações sugeridas pela CGE. O monitoramento desses indicadores tem resultado em ações preventivas quanto aos problemas identificados.

5 CONCLUSÕES

O resultado da investigação revelou que o governo do Ceará optou pela implantação de um modelo de ouvidoria em rede, com recurso a um moderno sistema automatizado para relacionamento com o cidadão e monitoramento das manifestações e suas respostas e com equipe de profissionais de qualificação adequada, embora, pela pesquisa, em número conside-

rado ainda insuficiente.

Como parte do SOU, estão implantados um órgão central de ouvidoria com atribuições associadas ao controle público, além de unidades setoriais descentralizadas. O órgão central está vinculado à governadoria, o que atribui à ouvidoria uma posição organizacional de prestígio e poder para o exercício de suas funções, em linha com a legislação e com as recomendações dos modelos teóricos de ouvidoria presentes na literatura da área. A despeito dessas condições relativamente favoráveis, foi possível identificar que a estrutura implantada ainda não consegue realizar todo seu potencial de contribuição nos papéis de intermediar a relação governo-cidadão, conferir maior participação do cidadão no governo e contribuir para a melhoria da gestão e da prestação de serviços públicos – particularmente estes dois últimos assuntos.

Dentre as razões identificadas para essas deficiências estão as diferenças de aceitação e de compreensão do papel da ouvidoria por gestores e técnicos; a falta de utilização das informações dos relatórios da ouvidoria para a introdução de melhorias sistêmicas e de processos, em lugar de apenas resolver ou dar uma explicação para situações específicas de insatisfação do cidadão; e a falta de financiamento para projetos relevantes da área, em particular para melhoria de processos, educação permanente dos profissionais, divulgação das iniciativas e difusão da filosofia e do papel da ouvidoria em uma democracia.

Da avaliação que foi feita sobre o SOU, tendo em conta essas considerações, são feitas as recomendações a seguir para o aperfeiçoamento do sistema e para a melhoria de sua eficácia:

- 1) conferir maior influência ao órgão central e às ouvidoria

rias setoriais na definição do perfil e na escolha de ouvidores;

2) aperfeiçoar os procedimentos para a atuação dos ouvidores;

3) realizar a avaliação sistemática e o replanejamento das iniciativas de qualificação dos ouvidores e gestores;

4) redefinir o monitoramento e a avaliação da atuação da ouvidoria e dos ouvidores, com introdução de indicadores de desempenho;

5) realizar, pelo órgão central de ouvidoria, ações mais proativas nos órgãos setoriais e na governadoria para mais adequado aproveitamento das informações dos relatórios da área;

6) promover regularmente pesquisa com os cidadãos para identificar a satisfação com os serviços da ouvidoria e identificar sugestões de melhoria;

7) elaborar e executar programa de divulgação mais eficaz dos serviços de ouvidoria, com ênfase nas organizações com atuação nos municípios do estado;

8) promover o uso sistemático do Pasf, com base nas informações dos relatórios da ouvidoria, para promover a introdução de mudanças na qualidade dos serviços públicos;

9) realizar diagnóstico e adotar medidas para a melhoria das condições de funcionamento da rede de ouvidores em Fortaleza e, em particular, no interior do estado;

10) promover maior aproximação entre o órgão central de ouvidoria e os órgãos estratégicos de planejamento e gestão do governo, de forma a viabilizar maior participação da área nas iniciativas de planejamento e gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. rev. e atual. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2012a. (Coleção OGU).

_____. Controladoria-Geral da União. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012b. (Coleção Olho Vivo). Disponível em: <<https://bit.ly/1GP02Di>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de orientação para a gestão de ouvidorias**. Brasília, DF: 2013.

CEARÁ. Lei Ordinária Estadual nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 7 fev. 2007. Série 2, ano 10. n. 27, p. 1-7.

_____. Decreto Estadual nº 30.474, de 29 de março de 2011. Institui o sistema de ouvidoria – SOU, e dá outras providências.

Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 30 mar. 2011. Série 3, ano III, nº 61, p. 1.

_____. Decreto Estadual nº 30.938, de 10 de julho de 2012. Regulamenta o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 12 jul. 2012a. Série 3, ano IV, n. 132, caderno único, p. 1.

_____. Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012. Altera dispositivos da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 dez. 2012b. Série 3, ano IV, n. 244, p. 214.

_____. Portaria nº 107, de 13 de agosto de 2014. Dispõe sobre a instituição da Comissão Permanente de Apuração de Denúncias recebidas pela controladoria e Ouvidoria Geral do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 21 ago. 2014. Série 3, ano VI, n. 154, p. 6.

CORREIA, M. V. C. Controle social. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2HduhJo>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

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

GOIS, A. L.; LACERDA, L. F. F.; SOUZA, S. G. A atuação proativa de ouvidoria em um hospital público. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Orgs.). **Construindo a ou-**

vidoria no Brasil: avanços e perspectivas. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p. 187-197.

MACHADO, J. A. P.; DUARTE, S.; SILVA, V. L. R. A implementação de ouvidorias públicas e privadas: modelo de gestão por processos. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil:** avanços e perspectivas. Campinas: Unicamp; Ouvidoria, 2011. p. 145-166.

MORAES, D. C. P. et al. Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas: sua história e experiência no Pará. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, Brasília, DF, 2010. **Anais...** Brasília, DF: Consad, 2010.

NASSIF, G. C. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 73, n. 4, p. 45-60, out.-dez. 2009.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único. In: VISMONA, E. (Org.). **A ouvidoria brasileira.** São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 45-54.

PINTO, E. A ouvidoria como instrumento de controle social. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, ano XXVIII, n. 46, p. 31-36, jan. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2GQgRn6>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SOUZA, R. C. R. **A ouvidoria como instrumento de avaliação**

e melhoria da qualidade dos cuidados de enfermagem. 2010. 102 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Escola de Enfermagem Alfredo Pinto, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, E. D.; LIMA, H. M. F. Cidadania e controle social: a ouvidoria como instrumento de controle e participação na administração pública. **Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 2, maio/ago. 2011, p. 616-638.

VISMONA, E. L. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Orgs.). **Construindo a ouvidoria no Brasil:** avanços e perspectivas. Campinas: Unicamp; Ouvidoria, 2011. p. 29-42.

Recebido: 23/02/2018

Aprovado: 27/03/2018

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle

A Revista Controle – Doutrina e Artigos é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Fiscalização das Organizações Sociais, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

SUBMISSÕES ONLINE

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas via plataforma eletrônica própria (Open Journal Systems);

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários deve ser acessado o site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<http://www.tce.ce.gov.br>), via link “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”. Além disso, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo do Instituto Plácido Castelo (IPC) no site do TCE/CE com posterior acesso via link “Revista Controle”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link:

<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>

5 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha ao submeter um artigo; e

6 A Revista não recebe artigos enviados por outros meios.

DIRETRIZES PARA AUTORES

1 O artigo deve ser inédito no Brasil ou em outro país, não sendo considerada quebra de ineditismo uma versão preliminar apresentada em anais de eventos científicos nacionais e/ou internacionais;

2 O artigo publicado é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es). As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE);

3 O artigo submetido à Revista Controle será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

4 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

5 O artigo passa pela avaliação double blind review (revisão duplo-cega), sendo analisados por, pelo menos, 2 (dois) pare-

ceristas externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres;

6 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

7 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

8 O artigo deve ser submetido à revisão de português, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelo Editor;

9 O Editor pode aceitar ou não o artigo submetido para publicação, de acordo com a política editorial do periódico;

10 O Editor pode sugerir alterações do artigo tanto no que se refere ao conteúdo da matéria quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002);

11 O autor com um artigo em processo de avaliação não deve submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

12 Não deve ser publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

13 O número máximo de autores por artigo é 5 (cinco);

14 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

15 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de double blind review (revisão duplo-cega); e

16 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento.

17 O título do artigo deve ser apresentado em português e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-alta. O título em inglês (ou espanhol, quando for a língua original do artigo) deve constar logo abaixo do resumo e das palavras-chave em português, acompanhado na sequência do “Abstract” (ou “Resumen”), assim como das “Keywords” (ou “Palabras clave”);

18 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 10 (dez) linhas e devem ser indicadas de 3 (três) a 6 (seis) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

19 O resumo em língua estrangeira deve ser uma tradução fiel do resumo em português, assim como as palavras-chave em língua estrangeira;

20 O resumo deve ressaltar o objetivo, o método de pesquisa e

os principais resultados do trabalho;

21 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspeccionar Documento”, como exemplo de submissão no formato DOC, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais no documento;

22 O arquivo deve estar em formato do Microsoft Word (DOC), OpenOffice (ODT) ou RTF, não podendo ultrapassar 2MB e enviado exclusivamente pela plataforma própria da Revista Controle (Open Journal Systems);

23 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas - ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002);

24 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado;

25 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

26 O layout da página deve ser feito em papel A4 (29,7 x 21 cm), com margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm);

27 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

28 A estruturação do texto deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo introdução, desenvolvimento, conclusão e referências com alinhamento justificado (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

29 Sugere-se para os artigos com pesquisas empíricas a seguinte estrutura: título, resumo, palavras-chave, abstract, keywords, introdução, fundamentação teórica, método de pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências;

30 As seções do artigo devem ser escritas em caixa alta e os subtítulos em caixa baixa, ambos em negrito e com a numeração arábica correspondente;

31 Não é permitido incluir subtítulo imediatamente após um título, sendo necessário, pelo menos, um parágrafo que os separe;

32 O resumo e o abstract, notas de rodapé, citações longas, assim como as ilustrações devem ser incluídos no documento principal, na sequência em que aparecem no texto (e não ao final do documento), escritos em fonte 10. Quanto às ilustrações, sua identificação deve aparecer na parte superior precedida da palavra designada (quadro, tabela, figura, gráfico, mapa, imagem e outros) seguida de seu número de ordem de ocorrência no texto, em algarismos arábicos, travessão e do respectivo título. Na parte inferior da ilustração, indicar a fonte consultada (elemento obrigatório, ainda que seja produção do próprio autor), legenda, notas e outras informações necessárias à sua

compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

33 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho da fonte utilizado. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preto), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preto e cinza;

34 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

35 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

36 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer, de maneira sucinta o texto, e não se confundir com a referência utilizada; devem vir no final do texto, com numeração sequencial em algarismos arábicos, devendo figurar: último sobrenome do(s) autor(es), ano e indicação de volume, capítulo e página (quando for o caso);

37 O artigo aprovado para publicação será submetido à edição final e à revisão ortográfica e gramatical;

38 Na plataforma de submissão deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails;

39 No sistema OJS, adotado pela Revista Controle, o(s) autor(es) terá(ão) a submissão do artigo automaticamente recusada

pelo sistema se não aceitar(em) as cláusulas de exclusividade, originalidade e de direitos autorais;

40 O Sistema OJS anota a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, sendo que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pelo sistema;

41 O editor e/ou qualquer indivíduo ou instituição vinculada aos seus órgãos colegiados não se responsabilizam pelas opiniões, ideias, conceitos e posicionamentos expressos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es);

42 O artigo deve ser submetido, somente online, ao site:

<http://www.revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA>

43 URLs para as referências devem ser informadas no texto quando possível; e

44 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002). As citações devem ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes precisam constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos seguintes:

a) Citação direta:

Sobrenome de um autor: Segundo Fulano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano, página).

Sobrenome de dois autores: Fulano e Sicrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO e SICRANO, ano, página).

Sobrenome de três autores: Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO e BELTRANO, ano, página).

Sobrenome de mais três autores: Fulano et al. (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano, página).

b) Citação indireta (Exclui-se apenas a numeração da página):

Sobrenome de um autor: Segundo Fulano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano).

Sobrenome de dois autores: Fulano e Sicrano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO e SICRANO, ano).

Sobrenome de três autores: Fulano, Sicrano e Beltrano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO e BELTRANO, ano).

Sobrenome de mais três autores: Fulano et al. (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano).

c) Citações de diferentes autores:

Ex.: Texto...(LAKATOS e MARCONI, 2010; BARDIN, 2008; OLIVEIRA et al., 2012).

ATENÇÃO:

Ao final do artigo, o texto deverá conter uma lista com as referências completas dos documentos utilizados pelo(s) autor(es) para seu embasamento teórico.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e com parágrafos justificados. Toda referência citada no artigo deve constar na lista de referências bibliográficas apresentadas no final do artigo e vice-versa.

As obras devem ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos na sequência:

d) Artigo ou matéria de revista, boletim etc.:

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

e) Livro:

HAIR JR. J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em adminis-**

tração. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

f) Monografias/dissertações/teses:

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais eletrônicos no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

g) Parte de Monografia:

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. In: **Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 1, 2006, Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: contas públicas: transparência, controle social e

cidadania. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

h) Trabalho apresentado em anais de eventos (congressos, simpósios, encontros, colóquios, seminários):

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. p. 323-340.

i) Trabalhos em meio eletrônico:

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2013.

WEST, D. M. **Assessing e-government:** the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: <<http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

j) Legislação:

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da república, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU - Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

- Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista em que foi publicado o seu trabalho.

- Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores, não significando necessariamente a opinião do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e do Instituto Plácido Castelo (IPC).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



www.tce.ce.gov.br

